





# **Guide pour le développement des politiques de consommation**

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2010), *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Éditions OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264079687-fr>

ISBN 978-92-64-07967-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-07968-7 (PDF)

ISBN 978-92-64-09605-9 (HTML)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**D**ans une économie de marché, l'une des principales fonctions de l'État est d'établir et de maintenir un cadre économique qui favorise l'innovation, la productivité et la croissance dans l'intérêt ultime du consommateur. À cette fin, les gouvernements ont fait adopter des lois et créé des instances pour protéger le consommateur des pratiques commerciales frauduleuses et trompeuses comme des produits dangereux, mais aussi pour promouvoir la transparence des marchés, afin qu'il décide en connaissance de cause. Sur le plan de l'offre, les pouvoirs publics se sont attachés à empêcher la concentration sectorielle et les pratiques anticoncurrentielles qui limitent les choix et font monter les prix.

La question de savoir quand et comment les autorités doivent intervenir pour améliorer le fonctionnement du marché est délicate; les Comités de l'OCDE de la politique à l'égard des consommateurs et de la concurrence y répondent dans le cadre d'un dialogue multilatéral mené de longue date qui rassemble de haut fonctionnaires et dont l'objectif est de confronter les expériences, d'examiner les domaines d'intérêt commun et de traiter les problèmes qui se posent.

En 2005, le Comité de la politique à l'égard des consommateurs a entrepris d'étudier, entre autres thèmes, comment la conception des politiques publiques était influencée par l'évolution des marchés et par les premiers résultats de l'économie comportementale. Il a organisé deux tables rondes dans le but de débattre des fondements économiques de la politique de consommation, au terme desquelles il a décidé de mettre au point un manuel destiné à aider les responsables en ce domaine à définir de nouvelles orientations et aussi à bien faire appliquer les instruments existants.

Les travaux du Comité ont abouti à la rédaction du présent manuel, qui porte sur les problèmes dont les autorités compétentes en matière de consommation sont généralement responsables. Le Comité de la concurrence a publié un ouvrage jumeau (le Manuel pour l'évaluation de la concurrence), centré sur son domaine de compétence. Le Manuel de politique à l'égard des consommateurs s'ordonne comme suit :

- Le chapitre 1 évoque les avantages pour le consommateur des récents progrès technologiques et de la libéralisation des marchés. Mais il note qu'un plus grand dynamisme des marchés, tout en offrant davantage de possibilités, comporte aussi des risques significatifs dus au rythme du changement et à une complexité accrue. En outre, l'apparition de nouvelles formes de fraude exige une vigilance renforcée des autorités protégeant le consommateur et un surcroît de coopération internationale.
- Le chapitre 2 expose les grandes lignes des fondements économiques de la politique à l'égard des consommateurs, en mettant l'accent sur l'information; il montre comment l'imperfection et l'asymétrie de celle-ci peuvent conduire à des défaillances du marché. Il indique les situations dans lesquelles l'intervention publique peut le plus bénéficier au consommateur et à l'ensemble de l'économie. Le chapitre évoque aussi l'économie comportementale et la manière dont elle est susceptible de contribuer à l'élaboration de la politique à l'égard des consommateurs.

- Le chapitre 3 présente les techniques dont disposent les autorités pour détecter les difficultés du consommateur. Il propose des méthodologies permettant d'évaluer le degré de préjudice subi, ce qui constitue un aspect essentiel de l'analyse.
- Le chapitre 4 examine les outils de politique publique que les gouvernements peuvent employer pour traiter un problème; ils vont d'une meilleure prise de conscience et d'actions sectorielles volontaires jusqu'aux obligations d'informer et aux restrictions frappant des produits ou des pratiques professionnelles.
- Le chapitre 5 propose un guide en six étapes pour améliorer la politique à l'égard des consommateurs, l'idée étant soit de créer de nouveaux instruments d'action soit d'examiner comment appliquer le plus efficacement possible ceux qui existent. Le document passe en revue les différents stades que doit comporter une bonne politique et prodigue aux responsables des conseils à propos des éléments à prendre en compte.

La nature des défis auxquels font face les consommateurs et les autorités chargées de promouvoir leurs intérêts a changé au fil du temps et continuera sans doute d'évoluer. Parallèlement, le Comité réexaminera et perfectionnera le manuel pour s'adapter aux tendances et aux problèmes qui se manifesteront.

Le Comité de la politique à l'égard des consommateurs a approuvé le rapport et l'a déclassifié en mars 2010.

## Table des matières

<b>Préface</b> .....	7
<b>Résumé</b> .....	9
<b>Chapitre 1. L'évolution des consommateurs et des marchés</b> .....	15
Introduction .....	16
Évolution des marchés .....	16
Évolution des consommateurs .....	25
Conclusions .....	29
Références .....	30
<b>Chapitre 2. Les fondements économiques de la politique à l'égard des consommateurs</b> .....	33
Introduction .....	34
La conception conventionnelle .....	35
L'économie comportementale .....	45
Conclusions .....	51
Références .....	51
Autres documents à consulter .....	53
<b>Chapitre 3. Recensement et analyse des problèmes rencontrés par les consommateurs sur les marchés</b> .....	55
Introduction .....	56
Qu'entend-on par le préjudice subi par le consommateur? .....	56
Comment examiner les marchés pour détecter d'éventuels préjudices? .....	61
Analyse des problèmes relatifs aux marchés .....	72
Conclusions .....	75
Références .....	75
Annexe 3.A1. Appréciation des préjudices subis par les consommateurs .....	78
<b>Chapitre 4. Les instruments de la politique de consommation</b> .....	85
Introduction .....	86
Éducation et sensibilisation du consommateur .....	87
Apport et diffusion d'informations .....	91
Réglementation des clauses des contrats .....	98
Périodes de rétractation .....	98
Pression morale .....	99
Codes de conduite et marques de confiance .....	100
Les normes .....	103

Délivrance de licences . . . . .	107
Instruments financiers . . . . .	108
Prohibitions . . . . .	108
Mécanismes de résolution des différends et de réparation . . . . .	110
Stratégies de mise en exécution . . . . .	113
Conclusions . . . . .	119
Références . . . . .	119
<b>Chapitre 5. La prise de décision dans la politique à l'égard des consommateurs . . . . .</b>	<b>123</b>
Introduction . . . . .	124
Objectifs généraux et opérationnels de la politique de consommation . . . . .	124
Justification des interventions sur les marchés . . . . .	125
Appréciation des difficultés du consommateur . . . . .	125
Conclusions . . . . .	137
Références . . . . .	138
 <b>Tableaux</b>	
3.1. Catégories de préjudices financiers et non financiers . . . . .	59
3.2. Exemples de mécanismes de recueil des plaintes de consommateurs . . . . .	64
3.A1.1. Moyens d'analyse du préjudice personnel . . . . .	78
3.A1.2. Comparaison des différentes méthodes d'enquête . . . . .	80
3.A1.3. Rapport entre préjudices personnel et structurel . . . . .	83
4.1. Exemples de règles et de licences professionnelles . . . . .	107
5.1. Problèmes fréquemment rencontrés et réactions de politique publique . . . . .	133
 <b>Graphiques</b>	
0.1. Les étapes de la politique de consommation . . . . .	11
0.2. Les outils de la politique à l'égard des consommateurs utilisés pour agir sur la demande et sur l'offre . . . . .	13
1.1. Nombre d'années nécessaires pour que les grandes technologies atteignent 50 % des ménages américains . . . . .	19
1.2. Pourcentage d'adultes commandant ou achetant des biens ou des services sur Internet en 2008 (sauf indication différente) . . . . .	19
1.3. Pourcentage de la population âgée de 16 à 65 ans à chaque niveau quantitatif de maîtrise des savoirs fondamentaux, 1994-98 . . . . .	24
1.4. Répartition par âge (en années) de la population de l'OCDE en 1960, 2005 et 2050 . . . . .	25
1.5. Endettement des ménages en 1988, 1998 et 2008 . . . . .	28
4.1. Mécanismes de résolution des différends . . . . .	111
4.2. Pyramide de la répression . . . . .	117
5.1. Étapes de l'élaboration d'une politique de consommation . . . . .	127
5.2. Outils de politique de consommation ciblant la demande et l'offre . . . . .	132

## Préface

**E**n tant que praticiens des politiques publiques, nous avons tous conscience qu'il devient de plus en plus difficile de protéger le consommateur. On attend désormais des autorités qu'elles réagissent plus vite et plus efficacement face à la transformation rapide de marchés de consommation qui exigent des utilisateurs davantage de connaissances et de compétences, en même temps que la population attend un renforcement de la protection du consommateur.

C'est en ayant à l'esprit ce défi que mes collègues du Comité de la politique à l'égard des consommateurs ont décidé de rédiger ce manuel. Partant de notre expérience collective du traitement des problèmes soulevés par les innovations du marché, mais aussi en puisant dans les études récentes sur l'économie conventionnelle et comportementale ainsi que sur l'élaboration des politiques publiques, nous avons mis au point ce manuel qui, il faut l'espérer, aidera de façon très concrète les responsables à mieux résoudre les problèmes que rencontre le consommateur sur les marchés actuels.

Ce manuel est l'œuvre collective de nombreux membres des délégations nationales auprès du Comité; ceux-ci ont procédé à des recherches et rédigé différentes parties de l'ouvrage, en donnant beaucoup de leur temps pour mener le projet à son terme. Ils ont été assistés avec une grande compétence par les membres du secrétariat du Comité, qui ont veillé au bon déroulement du projet et contribué de façon significative à l'analyse et à la rédaction du document. Je souhaite aussi à cette occasion exprimer la gratitude du Comité envers Mme Louise Sylvan, anciennement membre de la délégation australienne, quia donné une grande impulsion aux premiers stades de la réalisation du projet, tout en concourant à en déterminer la conception et l'orientation générales.

En qualité de spécialistes des politiques publiques, chargés de répondre aux besoins des consommateurs dans l'économie actuelle, nous souhaitons que vous trouviez dans ce qui suit une source de réflexion et un instrument utile.

Michael Jenkin  
Président du Comité de la politique  
à l'égard des consommateurs de l'OCDE

Paris, juin 2010



## Résumé

**L**a consommation joue un rôle essentiel dans les économies, puisqu'elle représente plus de 60 % du PIB des pays de l'OCDE. Quand on leur en donne les moyens, les consommateurs peuvent améliorer les performances économiques en suscitant la concurrence et l'innovation parmi les entreprises. Mais il faut pour cela une organisation efficace de la consommation qui les protège des pratiques déloyales du marché, leur permette de prendre des décisions en connaissance de cause et leur fasse connaître, de même qu'aux entreprises, leurs droits et leurs responsabilités.

Le *Manuel de politique à l'égard des consommateurs* de l'OCDE est un guide pratique conçu pour aider les responsables officiels à procéder de façon systématique pour recenser et évaluer les problèmes des consommateurs ainsi que pour élaborer, appliquer et réviser de bonnes mesures, de sorte que les consommateurs puissent contribuer à assurer le dynamisme de l'économie. Il s'en tient aux politiques dont les autorités chargées de la consommation sont normalement responsables. Cela laisse de côté les problèmes de concurrence, qui sont traités dans un rapport spécifique de l'OCDE (*Manuel pour l'évaluation de la concurrence*).

### Évolution des marchés et des consommateurs

Les marchés de biens et de services se sont profondément transformés au cours des 20 dernières années. La réforme réglementaire, la plus grande ouverture des marchés mondiaux, l'apparition de nouvelles technologies et la croissance des services aux consommateurs ont été les facteurs du changement. Ces évolutions apportent souvent des avantages significatifs aux consommateurs. Mais on a prêté assez peu attention aux problèmes qu'elles posent tant aux consommateurs qu'aux responsables de la politique en ce domaine. Ainsi, il existe sur les marchés modernes un plus grand éventail de produits d'une complexité croissante. À cela s'ajoute une différenciation significative des produits et des services, rendant plus difficile aux consommateurs de comparer et de juger la valeur de ce qui leur est offert. Par ailleurs, si l'augmentation du commerce mondial et le développement de l'Internet offrent de nouvelles possibilités, on voit apparaître des formes inédites de fraude; face à elles, les autorités chargées de protéger les consommateurs doivent être plus vigilantes et coopérer plus activement avec leurs homologues étrangers.

Le consommateur lui aussi a changé. Les enfants et les jeunes adultes – qui manquent souvent d'expérience en tant que consommateurs – ont un plus grand poids sur les marchés, de même que le nombre croissant d'adultes âgés, qui s'y heurtent parfois à des difficultés spécifiques. Si les consommateurs sont dans l'ensemble mieux éduqués, beaucoup n'ont pas les compétences requises en matière de calcul, de lecture et d'écriture sur un marché devenu plus complexe et plus riche en informations.

## **Meilleure compréhension des marchés et des modes de décision des consommateurs**

L'analyse économique est utile pour déterminer les domaines où des interventions publiques sur le marché se justifient éventuellement dans l'intérêt du consommateur et elle peut indiquer les formes d'intervention qui seront les plus efficaces. La théorie économique standard part du principe que le libre fonctionnement des marchés donne habituellement les meilleurs résultats pour le consommateur. Mais il existe des circonstances dans lesquelles le marché ne peut produire des résultats optimaux. L'absence de concurrence en est un exemple. Le marché échoue aussi lorsque les consommateurs ne disposent pas d'informations suffisantes sur les produits et les prix disponibles. Ainsi, ils ne peuvent prendre des décisions en connaissance de cause quand on leur présente des informations incomplètes, trompeuses, excessivement complexes ou trop nombreuses. L'économie comportementale a démontré que la manière de présenter les informations et de façonner les choix est, entre autres facteurs, susceptible d'influer sensiblement sur les décisions à l'égard du marché, mais pas toujours de façon conforme à l'intérêt du consommateur.

## **Recensement et évaluation des problèmes des consommateurs**

Pour les autorités, il est essentiel de déceler et d'apprécier les problèmes rencontrés par le consommateur ainsi que de déterminer si le niveau du préjudice qu'il subit oblige l'État à agir. Pour cela, les autorités disposent de plusieurs techniques. Les pays se sont beaucoup laissés guider par les plaintes des consommateurs, mais ils empruntent aussi d'autres voies. Pour analyser l'évolution des marchés, on s'appuie sur des enquêtes de satisfaction et d'insatisfaction, des groupes spécialisés et des études quantitatives approfondies. Ces dernières années, certains pays ont également consacré beaucoup de temps et de ressources à la mise au point de procédures sophistiquées en vue d'une analyse plus systématique des marchés.

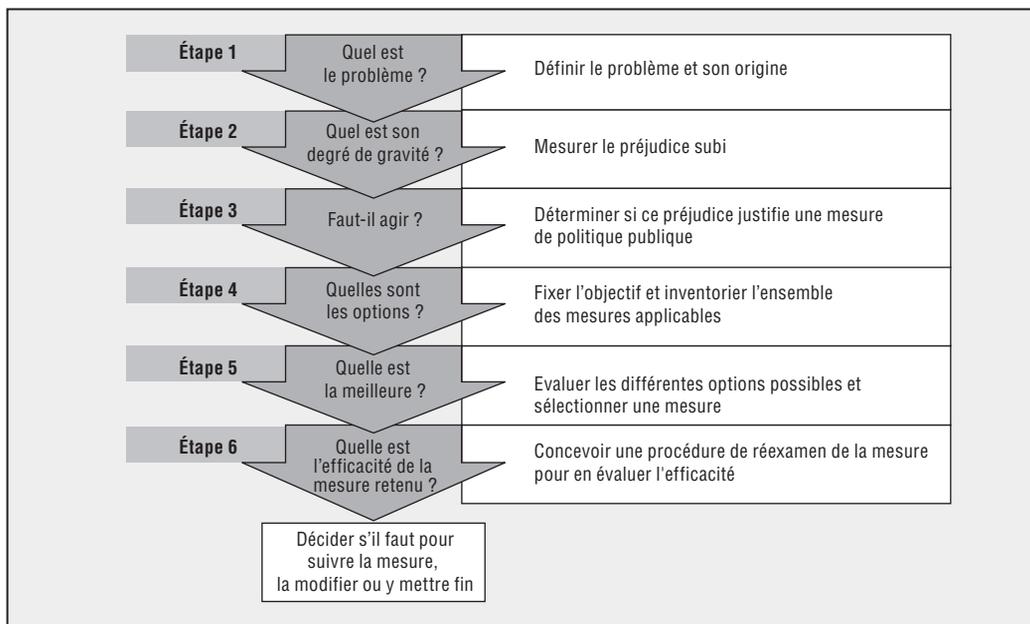
## **Conception et application de la politique à l'égard des consommateurs**

Les autorités chargées de la protection du consommateur disposent de plusieurs instruments d'action pour traiter les problèmes posés par le marché. Certains privilégient le renforcement de la position du consommateur (mesures portant sur la demande), par exemple en augmentant la qualité ou la nature des informations sur les produits et en veillant à l'honnêteté des contrats passés avec lui; d'autres mettent l'accent sur la modification du comportement des entreprises (mesures portant sur l'offre), par exemple en imposant des normes applicables aux produits ou en encourageant la mise au point de codes de conduite.

Il arrive que les autorités se sentent obligées de prendre des décisions rapidement pour satisfaire les attentes de la population. Mais agir de façon impromptue peut entraîner des décisions hâtives qui ont des conséquences imprévues et négatives pour les consommateurs et les autres parties prenantes. Afin d'éviter cet écueil, il convient que les autorités chargées de la consommation adoptent un mode de prise de décision rigoureux et fondé sur des éléments tangibles. C'est pour les y aider que le présent manuel a été établi. S'inspirant d'une nouvelle appréhension du fonctionnement des marchés et du mode de décision des consommateurs, il offre un cadre permettant d'aider les responsables à décider d'intervenir quand cela est opportun. Il examine les divers outils disponibles ainsi que les circonstances et les moyens d'un usage le plus efficace possible.

Le manuel présente un processus complet de prise de décision en six étapes qui peut servir à tous les niveaux des pouvoirs publics à résoudre des problèmes de nature locale, nationale ou internationale (graphique 0.1).

Graphique 0.1. **Les étapes de la politique de consommation**



#### Première étape : définir le problème et son origine

Définir le problème et en trouver l'origine contribuent à discerner les institutions et les parties prenantes susceptibles d'être concernées par une éventuelle action publique. Les problèmes communément traités par les responsables de la politique de consommation proviennent souvent du comportement de l'entreprise (publicité mensongère, par exemple), des déficiences de l'information, de biais comportementaux des consommateurs et/ou de déficiences de la réglementation.

À ce stade, les responsables doivent déterminer :

- Si l'autorité chargée de protéger les consommateurs est l'entité la mieux à même de remonter à la source du problème dans son ensemble ou de certains de ses aspects.
- S'il vaut mieux faire appel à une autre entité. C'est le cas lorsque le problème lui-même ou les outils de politique susceptibles de le résoudre ne relèvent pas de la compétence de l'autorité chargée de protéger les intérêts des consommateurs.
- S'il existe des possibilités raisonnables de résoudre le problème à la source.
- Si la solution du problème va à l'encontre d'autres objectifs de politique publique.

À supposer que l'autorité décide de pousser plus loin l'analyse du problème, elle doit examiner les modalités du dommage infligé aux consommateurs (deuxième étape).

---

*Deuxième étape : mesurer le préjudice subi*

---

Le consommateur subit un préjudice quand les résultats des marchés sont inférieurs à leur potentiel, ce qui entraîne une perte de bien-être. La distinction et l'appréciation de la nature et de l'ordre de grandeur du préjudice subi (de quelle manière les consommateurs sont-ils pénalisés? quel est le nombre de consommateurs pénalisés et dans quelle mesure le sont-ils?) sont un aspect essentiel d'une politique basée sur des faits tangibles.

Le préjudice comporte des conséquences financières et non financières, par exemple des pertes monétaires directes, un gaspillage de temps, une tension psychologique ou un dommage physique. Bien que la quantification soit souvent difficile, il est indispensable de procéder à une évaluation du préjudice, même si elle n'est que qualitative. Les éléments d'information sur lesquels l'évaluation peut s'appuyer sont les groupes de réflexion, les données relatives aux plaintes, les enquêtes auprès des consommateurs, l'examen des marchés et l'analyse économétrique.

Une bonne appréciation du préjudice subi par le consommateur donne à un responsable des éléments probants à partir desquels il rassemble, si cela se justifie, des arguments à l'appui d'une intervention sur le marché (troisième étape); elle est aussi utile pour formuler un objectif de politique efficace (quatrième étape).

---

*Troisième étape : déterminer si ce préjudice justifie une mesure de politique publique*

---

Avant de décider d'intervenir, on doit répondre à une série de questions :

- *Quelle est l'importance du préjudice subi par le consommateur?* Une intervention peut se justifier si le préjudice est léger, mais infligé à de nombreux consommateurs, ou, à l'inverse, s'il s'agit d'un préjudice très important infligé à un petit nombre de consommateurs.
- *Qui subit le préjudice?* On peut, par exemple, prendre en considération les effets disproportionnés ressentis par certaines catégories, telles que les enfants et les personnes âgées ou socialement défavorisées.
- *Quelle est la durée prévisible du préjudice subi par le consommateur?* On doit évaluer comment celui-ci est susceptible d'évoluer dans le temps. Si l'on s'attend à une aggravation, cela peut renforcer les arguments en faveur d'une intervention.
- *Quelles seront les conséquences probables si aucune mesure n'est prise?* Il convient de tenir compte de l'incidence politique, sociale et économique d'une absence d'intervention.
- *D'autres coûts substantiels sont-ils imposés à l'économie?* Le problème rencontré par le consommateur porte-il préjudice à d'autres acteurs? Fausse-t-il, par exemple, la concurrence entre des entreprises ?

Au regard de ces facteurs, il incombe à l'autorité chargée de protéger les intérêts des consommateurs de décider : i) si elle doit envisager de prendre une mesure (c'est-à-dire de passer à la quatrième étape); ii) s'il faut d'autres preuves avant de passer à l'action (retour à la deuxième étape); iii) si une meilleure compréhension de la nature et/ou de la source du problème rencontré par le consommateur est nécessaire (retour à la première étape) ou iv) si aucune action ne s'impose, auquel cas l'enquête prend fin.

---

Quatrième étape : fixer l'objectif et inventorier  
l'ensemble des mesures applicables

---

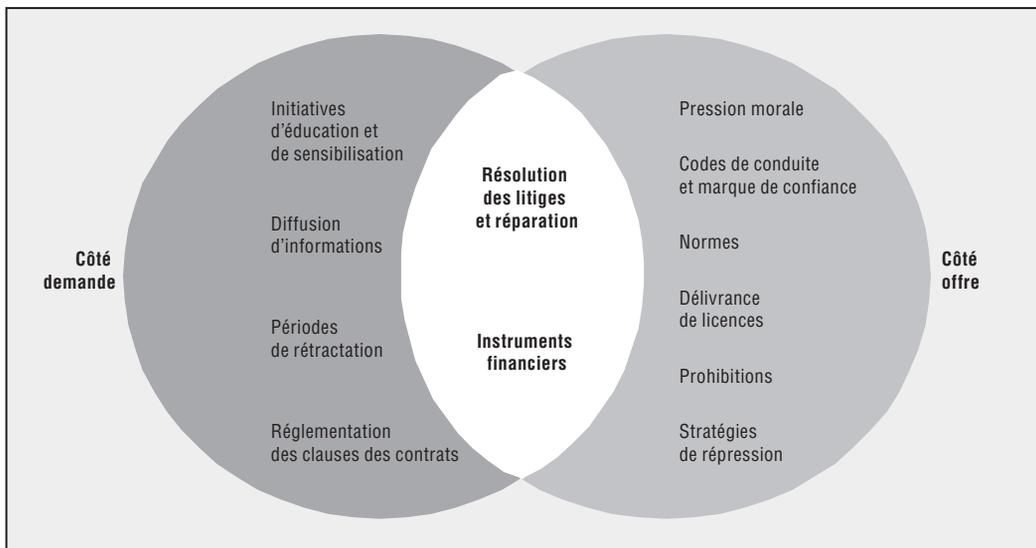
### Fixer le but de politique

Il faut bien préciser le but de la politique, à savoir ce qu'elle est censée réaliser en faveur des consommateurs et plus généralement du marché. On doit formuler des indicateurs, des objectifs ou des mesures chiffrées appropriés de la réussite, qui permettront des réexamens futurs de l'efficacité de la politique (sixième étape); ils doivent être centrés sur les résultats du fonctionnement du marché pour le consommateur (et non sur des résultats intermédiaires). Si l'on recourt à des mesures chiffrées, il faut s'efforcer d'établir une base de référence avant de lancer une politique.

### Recenser l'ensemble des actions pratiques de politique

Il faut tenter de distinguer l'ensemble des solutions pratiques de politique publique (c'est-à-dire applicables dans une optique réaliste). Ce sont celles qui privilégient l'autonomisation du consommateur, celles qui mettent l'accent sur le changement de comportement des entreprises et celles qui empruntent à ces deux démarches (graphique 0.2). Il faut envisager à la fois de nouvelles mesures et mieux faire respecter celles qui existent. À ce stade, il convient aussi de dire qui serait chargé d'appliquer et de faire respecter la politique, d'en calculer le coût et de définir les moyens de la communiquer aux parties prenantes et au public.

Graphique 0.2. **Les outils de la politique à l'égard des consommateurs utilisés pour agir sur la demande et sur l'offre**



---

*Cinquième étape : évaluer les différentes options possibles et sélectionner une mesure*

---

Après avoir recensé les différentes possibilités, le but est de trouver la méthode la plus appropriée et la plus économe pour atteindre l'objectif (issu de la quatrième étape). La plupart du temps, il est nécessaire de procéder à une analyse avantages-coûts, portant à la fois sur les aspects quantifiables et sur ceux qui ne le sont sans doute pas en pratique (les valeurs communautaires et les considérations d'ordre éthique, par exemple). Il faut déterminer la portée et la profondeur de l'analyse sur la base des conséquences probables de la mesure considérée. Toutes les actions de l'État n'exigent pas une analyse approfondie. Ainsi, l'interdiction immédiate d'un produit après un décès ou un sérieux dommage infligé aux consommateurs ne nécessite pas toujours une analyse coûts-avantages. En revanche, il vaut parfois la peine d'effectuer des enquêtes, des expérimentations sur le terrain et des recherches pour étayer une appréciation. Ce sera sans doute le cas si l'on envisage des mesures faisant supporter des coûts élevés à certaines parties prenantes et de nature relativement permanente (par exemple, inscrites dans la législation).

La consultation des parties intéressées, c'est-à-dire des organisations de consommateurs, des entreprises et/ou des associations professionnelles concernées, peut intervenir à n'importe quel stade d'une enquête. Mais il est particulièrement important de l'envisager à ce moment précis, car elle peut permettre de garantir que les différentes options soient clairement exprimées et bien adaptées à tous les problèmes qui se posent. C'est peut-être aussi un moyen de faire apparaître des conséquences non anticipées ou non voulues par les autorités.

Enfin, on doit prendre en considération les effets de chaque option sur d'autres domaines de l'action publique, tels que la concurrence et l'environnement.

---

*Sixième étape : concevoir une procédure de réexamen de la mesure pour en évaluer l'efficacité*

---

Les réexamens périodiques de la politique à l'égard des consommateurs servent à vérifier si les objectifs fixés à la quatrième étape sont atteints avec un bon rapport coût-efficacité. Il faut que ce processus intègre l'évolution de la nature du problème rencontré par le consommateur, les changements du marché et les conséquences éventuellement imprévues ou non intentionnelles de la mesure choisie. Le réexamen doit intervenir après qu'une mesure a été appliquée pendant une durée raisonnable.

Les évaluations postérieures à la mise en œuvre peuvent aller d'un suivi partiel jusqu'à une révision complète. Les méthodes employées sont similaires à celles qui ont servi à l'appréciation préalable des coûts et des avantages anticipés. L'objectif des réexamens doit être de se prononcer sur l'opportunité de maintenir, de modifier ou de supprimer une mesure et de décider si elle doit être renforcée, s'il faut en envisager une autre ou si une réévaluation de la nature et/ou de la source du problème serait bénéfique (première étape).

## Chapitre 1

# L'évolution des consommateurs et des marchés

*Ce chapitre examine les grandes tendances observées sur les marchés et parmi les consommateurs, en décrivant surtout les principales difficultés auxquelles font face ces derniers et les autorités compétentes. La complexité accrue des marchés pour les consommateurs pose aussi des problèmes aux autorités; celles qui sont chargées de les protéger doivent réagir rapidement à la transformation rapide des marchés et à leur grande sophistication.*

## Introduction

Les marchés de biens et de services ont profondément changé au cours des 20 dernières années. La réforme réglementaire, la plus grande ouverture des marchés mondiaux, l'apparition de nouvelles technologies et la croissance des services ont été les facteurs du changement, souvent très bénéfiques. Mais on s'est assez peu préoccupé des problèmes que ces évolutions récentes posent au consommateur – auquel il est souvent plus difficile de comparer et d'apprécier la valeur des biens et des services.

Le consommateur lui aussi a changé. Les enfants et les jeunes adultes ont un plus grand poids sur les marchés, de même que le nombre croissant d'adultes âgés. Certes, les consommateurs sont dans l'ensemble mieux éduqués, mais beaucoup n'ont pas les compétences en matière de calcul, de lecture et d'écriture nécessaires sur le marché actuel, devenu plus complexe et plus riche en informations. Ces changements et d'autres modifications du contexte socio-économique peuvent avoir des incidences sur la politique à l'égard des consommateurs. Les autorités protégeant les consommateurs suivent ces tendances, à la fois sur le plan national et en coopérant avec leurs homologues des pays étrangers, dans le but de traiter en temps utile et avec efficacité les problèmes qui apparaissent.

## Évolution des marchés

L'une des transformations les plus remarquables est la diversification des biens et services proposés au consommateur. Elle découle de la réforme des réglementations, de la libéralisation des échanges ainsi que du progrès des technologies de l'information et des communications. Parallèlement, la structure des économies s'est sensiblement modifiée, puisque les services représentaient 70 % du PIB dans de nombreux pays de l'OCDE en 2006. Ce pourcentage a progressé de plus de quatre points, en seulement dix ans, dans cinq des sept membres du G7 (États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) (OCDE, 2008a).

### *La réforme de la réglementation*

Au cours des 20 dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont libéralisé des secteurs importants, favorisant ainsi une intensification de la concurrence. L'énergie, les services financiers, les télécommunications et les transports en sont l'illustration. La libéralisation a été généralement favorable aux consommateurs en encourageant la diversification des produits, en faisant baisser les prix et en suscitant plus d'innovations dans la nature des biens et des services proposés.

En même temps, parce qu'il a davantage de possibilités de choisir, le consommateur a dû s'informer davantage sur les marchés pour prendre des décisions judicieuses. On en a l'exemple avec les services collectifs de distribution. Avant la libéralisation, le consommateur avait peu ou pas de choix, de sorte qu'il n'était pas obligé d'améliorer sa connaissance du marché. À la faveur de la déréglementation, de nouvelles entreprises sont entrées sur le marché. Comme elles vendent la même électricité et le même gaz, elles ont

cherché à se distinguer en proposant des offres groupées de produits apparentés ou en proposant des conditions contractuelles difficiles à comparer pour le consommateur. Celui-ci se trouve confronté à divers obstacles : une terminologie complexe et éventuellement source de confusion, des contrats qui l'engagent en longue période, des coûts de sortie élevés et/ou la difficulté d'évaluer les inconvénients et les avantages d'un approvisionnement à tarif variable ou fixe.

En outre, les consommateurs doivent traiter avec de nouvelles entreprises, dont certaines emploient des pratiques trompeuses pour augmenter le chiffre d'affaires, ce qui oblige les autorités de protection du consommateur à agir. Sur le marché des télécommunications, par exemple, des sociétés ont ainsi changé le prestataires de service de leurs clients à l'insu de ces derniers (pratique qualifiée de « slamming » ou détournement forcé d'abonnés) ou décrivent de façon fallacieuse la finalité et le contenu des documents qu'elles demandent à leurs clients de signer; elles s'arrangent aussi pour ajouter à l'abonnement des frais ou des services non demandés par les consommateurs (pratique qualifiée de « cramming ») (voir OCDE, 2008b). Sur le marché des services collectifs, certains acteurs, désireux de gonfler leur activité, font état de prétendues économies et réductions de coûts en matière énergétique ainsi que de performances écologiques imaginaires.

En conséquence, les consommateurs qui avaient coutume d'acquérir un bien ou un service standard, fourni par un monopole réglementé, opèrent maintenant dans un contexte de marché où ils doivent analyser et évaluer avec soin ce qu'ils achètent, le profil du vendeur et la durée de l'engagement contractuel. Sur un marché déréglementé, un plus grand choix les oblige parfois à gérer des informations complexes; ils doivent en effet prendre des décisions, qui auront des conséquences sur leur bien-être et leurs finances, dans des secteurs dont ils n'ont souvent qu'une expérience et une connaissance limitées. Le fait que les entreprises puissent être incitées à concevoir délibérément des produits difficiles à comparer complique encore la situation. Des preuves existent que de nombreux consommateurs finissent par prendre des décisions non optimales sur certains marchés complexes; ils renoncent ainsi complètement à des économies potentielles en choisissant de ne pas passer à une entreprise qui serait moins onéreuse ou, par incompréhension, d'adopter une formule en réalité plus coûteuse (Wilson et Waddams-Price, 2005).

Comme on le dira plus loin, aux chapitres 2 et 4, une information exacte que le consommateur peut facilement obtenir et apprécier constitue la clé de la qualité de ses décisions, tout en contribuant à l'honnêteté et à l'efficacité du marché.

### **La libéralisation des échanges**

En dépit de la récente contraction du commerce mondial, la tendance à long terme est positive. Au cours des dernières décennies, la libéralisation des échanges, l'efficacité accrue des services de transport internationaux ainsi que les innovations en matière d'information et de communication (notamment le développement de l'Internet en tant que plate-forme commerciale globale) ont davantage ouvert les marchés internationaux de biens et de services. Ainsi, les droits de douane sont passés d'une moyenne mondiale de 14.5 % en 1995 à 9.9 % en 2007, ce qui a alimenté la progression des transactions effectuées par delà les frontières (Banque mondiale, 2008). Le commerce mondial de marchandises (mesuré par les importations) s'est élevé parallèlement de 5 200 milliards USD à 14 100 milliards USD, tandis que les échanges de services passaient de 1 300 milliards à 3 100 milliards USD (CNUCED).

En favorisant la concurrence, l'essor des échanges a fait partout progresser le niveau de vie des consommateurs. Ainsi, les importations lui sont généralement bénéfiques, parce qu'elles diversifient les produits disponibles sur le marché. L'achat de produits importés fait le plus souvent intervenir les réseaux de distribution internes. Il est fréquent que le distributeur national garantisse le produit importé, tout en fixant les conditions de restitution et d'échange sans considération d'origine. Dans ces conditions, le commerce international ne limite pas la possibilité dont dispose un consommateur de faire une réclamation après avoir effectué un achat. Il arrive pourtant qu'il rencontre des difficultés ou éprouve des inquiétudes lors de l'acquisition d'un produit importé, même par le truchement d'un distributeur national. Son souhait d'acquérir un article à l'étranger peut, par exemple, être freiné par des préoccupations relatives à sa qualité ou à sa sécurité et/ou par les modalités de fabrication. Ainsi, il peut s'interroger sur l'insuffisance de la politique d'environnement d'un pays étranger, sur l'exploitation des travailleurs et/ou sur l'inadéquation ou le laxisme des normes en matière de produit ou d'étiquetage. Il arrive que des inquiétudes de ce type soient suscitées par un petit nombre d'événements, voire un seul.

Le consommateur peut aussi tirer parti du développement du commerce électronique en procédant à des acquisitions directes auprès d'entreprises étrangères. Mais sa capacité et sa volonté de le faire dépendent souvent beaucoup de son degré de confiance lorsqu'il noue une transaction avec un vendeur dont il ne sait peut-être pas grand-chose. Un autre facteur de complication est qu'il risque d'être difficile de résoudre un litige avec un vendeur étranger ou d'obtenir de lui un dédommagement quand la transaction ne s'est pas conclue de façon satisfaisante ou quand des problèmes relatifs au bien ou au service apparaissent après la vente.

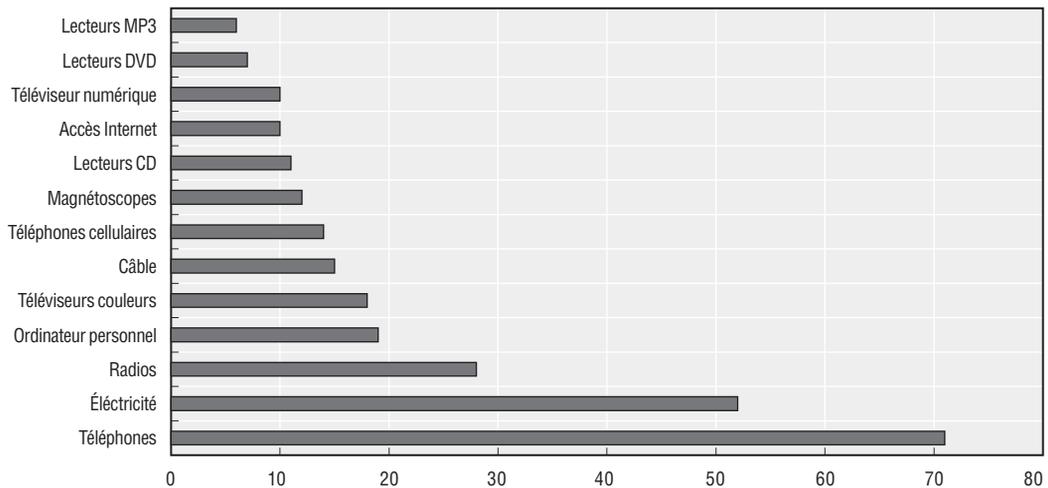
Comme on le précisera au chapitre 4, les autorités de protection du consommateur sont conscientes des problèmes liés au commerce international et œuvrent ensemble, au sein de divers forums, à la solution des problèmes rencontrés par les consommateurs. En outre, l'OCDE elle-même s'est efforcée, au cours de la décennie écoulée, de promouvoir des instruments permettant de traiter les problèmes posés aux consommateurs par les échanges internationaux.

### **Les nouvelles technologies**

Le développement et la diffusion rapide des technologies de l'information et des communications (TIC) ont grandement modifié l'éventail de biens et de services achetés par la population de même que les modalités d'acquisition. Non seulement la nature du panier habituel du consommateur a beaucoup changé, mais les nouvelles technologies apparaissent plus tôt sur le marché et sont adoptées plus vite. Alors qu'il a fallu 71 ans pour que plus de la moitié des ménages américains s'équipent d'un téléphone, l'Internet s'est diffusé dans une même proportion en un peu moins de dix ans (graphique 1.1).

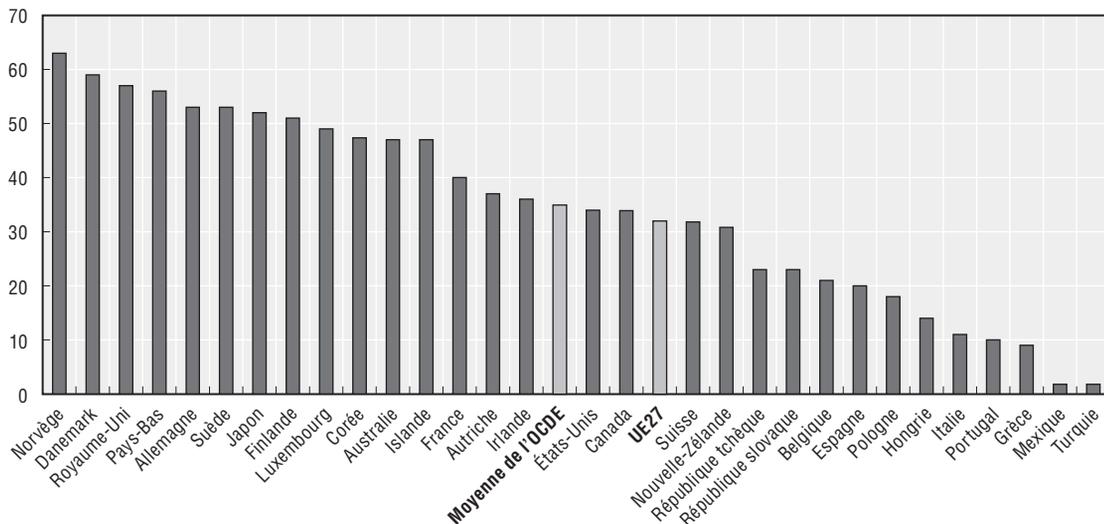
La mise au point rapide de nouveaux produits a beaucoup bénéficié aux consommateurs. Ainsi, l'Internet est devenu une plate-forme commerciale mondiale qui a transformé la façon dont les consommateurs découvrent et acquièrent des biens et des services. Dans la zone de l'OCDE, quelque 58 % des ménages disposaient d'un accès domestique à Internet en 2007 (OCDE, 2008c), tandis qu'en 2008 quelque 35 % des adultes ont commandé ou acheté des articles par cette voie (voir graphique 1.2).

Graphique 1.1. **Nombre d'années nécessaires pour que les grandes technologies atteignent 50 % des ménages américains**



Source : Thierer, Adam and Grant Eskelsen (2008), *Media Metrics: The True State of the Modern Media Marketplace*, The Progress & Freedom Foundation, Washington DC, Version 1.0, July 15, [www.pff.org/mediametrics/](http://www.pff.org/mediametrics/).

Graphique 1.2. **Pourcentage d'adultes commandant ou achetant des biens ou des services sur Internet en 2008 (sauf indication différente)**



Note : Les données portent sur 2008, sauf pour les pays suivants : Australie, 2007; Canada, 2007, Nouvelle-Zélande, 2006; Suisse, 2005; États-Unis, 2003. La moyenne OCDE représente la moyenne arithmétique simple des données disponibles.

Source : OCDE (2010), *base de données TIC*, OCDE, Paris, consultation le 11 janvier.

La réservation de billets d'avion et d'hôtel sur Internet augmente fortement, tandis que de nombreux autres produits – automobiles, alimentation, équipements ménagers et matériel électronique – sont également commercialisés en ligne. De plus, les téléphones mobiles deviennent omniprésents dans la société actuelle et les fournisseurs sans fil s'efforcent de faciliter le développement de nouveaux services de commerce mobile. Mais les nouvelles possibilités créent des difficultés inédites, à telle enseigne que la fraude sur Internet est devenue un sérieux problème. Aux États-Unis, 221 226 plaintes pour fraude en rapport avec Internet ont été déposées en 2007 auprès de la Commission fédérale du

commerce; c'est l'une des principales sources de contentieux (USFTC, 2008). Mais il y a d'autres sujets de préoccupation comme la « montée en gamme » dolosive, consistant à vendre à un consommateur qui achète un article des produits ou des services supplémentaires, sans l'informer adéquatement de leur nature ou de leur coût, le pourriel (messages électroniques commerciaux non sollicités), l'hameçonnage (qui consiste à contrefaire un site Internet légitime pour obtenir un numéro de carte de crédit, des renseignements bancaires, des mots de passe et/ou d'autres informations sensibles), le logiciel espion (qui recueille des informations à propos d'un utilisateur à son insu ou sans son consentement) et le logiciel malveillant (tel que « virus », « vers » ou « chevaux de Troie »). La société Ferris Research rapporte que le coût mondial du pourriel est à lui seul passé de 50 milliards USD en 2005 à 100 milliards USD en 2007 (selon l'Union internationale des télécommunications, 2008).

Pour que le consommateur bénéficie des avantages potentiels de l'Internet, il faut répondre aux préoccupations de protection de la vie privée et de sécurité. Selon une étude effectuée en 2007 par l'instance britannique de surveillance des pratiques commerciales (Office of Fair Trading), 3,4 millions de personnes étaient disposées à utiliser Internet, mais ne souhaitaient pas faire des achats en ligne en raison d'un manque de confiance ou de craintes concernant leur sécurité personnelle, ce qui les empêchait d'économiser de 175 à 350 millions GBP par an (UKOFT, 2007a).

Au-delà de la fraude, les nouvelles technologies soulèvent des questions pratiques et juridiques sans précédent. Dans le cas du commerce mobile, les consommateurs se servent de terminaux à petit écran qui ont une capacité limitée à donner des informations. En outre, les mineurs représentent désormais une proportion significative des utilisateurs de téléphones mobiles; cela pose des problèmes particuliers, par exemple lorsqu'ils nouent des opérations commerciales en mentant sur leur âge ou lorsqu'ils achètent des biens ou des services qui ne leur sont pas destinés. Enfin, le rôle et les obligations des opérateurs de service, des vendeurs par téléphone mobile et des parties en rapport ne sont pas clairs.

En définitive, la rapidité de mise au point de nouveaux produits va de pair avec une accélération de leur obsolescence. Ainsi, l'apparition de matériel informatique plus rapide et plus sophistiqué stimule les progrès en matière de nouveaux logiciels et *vice versa*. Dès lors, les ordinateurs et les systèmes d'exploitation plus anciens risquent de ne pouvoir gérer de nouveaux programmes, ce qui les rend obsolètes. Dans le domaine de la téléphonie mobile, par exemple, la première version d'un terminal mobile répandu d'envoi et de réception de messages électroniques doté d'une capacité téléphonique, obligeait les usagers à se servir d'un casque et de fils incommodes pour effectuer ou recevoir un appel. En l'espace de quelques mois, le fabricant a commercialisé une nouvelle série qui comportait un micro intégré (Manes 2003). Il est donc actuellement difficile au consommateur de savoir quand acheter un produit et même s'il convient de le faire, faute de savoir à quelle date un produit innovant sera lancé sur le marché ou à quel moment un autre pourrait devenir obsolète. On en a l'illustration avec la décision prise par Toshiba d'abandonner la mise au point et la fabrication de son format de stockage optique DVD à haute définition (DVD HD) en raison du succès de la technologie Blu-Ray (Toshiba toutefois assure toujours à l'intention des propriétaires de DVD HD un service d'assistance et d'après vente complet pour ces produits) (Toshiba 2008).

### **La croissance des services**

Une autre transformation importante des marchés est le rôle croissant des services et l'incidence des TIC sur la manière dont beaucoup sont proposés à la clientèle. Dans de nombreux pays de l'OCDE, plus de la moitié de la consommation des ménages est constituée actuellement de services, lesquels diffèrent des marchandises par nombre d'aspects importants (OCDE, 2007). Ils sont intangibles et souvent difficiles à évaluer avant l'achat (produits d'expérience) et parfois même après (produits de confiance). Les consommateurs doivent fréquemment se fier à l'expertise des prestataires. On peut citer les exemples des traitements médicaux, de la réparation automobile et des services d'entretien domestique (électricité et plomberie). En outre, de nombreux contrats lient la prestation de services spécifiques à la livraison de produits (c'est le cas de ceux combinant la vente d'un téléphone portable avec l'abonnement), ce qui brouille la distinction traditionnelle entre biens et services.

Autre différence essentielle entre les biens et les services : on ne peut restituer les seconds et, lorsqu'un problème se pose, il est souvent difficile d'obtenir un dédommagement. Ces caractéristiques peuvent rendre les services plus vulnérables aux pratiques frauduleuses et dolosives, surtout sur les marchés où il y a peu d'obstacles à l'entrée et à la sortie, comme celui de la rénovation des habitations. Les consommateurs doivent donc faire confiance à la personne ou à l'entreprise à laquelle ils achètent le service. La confiance découle éventuellement de la réputation et/ou de la possession d'une licence ou d'une accréditation. Sur ce dernier point, l'État peut jouer un rôle; il est aussi en mesure d'aider les consommateurs quand des difficultés surviennent, par exemple : i) en guidant le choix d'un prestataire de services, ii) en donnant aux consommateurs des droits et des protections, iii) en soutenant les services de conseil et/ou les mécanismes de résolution des litiges. Le chapitre 4 présente les outils de politique à l'égard des consommateurs dont disposent les pouvoirs publics.

Les TIC transforment la nature de certains services. L'un des exemples les plus remarquables est le marché des services financiers. Il y a 20 ans, la plupart des clients devaient se rendre à leur banque pour retirer des espèces. Ils remplissaient des chèques, recevaient des relevés bancaires mensuels par la poste et devaient physiquement effectuer des opérations très simples et récurrentes, comme le paiement mensuel de factures par courrier. Depuis lors, la conjonction de la déréglementation et du progrès technique a modifié de fond en comble les rapports entre consommateurs et institutions financières ainsi que les modalités d'exécution des opérations. Ainsi, les consommateurs utilisent de plus en plus Internet pour effectuer des opérations bancaires, régler les factures ainsi que pour acquérir des produits d'épargne et d'investissement complexes. Comme ils recourent aussi à des distributeurs automatiques de billets et à des cartes de débit pour leurs transactions financières, ils ont rarement besoin d'aller à la banque.

Cette facilité accrue donnée aux consommateurs leur pose néanmoins un certain nombre de problèmes importants. Il y a tout d'abord des coûts supplémentaires. Ainsi, au Canada, un arrêt de 1996 du Tribunal de la concurrence a ouvert à des prestataires autres que les institutions financières le marché des automates bancaires. Beaucoup de ces automates, communément qualifiés de machines « en marque blanche », se trouvent dans des zones peu fréquentées. Pour qu'ils soient rentables, le consommateur doit parfois acquitter une « redevance de commodité », qui s'ajoute aux frais habituels de tenue de

compte. La plupart des institutions financières traditionnelles appliquent aussi aux non-clients qui utilisent leur réseau une commission d'accès à celui-ci. Les consommateurs ont désormais davantage de moyens à leur disposition pour retirer de l'argent, mais doivent choisir avec soin l'endroit où le faire, car l'utilisation d'un automate n'appartenant pas à leur institution financière peut leur coûter plus de 6 CAD (Agence de la consommation en matière financière du Canada).

Des mesures ont été prises au Royaume-Uni à propos des frais bancaires. En 2006, l'instance officielle compétente (Office of Fair Trading) a contesté le montant des frais prélevés sur les détenteurs de cartes qui ne règlent pas la somme minimum prévue à l'échéance, dépassent la limite d'emprunt autorisée ou n'effectuent pas un paiement dû. À la suite de son intervention, les émetteurs de cartes ont accepté de réduire les frais facturés en cas de défaillance, la majorité le faisant à hauteur de près de 50 % (UKOFT, 2006a). La même instance a procédé à une étude approfondie de la tarification des opérations bancaires de détail et enquêté sur le caractère équitable de frais similaires facturés sur les comptes chèques (UKOFT, 2007b et UKOFT, 2007c). En Hongrie, l'autorité chargée de faire respecter la concurrence ([www.gvh.hu](http://www.gvh.hu)) a effectué, en 2006 et 2007, plusieurs enquêtes portant sur les pratiques commerciales utilisées dans la commercialisation des cartes de crédit. Des amendes ont été infligées quand il est apparu que les sociétés examinées n'avaient communiqué ni les informations concrètes de base, ni les conditions à remplir pour que les consommateurs obtiennent un crédit présenté par la publicité à taux zéro (GVH, 2009).

Au Chili, des mesures ont été prises à l'encontre des pratiques des grands magasins qui prélèvent, au titre d'opérations de crédit, des commissions supérieures aux taux contractuels et légaux. En Belgique, le Service public fédéral des affaires économiques a récemment présenté une proposition de loi visant à lutter contre les abus en matière de crédit à la consommation. Elle comporte les dispositions suivantes : i) interdiction de faire de la publicité pour les services de réaménagement de crédits; ii) limitation des avances de trésorerie; iii) majoration des amendes pour infraction aux règles du crédit à la consommation; iv) utilisation d'un imprimé d'information standardisé pour les offres de crédit; v) diffusion, dans les publicités en matière de crédit à la consommation, d'avertissements rappelant aux clients qu'il n'est pas gratuit (SPF Économie, 2009).

La transparence et la complexité des marchés de services financiers suscitent aussi des difficultés. En 2009, une étude de la Commission européenne sur les services de distribution a révélé que la manière dont les banques informent et conseillent leurs clients suscite des problèmes à grande échelle. Sont notamment visés le fréquent manque de clarté des renseignements donnés, l'opacité des commissions perçues et la nature des conseils prodigués (Van Dijk Management Consultants et Centre d'étude des politiques européennes, 2009). Au Royaume-Uni, une étude récente a fait apparaître les points suivants : i) les commissions au titre des frais bancaires sont peu transparentes; ii) leurs modalités de facturation sont complexes, de sorte qu'il est difficile pour le consommateur de prévoir à quel moment il devra les régler; iii) une proportion significative des consommateurs assujettis en sous-estime le montant et la fréquence (UKOFT 2008a, UKOFT, 2008b). En réaction à cette situation, des gouvernements ont décidé qu'il était dans l'intérêt public de supprimer ou de réduire certaines de ces commissions et ont agi en ce sens. La Finlande a adopté une série de réformes visant à mieux protéger les intérêts du consommateur. Ainsi, les prêteurs par SMS ne sont plus autorisés à facturer des commissions à la place des intérêts. On a considéré que les modalités d'imposition des

commissions constituait une disposition inéquitable des contrats (Agence de la consommation & Médiateur des consommateurs, 2009). En outre, les intérêts de pénalité dus au titre des retards de remboursement de plus de six mois ont été plafonnés.

Une série de problèmes analogues découle du prélèvement automatique sur les comptes chèques ou par carte de crédit des sommes dues par les consommateurs, dans le cadre des systèmes employés par les opérateurs de téléphonie mobile, les services collectifs et d'autres secteurs. Il en résulte certes une plus grande efficacité en matière de facturation et de paiement, mais, du fait de l'absence d'une étape de confirmation de la facturation par les consommateurs, beaucoup peuvent se montrer moins vigilants. Des frais supplémentaires, qui pourraient être aisément évités, risquent donc de passer inaperçus de même que des erreurs de facturation.

La sécurité des opérations électroniques constitue un autre problème important. La plupart des banques traditionnelles offrent maintenant des services en ligne et encouragent vivement les clients à y recourir en leur assurant la sécurité. Pourtant, des difficultés persistent sur ce point. Une enquête effectuée en 2007 au Canada a conclu que de nombreuses règles de sécurité étaient trop difficiles à suivre par les utilisateurs réguliers et que certains messages commerciaux concernant ce sujet induisaient en erreur (Mannan et van Oorschot, 2007). Il importe de définir clairement les obligations et les responsabilités des consommateurs, des institutions financières et des vendeurs, afin d'éviter la confusion et l'incompréhension quand des incidents se produisent. Ce point revêt une importance croissante en raison de l'augmentation de la collecte, du trafic et de l'usage illicite d'informations financières dans de nombreux pays de l'OCDE. C'est un domaine où les pouvoirs publics interviennent activement par la voie de la législation, de l'éducation et de la sensibilisation.

Les progrès des TIC ont aussi beaucoup concouru à la mise au point de nouveaux produits financiers adaptables aux besoins individuels des consommateurs et à l'évolution des circonstances. Mais ce sont souvent des instruments complexes, qui obligent les consommateurs à des décisions délicates mettant des avantages et des coûts en balance avec des considérations à long terme. Face à cette nouvelle réalité, on se demande évidemment si les consommateurs – même ceux ayant des connaissances financières – disposent des informations, des outils et des compétences permettant d'évaluer ces produits innovants. La crise due aux crédits immobiliers, qui a secoué les marchés financiers mondiaux en 2007-09, montre que beaucoup d'entre eux ne sont sans doute pas dans ce cas, d'où la nécessité éventuelle que l'État et d'autres parties prenantes agissent davantage en ce domaine.

### ***Nécessité d'un niveau plus élevé d'éducation et de maîtrise des savoirs fondamentaux***

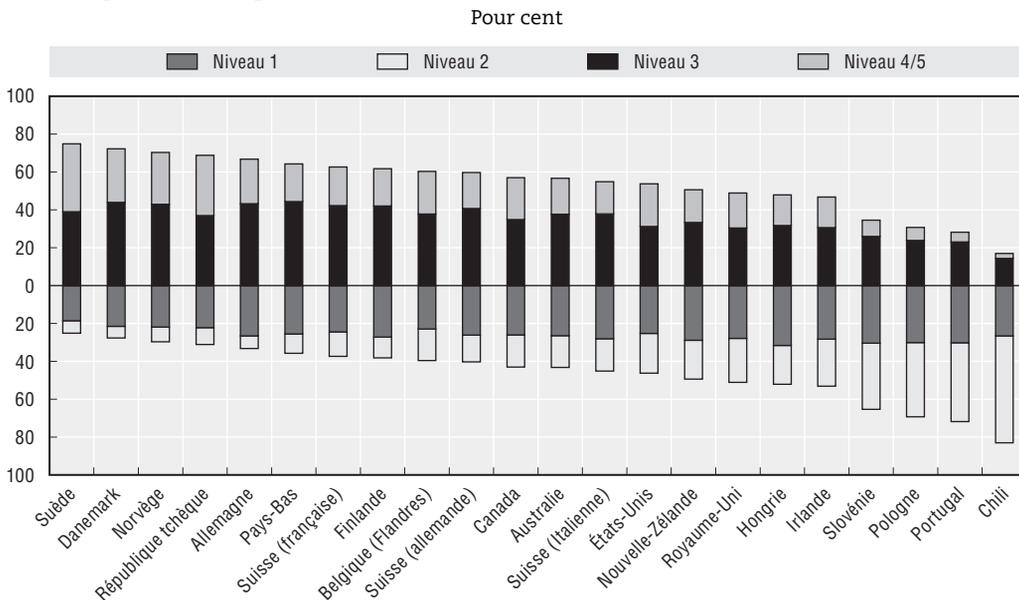
Comme la proportion de la population ayant suivi un enseignement supérieur augmente de façon générale dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2004, OCDE, 2008d), on pourrait croire que les consommateurs sont tout à fait en mesure d'opérer dans une économie devenue plus exigeante et dominée par l'information. Malheureusement, le niveau de maîtrise des savoirs fondamentaux est relativement bas. Des enquêtes effectuées dans de nombreux pays, pendant les années 1990, ont révélé que seule une petite proportion des répondants avait les compétences nécessaires pour maîtriser les nouveaux contrats standard destinés aux consommateurs, par exemple les contrats de location de voiture et d'assurance (voir graphique 1.3, niveaux 4/5.) On a estimé qu'un nombre plus élevé

(niveau 3) avait des compétences adaptées aux exigences de la vie quotidienne et du travail. Mais une proportion assez élevée de la population a partout été jugée peu en mesure de résoudre les problèmes du monde moderne (niveaux 1 et 2).

À cet égard, le marché des services financiers est particulièrement préoccupant. Le principe d'information y constitue souvent le fondement de la protection du consommateur. Pour que celui-ci fasse le bon choix, il doit donc être apte à lire et à comprendre des informations détaillées. Or, une évaluation effectuée au Canada de la lisibilité des documents financiers ordinaires a conclu que la quasi-totalité d'entre eux étaient « difficiles » ou « très difficiles » à lire. Les auteurs ont aussi constaté que la finalité première de la diffusion de documents était de respecter la réglementation, et non de donner aux consommateurs des renseignements dans une langue simple (Colbert, Carty et Beam, 1999). D'autres sont plus critiques : selon eux, les contrats actuels de services financiers sont dangereux pour les consommateurs, notamment parce que la communication d'informations est conçue de manière à semer la confusion au lieu d'informer (Warren, 2008). À propos des cartes de crédit, un observateur relève que, dans les années 1980, un contrat tenait habituellement sur une seule page; à partir du début des années 2000, les contrats ont dépassé les 30 pages, l'essentiel de l'augmentation résultant de l'adjonction de termes – tous en faveur des sociétés émettrices de cartes de crédit – difficiles à comprendre (Pacelle, 2004).

La conjonction d'un besoin accru de littératie des consommateurs et de la culture financière très limitée de certains met manifestement à l'épreuve les autorités qui souhaitent remédier à l'insuffisance d'informations concernant les marchés. Comme il est dit aux chapitres 2 et 4, la diffusion obligatoire d'informations, la fourniture d'outils techniques, tels que les calculateurs en ligne, et le fait de promouvoir des contrats rédigés

**Graphique 1.3. Pourcentage de la population âgée de 16 à 65 ans à chaque niveau quantitatif de maîtrise des savoirs fondamentaux, 1994-98**



Sources : OCDE et Statistique Canada (2000), *La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, Paris. Voir aussi OCDE et Statistique Canada (2005), *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'enquête sur la littératie des adultes*, OCDE et Statistique Canada, Paris et Ottawa.

simplement peuvent être utiles aux consommateurs; mais tout cela est de portée limitée si la littératie financière est faible. En outre, bien que l'éducation puisse améliorer la situation, on doit en reconnaître les limites. Selon une étude de Meza, Irlenbusch et Reynier (2008), les tentatives d'améliorer les aptitudes financières (c'est-à-dire le savoir et les compétences) risquent de ne pas se traduire par des résultats supérieurs; en effet, ce que les gens choisissent d'apprendre et ce qu'ils font de leurs connaissances dépendent peut-être surtout des attributs psychologiques qui leur sont propres et peuvent donc varier énormément malgré les efforts de formation des pouvoirs publics.

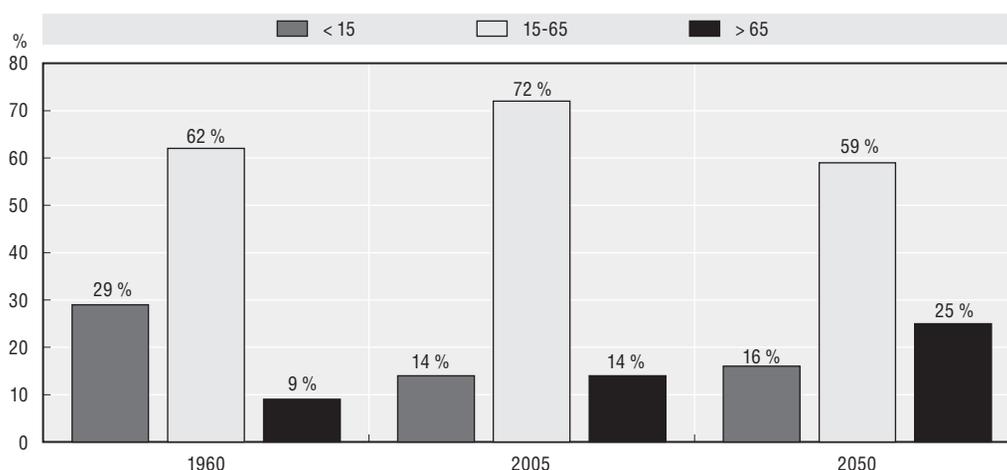
## Évolution des consommateurs

De même que le marché des biens et des services à consommer a changé depuis 20 ans, les caractéristiques propres aux consommateurs se sont modifiées. On peut établir des distinctions plus nettes entre les différentes catégories et on observe aussi une plus grande diversité de ces caractéristiques. Les principales transformations concernent la démographie, la gestion des finances des ménages et les contraintes de temps.

### La démographie des consommateurs

La structure d'âge des pays de l'OCDE change et devrait continuer d'évoluer à l'avenir. Comme l'indique le graphique 1.4, le pourcentage de consommateurs âgés de 65 ans et plus augmente sensiblement depuis 40 ans, alors que celui des personnes plus jeunes diminue. Il est prévu que cette tendance continue jusqu'en 2050 et que la proportion de personnes âgées dépasse alors 25 %. En valeur absolue, leur nombre passera de quelque 74 millions (en 1960) à 336 millions en 2050. Cela retient l'attention des autorités responsables en matière de consommation. En Corée, par exemple, une loi-cadre sur la protection du consommateur contient des dispositions spécifiques appelant à prendre des mesures préférentielles pour protéger les personnes âgées et certaines autres catégories jugées vulnérables (gouvernement coréen, 2007). Le gouvernement cherche les moyens d'aider la population âgée à faire des choix judicieux, à obtenir réparation et à garantir sa sécurité (Agence coréenne de protection des consommateurs, 2009).

Graphique 1.4. Répartition par âge (en années) de la population de l'OCDE en 1960, 2005 et 2050



Source : Nations Unies (non daté), *Perspectives de la population mondiale : La révision de 2006*, Nations Unies, <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, consulté le 8 décembre 2008.

L'un des problèmes est la vulnérabilité accrue des « seniors » face à certaines techniques de vente, comme le porte-à-porte. Au Japon, les incidents relatifs à des achats excessifs de biens et de services par des personnes âgées ont entraîné l'instauration en 2008 d'une nouvelle réglementation (METI, 2009). Elle permet aux consommateurs de résilier les contrats résultant de ventes au porte-à-porte dans un délai d'un an.

La capacité des seniors à adopter de nouvelles technologies et/ou à s'y adapter est aussi une source de préoccupation. Même si beaucoup en sont capables et y parviennent effectivement, nombre d'entre eux sont marginalisés. Certaines entreprises et certains secteurs ont pris des initiatives pour faire avancer les choses (UK Ofcom); mais c'est un domaine qui exige une attention constante. En effet, l'incapacité ou la réticence des personnes âgées à trouver et à utiliser les biens et les services qui pourraient leur être bénéfiques risque d'avoir des conséquences sérieuses. De plus, l'aptitude à se servir des nouvelles technologies pourrait les aider à surmonter les obstacles auxquels beaucoup seront confrontées quand leur mobilité diminuera (Statistique Canada, 2002).

Mais la question de l'aptitude à adopter et à employer la technologie ne se limite pas aux personnes âgées. Au Canada, par exemple, une étude, menée en 1999 à l'échelon provincial sur les étudiants des niveaux 5, 8 et 11, a abouti à la conclusion suivante : s'ils ont une bonne connaissance générale de la technologie, leurs connaissances et leurs compétences s'avèrent en général bien inférieures à ce qu'attendaient les éducateurs quand il s'agit d'utiliser des technologies spécifiques comme l'Internet ou un produit « tech » (Saskatchewan Éducation, 2001). Sur ce point, la tâche incombant aux autorités sera d'appréhender le degré auquel différentes catégories sociales suivent ou non le rythme du progrès technique et de rechercher les moyens de garantir que ceux qui n'en bénéficient pas ne soient pas laissés de côté. En Allemagne, les chemins de fer (la société Deutsche Bahn) avaient envisagé d'inciter les consommateurs à se servir des distributeurs de billets self-service en faisant payer un supplément à ceux qui achèteraient leurs billets aux préposés des guichets des gares. Mais la mesure a été abandonnée quand on s'est aperçu que les personnes physiquement diminuées avaient beaucoup de peine à utiliser ces distributeurs (ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection du consommateur, 2009).

À la faveur de la hausse des revenus familiaux, les jeunes, dont les dépenses sont presque entièrement discrétionnaires, sont devenus des consommateurs d'une importance croissante, bien que leur pourcentage dans la population diminue dans beaucoup de pays de l'OCDE. S'ils jouissent parfois d'un assez grand pouvoir d'achat discrétionnaire, ils n'ont peut-être pas les compétences et les connaissances nécessaires pour faire des choix fondés sur des informations solides et bien réfléchis. L'excès de confiance, par exemple, les conduit souvent à prendre de mauvaises décisions ou à s'exposer à des malversations. Ainsi, un rapport élaboré aux États-Unis sur l'usage fait par les étudiants universitaires des cartes de crédit conclut que beaucoup d'entre eux ont la responsabilité de prendre des décisions financières importantes pour la première fois de leur vie, alors qu'ils gèrent assez naïvement leur budget. Ils risquent donc peut-être davantage que les consommateurs expérimentés d'accumuler des dettes substantielles (notamment au moyen de cartes de crédit) (United States General Accounting Office, 2001). En outre, les adolescents sont sans doute vulnérables, parce que sensibles aux modes, aux tendances du moment et aux styles, ce qui peut les inciter à acheter des articles « dans le vent » ou populaires. Il est possible que ces facteurs expliquent en partie la vogue des téléphones portables chez les jeunes : des données empiriques en provenance de toutes les régions du monde montrent que les adolescents sont les plus enclins à adopter cette technologie (Geser, 2006).

Par ailleurs, les jeunes adultes, définis comme la population âgée de moins de 30 ans, doivent prendre, peut-être pour la première fois, beaucoup de décisions ayant des conséquences financières majeures et qui sont susceptibles d'exercer à long terme des effets sur leur bien-être. Il s'agit de louer ou d'acquérir un lieu d'habitation, d'acheter une automobile, d'avoir des enfants, de poursuivre des études supérieures coûteuses ou de commencer à épargner pour la retraite. Le fait que ces jeunes adultes rencontrent de plus en plus de difficultés pour avoir contracté des crédits à la consommation de montant significatif complique la situation; cela peut accroître encore les problèmes posés aux autorités (encadré 1.1).

### Encadré 1.1. Les emprunts et l'épargne des jeunes au Chili, au Danemark et en Finlande

#### Chili

En 2007, le Service national des consommateurs (SERNAC) et l'Institut national de la jeunesse (INJUV) ont réalisé une étude sur l'endettement des jeunes chiliens (SERNAC, 2009). Elle a montré que 1 237 191 personnes âgées de 15 à 29 ans (33.2 % du total) étaient endettées. Il est apparu que les niveaux d'endettement les plus élevés étaient liés à l'usage de cartes de crédit délivrées par les grands magasins (28.5 % des jeunes dans cette situation avaient au moins une carte et 69 % d'entre eux étaient endettés) et de cartes de crédit bancaires (7.8 % en avaient au moins une, dont 57.7 % étaient endettés). La plupart des jeunes chiliens endettés étaient âgés de 25 à 29 ans (51.4 %); à peu près 51 % venaient de finir leurs études secondaires, alors que 29.8 % étaient à l'université. La plus grande partie de l'endettement des jeunes était en rapport avec le logement, l'éducation et le paiement de crédits. Une moyenne de 45 % du montant de la dette des jeunes emprunteurs (c'est-à-dire 371 USD) était impayée. Il faut savoir que le crédit n'est pas mal vu au Chili, mais souvent considéré comme un indicateur de la croissance économique. Cela dit, le degré général d'endettement, largement imputable à la méconnaissance du système de crédit, inquiète les autorités chargées de protéger le consommateur.

#### Danemark

En 2008, le panel qui suit les questions monétaires et relatives aux retraites a effectué une étude sur les emprunts et l'épargne des personnes âgées de 18 à 25 ans (Money and Pension Panel, 2009). Elle montre, entre autres choses, que 49 % des jeunes danois ont contracté un emprunt pendant les deux années couvertes par cette recherche. En même temps, à peu près 76 % épargnaient. Les jeunes emprunteurs ont déclaré être endettés à hauteur de 58 000 DKK en moyenne. En général, les hommes sont plus endettés que les femmes. Un emprunteur sur trois environ (soit 16 % des danois âgés de 18 à 25 ans) a contracté à des conditions peu favorables; 86 % n'ont pas cherché de renseignements sur d'autres offres de prêts avant d'obtenir le leur. Enfin, quelque 73 % des jeunes danois ne savaient rien ou pas grand-chose du taux d'intérêt annuel de leurs emprunts, tandis que 64 % avaient acheté des marchandises à crédit en pensant que les taux étaient bas pour ce type d'opérations.

#### Finlande

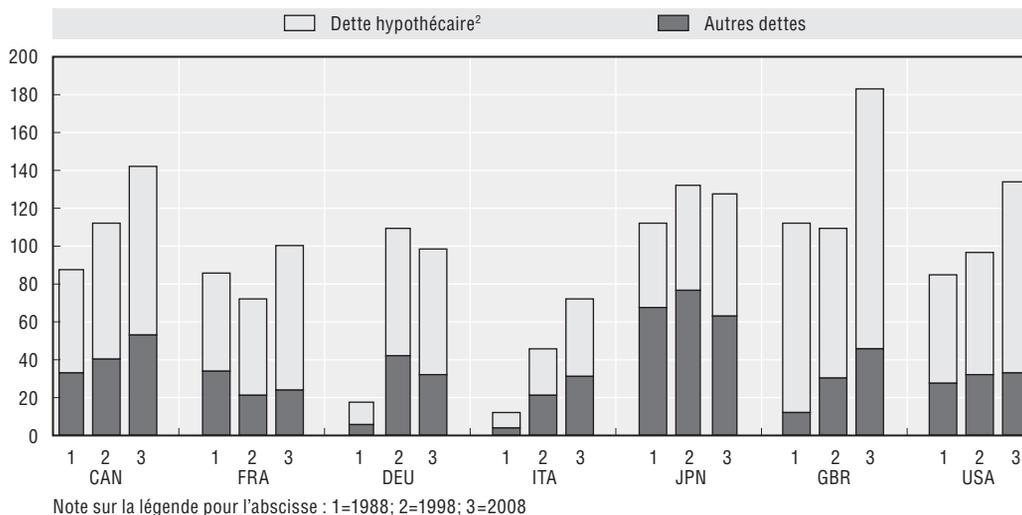
En 2008, l'institut national d'étude de la politique juridique a publié les résultats d'une analyse des difficultés de paiement liées aux prêts contractés par SMS (Valkama et Muttilainen, 2008). Elle a révélé que les 20 à 24 ans constituaient la catégorie la plus nombreuse (43 %) parmi les personnes endettées de cette façon. Des données résultant de recherches auprès de juridictions indiquent aussi que l'âge moyen des personnes éprouvant des difficultés de remboursement à cause des emprunts par SMS est de 26 ans. Il ressort d'une autre étude, effectuée par les services statistiques officiels, que le taux d'endettement est le plus élevé (189 % du revenu) dans les ménages où les personnes de référence sont âgées de 25 à 34 ans.

Sources : Money and Pension Panel (Denmark) (2009), *Money and Pension Panel Study of 18-25 Year-old's Consumer Loans and Savings*, October; SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), Communication, non publiée, au Secrétariat de l'OCDE; Valkama, Elisa and Vesa Muttilainen (2008), *Payment Difficulties Associated with SMS Loans*, National Research Institute of Legal Policy, [www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w\\_1.pdf](http://www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w_1.pdf).

## Les finances des ménages

Les récentes décennies ont été dans l'ensemble prospères et caractérisées par une expansion économique sans précédent. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les revenus se sont élevés et le patrimoine des ménages a nettement augmenté sous l'effet de l'appréciation des avoirs immobiliers et de la hausse du nombre de propriétaires, à quoi s'est ajoutée la valorisation d'autres actifs. Parallèlement, le rapport entre endettement des consommateurs et revenu disponible a progressé dans certains pays. Comme l'indique le graphique 1.5, ces tendances ont été souvent alimentées par l'endettement immobilier et par des emprunts à long terme en rapport, mais les autres formes d'endettement se sont aussi accrues dans la plupart des pays.

Graphique 1.5. **Endettement des ménages en 1988, 1998 et 2008<sup>1</sup>**



Notes : En France, aux États-Unis et au Japon, les données de 1988 ne sont pas comparables aux années suivantes en raison de changements des définitions ou des systèmes comptables. En Italie et au Japon, les données de 2008 n'étant pas disponibles, on a pris celles de 2007.

1. Encours en fin de période ou pourcentage du revenu disponible nominal.

2. Les données pour la France portent sur les emprunts à long terme; pour l'Italie, elles portent sur les emprunts à moyen et long terme.

Sources : OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2001/1, n° 69, OCDE Paris, juin, et OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Vol. 2009/1, n° 85, OCDE, Paris, juin.

Comme on l'explique au chapitre 2, les consommateurs peuvent adopter des comportements à courte vue quand il s'agit de questions financières et font trop confiance à leur capacité à gérer des dettes. Il y a donc lieu de se préoccuper de l'augmentation de l'endettement, car les risques de connaître des difficultés financières s'en trouvent accrus et les conséquences aggravées. Les problèmes survenus pendant la récente crise financière en sont l'illustration. Compte tenu de l'importance du sujet, la plupart des gouvernements ont pris des mesures de protection des consommateurs, qui vont d'obligations d'information à l'éducation et à des restrictions à l'égard de certaines pratiques de crédit.

Enfin, l'incapacité de beaucoup de consommateurs à épargner pour couvrir les besoins à long terme liés à leur cessation d'activité – lesquels risquent de porter dans de nombreux cas sur une période de 30 ans ou plus de retraite – ne constitue pas en soi un problème de

protection du consommateur; mais elle représente un défi supplémentaire pour les pouvoirs publics. Des actions de formation sont menées pour une meilleure sensibilisation à ce problème.

### **Contraintes de temps**

Les consommateurs se heurtent constamment à un autre obstacle, qui est de pouvoir prendre suffisamment de temps pour bien analyser le nombre croissant de propositions et de choix disponibles. Au Royaume-Uni, par exemple, la proportion de couples mariés ou cohabitants ayant des enfants à charge et dans lesquels les deux adultes travaillent est passée de 50 % dans les années 1980 à 62 % dans les années 1990 (UK Office for National Statistics, 2000). En 2008, quelque 81 % des adultes mariés ou cohabitants (72 % de femmes et 91 % d'hommes) ayant des enfants à charge exerçaient une activité professionnelle (UK Office for National Statistics, 2009). Dans ces conditions, les consommateurs pressés par le temps sont susceptibles de prendre des décisions essentielles i) en limitant les recherches; ii) en recherchant l'avis d'un intermédiaire; iii) en usant de l'approximation (c'est-à-dire au moyen d'une technique heuristique) ou iv) en renonçant à prendre une décision d'achat à cause de l'effort qui serait nécessaire pour chercher et évaluer correctement une proposition. On décrit, aux chapitres 2 et 3, comment ces réactions peuvent amener les consommateurs à prendre des décisions éventuellement coûteuses qu'ils risquent de regretter ensuite. Face à ces contraintes de temps, certains consommateurs recourent à des intermédiaires (comme les agences de voyages, les conseillers financiers et les courtiers en crédit immobilier). Leurs services peuvent être précieux en permettant de gagner du temps ainsi qu'en aidant les consommateurs à mieux s'informer et à prendre de meilleures décisions; à condition bien sûr qu'ils agissent comme d'honnêtes courtiers, non enclins à pousser à l'achat ou à recommander des produits trop chers, générateurs de commissions supérieures.

Les contraintes de temps sont aussi un facteur important quand les consommateurs ont un problème à propos d'une marchandise ou d'un service. Si la solution demande énormément de temps, il est possible qu'ils hésitent à se plaindre ou à chercher à obtenir un dédommagement. En outre, il peut être concrètement impossible de faire des réclamations à propos d'opérations de montant relativement modeste, du fait des frais, du temps que cela exige et de la complexité des procédures juridiques.

## **Conclusions**

Comme on vient de l'indiquer, les changements dynamiques du marché, entraînés par le progrès technique, l'ouverture des marchés et la réglementation, ont beaucoup bénéficié au consommateur en mettant à sa disposition une plus large gamme de produits innovants émanant d'entreprises plus diverses. Toutefois, sur ces marchés plus dynamiques, celui-ci se heurte à de nouveaux obstacles, tandis que la nature des problèmes que les autorités compétentes doivent résoudre a changé. En matière de protection du consommateur, l'augmentation des échanges et le développement d'Internet ont donné de nouvelles possibilités, mais aussi accentué le besoin d'une coopération internationale pour déceler et traiter plus efficacement les difficultés qu'il rencontre, surtout celles de nature transfrontière.

La plupart des pays de l'OCDE mettent davantage l'accent sur les politiques et les programmes qui peuvent aider le consommateur à prendre des décisions plus judicieuses en favorisant la transparence du marché ainsi qu'en donnant des informations et des

indications sur les moyens i) de mieux décider ; ii) d'éviter les problèmes, et iii) d'obtenir satisfaction quand les marchandises ou les services ne sont pas conformes aux attentes. Les mesures prises pour placer ainsi le consommateur davantage en position de force ont une autre explication : les pouvoirs publics reconnaissent de plus en plus que des consommateurs confiants et informés, prenant des décisions bien pensées, sont de puissants facteurs d'innovation, de productivité et de concurrence.

Au vu de l'évolution rapide des marchés et de son incidence, éventuellement forte, sur le consommateur, il est indispensable que les pouvoirs publics soient en mesure de discerner et de mesurer les sources et les exemples des préjudices qu'il subit (voir chapitre 3). Certes, ils disposent de toute une série d'instruments pour corriger les défaillances du marché quand elles se produisent (voir chapitre 4), mais il est indispensable que toute décision soit fondée sur des preuves solides et objectives ainsi que sur une évaluation soigneuse des possibilités de correction (voir chapitre 5). Il faut donc absolument comprendre comment les marchés fonctionnent et comment le consommateur se détermine. Le chapitre 2 apporte un éclairage sur ce point; il examine comment les conclusions des travaux sur l'économie de l'information contribuent à déterminer à quel moment un problème va probablement se poser et causer un préjudice maximum; et aussi comment l'économie comportementale peut permettre de mieux appréhender l'attitude du consommateur.

## Références

- Agence coréenne de protection des consommateurs (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Agence de la consommation en matière financière du Canada (non daté), *Activités bancaires et assurances : Frais associés aux guichets automatiques*, [www.fcac-acfc.gc.ca/fra/consommateurs/bancassurance/abmfees/abmfees-fra.asp](http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/consommateurs/bancassurance/abmfees/abmfees-fra.asp), consulté le 15 mai 2009.
- Agence de la consommation & Médiateur des consommateurs (Finlande) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Banque mondiale (2008), *World Trade Indicators 2008*, Banque mondiale, [www.worldbank.org/wti2008](http://www.worldbank.org/wti2008), consulté le 8 décembre.
- CNUCED (non daté), *Manuel de statistiques de la CNUCED2008*, <http://stats.unctad.org/handbook>, consulté le 8 décembre 2008
- Colbert, Judith A., Hélène Carty and Paul Beam (1999), *Practice: Assessing Financial Documents for Readability*, in Kerton, Robert R. (éd.), *Consumers in the Financial Services Sector*, vol. 1 of research papers prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.
- Geser, Hans (2006), *Pre-teen phone adoption: consequences for later patterns of phone usage and involvement*, University of Zurich: Institute of Sociology, Zurich, April, [http://socio.ch/mobile/t\\_geser2.pdf](http://socio.ch/mobile/t_geser2.pdf).
- Gouvernement coréen (2007), *Framework Act on Consumer Protection*, [www.kca.go.kr/web/img/eng/10\\_1%20FRAMEWORK%20ACT%20ON%20CONSUMER.doc](http://www.kca.go.kr/web/img/eng/10_1%20FRAMEWORK%20ACT%20ON%20CONSUMER.doc).
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hongrie) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Industrie Canada (non daté), *Défis consommateurs et solutions : les guichets automatiques indépendants*, [www.consumerinformation.ca/app/oca/ccig/consumerChallenge.do?consumerChallengeNo-43&language-fre](http://www.consumerinformation.ca/app/oca/ccig/consumerChallenge.do?consumerChallengeNo-43&language-fre), consulté le 15 mai 2009.
- Manes, Stephan (2003), *Early Adopters: Geeks or Pioneers?*, itWorldCanada, 2 mai, [www.itWorldCanada.com](http://www.itWorldCanada.com).
- Mannan, Mohammad and P.C. van Oorschot (2007), *Security and Usability: The Gap in Real-World Online Banking*, School of Computer Science, Carleton University, Carleton, [www.ccs.carleton.ca/paper-archive/mannan-nspw07.pdf](http://www.ccs.carleton.ca/paper-archive/mannan-nspw07.pdf).

- Meza, David de, Bernd Irlenbusch and Diane Reyniers (2008), *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective*, Consumer Research Report CPR69, UK Financial Services Authority, [www.fsa.gov.uk/pages/Library/research/Consumer](http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/research/Consumer).
- Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI) (Japon), 2009, Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection du consommateur (Allemagne) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Money and Pension Panel (Danemark) (2009), *Money and Pension Panel Study of 18-25 Year-old's Consumer Loans and Savings*, October.
- Nations Unies (non daté), *Perspectives de la population mondiale : révision 2006*, Nations Unies, sur <http://esa.un.org/unpp/index.asp>, consulté le 8 décembre 2008.
- OCDE (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2001/1, n° 69, OCDE, Paris, Juin.
- OCDE (2004), *Regards sur l'éducation 2004 : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/edu](http://www.oecd.org/edu).
- OCDE (2007), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, volume 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *L'OCDE en chiffres : 2008*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/INFIGURES](http://www.oecd.org/INFIGURES).
- OCDE (2008b), *Renforcer la concurrence dans les télécommunications : protéger et autonomiser les consommateurs*, OCDE, Paris, DSTI/ICCP/CISP(2007)1.
- OCDE (2008c), *Profil statistique destiné à la réunion ministérielle sur « le futur de l'économie internet »*, OCDE, Paris, DSTI/ICCP(2007)21.
- OCDE (2008d), *Regards sur l'éducation 2008 : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/edu](http://www.oecd.org/edu).
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2009/1, n° 85, OCDE, Paris, Juin.
- OCDE (2010), *Base de données TIC*, OCDE, Paris, consultée le 11 janvier.
- OCDE et Statistique Canada (2000), *La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE et Statistique Canada (2005), *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, OCDE et Statistique Canada, Paris et Ottawa.
- Pacelle, Mitchell (2004), *Fine Print: Growing Profit Source for Banks: Fees From Riskiest Card Holders*, Wall Street Journal, July 12 juillet.
- Saskatchewan Éducation (2001), *Provincial Learning Assessment in Technological Literacy*, Saskatchewan Éducation, [www.education.gov.sk.ca/PLAP](http://www.education.gov.sk.ca/PLAP).
- SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- SPF Économie, P.M.E., *Classes moyennes et Énergie (SPF Économie) (Belgique) (2009)*, Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Statistique Canada (2002), *Un profil de l'incapacité au Canada, 2001*, Cat. n° 89-577, Décembre, [www.statcan.gc.ca/pub/89-577-x/index-fra.htm](http://www.statcan.gc.ca/pub/89-577-x/index-fra.htm).
- Thierer, Adam and Grant Eskelsen (2008), *Media Metrics: The True State of the Modern Media Marketplace*, The Progress & Freedom Foundation, Washington DC, Version 1.0, July 15, [www.pff.org/mediametrics/](http://www.pff.org/mediametrics/).
- Toshiba (2008), *Company Remains Focused on Championing Consumer Access to High Definition Content*, 19 February, [www.toshiba.co.jp/about/press/2008\\_02/pr1903.htm](http://www.toshiba.co.jp/about/press/2008_02/pr1903.htm).
- UK Ofcom (non daté), *Exploring how manufacturers, suppliers and retailers address the needs of older and disabled people: what are the barriers and drivers?*, [www.ofcom.org.uk/research/usability/older\\_disabled](http://www.ofcom.org.uk/research/usability/older_disabled), consulté en September 2009.
- UK Office for National Statistics (2000), *Social Trends*, n° 30, 2000 edition, [www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_social/st30v8.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/st30v8.pdf).
- UK Office for National Statistics (2009), *Social Trends*, n° 39, 2009 edition, [www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_social/Social\\_Trends39/Social\\_Trends\\_39.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends39/Social_Trends_39.pdf).
- UKOFT (2006b), *Research on impact of mass marketed scams*, OFT883, UKOFT, [www.ofc.gov.uk/shared\\_ofc/reports/consumer\\_protection/oft883.pdf](http://www.ofc.gov.uk/shared_ofc/reports/consumer_protection/oft883.pdf).

- UKOFT (2007a), *Internet Shopping: An OFT Market Study*, OFT921, UKOFT, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/consumer\\_protection/offt921.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/offt921.pdf).
- UKOFT (2007b), *OFT announces « quick fix » on bank charges will disadvantage consumers*, Press release 54/07, 29 March, [www.offt.gov.uk/news/press/2007/54-07](http://www.offt.gov.uk/news/press/2007/54-07).
- UKOFT (2007c), *OFT launches test case on unauthorised overdraft charges*, Press release 107/07, 26 July, [www.offt.gov.uk/news/press/2007/106-07](http://www.offt.gov.uk/news/press/2007/106-07).
- UKOFT (2008a), *Personal current accounts market study: a consultation paper*, OFT1005con, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/financial\\_products/offt1005con.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/financial_products/offt1005con.pdf).
- UKOFT (2008b). *Personal current accounts in the UK: An OFT market study*, OFT1005, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/financial\\_products/OFT1005.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/financial_products/OFT1005.pdf).
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2006a), *Following success on credit card default charges – OFT turns attention to bank current accounts*, Press release 130/06, 6 September, [www.offt.gov.uk/news/press/2006/130-06](http://www.offt.gov.uk/news/press/2006/130-06).
- Union internationale des télécommunications (2008), *ITU Study on the Financial Aspects of Network Security: Malware and Spam*, [www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-study-financial-aspects-of-malware-and-spam.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-study-financial-aspects-of-malware-and-spam.pdf).
- United States General Accounting Office (2001), *College Students and Credit Cards*, [www.gao.gov/new.items/d01773.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d01773.pdf).
- USFTC (United States Federal Trade Commission ) (2008), *Consumer Fraud and Identity Theft Complaint Data, January-December 2007*, USFTC, [www.consumer.gov/sentinel/pubs/top10fraud2007.pdf](http://www.consumer.gov/sentinel/pubs/top10fraud2007.pdf).
- Valkama, Elisa and Vesa Mutttilainen (2008), *Payment Difficulties Associated with SMS Loans*, National Research Institute of Legal Policy, [www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w\\_1.pdf](http://www.optula.om.fi/uploads/o0xn4w_1.pdf).
- Van Dijk Management Consultants and Centre for European Policy Studies (2009), *Data collection for prices of current accounts provided to consumers*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/prices\\_current\\_accounts\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/prices_current_accounts_report_en.pdf).
- Warren, Elizabeth (2008), *Product Safety Regulation as a Model for Financial Services Regulation*, *Journal of Consumer Affairs* 42 (3) 452-460.
- Wilson, C. and C. Waddams-Price (2005), *Irrationality in Consumer's Switching Decisions: When More Firms Mean Less Benefit*, CCP Working Paper 05-04, ESRC Centre for Competition Policy, University, East Anglia.

## Chapitre 2

# Les fondements économiques de la politique à l'égard des consommateurs

*Ce chapitre examine les fondements économiques de la politique à l'égard des consommateurs. Il expose les principaux éléments qui distinguent une démarche économique d'autres approches (comme celles basées sur le droit) dans lesquelles le raisonnement économique joue un rôle moins important ou même nul. Il évoque aussi la place de la politique à l'égard des consommateurs dans la théorie néo-classique et les résultats des nouvelles recherches sur les décisions du consommateur dans le cadre de l'économie comportementale.*

## Introduction

L'analyse économique est utile pour déterminer les domaines dans lesquels une intervention de l'État sur le marché pour défendre le consommateur se justifie probablement et elle peut donner des indications sur les formes d'intervention les plus efficaces. La théorie économique standard soutient que le libre jeu du marché produit habituellement le meilleur résultat possible pour le consommateur, mais reconnaît aussi un certain nombre de défaillances possibles du marché. L'absence de concurrence pouvant conduire à un dysfonctionnement de celui-ci, les États interviennent pour faire en sorte qu'elle s'exerce. Lorsque les consommateurs ne disposent pas d'une information complète à propos des produits et des prix, c'est une autre source importante de déficience du marché. Les dysfonctionnements dus à l'absence d'informations sont un élément central de la politique de protection du consommateur. La forme peut-être la plus familière de défaillance du marché est ce que les économistes appellent les « externalités ». Une externalité existe quand le comportement d'une entreprise (ou d'un consommateur) a des effets sur des tiers qui ne participent pas à une décision économique et dont les intérêts ne sont pas pris en compte. L'exemple classique est la pollution, mais des problèmes comme le marketing envahissant et l'insuffisante sécurité des données constituent aussi des externalités qui peuvent justifier l'intervention de la politique à l'égard des consommateurs.

La protection du consommateur complète la politique de concurrence, mais ces deux formes de l'action publique se recoupent aussi, puisqu'une mesure de protection du consommateur peut influencer sur la concurrence et *vice versa*. Bien qu'elles aient pour objectif commun de promouvoir le bien-être du consommateur, elles diffèrent par leurs techniques et leur focalisation. La politique de concurrence cherche à assurer une forte rivalité entre vendeurs, afin d'offrir aux consommateurs davantage de choix et des prix inférieurs.

Le consommateur joue un rôle essentiel dans le mécanisme de la concurrence, par la discipline qu'il impose aux entreprises en redéployant ses dépenses vers celles qui répondent le mieux à ses besoins et à ses desiderata. Une politique permettant aux consommateurs de faire des choix en connaissance de cause est donc aussi un facteur de concurrence. Une politique de concurrence efficace concourt à protéger le consommateur, tandis qu'une politique de consommation efficace peut contribuer à l'exercice de la concurrence.

En disciplinant le marché, la concurrence peut dissuader les entreprises de s'engager dans des pratiques trompeuses ou dolosives, préjudiciables aux consommateurs. Mais si la concurrence est une condition nécessaire à la maximisation du bien-être des consommateurs, elle n'est pas toujours suffisante. Il arrive que des marchés concurrentiels ne parviennent pas à imposer assez de discipline et à empêcher les entreprises d'adopter des comportements, tels que la tromperie, qui nuisent aux consommateurs (ce point est précisé au chapitre 3).

La première partie de ce chapitre expose les éléments de base de la théorie économique sur lesquels s'appuie la politique de consommation; elle insiste sur le rôle joué par l'information, tant pour susciter des défaillances du marché que pour les corriger. Cette conception repose sur le modèle néo-classique du comportement économique, selon lequel les consommateurs connaissent leurs préférences et usent de moyens cohérents pour les satisfaire. La deuxième partie examine comment on peut utiliser les résultats du nouveau courant d'économie comportementale pour mieux comprendre la façon dont les consommateurs opèrent réellement sur les marchés. À partir des résultats et des intuitions de la recherche psychologique sur le mode de décision des consommateurs, l'économie comportementale tempère certaines hypothèses fondamentales des modèles traditionnels. Certaines conséquences de cette vision des choses sur la politique de consommation sont également analysées.

Le cadre analytique présenté dans ce chapitre sert de toile de fond aux principaux éléments du manuel de la politique à l'égard des consommateurs exposés dans les autres chapitres du rapport :

- Le chapitre 3 décrit comment discerner et mesurer les préjudices économiques découlant des défaillances du marché.
- Le chapitre 4 décrit les instruments dont on dispose pour remédier à ces défaillances et les moyens de les utiliser.
- Le chapitre 5 présente un cadre qui peut aider les gouvernements à décider quand l'action est justifiée et, si c'est le cas, la forme qu'elle doit prendre.

## La conception conventionnelle

La défaillance du marché est la principale justification des interventions de politique à l'égard des consommateurs. La science économique permet l'analyse systématique des points suivants : i) définition d'une organisation idéale du marché qui maximise le bien-être du consommateur; ii) appréciation des écarts entre la réalité et cet idéal, pour déterminer quand et dans quelle mesure le consommateur subit un préjudice; iii) évaluation des effets probables de divers remèdes sur le marché en général et sur le consommateur en particulier.

L'idéal du modèle néo-classique est le « marché parfaitement concurrentiel ». Sur celui-ci, les prix sont déterminés par une vigoureuse concurrence, tandis qu'acheteurs et vendeurs disposent d'informations complètes à propos de tous les produits disponibles, y compris leurs prix et attributs. On suppose qu'entreprises et consommateurs agissent dans leur intérêt propre et savent quels biens ou services leur donneront le plus satisfaction; il est possible qu'ils commettent des erreurs, mais on fait l'hypothèse qu'elles sont aléatoires et n'ont pas d'effets significatifs sur le résultat global. Une concurrence parfaite aboutit à des résultats tels que tous les consommateurs jugeant un bien ou un service d'une valeur supérieure au coût pour la société de la production de ce bien ou de la prestation de ce service l'achètent à un prix qui reflète son coût social de production.

Un marché parfaitement concurrentiel constitue au mieux une référence utile pour évaluer les marchés réels et les actions possibles de politique publique. Il n'a rien à voir avec la réalité des marchés modernes où l'information est loin d'être complète. Comme on le précise au chapitre 1, les économies de marché actuelles posent des problèmes complexes aux consommateurs, en raison de la multiplicité des choix possibles et d'une

masse d'informations souvent déconcertante. Pour se procurer et digérer ces informations, le consommateur doit consacrer de l'argent, du temps et des efforts; prendre des décisions en exige encore plus.

Ces faits ont amené les économistes à élaborer un modèle plus réaliste du comportement des entreprises et des consommateurs. À partir d'importants travaux théoriques datant des années 1960 et 1970, les économistes ont élargi la théorie néo-classique standard et considéré l'information comme une ressource rare pouvant être analysée de façon similaire à d'autres produits du marché. Cette idée a été le point de départ de quantités d'études diverses qui ont précisé comment l'imperfection de l'information expliquait l'interaction des acheteurs et des vendeurs qui génère les résultats observés des marchés. Il faut bien voir que le terme « imparfait », pris dans cette acception, ne signifie pas que l'information soit nécessairement erronée; il veut plutôt dire que les consommateurs ne savent pas tout ce que l'on peut savoir des attributs et des prix de l'ensemble des produits du marché.

Selon le paradigme de l'économie de l'information, les consommateurs recherchent toutes les informations utiles. Comme cette recherche est coûteuse et prend du temps, ils n'obtiennent généralement pas toutes les informations disponibles avant d'acheter un bien ou un service. Ils prennent les meilleures décisions possibles compte tenu des renseignements en leur possession, mais ce ne sont pas celles qu'ils auraient prises s'ils avaient été pleinement informés. De même, le comportement des entreprises est influencé par le coût d'acquisition et de diffusion de l'information. Les entreprises tiennent compte du coût de la communication avec les consommateurs pour décider, entre autres choses, que produire, quels prix fixer, où s'implanter, si et comment faire de la publicité et de quelle façon étiqueter leurs produits.

Promouvoir des marchés concurrentiels joue un rôle central dans ce contexte, car cela peut être le meilleur moyen de renseigner efficacement les consommateurs. Les entreprises se font concurrence en les informant au moyen de publicités et d'autres techniques de marketing, de même qu'en proposant les divers services et produits qui conviennent le mieux à leurs préférences.

Néanmoins, les lacunes inévitables de l'information qui existent sur les marchés peuvent conduire à des inefficiences et infliger aux consommateurs des préjudices que la concurrence ne peut suffire à compenser. Y remédier augmenterait donc sensiblement le bien-être du consommateur. Comme le faisait observer l'un des premiers auteurs des études en ce domaine, « l'économie de la protection du consommateur, c'est l'économie de l'information » (Shapiro, 1983). Cette remarque est peut-être un peu exagérée, sachant que des problèmes de protection du consommateur peuvent survenir pour d'autres raisons; mais elle souligne l'importance, pour la qualité d'élaboration et d'application d'une politique de la consommation, d'une bonne connaissance de l'économie de l'information. Parmi les principaux éléments de cette dernière figure la compréhension du mode de génération et d'utilisation de l'information, des défaillances du marché qui peuvent apparaître à cause de l'imperfection des flux d'information et des actions de la puissance publique susceptibles d'améliorer la situation.

En traitant les dysfonctionnements du marché, on doit prendre garde à la manière dont les entreprises réagiront à la réglementation et aux mesures prises pour la faire respecter. Ces dernières peuvent influencer sur ce qu'elles décident de produire, sur les prix qu'elles fixent et sur leur mode de communication avec les consommateurs. Les réactions à la réglementation peuvent en émousser les effets et rendre plus difficile la réalisation des

but poursuivi par les autorités. Il arrive aussi que les entreprises surréagissent en s'efforçant d'éviter de se mettre en infraction, deviennent excessivement prudentes ou même se retirent complètement, tout cela ayant une incidence négative sur les marchés et les consommateurs.

### **La fourniture de l'information, sa recherche et son utilisation par le consommateur**

Pour prendre des décisions, les consommateurs s'appuient sur toutes sortes d'informations, dont celles provenant de l'observation et de l'usage du produit, de relations et de la famille, d'entreprises, par la voie de la publicité et d'autres activités de marketing, ainsi que de tiers comme l'État, certains intermédiaires et des organisations indépendantes.

La quantité et la valeur des renseignements obtenus par observation directe et du fait de décisions d'achat antérieures varient en fonction de la nature du produit ou du service et des qualités spécifiques qui lui sont prêtées. La catégorisation des produits ou de leurs attributs est habituellement la suivante :

- *Les biens de recherche* : ceux dont on peut observer et vérifier les attributs et les qualités avant l'acquisition, par exemple la couleur d'un costume.
- *Les biens d'expérience* : ceux dont on ne peut observer les attributs et les qualités qu'après usage. Pour reprendre l'exemple du costume, sa durabilité peut correspondre à cette catégorie.
- *Les biens de confiance* : ceux dont l'acheteur ne peut déterminer les attributs ou les qualités, même après acquisition et utilisation. Ainsi, un seul consommateur n'est pas en mesure de juger, à partir de son expérience personnelle, si un supplément vitaminé censé réduire le risque de cancer a effectivement cette propriété.

Pour les biens d'expérience et de confiance, il existe souvent « une asymétrie de l'information » entre vendeurs et acheteurs, les premiers connaissant mieux les caractéristiques et la qualité des produits que les seconds. Tant les consommateurs que certains vendeurs – en général ceux d'articles de qualité supérieure – ont intérêt à ce que cette asymétrie diminue grâce à une meilleure information. À la limite, l'asymétrie de l'information conduit éventuellement à une défaillance du marché quand les vendeurs de produits de grande qualité ne peuvent donner des renseignements crédibles au consommateur; on se trouve alors dans un marché où seuls des produits de qualité médiocre sont vendus. Ce phénomène a été étudié par Akerlof à l'occasion d'une analyse du marché des voitures d'occasion (Akerlof, 1970). On considère que l'inaptitude des vendeurs à bien faire la distinction entre les véhicules d'occasion de qualité et ceux en mauvais état (souvent qualifiés de « rossignols ») a pour effet de faire disparaître le marché des véhicules de qualité supérieure.

Remarque importante : les consommateurs et les vendeurs de biens de qualité élevée étant incités à résoudre le problème des « rossignols », les acteurs privés du marché trouvent souvent des solutions. On peut citer, par exemple, les marques de fabrique, la renommée des produits et les tiers qui fournissent des informations.

### **Publicité et marketing**

La publicité, l'étiquetage et le marketing constituent des sources importantes d'information du consommateur. La publicité remplit une fonction très importante consistant à décrire le prix, la localisation et les caractéristiques physiques des biens; en outre, il a été démontré que les publicités sincères sur le caractère sain et sûr d'un produit donnaient des renseignements utiles. Les entreprises se servent aussi de la publicité et

d'autres investissements promotionnels pour constituer un capital de notoriété, dans le but de faire connaître la qualité et la valeur des produits proposés à la vente (Beales et al. 1981 et Rubin 2004). La logique de cette démarche est qu'elles ne consacraient pas beaucoup d'argent à la promotion si la plupart des consommateurs ayant essayé le produit n'en étaient pas satisfaits et ne le rachetaient pas ou dissuadaient d'autres de l'acquérir. Le consommateur peut donc se fier à cette notoriété pour juger la qualité des produits d'une entreprise. Cette méthode est sans doute la plus efficace quand il s'agit de produits dont le consommateur peut apprécier la qualité après l'acquisition et pour lesquels les entreprises comptent sur un renouvellement des achats. Elles utilisent aussi les termes des contrats, tels que les garanties et les promesses de remboursement, pour persuader le consommateur d'employer leurs produits.

En tant que source d'information, la publicité comporte des limites évidentes. Les entreprises ne disant que ce qui va dans leur intérêt, elle est biaisée. Mais on a des preuves solides que le consommateur est généralement sceptique à son égard (Calfée et Ringold, 1994). Les entreprises ne se contentent pas d'insister sur les aspects positifs ou d'éviter de mentionner les autres; il arrive qu'elles pratiquent une publicité trompeuse. Ce procédé, évoqué plus loin, peut amener le consommateur à faire des achats ou à prendre d'autres initiatives qui lui portent préjudice.

### **Les sources d'information émanant de tiers**

Les consommateurs s'appuient aussi sur des informations émanant de tiers, décrites plus loin aux chapitres 3 et 4. Ces sources comprennent des organismes qui présentent les résultats de tests sur des articles de consommation, effectués en toute indépendance, des entités professionnelles, comme les « Better Business Bureaus » (voir, par exemple, [www.bbb.org](http://www.bbb.org)), les régulateurs nationaux et d'autres autorités publiques, qui informent directement le consommateur ou valident les déclarations faites par des parties privées au moyen, par exemple, de marques de confiance (voir encadré 2.1). En outre, Internet alimente une large gamme d'informations émanant de tiers, notamment les évaluations en ligne de produits proposées par les consommateurs eux-mêmes sur des sites comme Amazon (voir [www.amazon.com](http://www.amazon.com)), eBay (voir [www.ebay.com](http://www.ebay.com)) et Epinions (voir [www.epinions.com](http://www.epinions.com)) (Ghosel et Panagiotis 2006). Enfin, le bouche à oreille peut être une source essentielle de renseignements.

Lorsqu'un consommateur obtient une information émanant de tiers, il doit en évaluer la fiabilité. Il peut, par exemple, prendre en considération la dimension du marché concerné, le degré d'expertise qu'une source possède pour évaluer le produit en question et son indépendance. S'il est amené à croire qu'une source est indépendante, alors qu'elle ne l'est pas vraiment, cela peut lui porter préjudice. C'est particulièrement vrai si cette source fournit des données inexactes ou trompeuses. Pour apprécier l'indépendance, le consommateur a intérêt à connaître la source de financement de la partie d'où émanent les informations. Certaines sont financées par les professionnels, par l'État ou par le consommateur lui-même (par abonnement ou sous des formes analogues).

### **Les intermédiaires de marché**

Les consommateurs acquièrent un certain nombre de biens et de services en passant par des intermédiaires, comme les courtiers en crédit immobilier et en opérations financières, les services de référencement en ligne et les sites d'enchères. À commencer par Grossman (1981) et Milgrom (1981), les économistes ont étudié comment ces intermédiaires améliorent les flux d'information sur les marchés. Plus récemment, on a

### Encadré 2.1. **Les informations émanant de tiers**

#### **Corée**

L'agence coréenne chargée de la protection du consommateur a créé en 2008 un « portail de confiance pour les consommateurs » (T-gate), qui permet de rechercher des produits sur Internet et de se renseigner à leur sujet ([www.tgate.or.kr](http://www.tgate.or.kr)) (Agence coréenne de protection des consommateurs, 2009). Le site comporte différentes sections consacrées à des comparaisons qualitatives, à des évaluations de consommateurs, à des renseignements sur les prix, à des guides d'achat et aux statistiques sur les plaintes de consommateurs.

#### **Suisse**

L'État Suisse apporte une aide financière aux organisations de consommateurs pour qu'elles donnent des informations objectives sur les produits et les services, et effectuent des tests comparatifs (Bureau fédéral de la consommation, 2009). De plus, le Bureau fédéral de la consommation dispose d'un site d'information sur les rappels de produits auquel les entreprises peuvent aussi contribuer ([www.rappelsdeproduits.admin.ch](http://www.rappelsdeproduits.admin.ch)).

#### **Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, l'« Office of Fair Trading » administre un programme appelé Dispositif d'agrément des codes de consommation (CCAS) (UKOFT). Il s'agit de faciliter l'autorégulation des professions, en apportant une reconnaissance officielle à des codes de consommation adoptés volontairement, ainsi que de permettre aux entreprises qui s'y conforment d'utiliser et d'afficher un logo distinctif du code agréé par l'OFT. Pour être reconnus, les codes de conduite doivent remplir plusieurs critères de base : existence d'une procédure adéquate d'information des consommateurs; usage de contrats clairs et équitables; mécanismes de réclamation conviviaux et rapides; possibilités de recours peu coûteux et indépendants si une réclamation n'est pas traitée de façon satisfaisante. Les codes sont parrainés et administrés de façon privée par des associations professionnelles ou d'autres organismes aptes à le faire, sous réserve d'approbation par l'OFT. Les entreprises participantes peuvent faire état de leur adhésion à un code de consommation facultatif dans les actions commerciales visant à démontrer leur fiabilité. Les secteurs ayant passé des accords comprennent la réparation et la vente d'automobiles, la vente immobilière, la vente directe, l'ameublement et la gestion de dettes.

*Sources* : Bureau fédéral de la consommation (Suisse) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; Agence coréenne de protection des consommateurs (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (non daté), *Consumer Codes Approval Scheme*, [www.offt.gov.uk/news/campaigns/consumercode](http://www.offt.gov.uk/news/campaigns/consumercode), consultation le 6 août 2009.

mis davantage l'accent sur leur rôle dans l'apport d'informations aux consommateurs par Internet. Choi et Whinston (1997) montrent comment les intermédiaires en ligne créent des efficacités en abaissant les coûts liés à l'activité en réseau, de façon analogue au commerce de gros et de détail sur le marché physique. Jin et List (2006) commentent les recherches montrant que la réputation et le suivi de la qualité se révèlent complémentaires, et en particulier comment la vérification par des tiers peut permettre de traiter le problème des « rossignols » mentionné plus haut. Ces auteurs font aussi remarquer que la capacité des intermédiaires à donner des informations utiles est directement liée au degré d'émulation entre eux.

L'aptitude des intermédiaires à favoriser l'efficacité du marché dans l'intérêt des consommateurs dépend beaucoup de trois éléments interconnectés : i) la part de marché

qu'ils couvrent; ii) l'intensité de la concurrence entre eux; iii) la capacité des consommateurs à se servir des informations obtenues pour prendre des décisions. La conjonction de la concurrence et du comportement des consommateurs réactifs aux informations incite les intermédiaires à leur donner des renseignements utiles. Mais des difficultés peuvent apparaître si les incitations d'un intermédiaire, auquel un consommateur fait confiance, ne sont pas en harmonie avec les siennes ou si le consommateur se fie trop à l'avis d'un seul intermédiaire, au lieu d'en écouter plusieurs. Ce sujet est traité dans un rapport canadien de 1998, qui décrit comment les intermédiaires du secteur financier se présentent souvent comme des prestataires de services de planification financière et de conseil en placement, mais ne font souvent en réalité que vendre un produit (Stromberg, 1998).

### **Le dol**

Pour qu'un consommateur fasse de bons choix, il doit absolument disposer d'une information de qualité. Comme on l'a dit plus haut, il lui faut faire preuve de prudence quand il évalue les sources. Une information trompeuse peut parfois l'amener à faire de mauvais choix qui lui portent préjudice.

Les informations inexactes à propos de produits et de services peuvent causer du tort de maintes façons. Il arrive qu'elles incitent un consommateur à procéder à des achats dont il serait normalement dispensé ou à payer plus qu'il ne l'aurait fait. Dans ces circonstances, le préjudice financier est égal à la différence entre ce que le consommateur règle pour le produit et ce qu'il aurait réglé en l'absence d'affirmations trompeuses. Le dol peut aussi entraîner un dommage non financier, par exemple un préjudice physique imputable à un produit que le vendeur prétend inoffensif, mais qui présente en fait des risques sur le plan de la santé et de la sécurité. Il peut enfin causer un préjudice indirect en amenant le consommateur à renoncer à d'autres achats ou actions, par exemple à rechercher un traitement médical qui lui aurait mieux convenu.

Les problèmes d'information peuvent donner lieu à des activités frauduleuses éventuellement difficiles à éliminer, même sur des marchés concurrentiels. En fait, on observe le plus souvent les manœuvres dolosives sur des marchés non concentrés où il est facile d'entrer et de sortir. Cette partie analyse les circonstances dans lesquelles elles sont le plus susceptibles de survenir et de persister, et donc l'intervention de l'État est probablement la plus nécessaire. Comme on l'a indiqué précédemment, on peut en général distinguer trois catégories de biens, à savoir les biens de recherche, d'expérience et de confiance :

- *Le dol et les biens de recherche* : la nature de ces biens est telle qu'il est difficile ou impossible de tromper le consommateur. Il n'est pas facile d'être cru lorsqu'on affirme qu'une automobile est rouge, alors qu'en réalité elle est bleue.
- *Le dol et les biens d'expérience* : le dol est possible en matière de biens d'expérience, car les consommateurs ne connaîtront la vérité sur un produit qu'après l'avoir acquis. La probabilité d'affirmations trompeuses est la plus grande sur les marchés où ni la répétition des achats, ni la réputation des vendeurs n'importent pour la rentabilité. Si celle-ci est conditionnée par des achats répétés, induire en erreur le consommateur à propos de biens d'expérience ne sera pas efficace. De même, si l'entreprise s'appuie sur sa bonne réputation pour attirer des clients, mentir sur des biens d'expérience sera risqué, car le bouche à oreille, les reportages des médias et d'autres éléments analogues révéleront la tromperie.

- *Le dol et les biens de confiance* : les informations trompeuses à propos de biens de confiance sont un sujet de préoccupation majeure. Comme le consommateur ne peut lui-même déterminer si un bien de cette nature est efficace, il doit se fier aux allégations du vendeur et à des renseignements émanant de tiers. Il est fréquent qu'il n'existe pas de tierces parties privées ayant les moyens et les incitations pour évaluer l'argumentation du vendeur. Si, par exemple, de nombreux vendeurs prétendent disposer de pilules efficaces permettant de perdre du poids, il est peu probable qu'un tiers privé soit en mesure de réaliser un bénéfice en testant à fond les pilules, tandis que les groupes d'intérêt public n'auront peut-être pas les ressources nécessaires pour pratiquer des tests. Dans une situation de ce genre, l'intervention de l'État, sous forme de loi contre le dol ou d'obligations faites aux entreprises de démontrer l'efficacité de leurs produits, peut se justifier (voir chapitre 4). Le second mode d'action est celui le plus souvent adopté par la puissance publique dans le domaine de la commercialisation des produits pharmaceutiques.

### ***Dol et interprétation de la publicité***

Les manœuvres dolosives ne prennent pas toujours la forme de fraude ou de contre-vérités explicites. Une publicité peut être trompeuse si elle laisse entendre, à propos d'un produit ou d'un service, quelque chose qui n'est pas exact ou si une information importante est omise, de sorte que les renseignements, par ailleurs vrais, donnés dans le message publicitaire contiennent une information trompeuse. Quand on se trouve en présence d'affirmations implicites, il est important que le régulateur ou l'autorité chargée de faire respecter le droit déterminent le caractère du message reçu réellement par le consommateur. Dans ces circonstances, le consommateur a souvent sa propre lecture du contenu de la publicité et tous n'attachent pas la même importance à l'argumentation du vendeur. Dans une perspective de politique publique, il faut se garder de prendre des mesures trop prescriptives ou restrictives contre la publicité mensongère de crainte de compromettre la concurrence et/ou d'inciter les entreprises à faire preuve de frilosité lorsqu'elles donnent des informations pouvant bénéficier aux consommateurs.

### ***Les arguments publicitaires et leur justification***

Pour toute affirmation, explicite ou implicite, on doit aussi vérifier si l'annonceur a une justification suffisante de ce qu'il avance. Exiger des entreprises qu'elles respectent une norme exigeante en ce domaine présente des avantages et des inconvénients. L'aspect positif est que les vertus prêtées aux produits ont plus de chances d'exister. En contrepartie, les entreprises supportent des coûts élevés pour constituer des preuves et on perd des informations qui sont exactes, mais qu'il serait trop onéreux de démontrer. L'arbitrage entre avantages et inconvénients dépend de la nature de l'argument publicitaire. Pour une information objective et spécifique, concernant en particulier la santé et la sécurité, il est probablement judicieux de demander une justification solide. Pour des affirmations moins précises ou portant sur les qualités subjectives des produits, se montrer très rigoureux à l'égard des preuves demandées n'est sans doute pas nécessaire et risque de s'avérer contre-productif; cela peut limiter la quantité d'informations utiles circulant sur le marché, car les entreprises préfèrent ne pas en donner que de supporter les frais de la fourniture de preuves.

Les pouvoirs publics se réservent en général le droit de demander aux entreprises de justifier leurs assertions publicitaires. Dans l'Union européenne, par exemple, les États

membres sont tenus d'habiliter les juridictions ou l'administration à obliger un commerçant à justifier ses arguments de vente et à considérer comme inexacts ceux pour lesquels il ne donne pas de preuves ou des preuves insuffisantes. Ce dispositif a été testé en Hongrie, en 2009, quand une société a dû apporter la preuve que ses produits avaient les effets prétendus sur le système immunitaire, les allergies, le niveau de stress, le système digestif et la douleur (GVH, 2009). Faute d'avoir présenté des preuves scientifiques à l'appui de ses arguments publicitaires, il a été statué qu'elle se trouvait en infraction.

### **Information et concurrence**

L'absence d'information peut limiter l'efficacité d'un marché de produits de toutes sortes de façons. Ainsi, sur les marchés non concentrés, les vendeurs peuvent exercer un certain degré de « pouvoir de marché informationnel » sur les prix (Beales *et al.*, 1981 p. 510). On en a l'exemple avec le secteur des pompes funèbres dans lequel, note Beales, les personnes en deuil ne sont pas en mesure d'opérer facilement; bien que la profession soit morcelée, les tarifs sont relativement élevés. On observe le même phénomène sur les marchés où l'interdiction de la publicité constitue une gêne pour le consommateur désireux de comparer les prix.

### **Les externalités qui influent sur le consommateur**

Comme on l'a brièvement signalé plus haut, une externalité est un coût (ou un avantage) résultant d'une action, mais qui n'est pas supporté par la partie décidant d'agir. L'exemple classique est la pollution. En l'absence de réglementation ou d'autres interventions publiques, le propriétaire d'une usine ne tient pas compte des coûts qu'entraîne la pollution générée par l'usine quand il décide de la quantité à produire ou choisit la technologie à utiliser. Des externalités comme la pollution peuvent avoir une incidence sur l'ensemble de la société, alors que d'autres touchent les personnes en leur qualité de consommateurs. Comme on l'indique ci-après, certaines d'entre elles sont devenues la cible principale des mesures de protection du consommateur dans quelques pays.

### **Le télémarketing et le spam**

Le télémarketing – qui consiste à appeler à domicile pour tenter de vendre des produits ou des services – peut être bénéfique aux entreprises et à certains consommateurs. Mais ces appels imposent des coûts à nombre d'entre eux, tels que l'interruption d'activité et le dérangement. Il est possible que les entreprises ne prennent pas ces inconvénients en considération quand elles choisissent de se lancer dans le télémarketing, décident la fréquence des appels ou les catégories de consommateurs à joindre. Les inconvénients supportés par le consommateur constituent donc une externalité et il existe peut-être trop de télémarketing sur le marché. Le marketing par messages électroniques ou « spam » gêne aussi un grand nombre de consommateurs, alors qu'il ne bénéficie qu'à très peu. En outre, le spam a comme caractéristique de ne coûter presque rien à celui qui l'envoie. Le télémarketing et le spam sont deux domaines dans lesquels les pouvoirs publics ont pris des mesures pour protéger les intérêts des consommateurs (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2. **Les initiatives d' « interdiction d'appel »****Danemark**

Au Danemark, la loi relative à certains contrats applicables aux consommateurs interdit en règle générale aux entreprises les communications individuelles non sollicitées – en personne ou par téléphone – avec des consommateurs (il s'agit d'un texte adopté en 2004). Elle prévoit néanmoins un certain nombre d'exceptions : il est, par exemple, légal de nouer des contacts non sollicités dans le but de vendre des abonnements à des journaux ou des livres, des polices d'assurance ou des services d'épargne à long terme. Dans ces cas exceptionnels, les consommateurs disposent de plusieurs solutions pour éviter d'être sollicités contre leur gré. Ils peuvent ainsi éviter de recevoir des circulaires à leur adresse et des appels téléphoniques non souhaités en s'inscrivant sur ce que l'on appelle la « liste Robinson ».

**Israël**

Une nouvelle série de lois, adoptée en 2008, prohibe de façon générale l'envoi de messages commerciaux par fax, courrier électronique, appel téléphonique automatique ou SMS sans le consentement préalable des destinataires. Les principales exceptions à cette règle imposée par défaut sont : i) une prise de contact unique avec un destinataire, via une adresse professionnelle, pour lui demander d'accepter de recevoir des messages commerciaux; ii) l'existence d'une relation d'affaire préalable, si l'annonceur a donné au client la possibilité de refuser de recevoir des messages commerciaux et à condition que les éventuels messages de cette nature concernent des produits similaires à ceux acquis par le client (ministère de l'industrie, du commerce et du travail, 2009).

**Pays-Bas**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2009, les Pays-Bas ont mis en place un registre légalement contraignant des numéros interdits (ministère des affaires économiques, 2009). Les consommateurs peuvent s'y inscrire par Internet, téléphone ou voie postale. Ils ont le choix entre bloquer tous les appels et bloquer les appels à caractère commercial, mais en autorisant ceux qui émanent de certaines parties non commerciales, comme les organismes philanthropiques officiels. Les sociétés qui passent outre sont passibles d'une amende d'un maximum de 450 000 EUR. De plus, les télémarchands sont tenus d'informer les consommateurs qu'ils peuvent inscrire leur nom dans le registre d'interdiction au début de chaque appel téléphonique. Quand le consommateur en formule le souhait, le télémarchand doit procéder à l'enregistrement. Ce dernier est gratuit et permanent, sauf si le consommateur en décide autrement.

**Royaume-Uni**

Il existe au Royaume-Uni deux dispositifs de blocage des appels. Le « Telephone Preference Service » (TPS) est un système de retrait optionnel, financé et géré par les professionnels de la vente directe, au moyen duquel les particuliers peuvent demander de ne pas recevoir de propositions de vente ou d'appels commerciaux non sollicités (TPS, non daté). L'obligation légale est la suivante : il est interdit à toute entité (y compris les organismes philanthropiques, les associations de bénévoles et les partis politiques) d'appeler les numéros enregistrés au TPS, sauf si les personnes concernées y consentent. Le TPS reçoit les plaintes et les transmet aux sociétés impliquées, mais le respect des règles est assuré par une autorité indépendante (« Information Commissioner's Office » – ICO), qui a été créée pour promouvoir l'accès aux informations officielles et protéger la vie privée.

Le Registre de prévention des appels (« Call Prevention Registry » – CPR) est une structure indépendante, chargée d'aider les personnes qui ne veulent pas recevoir d'appels non sollicités (CPR, non daté). Contre le versement d'une commission annuelle de 35.75 GBP, le CPR fournit aux entreprises la liste des consommateurs ayant déclaré ne pas souhaiter être appelés. Si un problème survient, il est possible à un consommateur d'adresser une plainte au CPR, qui agit ensuite pour son compte. Faute de solution, le CPR renvoie l'entreprise à l'ICO ou à une autorité équivalente chargée de faire respecter la réglementation.

Sources : TPS (Telephone Preference Service) (non daté), [www.tpsonline.org.uk/tps](http://www.tpsonline.org.uk/tps), consulté en septembre 2009 et CPR (Call Prevention Registry) (non daté), [www.callpreventionregistry.co.uk/index.html](http://www.callpreventionregistry.co.uk/index.html), consulté en septembre 2009.

Encadré 2.2. **Les initiatives d' « interdiction d'appel »** (suite)**États-Unis**

En réaction au mécontentement des consommateurs à l'égard du télémarketing, la Commission fédérale du commerce (FTC) a adopté en 2003 une réglementation visant à limiter ce phénomène (USFTC, 2003). Elle a notamment établi, et gère, une liste d'interdiction où les consommateurs qui ne souhaitent pas recevoir d'appels de télémarketing peuvent faire figurer leurs numéros de téléphone. Les entreprises qui se livrent au télémarketing doivent acheter le droit de consulter cette liste, ce qui permet de financer le fonctionnement du programme, et elles ne sont pas autorisées à appeler les numéros de téléphone inscrits sur la liste, sous réserve de quelques exceptions. Cette initiative a été couronnée de succès : en janvier 2010, la liste comptait plus de 191 millions de numéros de téléphone (USFTC 2010). La FTC a engagé des actions à l'encontre de plus de 30 entreprises accusées d'avoir enfreint la réglementation.

Sources : Loi danoise du 9 juin 2004 relative à certains contrats applicables aux consommateurs, [www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/](http://www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/); CPR (Call Prevention Registry), [www.callpreventionregistry.co.uk/index.html](http://www.callpreventionregistry.co.uk/index.html), consultée en septembre 2009; ministère des affaires économiques (Pays-Bas) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; ministère de l'industrie, du commerce et du travail (Israël) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; TPS (Telephone Preference Service), [www.tpsonline.org.uk/tps](http://www.tpsonline.org.uk/tps), consultée en septembre, 2009; USFTC (United States Federal Trade Commission) (2003), *National Do Not Call Registry Opens*, 27 juin, [www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm](http://www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm); USFTC (2010), *FTC Approves Two Reports to Congress on the National Do Not Call Registry*, 4 janvier, [www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm](http://www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm).

**La sécurité des données**

Quand les entreprises ont des bases de données contenant des informations sensibles, telles que les numéros de cartes de crédit de consommateurs, le risque existe que certaines personnes se les procurent et les utilisent de manière préjudiciable. Sauf si une entreprise supporte la totalité des coûts en cas d'intrusion dans le système, elle ne prendra sans doute pas en considération ce risque en décidant du montant et des efforts nécessaires au respect de la sécurité. Il est donc possible qu'elle n'investisse pas suffisamment en ce domaine. C'est pourquoi certains pays obligent les entreprises à protéger les données concernant le consommateur et les sanctionnent si elles ne le font pas.

**L'exactitude des rapports de crédit**

Les organismes qui fournissent des rapports de crédit aux organismes de prêt sont incités à l'exactitude. Mais rechercher et rassembler des informations sur les antécédents en la matière étant intrinsèquement complexe, ils font des arbitrages entre l'exactitude et le coût. Il arrive aussi que l'on ne sache pas exactement si un élément particulier d'un historique négatif de crédit, par exemple une défaillance, se réfère à un consommateur en particulier; l'entreprise doit alors décider de l'inclure ou de l'exclure. Si elle ne tient compte que des effets de sa décision sur ses clients directs, en général des prêteurs, et pas de ceux sur les consommateurs, il y a des chances qu'elle adopte une démarche prudente limitant d'éventuels risques. Il est donc possible qu'elle choisisse d'inclure dans les rapports sur les consommateurs des informations négatives discutables, car le coût pour un prêteur de faire crédit à un emprunteur très risqué est plus élevé que celui de ne pas prêter à un emprunteur fiable. Il s'agit d'une externalité : lorsqu'une entreprise choisit le montant de ressources à investir dans l'exactitude et décide de privilégier l'inclusion ou l'exclusion de renseignements négatifs, elle peut ne pas tenir compte des effets de ces décisions sur les consommateurs. Les pays ont traité ce problème de diverses façons, notamment en obligeant les entreprises à prendre des mesures pour garantir l'exactitude, en donnant aux consommateurs le droit de connaître et de contester le contenu des rapports de crédit les concernant ainsi qu'en limitant les finalités d'utilisation des rapports.

## L'économie comportementale

Le modèle économique conventionnel reconnaît que l'obtention et le traitement de l'information par le consommateur peuvent être coûteux. Il présume que le consommateur connaît ses propres préférences, qu'elles sont stables et qu'il prend des décisions qui leur sont conformes, compte tenu des limites de temps, d'argent et d'information auxquelles il est confronté. Le terme économique correspondant est la « maximisation rationnelle de l'utilité ». Les économistes comportementaux ont un point de vue différent, fondé sur d'autres hypothèses. À partir des résultats de la recherche psychologique sur le mode de décision humain, l'économie comportementale montre que les individus n'adoptent pas toujours l'attitude la plus conforme à leurs intérêts, en raison de traits de comportement comme des problèmes d'« autocontrôle », l'incapacité à bien distinguer les gains des pertes et la difficulté de choisir entre de nombreuses options.

La politique de la consommation relève de l'économie comportementale pour deux raisons principales. Tout d'abord, les conclusions des économistes comportementaux peuvent permettre de trouver les domaines dans lesquels l'intervention de l'État se justifie, alors que les modèles économiques traditionnels n'iraient pas dans ce sens. Ainsi, on a justifié les restrictions sur l'utilisation des options par défaut (voir ci-dessous) par des arguments ancrés dans l'économie comportementale. Ensuite, certaines des conclusions les plus robustes de cette discipline permettent de concevoir des interventions efficaces de l'État. La diffusion obligatoire d'informations est, par exemple, un outil courant de l'action publique. Les recherches sur les comportements ont montré que le mode de présentation ou l'« habillage » de l'information pouvaient énormément influencer sur des consommateurs, de sorte que les autorités doivent définir avec soin ce qui est diffusé si elles veulent obtenir certains résultats. Comme les autres interventions de l'État, celles qui se réfèrent à un modèle comportemental doivent être bien évaluées pour s'assurer qu'elles bénéficient aux consommateurs et que leurs coûts soient intégralement appréhendés.

La suite de cette partie traite trois points importants sur lesquels l'économie comportementale a éclairé la prise de décision par le consommateur et recense les domaines dans lesquels les leçons de cette discipline s'appliquent à la politique de consommation.

### Choix et complexité

Le consommateur doit parfois prendre des décisions concernant soit des produits très complexes, tels que les instruments financiers, soit une multiplicité déconcertante de choix possibles. Le modèle standard d'économie de l'information considère comme des coûts le temps et les efforts nécessaires pour résoudre ces difficultés. Les chercheurs comportementaux étudient de façon plus approfondie comment les décisions sont prises dans les situations de ce type. Ils s'aperçoivent que le consommateur adopte des règles pragmatiques relativement simples ou basées sur l'« heuristique » pour se déterminer, qu'il décide quelquefois rapidement d'ignorer certaines possibilités de choix ou même simplement de ne pas choisir. Pour améliorer la prise de décision face aux situations complexes, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes prennent des mesures permettant de simplifier les comparaisons sur des marchés compliqués (voir encadré 2.3). Elles consistent à la fois à diminuer les coûts (selon le modèle standard) et à rendre moins nécessaire le recours à des techniques décisionnelles qui peuvent s'avérer défectueuses.

### Encadré 2.3. Information obligatoire et transparence des prix

#### Comparaisons de tarifs téléphoniques en Australie

PhoneChoice est un site Internet indépendant, destiné aux consommateurs, qui recense les détails de centaines d'abonnements à la téléphonie mobile et fixe (PhoneChoice, 2004 et PhoneChoice, 2009). Les consommateurs peuvent comparer les tarifs, en fonction de leurs préférences, pour choisir la formule la mieux adaptée à leurs besoins au moyen d'un calculateur de facturation en ligne. La plupart des sociétés communiquent spontanément des données sur leurs conditions commerciales. De plus, le site gère un forum d'utilisateurs, donne des informations sur l'évolution du secteur et répond à des questions spécifiques. Il enregistre actuellement quelque 50 000 visites par mois.

#### Comparaisons Internet, télévision et téléphone au Chili

Le Service national des consommateurs (SERNAC) gère un site Internet qui leur permet de comparer des offres de services conjuguant Internet, télévision et/ou téléphone pour différents débits ([www.mibandaancha.cl](http://www.mibandaancha.cl)) (SERNAC, 2009).

#### Tarifs de l'électricité au Danemark

L'Autorité danoise chargée de réguler l'énergie (DERA) a pris un arrêté qui fait obligation aux compagnies d'électricité de donner des informations sur les prix et les conditions proposés au public (Agence danoise de l'énergie, 2009). On trouve ces renseignements sur un site Internet ([www.elpristavlén.dk](http://www.elpristavlén.dk)) géré par l'Association danoise de l'énergie.

#### Tarifs et factures d'électricité et de gaz en France

L'autorité chargée de protéger le consommateur – la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – a édicté une réglementation obligatoire fixant le degré de détail des factures de gaz et d'électricité adressées aux consommateurs; on doit notamment y trouver une récapitulation de la consommation d'électricité des douze derniers mois pour permettre des comparaisons annuelles (DGCCRF, 2009). Par ailleurs, le Médiateur national de l'énergie a lancé un site de comparaison des tarifs et des autres caractéristiques de tous les contrats d'électricité et de gaz proposés sur le marché français. La communication de données par les sociétés intéressées est facultative.

#### Consommation et tarifs d'électricité en Slovénie

Le Régulateur national de l'énergie (NER) a créé un outil en ligne qui permet au client de calculer et de suivre sa consommation mensuelle d'énergie ainsi que de vérifier l'exactitude des factures mensuelles ([www.agen-rs.si/sl/](http://www.agen-rs.si/sl/)) (ministère de l'économie, 2009). On y trouve aussi des renseignements sur les tarifs de l'électricité appliqués par les différents réseaux.

#### Services publics en Suisse

L'État suisse gère un certain nombre de sites où figurent des informations comparatives sur les prix pratiqués dans les différentes régions du pays. Les sites donnent aussi des renseignements sur les tarifs applicables à l'enlèvement des ordures ménagères, au traitement des eaux usées et à la distribution de l'eau ([www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l-1](http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l-1)) et de l'électricité ([www.strompreis.elcom.admin.ch/](http://www.strompreis.elcom.admin.ch/)) ainsi qu'aux primes d'assurance santé ([www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang-fr](http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang-fr)) (Bureau fédéral de la consommation, 2009).

### Encadré 2.3. Information obligatoire et transparence des prix (suite)

#### Comparaisons entre cartes de crédit au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'Association des services de compensation des paiements (devenue maintenant Association britannique des paiements) a établi un résumé-type qui permet au consommateur de comprendre et de comparer plus facilement les cartes de crédit. On trouve sur la page de garde, sous forme très abrégée, des renseignements essentiels comme le taux effectif global, les taux d'intérêt, la durée d'exonération des intérêts, les montants minimums à rembourser et tous les frais qui peuvent être à régler (UK Payments Association, 2009).

Sources : DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) (France) (2009), communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; Bureau fédéral de la consommation (Suisse) (2009), communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; ministère de l'économie (Slovénie) (2009), communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; UK Payments Association (2009), *Credit Card Industry Launches New Revised Summary Box to Help Consumers*, 27 août, [www.ukpayments.org.uk/media\\_centre/press\\_releases/-/page/688](http://www.ukpayments.org.uk/media_centre/press_releases/-/page/688); Danish Energy Agency (2009), communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; PhoneChoice (2004), *Submission for the Consumer and Financial Literacy Taskforce*, août [http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/\\_download/submissions/PhoneChoice.pdf](http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/_download/submissions/PhoneChoice.pdf) et [www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section-Mobile](http://www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section-Mobile); PhoneChoice (2009), communication avec des responsables de la société, septembre; SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

Il faut bien voir que le consommateur utilise sans cesse l'heuristique pour décider rapidement, et que c'est souvent un moyen efficace de faire le bon choix. Toutefois, l'approximation peut aussi l'induire en erreur. On en a un exemple important dans le domaine de l'épargne et de l'investissement : un consommateur pouvant choisir diverses options de placement, dans le cadre d'un compte épargne retraite parrainé par l'employeur, se contente souvent d'une répartition égale entre ces différentes possibilités (Benartzi et Thaler, 2001).

Quand le consommateur évalue et compare des produits, il s'en tient souvent à un nombre limité de variables et s'intéresse surtout au prix. S'il s'agit de produits complexes, il arrive qu'il ignore des variables importantes de nature à influencer sur le coût total d'usage. Les entreprises compliquent quelquefois les choses en minimisant ou même en cachant des variables autres que le prix, qui pourraient diminuer la demande de leurs produits; on a l'habitude de les qualifier d'« attributs dissimulés » (Gabaix et Laibson, 2006). Ainsi l'acheteur d'une imprimante d'ordinateur peut ignorer le prix de l'encre ou ne pas s'en informer, alors même qu'il représente un pourcentage substantiel du coût de possession et de fonctionnement de cet appareil. Un client peut réserver une chambre d'hôtel bon marché, puis découvrir qu'il va devoir régler des frais assez élevés pour des services de base que d'autres établissements facturent à un tarif modique ou pas du tout. Dans le modèle des attributs dissimulés, les entreprises se font concurrence sur la fraction du prix à laquelle s'intéresse le consommateur et font payer cher les « attributs dissimulés ». On remarquera que, dans ces situations, le consommateur attentif sur ce point au moment de décider est gagnant s'il peut éviter de régler ces prestations accessoires surtarifées. Le fait que certains consommateurs s'en tirent bien et d'autres non peut créer un effet de déséquilibre, par lequel les uns subventionnent en fait les autres. Ce mécanisme est décrit de façon plus précise au chapitre 3.

### **Choix et incertitude**

Le consommateur doit souvent prendre des décisions entachées d'incertitude. On en a une illustration évidente avec la souscription de polices d'assurance, qui consiste à verser une somme donnée pour limiter le coût à acquitter dans l'hypothèse d'un incident aléatoire (comme un accident d'auto ou un sérieux problème de santé). Mais on peut prendre beaucoup d'autres exemples. Ainsi, quand un consommateur choisit entre des prestataires de services collectifs, il ne sait pas exactement dans quelle mesure ou à quel moment il utilisera l'électricité ou le téléphone. De même, il ignore largement l'avenir lorsqu'il prend des décisions d'emprunt, d'épargne et de placement. Enfin, comme on l'a dit plus haut, on ne sait pas grand-chose de la performance de nombreux produits communs. C'est peut-être parce que le consommateur opère des choix sans être parfaitement informé ou parce que certaines qualités sont intrinsèquement incertaines. Il est presque impossible de savoir combien de temps durera une paire de chaussures avant d'être usée.

Selon les modèles économiques traditionnels, le consommateur, confronté à un choix aux résultats incertains, évalue les conséquences possibles en les pondérant en fonction de leur probabilité et fait le choix dont il attend le plus grand avantage (il « maximise l'utilité anticipée »). Ces modèles lui permettent de préférer la certitude à l'incertitude, tout en faisant l'hypothèse qu'il évalue de façon cohérente les décisions risquées.

Les chercheurs comportementaux ont distingué un certain nombre de domaines dans lesquels le consommateur n'agit pas selon les hypothèses du modèle traditionnel. La tentative la plus formelle d'intégrer ces divergences dans un modèle de choix est habituellement qualifiée de « théorie prospective » ou d'« aversion aux pertes relativement à une référence » (Kahneman and Tversky, 1979). Ce modèle soutient que le consommateur :

- Évalue les résultats possibles par rapport à un « point de référence », perçu habituellement comme une sorte de statu quo.
- Craint plus de perdre relativement à ce point de référence qu'il n'éprouve de plaisir à gagner.
- Est prêt à prendre des risques pour éviter de lourdes pertes, mais pas à en prendre de similaires pour réaliser des gains importants.

On peut citer comme exemple d'un comportement explicable par la théorie prospective la tendance des investisseurs à conserver des actions dévalorisées depuis longtemps (peut-être pour ne pas ressentir la perte résultant d'une cession à bas prix), alors qu'ils s'empressent de céder les titres dont le cours a augmenté (Camerer 2000).

L'une des caractéristiques de la théorie prospective est l'importance du point de référence pour savoir comment le consommateur évalue les résultats possibles. Cela peut limiter l'utilité de cette théorie en tant qu'outil de prévision du comportement du consommateur, car un observateur ne connaît pas nécessairement le point de référence et risque donc d'avoir de la peine à anticiper comment le consommateur prendra ses décisions. Elle présente cependant un certain intérêt pour ceux qui souhaitent influencer les choix du consommateur. Si un vendeur ou une autorité publique parvient à l'inciter à se déterminer en fonction d'un point de référence fixé par ce vendeur ou cette autorité, cela peut avoir une grande influence sur le choix effectué.

La théorie prospective attire aussi l'attention sur la manière incohérente dont le consommateur apprécie les probabilités. Il paie parfois beaucoup plus pour passer d'une situation présentant un très petit risque à une autre sans aucun risque qu'il ne le ferait pour obtenir une réduction similaire du risque qui le laisserait encore en face d'un petit risque.

L'excès de confiance est un autre trait comportemental lié à l'incertitude que l'on observe dans certaines circonstances. Le consommateur se comporte parfois comme s'il pensait avoir de bonnes chances d'obtenir d'une certaine action un résultat meilleur que celui attendu en moyenne. Si, par exemple, on lui dit que 20 % des consommateurs sont satisfaits d'un produit donné, il a tendance à croire qu'il fait probablement partie de ces 20 %.

### **Prise de décision intertemporelle et préférence pour le présent**

Le consommateur est constamment confronté à des arbitrages entre consommation actuelle et future. En outre, la situation qu'il connaît au moment présent dépend à bien des égards des choix opérés dans le passé. Selon le modèle économique standard, le mode de décision intertemporel suppose que le consommateur donne des valeurs différentes à la consommation actuelle et à la consommation future, et cela en dépréciant l'avenir. Il fait aussi l'hypothèse que cette dépréciation est constante entre deux points dans le temps, quel que soit le moment où le consommateur procède à l'évaluation.

Pourtant, contrairement aux modèles traditionnels, beaucoup de consommateurs traitent le présent comme s'il était spécial ou différent des autres périodes. Ils peuvent, par exemple, accepter de payer 100 USD aujourd'hui au lieu de 150 USD dans un an, le taux d'actualisation étant donc de 33 %. En revanche, il est possible qu'ils souhaitent régler 100 USD dans un an plutôt que 110 USD dans deux ans, ce qui implique un taux d'actualisation inférieur, soit 9 % pour un an. Ce phénomène est qualifié d'« actualisation hyperbolique » (Laibson, 1997). Il a des conséquences significatives pour les consommateurs, car il signifie que leurs décisions pourraient différer selon le moment où ils les prennent; dès lors, ils pourraient faire des choix qu'ils regretteraient à l'avenir. Cela peut avoir des conséquences importantes pour le dédommagement des consommateurs et les campagnes d'information.

On peut penser que les personnes les plus touchées par l'actualisation hyperbolique sont enclines à s'endetter davantage que les autres. Elles ont aussi probablement des problèmes d'autocontrôle, comme la procrastination, et font preuve d'inertie quand un changement de statu quo exige de faire un effort aujourd'hui pour obtenir des avantages progressivement supérieurs dans le futur.

### **Conséquences pour la politique à l'égard des consommateurs**

Les conclusions de l'économie comportementale ne modifient pas fondamentalement la conception de la politique à l'égard des consommateurs. Le modèle économique standard reste la structure de base qui permet d'évaluer les marchés et d'envisager d'éventuelles interventions de l'État. Mais les travaux comportementaux sont à l'origine de plusieurs idées susceptibles d'aider les gouvernements à prendre et à appliquer des mesures plus efficaces.

### **Interventions relatives à l'information**

L'une des formes possibles de l'intervention publique consiste à donner aux consommateurs plus de renseignements sur un produit ou un service, soit directement, soit en obligeant les vendeurs à le faire. Afin d'être efficaces, ces modes d'action doivent être soigneusement réfléchis. Pour des raisons peut-être imputables aux modèles traditionnels, qui soulignent le coût de la recherche et du traitement de l'information, ou aux modèles comportementaux, un surcroît d'informations ne constitue pas toujours une amélioration pour le consommateur. Il peut détourner son attention d'éléments plus importants, le déconcerter et l'amener à décider avec moins de réflexion, et non avec plus. Aux États-Unis, par exemple, l'étiquetage nutritionnel, récemment mis au point, donne en fait *moins* de renseignements que les anciennes étiquettes; cela pour inciter le consommateur à s'intéresser surtout aux composantes les plus importantes des produits (USFTC, 2008). En matière financière, la réglementation fait obligation aux sociétés américaines émettant des cartes de crédit de présenter les informations essentielles aux consommateurs sous forme d'un tableau avec des caractères de taille imposée (USFRB, 2000). Beaucoup de pays font figurer sur les paquets de cigarettes des mises en garde très courtes, et souvent brutales concernant la santé.

### **Choix des options par défaut et « habillage »**

Les détails du mode de présentation au consommateur d'un choix ou de renseignements (c'est-à-dire la manière dont on « habille » la décision à prendre) peuvent avoir une incidence non négligeable. En décrivant une décision sous un certain angle, on peut inciter le consommateur à apprécier le choix à faire selon un point de référence particulier, et donc à percevoir les résultats de son choix comme des « gains » ou des « pertes ». En présentant un choix comme une option par défaut, on peut pousser le consommateur à la retenir. Il y a trois explications éventuelles à cela : le défaut devient le point de référence; le consommateur considère le choix du défaut comme un moyen d'échapper aux coûts liés à une prise de décision; les personnes préférant le présent reportent le changement à plus tard, ou supposent que celui qui désigne l'option par défaut – quel qu'il soit – sait mieux qu'elles ce qu'est la bonne décision.

On peut citer deux exemples explicites de l'importance que joue la définition du défaut dans la décision du consommateur; il s'agit de l'adoption de l'assurance automobile « sans faute » et de la vente de places réservées dans les trains. Au cours des années 1990, deux États américains, le New Jersey et la Pennsylvanie, ont adopté une nouvelle réglementation de l'assurance automobile; elle donnait aux conducteurs la possibilité de souscrire une assurance meilleur marché, limitant leur droit de poursuivre en cas d'accident (assurance « sans faute »). Au New Jersey, l'assurance « sans faute » offerte à bas prix constituait le défaut, alors qu'en Pennsylvanie, le défaut correspondait à l'option plus coûteuse. Quelque 70 % des automobilistes de Pennsylvanie ont souscrit l'assurance la plus chère, contre seulement 21 % dans le New Jersey (Johnson, *et al.* 1993). Fait plus remarquable encore, une compagnie de chemin de fer européenne s'est aperçue que la proportion d'achats de billets en ligne avec réservation d'une place a quintuplé quand le défaut a cessé d'être « sans réservation de sièges » pour devenir « sièges réservés », solution plus coûteuse (Goldstein, *et al.*, 2008). Enfin, une étude faite récemment sur l'épargne retraite dans quatre pays montre comment les défauts influent sur les résultats en ce domaine à toutes les étapes du cycle de vie de l'épargne, que ce soit pour la participation au plan d'épargne, pour le taux d'effort, l'allocation des actifs ou la répartition de l'épargne après la cessation d'activité (Beshears, *et al.*, 2006).

En réponse aux préoccupations causées par le rôle des choix par défaut, la Commission européenne a proposé une directive sur les droits des consommateurs comportant une clause limitant l'utilisation des options par défaut dans les contrats qui leur sont applicables (Commission européenne, 2008). Plus précisément, les vendeurs seraient tenus d'obtenir le consentement explicite des consommateurs pour tout paiement s'ajoutant à celui découlant de la principale obligation contractuelle; ils ne pourraient plus recourir aux options par défaut qui contraignent l'acheteur à les décocher pour éviter de devoir payer.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, il arrive que le consommateur renonce à trancher quand il est confronté à de multiples possibilités de choix. Cela ne lui laisse que l'option par défaut ou le statu quo. Il convient de noter que, la plupart du temps, les vendeurs privés cherchent à éviter cette situation, car le consommateur qui s'abstient de choisir s'abstient aussi d'acheter. Mais, pour les autorités, cela signifie que si l'objectif d'un programme est que le consommateur fasse ses propres choix, ces derniers doivent être présentés de façon gérable, sur le plan tant du nombre que des modalités de description.

## Conclusions

L'analyse économique de la politique à l'égard des consommateurs s'attache à rechercher les situations dans lesquelles les marchés, même concurrentiels, ne donnent pas de bons résultats pour les consommateurs et où l'intervention de l'État peut les améliorer. Une source majeure de défaillances des marchés traitées par la politique de consommation étant l'imperfection de l'information, la théorie de l'information est au centre de la lecture économique de cette politique. L'une des conclusions importantes en ce domaine est que le dol, et donc le préjudice subi par le consommateur, sont surtout susceptibles de toucher des produits que ce dernier ne peut évaluer avant l'achat, ou même ensuite, et dont l'acquisition est peu fréquente. En revanche, les produits qui se prêtent à une évaluation par le consommateur avant acquisition – ou qu'il peut évaluer après coup et acheter souvent – ont moins de chances de faire l'objet d'affirmations trompeuses.

Les recherches effectuées par l'économie comportementale font apparaître un certain nombre de déviations possibles du comportement du consommateur par rapport aux hypothèses du modèle de marché traditionnel néo-classique. Elles en enrichissent la compréhension sur des points essentiels et constituent à ce titre un complément important du modèle néo-classique. Dans certains domaines, comme la conception du mode de diffusion de l'information ou l'appréciation de situations concernant l'option par défaut, l'économie comportementale peut donner un éclairage intéressant qui permet d'améliorer la formulation des politiques publiques. Le mûrissement progressif de cette discipline aura peut-être des effets supplémentaires sur la politique de consommation; elle mérite donc qu'on lui porte une attention constante.

## Références

- Act on Certain Consumer Contracts (2004), Danemark, 9 juin, [www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/](http://www.forbrugereuropa.dk/english/consumer-laws/act-on-certain-consumer-contracts/).
- Agence coréenne de protection des consommateurs (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Agence danoise de l'énergie (Danemark) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.

- Akerlof, George A. (1970), *The Market for « Lemons »: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics 84 (3), pages 488-500.
- Beales, Howard, Richard Craswell, and Steven C. Salop (1981), *The Efficient Regulation of Consumer Information*, Journal of Law and Economics, vol. 24, pp. 491-539.
- Benartzi, Shlomo, and Richard H. Thaler, (2001), *Naïve Diversification Strategies in Defined Contribution Plans*, American Economic Review, 91(1), pp. 79-98.
- Beshears, John, James J. Choi, David Laibson and Brigitte C. Madrian (2006), *The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence from the United States*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12009, January, [www.nber.org/papers/w12009](http://www.nber.org/papers/w12009).
- Bureau fédéral de la consommation (Suisse) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Calfee, John E. and Debra Jones Ringold (1994), *The 70% Majority: Enduring Consumer Beliefs About Advertising*, Journal of Public Policy & Marketing 13. Fall.
- Camerer, C.F. (2000), *Prospect theory in the wild: Evidence from the field*, In D. Kahneman & A. Tversky (Eds.), *Choices, values, and frames* (pp. 288-300). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Choi S., D. Stahl and A. Whinston (1997), *The Economics of Electronic Commerce*, MacMillan Publishing Company.
- Commission européenne (2008), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs*, COM(2008) 614 final, [www.ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Directive\\_final\\_FR.pdf](http://www.ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Directive_final_FR.pdf).
- CPR (Call Prevention Registry) (non daté), [www.callpreventionregistry.co.uk/index.html](http://www.callpreventionregistry.co.uk/index.html), consulté en septembre 2009.
- DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) (France) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Ghosel, A. and I. Panagiotis (2006), *Designing Ranking Systems for Consumer Reviews: The Economic Impact of Customer Sentiment in Electronic Markets*, <http://pages.stern.nyu.edu/~aghoste/wits2006.pdf>.
- Gabaix, Xavier and David Laibson (2006). *Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets*, Quarterly Journal of Economics 121(2): 505-540.
- Goldstein, Daniel G., Eric J. Johnson, Andreas Herrmann, and Mark Heitmann (2008), « Nudge Your Customers Toward Better Choices. » Harvard Business Review, 86(12), 99-105.
- Grossman, Sanford J., (1981), *The Informational Role of Warranties and Private Disclosure About Product Quality*, Journal of Law and Economics 24:461-483.
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hongrie) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Jin G., A. Kato, and J. List (2006), *That's News to Me! Information Revelation in Professional Certification Markets*, [www.glue.umd.edu/~ginger/research/JKL-graders-0706.pdf](http://www.glue.umd.edu/~ginger/research/JKL-graders-0706.pdf).
- Johnson, E. J., Hershey, J., Meszaros, J. & Kunreuther, H., (1993), *Framing, Probability Distortions and Insurance Decisions*, Journal of Risk and Uncertainty, 7, 35-53.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky, (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, Econometrica 47(2): 263-291, mars.
- Laibson, David, (1997), *Golden Eggs and Hyperbolic Discounting*, Quarterly Journal of Economics, May, pp. 443-447.
- Milgrom, P., R. , (1981), *Good News and Bad News: Representation Theorems and Applications*, Bell Journal of Economics, vol. 12, pp. 380-391.
- Ministère des affaires économiques (Pays-Bas) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Ministère de l'économie (Slovénie) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Ministère de l'industrie, du commerce et du travail (Israël) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- PhoneChoice (2004), *Submission for the Consumer and Financial Literacy Taskforce*, August, [http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/\\_download/submissions/PhoneChoice.pdf](http://cfltaskforce.treasury.gov.au/content/_download/submissions/PhoneChoice.pdf); see also [www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section-Mobile](http://www.phonechoice.com.au/index.cfm?Section-Mobile).

- PhoneChoice (2009), Communication avec des responsables de l'entreprise, septembre 29.
- Rubin, P. (2004), *Regulation of Information and Advertising*, in *A Companion to the Economics of Regulation*, edited by Barry Keating, ed., Blackwell Publishing, abstract [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=498683](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=498683).
- SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Shapiro, Carl (1983), *Optimal Pricing of Experience Goods*, *The Bell Journal of Economics* 14(2): 497-507, Autumn.
- Stromberg, Glorianne (1998), *Investment Funds in Canada and Consumer Protection Strategies for the Millennium*, préparé pour le Bureau de la consommation du Canada, Industrie Canada, octobre, [www.sipa.ca/library/Documents/Stromberg\\_InvFunds-Oct1998.pdf](http://www.sipa.ca/library/Documents/Stromberg_InvFunds-Oct1998.pdf) et (synthèse) à l'adresse [www.sipa.ca/library/Documents/Stromber\\_InvFundsCan7pg\\_Oct1998.pdf](http://www.sipa.ca/library/Documents/Stromber_InvFundsCan7pg_Oct1998.pdf).
- TPS (Telephone Preference Service) (non daté), [www.tpsonline.org.uk/tps/](http://www.tpsonline.org.uk/tps/), consulté en septembre 2009.
- UK Payments Association (2009), *Credit card industry launches new revised Summary Box to help consumers*, 27 août, [www.ukpayments.org.uk/media\\_centre/press\\_releases/-/page/688](http://www.ukpayments.org.uk/media_centre/press_releases/-/page/688).
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (non daté), *Consumer Codes Approval Scheme*, [www.oft.gov.uk/news/campaigns/consumercode](http://www.oft.gov.uk/news/campaigns/consumercode), consulté le 6 août 2009.
- USFRB (United States Federal Reserve Board) (2000), *Federal Reserve System: 12 CFR Part 226 (Regulation Z; Docket n° R-1070), Truth in Lending – Final Rule*, 27 septembre, [www.federalreserve.gov/boarddocs/press/boardacts/2000/20000928/attachment.pdf%20](http://www.federalreserve.gov/boarddocs/press/boardacts/2000/20000928/attachment.pdf%20).
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (2003), *National Do Not Call Registry Opens*, 27 juin, [www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm](http://www.ftc.gov/opa/2003/06/donotcall.shtm).
- USFTC (2008), *Marketing Food to Children and Adolescents*, juillet, [www.ftc.gov/os/2008/07/P064504foodmktngreport.pdf](http://www.ftc.gov/os/2008/07/P064504foodmktngreport.pdf).
- USFTC (2010), *FTC Approves Two Reports to Congress on the National Do Not Call Registry*, 4 janvier, [www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm](http://www.ftc.gov/opa/2010/01/donotcall.shtm).

## Autres documents à consulter

### Politique de la consommation

- Armstrong, Mark (2008), *Interactions between competition and consumer policy*, Economic Discussion paper, OFT991, avril, [www.oft.gov.uk/shared\\_of/economic\\_research/oft991.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft991.pdf).
- Garrod, Luke, Morten Hviid, Graham Loomes and Catherine Waddams Price (2008), *Assessing the Effectiveness of Potential Remedies in Consumer Markets*, UKOFT, OFT994, avril, [www.oft.gov.uk/shared\\_of/economic\\_research/oft994.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft994.pdf).
- Rischlowsky, Franziska and Thomas Döring (2008), *Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as Well as Behavioral Economics*, *Journal of Consumer Policy* 31: 285-313.
- Schramm, Arthur and Joep Sonnemans (2008), *How Individuals Choose Health Insurance: An Experimental Analysis*, Working Papers, Université d'Amsterdam, octobre, [www.fee.uva.nl/creed/pdf/files/Healthinsurance.pdf](http://www.fee.uva.nl/creed/pdf/files/Healthinsurance.pdf).
- Sauer, Raymond D. and Keith B. Leffler (1990), *Did the FTC's Advertising Substantiation Program Promote More Credible Advertising?*, *The American Economic Review* 8(1): 191-203, mars.
- Vickers, John (2003), *Economics for Consumer Policy*, *Proceedings of the British Academy* 125: 287-310.
- Waterson, Michael (2003), *The Role of Consumers in Competition and Competition Policy*, *International Journal of Industrial Organization* 21: 129-150.
- Problèmes d'information** (asymétrie de l'information, incertitude sur la qualité et biens de confiance)
- Dulleck, Uwe, and Rudolph Kerschbamer (2006), *On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods*, *Journal of Economic Literature* 44: 5-42, mars.
- Milgrom, Paul (2008), *What the Seller Won't Tell You: Persuasion and Disclosure in Markets*, *Journal of Economic Perspectives* 22(2): 115-131, printemps.

### **Solutions de marché aux problèmes d'information**

- Beales, Howard, Richard Craswell, and Steven Salop (1981), *Information Remedies for Consumer Protection*, *The American Economic Review* 71(2): 410-413, May.
- Ippolito, Pauline M. (1990), *Bonding and Nonbonding Signals of Product Quality*, *The Journal of Business* 63: 41-60, 1990.
- Kihlstrom, Richard E., and Michael H. Riordan (1984), *Advertising as a Signal*, *Journal of Political Economy* 92: 427-50, juin.

### **Notoriété**

- Jin, Ginger Zhe and Phillip Leslie (2009), *Reputational Incentives for Restaurant Hygiene*, *AJE: Microeconomics* 1(1): 237-267, février.
- List, John (2006), *The Behaviorist Meets the Market: Measuring Social Preferences and Reputation Effects in Actual Transactions*, *Journal of Political Economy* 114(1): 1-37.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2009), *The economics of self-regulation in solving consumer quality issues*, OFT1059, mars, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/economic\\_research/oft1059.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1059.pdf).
- Shapiro, Carl (1983), *Premiums for High Quality Products as Returns to Reputation*, *The Quarterly Journal of Economics* 98: 659-679, novembre.

### **Informations en provenance de tiers**

- Jin, Ginger Zhe and Alan T. Sorensen (2006), *Information and Consumer Choice: The Value of Publicized Health Plan Ratings*, *Journal of Health Economics* 25(2): 248-275, mars.

### **Publicité**

- Milyo, Jeffrey and Joel Waldfogel (1999), *The Effect of Price Advertising on Prices: Evidence in the Wake of 44 Liquormart*, *The American Economic Review* 89: 1081-1096, décembre.

### **Recherche et prix**

- Butters, Gerard R. (1977), *Equilibrium Distribution of Sales and Advertising Prices*, *Review of Economic Studies* 44: 465-491, octobre.
- MacMinn, Richard D. (1980), *Search and Market Equilibrium*, *The Journal of Political Economy* 88(2): 308-327, avril.
- Stigler, George J. (1961), *The Economics of Information*, *The Journal of Political Economy* 69: 213-225, juin.

### **Économie comportementale**

- DellaVigna, Stefano (2009), *Psychology and Economics: Evidence from the Field*, *Journal of Economic Literature*, 47(2): 315-372, juin.
- Glaeser, Edward L. (2004), *Psychology and the Market*, *The American Economic Review* 94(2): 408-413, mai.
- Rabin, Matthew. « *Psychology and Economics* », *Journal of Economic Literature* 36(1): 11-46. mars, 1998.

### **Économie comportementale et politique publique**

- Glaeser, Edward L. (2005), *Paternalism and Psychology*, Harvard Institute of Economic Policy Discussion Paper number 2097, décembre.
- Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue, and Matthew Rabin (2003), *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for Asymmetric Paternalism*, *151 University of Pennsylvania Law Review*: 1211-1254, janvier.
- Thaler, Richard and Cass Sunstein (2003), *Libertarian Paternalism*, *The American Economic Review* 93(2): 175-179, mai.
- Thaler, Richard and Cass Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press.

## Chapitre 3

# Recensement et analyse des problèmes rencontrés par les consommateurs sur les marchés

*Ce chapitre a pour but de i) définir ce qu'est le préjudice subi par le consommateur; ii) montrer comment on peut analyser les marchés pour détecter d'éventuels préjudices et iii) suggérer des moyens d'analyser les problèmes qui se posent et de mesurer les préjudices. Rechercher, analyser et mesurer sont les éléments essentiels du cadre de politique publique présenté au chapitre 5, parce que cette triple démarche constitue le fondement de la décision d'introduire une mesure. Elle peut aussi jouer un rôle important pour choisir celles des dispositions décrites au chapitre 4 qui seraient de nature à résoudre plus efficacement un problème.*

## Introduction

On explique au chapitre 2 que, si les marchés fonctionnaient parfaitement, des consommateurs pleinement informés feraient des choix rationnels, conformes à leurs préférences, dans un contexte totalement concurrentiel. Ce sont des conditions rarement remplies dans la réalité. De nombreuses entreprises jouissent d'un certain pouvoir de marché; beaucoup de produits ne sont pas homogènes; les informations dont dispose le consommateur et son aptitude à les utiliser (en particulier si elles sont de nature très technique) sont limitées. C'est pourquoi le fonctionnement des marchés n'est parfois pas aussi efficace qu'il pourrait l'être, ce qui entraîne des pertes de bien-être pour le consommateur. Ces dernières sont qualifiées de préjudices. L'une des principales fonctions des autorités chargées de la concurrence et de celles protégeant le consommateur est de surveiller les marchés pour trouver des exemples de préjudices, mais aussi pour déceler quand il est justifié et faisable d'agir pour les atténuer.

## Qu'entend-on par le préjudice subi par le consommateur?

Le consommateur subit une perte de bien-être économique s'il est conduit à tort à acheter des biens ou des services, alors qu'il ne l'aurait pas fait sans cela, ou s'il paie plus cher que s'il avait été mieux informé. Comme on l'a indiqué plus haut, on qualifie couramment ces pertes de préjudices causés au consommateur. Le préjudice peut apparaître immédiatement lorsqu'un produit est manifestement défectueux. Il peut aussi se révéler au bout d'un certain temps (biens d'expérience) et quelquefois jamais, en tout cas aux yeux du consommateur (biens de confiance). Dans ces conditions, il est éventuellement difficile de le discerner et de le mesurer. Il convient de souligner que le préjudice est un résultat, dont les causes ne sont pas toujours apparentes. Il est indispensable de les comprendre pour choisir parmi les outils de politique présentés au chapitre 4, quand on décide les modalités d'une action (chapitre 5).

Le préjudice subi par le consommateur prend donc des formes diverses. Il peut être structurel ou personnel, visible par le consommateur ou caché, financier ou non financier. Les conséquences sur le consommateur, souvent variables, touchent certaines catégories sociales plus durement que d'autres. Dans certains cas, il peut y avoir un effet de déséquilibre (voir les développements suivants) : une initiative prise par une entreprise bénéficie à certains consommateurs, mais en pénalise d'autres.

### **Préjudice structurel et préjudice personnel**

Dans un rapport d'importance majeure destiné à la Commission européenne, « Europe Economics » établit une distinction entre deux types de préjudices : d'une part, celui découlant de conditions de marché qui limitent les choix et/ou font monter le coût d'un produit (préjudice structurel); d'autre part, celui découlant de résultats négatifs

dont le consommateur fait l'expérience après l'achat, comparativement à une certaine référence, par exemple une anticipation raisonnable (préjudice personnel) (Europe Economics, 2007a)\*.

Le préjudice structurel découle en général de pratiques professionnelles anticoncurrentielles (comme les ententes ou la collusion) et des mesures officielles qui faussent la concurrence selon des modalités défavorables aux consommateurs. Les dysfonctionnements du marché considérés traditionnellement comme relevant de la protection du consommateur (par exemple, la publicité mensongère qui augmente la demande d'un produit) causent aussi des préjudices structurels. En revanche, le préjudice personnel concerne les expériences individuelles. On peut citer comme exemples de ce préjudice la déception ainsi que les pertes d'argent et de temps que subit un consommateur après avoir acheté et utilisé un produit, destiné à faire perdre du poids, qui ne correspond pas aux promesses publicitaires. Outre le coût en argent et en temps, le préjudice personnel comporte des effets psychologiques négatifs, tels que le stress. Il peut exister dans les situations suivantes : i) escroquerie et fraude, ii) publicité mensongère; iii) pratiques de marketing déloyales; iv) dispositions contractuelles inéquitables; v) vente de produits non sûrs et vi) réparation inadéquate à la suite de plaintes.

On peut comprendre la distinction entre préjudice structurel et personnel en considérant un marché sur lequel un produit fait courir des risques à 5 % des utilisateurs. Si les consommateurs sont pleinement informés de ces risques, on peut considérer qu'il n'y a pas de défaillance du marché et donc de préjudice structurel. Mais il existerait un préjudice personnel infligé à la personne pour laquelle le risque négatif se matérialiserait.

### **Préjudice « caché »**

Le préjudice est parfois caché. Tel est le cas, par exemple, si un consommateur accepte une opération chirurgicale ou une réparation de voiture superflue en se fiant à la recommandation d'un spécialiste. Les biens de confiance (évoqués au chapitre 2) sont particulièrement susceptibles de donner lieu à ce type de préjudice. Les consommateurs ignorant les différences de qualité entre produits ne se rendent peut-être pas compte qu'un fournisseur attiré les sert mal; c'est une autre forme de préjudice caché.

L'évaluation des préjudices cachés se complique quand il s'agit de produits sensibles au passage du temps. De nombreuses personnes n'épargnent pas assez pour la retraite en raison d'une préférence pour le présent, sous-estimant ainsi le risque de percevoir une pension insuffisante qui résulte de ce choix. Le préjudice causé par leur myopie intellectuelle peut donc ne se révéler qu'au bout de plusieurs décennies. Il peut aussi s'avérer difficile de réévaluer les choix au bout d'un certain temps. Ainsi, il est loisible à un consommateur d'acheter un produit de qualité inférieure à un prix attractif; il est possible qu'il regrette ultérieurement sa décision et rationalise son erreur en prétendant que le

\* Le rapport donne des définitions officielles. Un préjudice structurel compare une situation constatée à ce qui serait advenu en l'absence d'une défaillance du marché ou de la réglementation. En revanche, le préjudice personnel est la différence entre la valeur que le consommateur espérait raisonnablement tirer du produit et celle qu'il a vraiment obtenue. La différence principale entre les deux formes de préjudices ne porte donc pas sur le degré de l'analyse, mais sur ce qui compte comme préjudice. Pour le préjudice personnel, le contrefactuel correspond aux anticipations raisonnables (tout ce qui ne correspond pas à ces anticipations raisonnables compte comme préjudice). S'agissant du préjudice structurel, on met l'accent sur la perte de bien-être, de sorte que la comparaison pertinente n'est pas avec les anticipations raisonnables, mais plutôt avec ce qui se serait produit en l'absence de défaillance du marché ou de la réglementation.

produit était médiocre, alors qu'il s'est peut-être avéré en fait conforme aux promesses du vendeur. C'est l'une des raisons pour lesquelles il faut interpréter avec prudence les résultats des enquêtes menées auprès des consommateurs (point évoqué ci-après).

Enfin, il peut y avoir préjudice caché quand le consommateur répugne à reconnaître qu'il a été maltraité et emploie un mécanisme de défense psychologique pour réfuter l'idée qu'il a mal choisi. Une étude menée par les services de police du Queensland, en Australie, révèle, par exemple, que 25 % seulement des consommateurs victimes d'une escroquerie à la nigériane sur Internet ont arrêté d'y participer quand la police les a alertés; 75 % ont continué à adresser de l'argent (Hay, 2007). Il arrive aussi que le consommateur soit mal informé et n'ait donc pas conscience du préjudice subi (voir encadré 3.1). Dans le cas de produits d'assurance, il peut ne pas s'en rendre compte jusqu'au moment où il découvre que la couverture est moindre qu'il ne le croyait, d'où une perte inattendue.

### Encadré 3.1. **Le dispositif de protection des paiements au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, il est courant de prendre une assurance garantissant le remboursement, en complément de prêts pour l'achat d'automobiles, de cartes de crédit et parfois de prêts immobiliers. Ce type d'assurance peut permettre d'avoir l'esprit tranquille face aux risques d'accident, de maladie ou de chômage qui peuvent empêcher les emprunteurs d'effectuer leurs remboursements mensuels.

Une étude de marché a estimé le préjudice causé par le niveau très élevé des primes perçues au titre de cette assurance, comparativement aux sommes effectivement versées en cas de sinistre (UKOFT, 2006a). Comme la publicité est rare pour ces services de garantie de remboursement, les consommateurs ne sont pas en mesure de comparer facilement les prix avant d'acheter. En général, la souscription a lieu lors de la finalisation d'un contrat de prêt. Il est rare que des polices d'assurance soient vendues par des tiers non liés aux prêteurs. Néanmoins, à l'occasion d'une étude, les consommateurs britanniques se sont dits en majorité satisfaits du produit, mais sans se souvenir précisément de ses caractéristiques. Seulement 12 % ont déclaré avoir comparé différentes formules de protection avant de souscrire\*. Le montant très faible des sommes versées en cas de mise en jeu de la garantie, relativement aux primes acquittées, laisse penser qu'il existe un préjudice structurel substantiel sous forme de gonflement du prix de l'assurance. Les consommateurs à qui l'on a vendu des contrats d'assurance inappropriés subissent aussi un préjudice personnel.

\* Il convient d'interpréter avec prudence les résultats de l'enquête. Les consommateurs ignoraient qu'ils avaient trop payé ou que la couverture n'était peut-être pas aussi étendue qu'ils le croyaient.

Source : UKOFT (2006a), *Payment Protection Insurance: Report on the Market Study and Proposed Decision to Make a Market Investigation Reference*, OFT869, UKOFT, [www.oft.gov.uk/shared\\_oft/reports/financial\\_products/oft869.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/financial_products/oft869.pdf).

L'énergie est l'un des autres marchés où les consommateurs ne s'aperçoivent peut-être pas de l'existence d'un préjudice. Selon une étude de l'OCDE, 32 % des consommateurs ont changé en ce domaine pour une formule qui leur coûte finalement plus cher pour un service équivalent (OCDE, 2006 et Ofgem 2008). On peut citer d'autres exemples : une analyse du marché sud-africain des services financiers révèle que les consommateurs pourraient avoir contracté par inadvertance des prêts plus onéreux en raison de la manière dont l'offre était présentée (Bertrand, *et al.*, 2008); de même, selon une étude des achats par Internet au Royaume-Uni, leur inaptitude à procéder à des comparaisons en ligne les prive d'importantes économies (UKOFT, 2007).

### Préjudices financiers et non financiers

Le tableau 3.1 présente les différentes catégories de préjudices financiers et non financiers. Le préjudice financier comprend les effets sur les prix et sur les coûts qui se font sentir quand un produit ne répond pas aux attentes. Le préjudice non financier inclut des effets psychologiques ainsi que la perte de temps et la gêne associées à la solution d'un problème.

Tableau 3.1. **Catégories de préjudices financiers et non financiers**

<b>Préjudice financier</b>
Gonflement des prix
Coût des produits défectueux (exemple d'une assurance qui, à cause d'une information trompeuse ou d'omissions, ne procure pas la couverture attendue)
Coût de réparation ou de remplacement d'un produit
Frais administratifs et de voyage encourus pour résoudre un problème (téléphone, essence, etc)
Dévalorisation d'un actif (des réparations mal faites diminuent la valeur d'une maison)
Coût des conseils d'un expert ou d'une assistance (frais juridiques, par exemple)
Manque à gagner (due par exemple à une perte de temps ou à une blessure)
Dommmages infligés à d'autres biens (par exemple, défaut du système électrique provoquant l'incendie d'une maison)
<b>Préjudice non financier</b>
Restriction des choix (qui peut avoir aussi des conséquences financières)
Préjudice psychologique (stress, irritation, embarras, etc)
Compromission d'informations personnelles ou atteinte à la vie privée
Laps de temps nécessaire au traitement des problèmes
Gêne
Préjudice physique ou effets nocifs sur la santé

Source : Adaptation à partir de Europe Economics (2007b), *Assessing the Impact of Policy on Consumer Detriment: A Handbook for the European Commission*, Europe Economics, Londres.

Un préjudice psychologique peut résulter de problèmes causés par des produits ou des services et/ou de difficultés ultérieures éprouvées en tentant d'obtenir réparation. Lorsque le comportement du consommateur change fondamentalement (par exemple sa façon d'acheter), ou se trouve en présence de phénomènes à court terme (tels que la frustration ou la colère) ou de nature plus durable. Des effets négatifs faibles ou de courte durée peuvent être importants s'ils touchent un grand nombre de consommateurs; des effets émotionnels plus sérieux peuvent aussi l'être, même si moins de consommateurs en souffrent. Un préjudice psychologique à long terme apparaît quand la vision globale qu'un consommateur a de la consommation se dégrade, parce qu'il a subi des préjudices répétés, voire un seul préjudice grave. Ainsi, il arrive qu'un consommateur se détourne de certains produits ou se résigne à des résultats négatifs, négligeant d'éviter un préjudice ou de chercher réparation quand il se heurte à un problème.

### Les consommateurs vulnérables et défavorisés

Tous les consommateurs peuvent subir un préjudice, mais certaines circonstances les y exposent sans doute davantage que d'autres. La vulnérabilité peut être due soit à la situation psychologique ou financière du consommateur, soit à la nature de la transaction. Ainsi, il est possible que des prestataires de services profitent du sentiment de remord et de culpabilité d'une personne dans la peine pour lui vendre un produit trop cher dont elle se serait normalement passée. Des recherches montrent aussi que le lieu ou le contexte de réalisation d'un achat peut fragiliser le

consommateur. On a, par exemple, constaté un degré de vulnérabilité particulièrement élevé dans les ventes au porte à porte (UKOFT, 2004a) de même que dans le cas des assurances garantissant les remboursements de crédits, le consommateur pouvant être surpris par une offre de dernière minute pour cette option au moment où il conclut un contrat (UKOFT, 2006a).

Certains consommateurs peuvent être exposés à un préjudice durable. On les qualifie parfois de consommateurs défavorisés (Australia Consumer Affairs Victoria, 2004). Ainsi, un immigré qui ne maîtrise pas suffisamment la langue du pays d'adoption n'est sans doute pas en mesure de prendre constamment des décisions rationnelles et fondées sur de solides informations. On peut citer comme exemples de catégories défavorisées celles qui présentent les caractéristiques suivantes.

- Faire l'objet d'une discrimination (raciale, ethnique ou sexuelle, par exemple).
- Bas niveau d'éducation ou illettrisme.
- Limitations linguistiques. Il s'agit de l'incapacité d'une personne à parler, lire ou écrire dans la langue de communication normale d'un pays donné.
- Immigrés et autres étrangers qui ne connaissent pas la situation locale (les droits des consommateurs, par exemple) et ne peuvent donc opérer efficacement sur le marché.
- Handicap visuel, trouble de l'audition ou mobilité réduite.
- Difficultés à apprendre ou troubles des facultés cognitives (démence, par exemple).
- Mobilité réduite. Accès aux marchés éventuellement limité pour les personnes dépourvues de moyens de transport adéquats.
- Moyens de communication restreints. Cela concerne la non-disponibilité du téléphone ou, par exemple, des services Internet.
- Éloignement géographique.
- Chômage.
- Bas niveau de revenu. On observe souvent une corrélation entre la faiblesse du revenu et d'autres formes de vulnérabilité, comme le fait d'être sans emploi, d'être retraité ou de ne pas travailler soit pour pouvoir s'occuper d'un enfant ou d'un parent malade soit pour d'autres raisons. Un revenu insuffisant est de nature à aggraver les effets d'événements défavorables au même titre qu'une épargne ou un patrimoine modeste.

Il faut faire preuve de prudence dans la définition des catégories vulnérables et défavorisées, tout en se gardant de généralisations excessives. On a coutume de citer les personnes âgées comme exemple d'une catégorie exposée aux pratiques prédatrices et ne maîtrisant pas pleinement l'usage d'Internet ou des technologies en rapport. C'est peut-être vrai dans une certaine mesure, mais il est aussi exact qu'une fraction importante des seniors a autant d'aptitudes que les jeunes, voire plus à bien des égards, et cela notamment en raison de leur longue expérience de consommateurs. Ces personnes peuvent être tout à fait en mesure de se défendre elles-mêmes contre les pratiques prédatrices ainsi que d'assimiler et d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications.

Les gouvernements, qui accordent volontiers une attention particulière aux difficultés des consommateurs vulnérables et défavorisés, prennent quelquefois des mesures ciblées pour y remédier. En Australie, par exemple, le Conseil ministériel de l'énergie a mis en

place un cadre national d'obligations de services à la collectivité, qui peut servir à faciliter l'approvisionnement en énergie de catégories fragiles de consommateurs (Ministerial Council on Energy, non daté).

Il faut concevoir avec soin les mesures correctrices bénéficiant aux consommateurs vulnérables pour qu'elles n'exercent pas des effets imprévus et non souhaités sur les autres. De tels effets peuvent, par exemple, résulter de restrictions et/ou de limitations regrettables du choix des produits sur un marché. La Commission européenne a effectué en février et mars 2010 une enquête visant à renforcer la position des consommateurs, dont les résultats révéleront les connaissances, les compétences et le degré d'assurance des consommateurs européens. Bien qu'elle porte sur l'ensemble de la population, elle est centrée sur les catégories de consommateurs potentiellement les plus défavorisées, par exemple les personnes ayant peu d'instruction, souffrant de difficultés financières, sans emploi ou ayant une maîtrise limitée de la langue.

### ***Effet de déséquilibre***

Même si on trouve des traces indiscutables de préjudice sur un marché, celui-ci n'affecte pas forcément tous les consommateurs. Il arrive aussi que le préjudice subi par certains consommateurs occulte l'existence d'un avantage pour d'autres; c'est ce que l'on appelle parfois un effet de déséquilibre (ou de vases communicants). Il se produit sur des marchés où une amélioration de la situation de certains consommateurs entraîne une aggravation des résultats pour d'autres. Il est probable que seul le préjudice donne lieu à des plaintes. Un tel effet a été remarqué lors d'une enquête de marché menée au Royaume-Uni à propos de l'assurance garantissant le remboursement de crédits : le tarif élevé est en partie compensé par le moindre coût du prêt à la consommation auquel elle est associée (UKCC, 2009). Les emprunteurs qui ne souscrivent pas cette assurance (sans doute les plus aisés) sont gagnants, alors que ceux qui le font (et qui ont sans doute des revenus modestes) sont perdants. Quand on analyse les problèmes, on doit tenir compte de cette variabilité des effets, surtout lorsque des consommateurs défavorisés subissent le préjudice.

### ***Quels sont les signes de l'existence d'un préjudice?***

Dans certains cas, il peut être relativement aisé de détecter un préjudice. Les produits défectueux ou dangereux qui provoquent un préjudice physique ou les aliments avariés à l'origine de maladies constituent des exemples. Mais, dans de nombreux cas, le préjudice n'apparaît peut-être pas aussi directement; les autorités doivent alors rechercher les signes de son existence éventuelle, puis regarder la situation de plus près pour vérifier s'il existe réellement. L'encadré 3.2 dresse une liste de certains des signes les plus habituels d'un possible préjudice et de certaines des conditions de marché dans lesquelles la probabilité d'un préjudice est sans doute relativement élevée.

## **Comment examiner les marchés pour détecter d'éventuels préjudices?**

La section précédente décrit comment les déficiences des marchés, dont le consommateur fait l'expérience sous la forme de biens et de services ne répondant pas à ses attentes, peuvent réduire son bien-être. L'une des principales fonctions des autorités responsables de la politique de consommation est de constamment surveiller de près les marchés pour trouver les domaines où dysfonctionnements et préjudices personnels ont

### Encadré 3.2. Détection d'un préjudice : signes et situations

- *Les plaintes.* Les plaintes des consommateurs ont été qualifiées d'« étalon-or » des indicateurs. Mais la volonté de réclamer varie selon les pays et les secteurs en fonction des traditions en matière de protection du consommateur et de l'appréciation des chances de succès; il convient donc d'interpréter le nombre de plaintes conjointement à d'autres indicateurs.
- *L'insatisfaction du consommateur.* L'insatisfaction exprimée par le consommateur à l'égard de la qualité d'un produit, des possibilités de choix et du service après-vente peut être révélatrice de problèmes difficiles à mesurer objectivement d'une autre façon.
- *Une dispersion significative des prix* pour des produits ou des services similaires (sur le plan local, régional, national ou international).
- *Les biens ou les services pour lesquels les taux de recherche ou de changement sont bas et/ou le coût du changement élevé.* Ainsi, il peut y avoir préjudice quand les consommateurs ne changent pas de produits à cause des frais de résiliation d'un contrat existant. Si le coût lié au changement est significatif, surtout par rapport au prix du service, certains consommateurs sont dissuadés de passer à un autre fournisseur, alors que le marché peut leur offrir de meilleures conditions.
- *Les ventes de produits défectueux ou dangereux.* On mesure actuellement la sécurité des produits et des services de consommation au vu des accidents et des préjudices physiques constatés ainsi que des avertissements formulés sur leur caractère risqué.
- Les vendeurs offrent une *réparation inadéquate* en réponse aux réclamations.
- Le *paiement de commissions*, effectué en particulier par des entreprises situées en amont à des distributeurs ou à des conseillers. Elles peuvent, par exemple, influencer de manière non conforme aux intérêts des consommateurs sur les recommandations faites par les conseillers.
- *Les biens ou services complexes.* Il arrive que les consommateurs éprouvent des difficultés à comparer des produits complexes, d'où un risque accru de prendre des décisions non optimales.
- *Les biens et les services qui sont rarement achetés ou présentent certaines caractéristiques propres aux articles d'expérience ou de confiance* (le consommateur ne peut évaluer la qualité, même après usage).

On peut citer comme autres signes l'escroquerie, la fraude, la publicité mensongère, les pratiques de marketing déloyales et les dispositions contractuelles inéquitables.

Source : Adapté d'Europe Economics (2007a), *An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It: Final Report for DG SANCO*, Europe Economics, Londres, [www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study\\_consumer\\_detriment.pdf](http://www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf).

atteint un stade nécessitant une action de l'État. Comme on l'explique ci-après, on peut, pour faire apparaître les problèmes, employer un certain nombre de techniques qui vont de l'analyse des données de plaintes aux enquêtes auprès des consommateurs et à des recherches indépendantes. Mais identifier les domaines où les difficultés sont apparentes ne constitue pas une base suffisante pour agir. On a souvent besoin de procéder à une analyse plus approfondie (décrite à la section 3) pour se faire une idée de l'ordre de grandeur et de la portée d'un problème ainsi que de la nature et de la gravité d'un éventuel préjudice.

### Sources d'information

Une solide base d'informations est indispensable à un suivi efficace des marchés. Elle peut puiser dans les éléments rassemblés par des parties autres que l'autorité chargée de protéger les consommateurs, au même titre que dans les données émanant de celles-ci. Les sources principales sont les suivantes :

- Les réactions de particuliers, d'organisations de consommateurs, d'entreprises ou d'autres parties prenantes (sous forme de plaintes, de pétitions et de notifications).
- Les recherches effectuées par l'autorité compétente et par d'autres instances étatiques ainsi que par des organisations de consommateurs, des groupes consultatifs ou d'autres intéressés.
- Les rapports, les études et les autres renseignements sur ce sujet provenant d'entreprises.
- Les médias.

Outre les sources nationales, les informations recueillies à l'étranger peuvent souvent être intéressantes et utiles au suivi des marchés.

### Remontée de l'information

Les consommateurs, les entreprises et les autres parties prenantes peuvent s'adresser aux pouvoirs publics et leur faire connaître les problèmes rencontrés sur les marchés, par divers moyens.

**Les sollicitations ouvertes.** Il est possible d'inviter les parties intéressées à signaler librement les domaines qui justifient une prise en considération des autorités de protection du consommateur. Cela se fait dans le cadre de procédures de consultation bien établies ou de façon plus officieuse. Au Royaume-Uni, par exemple, les autorités ont placé sur Internet un formulaire au moyen duquel ces parties peuvent proposer l'examen de tel ou tel point (UKOFT). Ce document demande de préciser i) le segment de marché à considérer; ii) la nature du problème rencontré par les consommateurs; iii) les raisons de l'importance de ce problème et de ce marché en particulier ; iv) l'éventuelle responsabilité de la loi ou des règlements; v) les autres renseignements utiles.

**Les réclamations.** La plupart des pays ont mis en place des procédures officielles de réclamation qui permettent à des particuliers, à des groupes de particuliers ou à d'autres parties intéressées de signaler les difficultés à l'attention des autorités protégeant le consommateur. Le tableau 3.2 donne des exemples de certaines initiatives prises dans la zone de l'OCDE. La plupart d'entre elles donnent à chacun la possibilité de se plaindre par téléphone, par courrier ou au moyen de formulaires de réclamation disponibles en ligne. L'Australie (voir ACCC, 2009), le Portugal (voir [www.consumidor.pt/](http://www.consumidor.pt/)) et le Royaume-Uni (voir UKOFT, 2008, UKOFT, 2009a et [www.consumerdirect.gov.uk](http://www.consumerdirect.gov.uk)) ont aussi lancé des actions de ce type.

En général, les données relatives aux réclamations sont partagées entre les autorités responsables de la protection du consommateur et les informations sont communiquées au public, au moins sous forme résumée. On recueille parfois des éléments supplémentaires au moyen d'entretien avec un échantillon de mécontents. Cela permet aux autorités d'en savoir plus sur les consommateurs, leurs griefs, l'utilité des conseils qu'ils reçoivent et toutes autres questions en rapport.

Tableau 3.2. Exemples de mécanismes de recueil des plaintes de consommateurs

Pays	Description
Belgique	En Belgique, toute personne peut déposer une plainte en rapport avec la législation économique et celle régissant la protection du consommateur auprès du Service public fédéral chargé de l'économie, aussi bien par Internet, que par téléphone, fax ou courrier. Les plaignants reçoivent des conseils et il est donné suite à leurs demandes. D'autres mécanismes de solution des différends sont aussi disponibles dans plusieurs secteurs. La Direction générale du contrôle et de la médiation rapporte que 15 053 plaintes de consommateurs ont été reçues en 2008, ce qui a conduit à adresser 2 215 avertissements officiels à des entreprises (SPF Économie, 2009).
Chili	Il existe au Chili une seule plate-forme de réclamation, gérée par le Service national des consommateurs (SERNAC Facilita). Celle-ci travaille en coordination avec sept autres autorités publiques responsables des questions de consommation et avec la plupart des municipalités. SERNAC Facilita enregistre à la fois les questions et les plaintes, au nombre d'à peu près 460 000 en 2008. Les informations tirées de cette base de données sont à l'origine d'ajustements des politiques et de sanctions en application des textes, mais aussi d'actions de formation et de sensibilisation (SERNAC, 2009).
Danemark	L'État danois offre une assistance en ligne sous forme de renseignements et de conseils aux consommateurs (voir <a href="http://www.forbrug.dk/fs/kontakt/rdgivning/hotline">www.forbrug.dk/fs/kontakt/rdgivning/hotline</a> ). Chaque année, cela aide à peu près 35 000 d'entre eux à résoudre leurs problèmes. Des études montrent que de nombreux salariés de la distribution connaissent mal la loi danoise sur les ventes, principal texte régissant le commerce. C'est pourquoi l'Agence nationale des consommateurs, gestionnaire de l'assistance en ligne, est en train de l'étendre à eux (Agence nationale de protection des consommateurs, 2010). Les problèmes aboutissant à des réclamations officielles sont du ressort du Bureau des plaintes, lequel traite 2 000 à 3 000 affaires par an.
Finlande	En Finlande, le Service de conseil aux consommateurs communique à ceux-ci et aux entreprises des informations relatives à leurs droits et obligations, tout en assurant des médiations pour les différends entre eux. Un consommateur peut contacter un conseiller au moyen d'un numéro de téléphone national unique. L'État, qui a repris en 2009 cette fonction exercée auparavant par les communes, a reçu près de 6 000 appels dès le premier mois. Le Service a été réorganisé dans le but d'offrir un système de centralisation des données plus uniforme, qui répondra mieux aux besoins statistiques et permettra d'améliorer le suivi des résultats obtenus par les consommateurs finlandais en proie à des difficultés sur le marché.
France	On peut adresser des réclamations aux organisations de consommateurs, nationales ou locales. Dix-sept organisations nationales ont des liens avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui a créé un baromètre des plaintes de consommateurs (voir précisions ci-dessous) (DGCCRF, 2009). En outre, certaines entreprises ont mis en place des mécanismes de traitement des différends, tandis que les autorités publiques et/ou certaines sociétés disposent de médiateurs sectoriels indépendants.
Corée	L'Agence coréenne de protection des consommateurs (KCA) conseille ces derniers; elle s'occupe aussi des réparations et du règlement des litiges au moyen d'un système intégré de traitement des informations relatives aux plaintes (appelé « Sobinet ») (Agence coréenne de protection des consommateurs, 2009). En 2008, elle a traité environ 280 000 affaires, dont plus de 19 000 dossiers de dédommagement et quelque 1 400 règlements de litiges. Toutes sont résumées dans le rapport annuel et consultables par le public sur la page Internet de l'Agence ( <a href="http://www.kca.go.kr">www.kca.go.kr</a> ).
Suède	L'Office national des plaintes de consommateurs (ARN) est une autorité publique fonctionnant de façon analogue à une instance juridique. Il a pour principale mission de trancher avec impartialité les litiges opposant un consommateur à une entreprise. Bien que ses recommandations ne soient pas juridiquement opposables, la majorité des entreprises s'y conforme. La procédure est gratuite pour le consommateur (Conseil national pour les plaintes des consommateurs, 2009).
Suisse	Le Bureau fédéral de la consommation (BFC) gère une assistance en ligne qui prodigue au consommateur des avis et des conseils. Il est possible de le contacter au moyen d'un formulaire électronique d'information. Le Bureau répond aux questions dans les domaines de son ressort ou les transmet aux autorités compétentes et assure un suivi (BFC, 2009)
États-Unis	La Commission fédérale du commerce (FTC) recueille et analyse systématiquement les plaintes des consommateurs dans son Centre de réponse spécialisé (Consumer Response Center – CRC). Les conseillers du CRC répondent aux réclamations et aux questions des consommateurs, reçues par téléphone, courrier et messagerie électronique. Les services de la FTC utilisent les données du CRC pour connaître les tendances, bien cibler l'exécution de la loi et les actions d'information, mais aussi pour mesurer les effets des activités en rapport avec la mission de protection du consommateur exercée par la FTC. Par ailleurs, celle-ci parraine et gère un site Internet sécurisé – Consumer Sentinel – dont se servent les autorités pour accéder à la base de données (voir USFTC, 2009a et <a href="http://www.ftc.gov/sentinel/index.shtml">www.ftc.gov/sentinel/index.shtml</a> ).

Sources : DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) (France) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (SPF Économie) (Belgique) (2009), *Rapport annuel 2008 : Politique en matière de surveillance du marché*, [http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual\\_report\\_E7\\_2008\\_fr\\_tcm326-76972.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf); BFC (Bureau fédéral de la consommation) (Suisse) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; Médiateur de l'Agence finlandaise des consommateurs (2009), *National Consumer Advisory Services Flooded with Consumers from the Start*, communiqué de presse, 22 janvier, [www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7737141408681eb744f0400c8.aspx?groupId-1c5dad8d0b7643d384406480df10ed3d&announcementId-9c94a017907a46d785ad;fd7a4b794e4d](http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7737141408681eb744f0400c8.aspx?groupId-1c5dad8d0b7643d384406480df10ed3d&announcementId-9c94a017907a46d785ad;fd7a4b794e4d); SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (SPF Économie) (Belgique) (2009), *Rapport annuel 2008 : Politique en matière de surveillance du marché*, [http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual\\_report\\_E7\\_2008\\_fr\\_tcm326-76972.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf); Agence coréenne des consommateurs (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; Agence nationale des consommateurs (Danemark) (2010), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; Office national des plaintes de consommateurs (National Board for Consumer Complaints) (Suède) (2009), ARN – The National Board for Consumer Complaints, [www.arn.se/Other-languages/English/](http://www.arn.se/Other-languages/English/); USFTC (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January – décembre 2008*, [www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf](http://www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf); USFTC (United States Federal Trade Commission) (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January – décembre 2008*, [www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf](http://www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf).

Bien que les réclamations constituent une mine de renseignements, qui permet aux autorités de déceler les problèmes existants sur les marchés, on doit garder à l'esprit leurs limites :

- Elles peuvent être sans fondement.
- Il ne peut y avoir de réclamations visant des anomalies dont le consommateur n'a pas conscience.
- Les plaignants ne représentent que la fraction des consommateurs jugeant qu'il vaut la peine de consacrer du temps et des efforts au dépôt d'une plainte. Le nombre de plaintes peut dépendre, par exemple de l'incidence financière des difficultés considérées (les consommateurs sont sans doute moins enclins à se plaindre à propos de transactions de faible montant).
- Ne portent plainte que les consommateurs qui savent où et comment le faire.

Le fait que peu de gens déposent des plaintes (3<sup>e</sup> point ci-dessus) est susceptible d'avoir des conséquences pour les autorités, car les entreprises risquent de dédommager seulement les personnes déterminées à obtenir réparation, laissant sans solution les difficultés systémiques présentes sur un marché donné. Enfin, une partie des statistiques de « réclamations » provient des autorités qui prodiguent des conseils aux consommateurs avant qu'ils achètent ou pour les aider à résoudre un problème. Dans l'idéal, on traitera séparément les demandes d'avis préalables à une acquisition et les plaintes relatives aux difficultés rencontrées ensuite. Sachant que les services de conseil ont pour fonction principale d'aider les consommateurs, et non de collecter des données, il y a des limites aux informations que l'on peut obtenir d'eux.

### Recherches

Pour analyser les marchés, il est loisible aux autorités responsables en ce domaine de puiser dans les recherches effectuées par les associations de consommateurs, les entreprises, les universités et les sociétés de conseil; elles peuvent également en entreprendre elles-mêmes. Il peut s'agir de recherches à caractère général ou orientées de façon à répondre à des besoins ou questions spécifiques. Il est possible d'y procéder sur la base des informations existantes ou avec l'appui i) d'enquêtes menées auprès des consommateurs et/ou des entreprises; ii) de groupes *ad hoc*; iii) d'ateliers spécialisés.

S'agissant des recherches de nature générale, les autorités effectuent parfois des exercices de prospective, afin de cerner les problèmes susceptibles d'apparaître à l'avenir. En 2006, par exemple, la Commission fédérale du commerce des États-Unis a organisé des auditions sur le thème de la *Protection du consommateur dans la prochaine décennie technologique* ; elles ont rassemblé des experts originaires du monde des affaires, de la sphère publique et des secteurs technologiques ainsi que des défenseurs du consommateur, des universitaires et des autorités chargées de l'application des lois. La conférence a réfléchi aux moyens par lesquels la convergence et la mondialisation du commerce influent sur la protection du consommateur, examiné les changements intervenus en matière de marketing et de technologie, puis fait le bilan des opinions des experts à propos des défis et des possibilités à venir pour les consommateurs, les entreprises et les institutions publiques (USFTC, 2009b).

### Enquêtes

On peut recourir à toutes sortes d'enquêtes pour enrichir l'information sur le fonctionnement des marchés. Ainsi, les entreprises procèdent souvent à des enquêtes de satisfaction ou d'insatisfaction pour connaître l'attitude des consommateurs à l'égard de leurs biens et services. Il est possible aux pouvoirs publics de faire de même. Ces enquêtes peuvent :

- Donner un aperçu des expériences faites les consommateurs sur un marché. Bien que cela semble élémentaire, on n'en tient souvent pas compte, parce que le suivi actuel des marchés privilégie les faits jugés plus concrets, tels que le nombre de procédures judiciaires, de plaintes officielles ou de réclamations en proportion de la quantité d'unités vendues. Parvenir à comprendre l'expérience vécue par le consommateur est extrêmement précieux quand on tente d'adapter les politiques publiques aux besoins réels de la population.
- Permettre de bien appréhender la fréquence et l'étendue d'un problème. C'est indispensable pour apprécier la nécessité d'initiatives officielles.
- Dans la mesure où elles procurent des données socio-économiques, les autorités peuvent savoir si des catégories particulières se heurtent à des difficultés spécifiques. Il s'agit d'une information importante en raison des conséquences qui peuvent en résulter sur le choix de mesures pertinentes.

Toutefois, les enquêtes ont effectivement leurs limites. Ainsi, elles sont basées sur les impressions des répondants et, à l'instar des réclamations, ne peuvent signaler les problèmes dont ils n'ont pas conscience. En outre, une faible note de satisfaction à l'égard d'un marché ne suffit pas à démontrer objectivement qu'il est pire qu'un autre ayant obtenu une meilleure note des personnes interrogées. Mais la persistance de notes indiquant une faible satisfaction ou une insatisfaction à l'égard de marchés particuliers justifie un examen plus attentif pour trouver les raisons profondes de ce mécontentement répandu.

On trouve des exemples d'enquêtes de satisfaction au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne, au Royaume-Uni, en Égypte et en Australie, à quoi s'ajoutent celles de la Commission européenne. Au Danemark, l'enquête est de périodicité annuelle. On demande aux répondants d'exprimer leur opinion sur la situation du consommateur dans divers domaines en utilisant une échelle allant de 0 à 10. On obtient des données portant sur 57 marchés, établies à partir de quelque 300 réponses pour chacun d'entre eux (Agence nationale de protection des consommateurs, 2009a). Les enquêtes effectuées par la Norvège (Berg, 2008) et le Royaume-Uni (Ipsos/MORI, 2008) sont organisées de façon similaire. La Commission européenne a procédé à des enquêtes de satisfaction approfondies, qui ont permis de recueillir des renseignements sur près de 35 indicateurs (voir [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons\\_satisfaction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm)). Deux ont eu lieu, l'une portant sur les services (Commission européenne 2007), l'autre sur la distribution de biens (Commission européenne 2009a). Les indicateurs obtenus peuvent être utilisés dans un modèle, afin d'évaluer le degré de satisfaction du consommateur sur différents marchés et l'importance relative de ces indicateurs pour déterminer la satisfaction globale. Tout cela permet de cibler l'action publique sur des sujets spécifiques d'insatisfaction particulièrement importants aux yeux du consommateur. Dans le courant de 2010, une nouvelle étude a été lancée qui examinera en détail 50 marchés de consommation des 27 États membres (plus la Norvège) dans le but de trouver d'éventuels dysfonctionnements. Il est envisagé de la renouveler chaque année.

En 2009, l'Égypte a lancé une enquête de satisfaction du consommateur portant sur les équipements ménagers, branche qui donne lieu à plus de 40 % des réclamations. L'enquête a

employé 12 indicateurs (dont les prix, le service après-vente et la possibilité de faire jouer le mécanisme de traitement des plaintes), tout en recueillant des informations socio-démographiques. Les résultats serviront à recommander des sanctions et à prendre des initiatives pour informer les consommateurs (Agence de protection du consommateur, 2009). Enfin, l'Australie a publié en 2009 une étude nationale portant sur l'expérience des consommateurs et des commerçants en matière de garanties et de remboursements légaux dans trois secteurs : les produits blancs, l'électronique grand public et les téléphones mobiles. Un sondage quantitatif effectué à l'appui de l'étude a révélé la dimension des problèmes : en l'espace de deux ans, 8,5 millions de consommateurs ont acheté un produit défectueux. Le préjudice a représenté en moyenne 236 AUD de coûts directs, plus le temps passé pour la réclamation. On s'est également aperçu que les consommateurs avaient une connaissance très limitée de leurs droits. Les conclusions vont servir à mettre au point un programme national d'éducation et d'information sur les garanties et les remboursements (National Education and Information Advisory Taskforce, 2009).

Le Japon est aussi très actif sur ce terrain. En 2008, le gouvernement a publié un *Livre blanc sur le mode de vie national*, qui examine le rôle du consommateur dans l'économie et ce qui peut être fait pour relever les défis auxquels il est confronté. Ce document rassemble des informations émanant de plusieurs sources, dont une enquête nationale effectuée par les services du Premier ministre sur les styles de vie préférés des japonais (Cabinet du Premier ministre japonais, 2008).

Une autre catégorie d'enquête se concentre sur des sujets particuliers. Ainsi, la Commission fédérale du commerce des États-Unis a conduit, en 2003 et en 2005, des enquêtes sur les fraudes à la consommation pour faire apparaître : i) les principaux problèmes auxquels se heurte le consommateur; ii) les personnes les plus susceptibles d'en faire les frais; iii) les formes que prennent les fraudes et iv) les modalités d'achat de produits frauduleux (USFTC, 2007). Le Royaume-Uni a entrepris une enquête similaire sur les malversations en matière de consommation (UKOFT, 2006b). En 2008, la Commission européenne a fait une enquête dans 11 secteurs pour connaître les expériences du consommateur changeant de prestataire de services. L'étude a analysé d'autres thèmes, comme l'aptitude du consommateur à comparer les offres de fournisseurs concurrents, et publié les tarifs. Il en est ressorti que, sur une période de deux ans, le taux de changement s'échelonnait d'un maximum de 25 % pour l'assurance automobile à un minimum de 7 % pour l'approvisionnement en gaz. On a aussi constaté que dans ces 11 secteurs, 30 % en moyenne des consommateurs éprouvaient au moins certaines difficultés pour comparer les propositions des différents prestataires (Commission européenne, 2009b). Enfin, en Corée, la Commission pour le commerce équitable et l'Agence des consommateurs ont mené une enquête à propos de l'évolution, depuis 2008, des prix des principaux produits de première nécessité sur le marché interne et sur certains marchés étrangers; cela dans le but de promouvoir la transparence et la concurrence (Agence coréenne de protection des consommateurs, 2009).

Quand on recourt à des enquêtes, il faut les organiser soigneusement en fixant des objectifs clairs concernant le degré de détail des informations à recueillir. En outre, comme indiqué plus haut, l'exercice présente de sérieuses limites :

- *L'exactitude et la précision.* Il est difficile de mesurer exactement la fréquence ou la gravité d'événements relativement rares. Quand, par exemple, 1 % seulement des consommateurs sont victimes d'une certaine pratique frauduleuse, on aura besoin d'un échantillon très large si l'on veut trouver un nombre de victimes suffisant pour que

l'enquête soit utile. Il serait particulièrement inefficace de lancer des enquêtes portant sur les biens de confiance (décrits auparavant) que le consommateur a parfois de la peine à juger, même après usage.

- *L'interprétation.* Même si l'on est en mesure de suivre dans le temps des tendances discernables, il peut s'avérer délicat d'établir une relation de cause à effet. Il est possible que les changements observés résultent de l'évolution, du dosage ou de la quantité des produits achetés, et/ou d'attentes différentes à l'égard du niveau et de la qualité du service. Une plus grande prise de conscience du consommateur est de nature à augmenter le nombre des réclamations.

### **Les groupes cibles**

Les groupes cibles composés de consommateurs peuvent apporter un éclairage précieux sur la nature et la portée des préjudices perçus. Ils sont en mesure d'analyser les expériences individuelles concernant des produits insatisfaisants, des escroqueries et des pratiques de vente douteuses, ce qui ouvre la possibilité de débats approfondis (voir encadré 3.3). Il arrive que les résultats des réunions soient instructifs, non seulement pour les autorités protégeant les consommateurs, mais aussi pour les entreprises, en faisant ressortir des problèmes qu'elles souhaitent peut-être résoudre pour améliorer leur compétitivité.

L'une des principales limitations d'un groupe cible est que, par définition, il ne produit pas de données représentatives de l'ensemble de la population; ce n'est donc pas toujours un moyen efficace de mesurer l'ordre de grandeur d'un problème donné. Malgré ce risque, un groupe cible peut permettre, avec un excellent rapport coût-efficacité, de se renseigner sur des catégories de population difficiles à atteindre (comme les personnes qui empruntent des avances sur salaire ou d'autres consommateurs vulnérables).

#### **Encadré 3.3. Les groupes cibles sur l'escroquerie au Royaume-Uni**

Le projet susmentionné relatif aux escroqueries (UKOFT, 2006b) s'est appuyé sur des groupes cibles pour rassembler les informations nécessaires. L'étude, divisée en quatre parties, comprenait une phase qualitative exploratoire suivie d'une quantification des résultats. Les quatre étapes ont été les suivantes : i) débats dans les groupes cibles, ii) entretiens approfondis, iii) enquêtes pluridirectionnelles et iv) enquêtes téléphoniques assistées par ordinateur. Le but des groupes cibles était de connaître l'expérience des personnes qui avaient été victimes d'escrocs en conversant avec elles. Les chercheurs voulaient mieux comprendre ce que les victimes considéraient comme une escroquerie et connaître les mots qu'elles utiliseraient pour la décrire. Les résultats ont ensuite servi à réviser et à perfectionner les questions posées dans les enquêtes pluridirectionnelles postérieures.

On a aussi utilisé les groupes cibles dans le cadre d'un projet de recherche sur les préjudices subis par les consommateurs (UKOFT, 2006c). Des discussions approfondies avec 11 groupes présentant des caractéristiques démographiques différentes ont permis d'identifier les consommateurs qui seraient le plus susceptibles de subir divers types de préjudices et ceux qui seraient le moins exposés à cette éventualité.

Sources : UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2006b), *Research on Impact of Mass Marketed Scams: A Summary of Research into the Impact of Scams on UK Consumers*, OFT883, décembre, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/consumer\\_protection/oft883.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/oft883.pdf) and UKOFT (2006c), *Focus Group Research on Consumer Detriment*, OFT826, UKOFT, prepared by FDS International, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/consumer\\_protection/oft826.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/oft826.pdf).

### Informations d'origine professionnelle

On peut aussi utiliser, à l'appui des activités de suivi des marchés, les renseignements communiqués par les entreprises. Ainsi, la diffusion d'informations relatives soit à des produits défectueux ou dangereux, soit à des litiges, donne éventuellement des indications sur les problèmes requérant l'attention des pouvoirs publics. Ces informations peuvent être fournies spontanément par les entreprises (ou les associations professionnelles) ou être exigées par la législation. Aux États-Unis, par exemple, les « Better Business Bureaus » (BBB) recueillent des renseignements tirés des plaintes et des demandes de renseignements des consommateurs. En 2008, cet organisme a reçu 862 128 réclamations et plus de 60 millions de questions, ce qui constitue une mine potentielle de renseignements supplémentaires sur les marchés à problème (Better Business Bureau, 2008).

### Associations de consommateurs et médias

Le journalisme d'investigation peut constituer un moyen important pour connaître le fonctionnement des marchés. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les associations de consommateurs analysent les marchés et les produits, puis publient les résultats dans des revues (encadré 3.4). Certains gouvernements ont aussi pris l'initiative de mettre en place des mécanismes d'examen systématique des informations pour détecter d'éventuelles difficultés. Ainsi, la Commission européenne a créé le Moniteur des médias européens (voir <http://emm.jrc.it/overview.html>), outil multilingue en ligne qui facilite une surveillance ciblée. Il rassemble des articles trouvés sur des portails d'information en 43 langues, les classe, en extrait le contenu en information, les agrège et formule des mises en garde.

Il est fréquent que les pouvoirs publics financent ou parrainent des travaux sur des sujets en rapport avec le consommateur. En Corée, par exemple, l'Agence de protection des consommateurs (KCA) a lancé *Consumer Age*, un mensuel spécialisé, pour apporter aux consommateurs des renseignements objectifs et fiables sur les produits (Agence coréenne de protection des consommateurs, 2009). Elle produit également des vidéos informatives à l'intention des télévisions et aux autres médias intéressés.

#### Encadré 3.4. Évaluations de produits par les associations de consommateurs

- CHOICE (Australie) : [www.choice.com.au](http://www.choice.com.au).
- Test-Achats (Belgique) : [www.test-achats.be](http://www.test-achats.be).
- Protégez-vous (Canada) : [www.protegez-vous.ca](http://www.protegez-vous.ca).
- Test (Allemagne) : [www.test.de](http://www.test.de).
- 60 Millions de consommateurs (France) : [www.60millions-mag.com](http://www.60millions-mag.com).
- Que Choisir (France) : [www.quechoisir.org](http://www.quechoisir.org).
- Consumentenbond (Pays-Bas) : [www.consumentenbond.nl/](http://www.consumentenbond.nl/).
- Forbruker-rapporten, « Le bulletin du consommateur », (Norvège) : [www.forbrukerrapporten.no/](http://www.forbrukerrapporten.no/).
- FRC Magazine (Suisse) : [www.frc.ch](http://www.frc.ch).
- Which? (Royaume-Uni) : [www.which.co.uk](http://www.which.co.uk).
- Bulletins d'information du consommateur (États-Unis) : [www.consumerreports.org](http://www.consumerreports.org).

En outre, la télévision et la radio présentent souvent des sujets concernant le consommateur, à la fois sous forme de reportages d'information et d'émissions plus approfondies. Enfin, Internet constitue une source d'information, puisque c'est un moyen pour le consommateur de faire part de ses problèmes, via les blogs, les sites créés spécialement pour se plaindre de biens, de services ou de certaines entreprises ou d'autres réseaux.

### ***Cohérence des sources d'information***

En théorie, il devrait être possible d'utiliser une grande partie des données économiques publiées pour recenser les secteurs et les marchés à problème. On pourrait, par exemple, en analysant une branche, rassembler les données portant sur les changements de fournisseurs ou de produits et celles concernant les réclamations. Pour être d'une utilité maximale l'analyse doit pouvoir s'appuyer sur une définition harmonisée de toutes les données, idéalement avec un degré d'agrégation correspondant à peu près aux marchés économiques. Cette cohérence est difficile à réaliser, parce que les séries de données ne sont pas toutes constituées dans le même but et elles emploient souvent des définitions différentes (voir UKOFT, 2004b).

Outre la cohérence des sources, une harmonisation internationale faciliterait la recherche. À cet égard, la Commission européenne travaille à la mise au point d'une méthodologie harmonisée de classement et de présentation des plaintes adressées par les consommateurs à des tiers (autorités nationales, associations de consommateurs, régulateurs, etc). Quand elle aura abouti, la méthodologie sera adoptée de façon facultative par les entités qui reçoivent les réclamations des consommateurs. En outre, le Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE l'étudiera pour apprécier la possibilité d'en étendre l'application.

### ***Techniques d'analyse***

Les sources d'information décrites ci-dessus indiquent où les autorités protégeant le consommateur peuvent trouver les renseignements permettant d'identifier les marchés à problème ou les moyens de les obtenir. Toute source peut s'avérer suffisante pour discerner une difficulté. Comme on le montre ci-après, les autorités disposent de moyens d'étoffer ces renseignements et de s'en servir pour explorer les marchés de façon plus systématique, avec l'aide d'indicateurs. Ces indicateurs peuvent être unidimensionnels ou liés entre eux pour donner une image plus complète.

### ***Indicateur unique***

Quand on se sert d'un seul indicateur, il est généralement centré sur l'insatisfaction du consommateur, telle qu'elle ressort des réclamations ou des enquêtes. En France, on a créé en 2007 un baromètre des plaintes des consommateurs, basé sur celles reçues par l'autorité chargée de les protéger. L'objectif est de rendre les pouvoirs publics mieux à même de résoudre les problèmes actuels et ceux qui se dessinent. Le traitement des plaintes est organisé de façon à permettre aux autorités d'analyser i) les produits et les secteurs qui en font l'objet (on distingue 12 secteurs et 54 familles de biens et de services); ii) les catégories d'opérateurs de marché concernées (plusieurs centaines de possibilités sont prévues); iii) la nature de la plainte (5 rubriques principales, plus de 40 thèmes et 160 problèmes spécifiques sont mentionnés); iv) les méthodes de vente (ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009).

### **Indicateurs multiples et indicateurs composites**

En général, les pays ne s'appuient pas sur un seul indicateur quand ils examinent les marchés pour trouver les domaines où existent des préjudices; ils en prennent plusieurs en considération. Pour sa part, l'Union européenne a regroupé plusieurs indicateurs dans un tableau de bord des marchés de consommation qui sert à leur suivi (Commission européenne, 2008; Commission européenne, 2009c). La méthodologie de suivi comporte deux phases : la recherche et l'analyse. Le tableau de bord fournit des éléments tangibles pour déclencher la phase d'exploration, laquelle permet de distinguer sur un marché les secteurs où existent un risque de dysfonctionnement, au regard des résultats économiques et sociaux, et où une intervention pourrait être nécessaire. L'analyse des marchés de consommation s'appuie sur cinq indicateurs principaux : les plaintes, les prix, les changements de fournisseur, la satisfaction et la sécurité. On estime qu'aucun indicateur ne suffit à lui seul à déterminer les marchés où existent peut-être des dysfonctionnements. En outre, le fait de choisir un marché pour y poursuivre l'analyse ne doit pas être considéré comme la confirmation d'un dysfonctionnement.

On s'attend à ce que le tableau de bord des marchés de consommation prenne progressivement de l'ampleur, à mesure que les problèmes de données trouveront des solutions. L'objectif est de permettre à la Commission européenne de recenser les marchés où l'on pourrait pousser plus loin l'analyse du niveau de préjudice sous-jacent et de ses causes (voir encadré 3.5).

S'agissant des indicateurs composites, le Danemark, la Norvège et le Royaume-Uni ont mis au point des indices de satisfaction du consommateur pour mieux faire apparaître les difficultés. Au Danemark, l'indice de situation des consommateurs s'appuie sur des informations recueillies pendant l'enquête mentionnée auparavant et sur les plaintes reçues (voir encadré 3.6). On demande aux répondants d'évaluer la situation sur une échelle de 1 à 10. Le nombre de points attribué à un marché spécifique donne une indication de ce qui s'y passe relativement à d'autres marchés (Agence nationale des consommateurs, 2009a).

#### **Encadré 3.5. Les objectifs du tableau du bord de l'UE**

- Détecter les marchés qui donnent de mauvais résultats pour les consommateurs et nécessitent une nouvelle analyse approfondie.
- Mettre en évidence les questions horizontales intéressant les consommateurs, comme le commerce électronique transfrontière, qui nécessitent une étude plus poussée.
- Suivre les progrès réalisés sur la voie de l'objectif d'un marché interne intégré inspirant confiance aux consommateurs.
- Permettre l'évaluation comparative des performances des États membres en ce qui concerne l'environnement des consommateurs.

Source : Commission européenne (2008), *The Consumer Markets Scoreboard: Monitoring Consumer Outcomes in the Single Market*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec\\_2008\\_87\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec_2008_87_en.pdf).

### Encadré 3.6. **L'indice danois de situation des consommateurs**

L'indice danois de situation des consommateurs (ISC), principal outil de suivi des marchés danois, constitue le fondement de l'information des consommateurs et du dialogue avec les entreprises. Publié une fois par an depuis 2004, il donne une image instantanée des conditions faites aux consommateurs sur 57 marchés. Comme il s'appuie sur une enquête réalisée à intervalles réguliers, il permet de suivre les évolutions qui se produisent à la fois dans des secteurs spécifiques et au sein d'un marché donné. L'ISC synthétise l'information selon trois axes principaux : i) la confiance des consommateurs, ii) la transparence et iii) les plaintes.

Le passage au crible des marchés assuré par l'ISC sert de support aux décisions de politique publique. Le suivi des marchés constitue aussi une excellente base pour discuter avec les entreprises concernées et trouver les moyens d'améliorer la position du consommateur.

Le coût annuel de gestion de l'ISC est de l'ordre de 500 000 DKK (c'est-à-dire 66 700 EUR environ). À peu près la moitié de cette somme est consacrée au recueil de données, qui est effectué par un tiers. L'autre va à leur traitement, qui est assuré par le personnel de l'Agence nationale des consommateurs.

Source : Agence nationale des consommateurs (Danemark) (2009b), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

## Analyse des problèmes relatifs aux marchés

Après avoir détecté les domaines préoccupants, les autorités doivent étudier les marchés concernés pour mieux comprendre les différents problèmes rencontrés par les consommateurs ainsi que la nature et l'importance des préjudices subis. Comme on l'explique au chapitre 5, l'un des principaux objectifs doit être de se renseigner précisément sur les caractéristiques des dommages infligés aux consommateurs et sur leur origine. Dans l'idéal, on y parviendrait en comparant l'état réel d'un marché à ce qu'il serait probablement si l'on éliminait la (ou les) cause(s) des préjudices.

Les autorités ayant des ressources limitées, elles sont obligées de sélectionner les problèmes à traiter. Avant de prendre la décision d'aller plus loin dans les investigations, il faut tenir compte de la nature du produit concerné. Quand il s'agit de produits faisant l'objet d'achats fréquents et répétés, pour lesquels le consommateur peut discerner rapidement d'éventuelles anomalies, des examens supplémentaires ne s'imposent sans doute pas. Si le consommateur a fait initialement de mauvais choix, on peut ensuite y remédier et les pertes éventuellement subies seront de courte durée. On pense aux biens de consommation vite renouvelés, c'est-à-dire aux articles nécessaires à la vie quotidienne et relativement bon marché (tels que l'alimentation sous emballage, les articles de toilette, les piles électriques).

Les informations qui permettent de procéder à une analyse émanent de sources diverses. Outre celles mentionnés plus haut, on doit envisager de consulter des experts extérieurs, de mettre au point des modèles économiques, de pratiquer des expériences (simulations de situations au moyen de groupes tests) et des investigations ciblées. Ainsi, les connaissances des experts peuvent donner une image plus claire du secteur et de ses liens avec d'autres. Les expériences économiques révèlent parfois la force des biais comportementaux. C'est le cas de l'actualisation hyperbolique : des expériences ont été faites pour voir comment les gens réagissent quand on leur offre de choisir entre une petite

somme d'argent à court terme et une plus importante dans le futur (voir chapitre 2). Les résultats confirment qu'il y a plus de chances qu'ils optent pour la somme inférieure si le versement est immédiat; si les deux versements sont différés, les personnes sondées sont davantage enclines à choisir la plus grosse somme (Green, Myerson et Ostaszewski, 1999).

On peut avoir recours à un autre moyen, appelé *e client mystère*, qui consiste à demander à des enquêteurs de se faire passer pour des clients afin de recueillir des informations; on obtient ainsi des données et des renseignements plus robustes sur les prix, les pratiques de marketing et le comportement des entreprises (encadré 3.7). Mais il faut opérer avec prudence pour éviter les accusations de piégeage.

### Encadré 3.7. « Achats mystères » dans la réparation automobile, les services financiers et le commerce électronique

#### Réparation automobile

Pour y voir clair dans les services de réparation automobile, l'Association canadienne pour la protection des automobilistes a effectué en 2003 une enquête financée par l'État (APA, 2003). Une automobile circulant depuis quatre ans a été révisée avant de lancer l'opération; ont été changés la batterie, le démarreur, les bougies, et les fils de bougies, la tête et le doigt d'allumeur ainsi que les pneus. Les freins étaient en excellent état et tous les fluides et filtres ont été remplacés. Puis un câble de la batterie a été desserré, ce qui a entraîné des problèmes de démarrage. L'automobile a alors été présentée plusieurs garagistes pour se faire une idée des réparations superflues qui pourraient être demandées.

#### Services financiers

En 2004-05, l'Agence canadienne de la consommation en matière financière s'est livrée à un exercice d'achats mystères pour recueillir des informations et déceler d'éventuels problèmes relatifs à l'obtention des services bancaires de base (ACFC, 2005). Le *règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, adopté en 2003, donne aux Canadiens le droit d'encaisser gratuitement un chèque de l'État fédéral de moins de 1 500 CAD et d'ouvrir un compte dans une banque de détail sans montant minimum pour le dépôt. Une centaine de clients, représentatifs des diverses catégories de la population, ont participé à l'opération. Il s'agissait à chaque fois de prendre contact avec le représentant d'une banque, soit pour encaisser un chèque, soit pour ouvrir un compte. Les acheteurs mystères avaient été formés à collecter des données par observation ou sous forme écrite. Ils ont utilisé un questionnaire normalisé d'après entretien pour l'enregistrement systématique des informations (Agence canadienne de la consommation en matière financière, 2005).

En 2008, l'autorité hongroise chargée du respect de la concurrence a engagé une société d'étude pour évaluer la qualité des renseignements fournis par les banques sur les services offerts aux consommateurs, en mettant l'accent sur les cartes de crédit, les prêts immobiliers et les dépôts associés à des prêts (GVH, 2009). Pour rassembler des données, la société a utilisé une méthodologie basée sur des « transactions tests » consistant à envoyer ses employés dans les banques pour qu'ils rassemblent un maximum d'informations sur ces services.

#### Commerce électronique

En 2002, l'Union européenne a lancé un projet d'examen du commerce électronique entre pays (Réseau européen des centres de consommateurs, 2003). Faisant appel au personnel de 13 centres européens de consommateurs (CEC), à deux associations de consommateurs et à 9 examinateurs externes, le projet s'est déroulé en trois étapes. La première a consisté pour les collaborateurs des CEC à faire des achats dans des sociétés étrangères de commerce en ligne. Un total de 114 commandes ont été passées. La deuxième a été un examen de la qualité des renseignements donnés sur les sites des commerçants, dont 262 au total ont été testés. Dans la troisième phase, ces renseignements ont été comparés avec la directive européenne sur les ventes à distance en s'intéressant particulièrement à la période de rétractation.

### Encadré 3.7. « Achats mystères » dans la réparation automobile, les services financiers et le commerce électronique (suite)

Chaque participant à l'exercice n'a passé commande qu'à des vendeurs sur Internet de pays de l'UE autres que le sien. On a aussi décidé que la majorité des produits serait retournée, afin de pouvoir apprécier la qualité de la procédure de restitution. Les chercheurs ont commandé des T-shirts, des cartouches d'encre, du papier (ou d'autres fournitures de bureau), des CD, des DVD, des jouets, des dictionnaires et des montres. Tous l'ont fait en qualité de personnes privées.

En octobre 2009, la Commission européenne a publié les résultats d'une évaluation par achats mystères du commerce électronique transfrontière dans l'Union européenne, effectuée par un consultant externe dans 27 pays membres (Commission européenne 2009d). Dans l'ensemble de l'UE, les acheteurs mystères ont mesuré les possibilités d'accès des consommateurs à de réels substituts du commerce électronique dans leur pays en tentant de faire des acquisitions auprès de vendeurs en ligne situés dans un autre État membre de l'UE (commerce électronique transfrontière). L'étude a aussi évalué les possibilités pour les consommateurs de réaliser des économies par rapport aux achats en ligne dans leurs pays, et vérifié si les commerçants informaient les consommateurs conformément aux règles de base régissant leur protection et aux meilleures pratiques (pour plus de précisions, voir [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts\\_en.htm#E-commerce](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm#E-commerce)).

Sources : Association pour la protection des automobilistes (2003), *Enquête de l'APA sur la réparation automobile*, avril, [www.apa.ca/template.asp?SectionID-3&ArticleID-12](http://www.apa.ca/template.asp?SectionID-3&ArticleID-12); Commission européenne (2009d), *Rapport final sur l'évaluation par achat mystère du commerce électronique transfrontalier dans l'UE*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC\\_e-commerce\\_Final\\_Report\\_201009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf); Réseau européen des centres de consommateurs (2003) *Realities of the European Online Marketplace: A Cross-border E-commerce Project by the European Consumer Centres Network*, [http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc\\_network/european\\_online\\_marketplace2003.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/european_online_marketplace2003.pdf); Agence canadienne de la consommation en matière financière (2005), *Backgrounder: 2004-05 FCACMystery-Shopping Results*, [www.fcac.gc.ca/eng/publications/surveystudy/mystshop/pdfs/mysteryshopping2004-2005-eng.pdf](http://www.fcac.gc.ca/eng/publications/surveystudy/mystshop/pdfs/mysteryshopping2004-2005-eng.pdf); GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hongrie) (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

Comme on l'explique au chapitre 5, diverses méthodes permettent de procéder à l'analyse des marchés, mais celle-ci doit en général chercher : i) à définir de façon précise la nature du problème constaté; ii) à distinguer clairement le ou les marchés concernés; iii) à apprécier la portée du problème, à la fois sur un plan général et pour les consommateurs considérés individuellement; iv) à déterminer s'il existe des catégories vulnérables ou défavorisées qui soient fortement touchées et v) à examiner si l'on dispose d'une marge raisonnable pour trouver un remède. Certains pays font des suggestions sur la manière éventuelle de procéder. Au Royaume-Uni, l'instance de surveillance des pratiques commerciales (Office of Fair Trading) a publié un vade mecum (dont la version la plus récente figure dans UKOFT, 2009) expliquant pourquoi on étudie les marchés, comment on les choisit à cet effet, comment l'étude est réalisée, quels sont les résultats possibles et, finalement, comment on peut évaluer les effets de ces études.

Quand on analyse les marchés, on doit avoir bien conscience de l'extrême complexité et difficulté de la simulation et du calcul des préjudices. Il faut néanmoins veiller à ce que les autorités prennent des décisions sur la base d'éléments factuels. Comme il est dit au chapitre 5, l'analyse coûts-avantages est un instrument essentiel au service des décideurs.

L'annexe 3.A1 décrit les démarches qui peuvent être suivies pour mesurer différents types de préjudices et résume certains des principaux problèmes à résoudre. Les techniques que l'on peut employer sont exposées de façon plus précise et évaluées dans un rapport de la Commission européenne intitulé : *An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It* (Analyse de la question des

*préjudices subis par les consommateurs et des meilleures méthodes pour les estimer*, (Europe Economics, 2007a). Ce rapport se prononce clairement en faveur de l'emploi d'enquêtes auprès des consommateurs pour faciliter la mesure des préjudices.

## Conclusions

La priorité des autorités de protection du consommateur est de trouver des exemples de situations où les marchés ne répondent pas aux attentes et aux besoins des consommateurs, d'évaluer l'importance et la gravité du problème, puis de déterminer les mesures à prendre pour améliorer les résultats. En matière de détection des dysfonctionnements, les plaintes des consommateurs constituent l'un des principaux indicateurs, mais comme on l'indique dans ce chapitre, les enquêtes et les recherches indépendantes sont également importantes ainsi que, de plus en plus, Internet (dont le consommateur peut se servir pour faire connaître les difficultés qu'il rencontre). Comme on l'a indiqué, plusieurs pays ont conçu des moyens de conjuguer différents indicateurs pour donner plus d'efficacité à l'exploration des marchés.

Les autorités disposant de ressources limitées, elles doivent choisir des priorités dans la solution des problèmes. L'importance économique du dysfonctionnement et la nature de ses effets sur le consommateur sont essentielles à cet égard, mais d'autres considérations peuvent intervenir, par exemple l'incidence sur les catégories vulnérables ou défavorisées.

Le chapitre 5 propose un cadre pour déterminer les conditions dans lesquelles une intervention des pouvoirs publics peut s'imposer pour résoudre un problème et, si c'est le cas, le chapitre 4 précise les catégories d'instruments à envisager. Comme on vient de le dire dans le présent chapitre, les autorités doivent effectuer une analyse suffisante de la question examinée avant de réfléchir aux différentes options de politique publique, car une bonne politique doit reposer sur de solides éléments de preuve. L'analyse peut être relativement concise, mais, répétons-le, il arrive qu'elle exige un travail de recherche substantiel d'une durée allant jusqu'à un an.

## Références

- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (2009), *2008-2009 Annual Report: ACCC Incorporating the AER*, ACCC, [www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/898144](http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/898144).
- Agence coréenne de protection des consommateurs (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Agence de la consommation en matière financière du Canada (2005), Document d'information : *Résultats de l'évaluation mystère menée par l'ACFC en 2004-2005*, <http://fcac.gc.ca/fra/publications/sondageetude/mysteval/pdfs/evaluationmystere2004-2005-fra.pdf>.
- Agence de protection des consommateurs (Égypte) (2009), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Agence nationale de protection des consommateurs (Danemark) (2009a), *Monitoring of Consumer Markets: A Cornerstone in Danish Consumer Policy*, Agence danoise de protection des consommateurs.
- Agence nationale de protection des consommateurs (Danemark) (2009b), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Agence nationale de protection des consommateurs (Danemark) (2010), Communication avec le Secrétariat de l'OCDE, non publiée.
- Association pour la protection des automobilistes (2003), *Enquête anonyme de l'APA sur les réparateurs de véhicules automobiles*, avril, [www.apa.ca/template.asp?SectionID-3&ArticleID-12](http://www.apa.ca/template.asp?SectionID-3&ArticleID-12).

- Australia – Consumer Affairs Victoria (2004), *Discussion Paper: What do we mean by « vulnerable » and « disadvantaged » consumers?*, [www.consumer.vic.gov.au](http://www.consumer.vic.gov.au).
- Berg, Lisbet (2008), *Forbrukertilfredshet 2008, Oppdragsrapport nr.3 – 2008*, Norwegian Statens Institutt for Forbruksforskning, [www.sifo.no/files/file73831\\_web-off.pdf](http://www.sifo.no/files/file73831_web-off.pdf).
- Bertrand, M., D. Karlan, S. Mullainathan, E. Shafir and J. Zinman (2008), *What's Advertising Content Worth? Evidence from a Consumer Credit Marketing Field Experiment*, Poverty Action Lab, [www.povertyactionlab.org/papers/AdContentWorth\\_may08-2.pdf](http://www.povertyactionlab.org/papers/AdContentWorth_may08-2.pdf).
- Better Business Bureau (2008), *2008 Complaint and Inquiry Statistics*, [www.bbb.org/us/Consumer-Complaints/Statistics-2008](http://www.bbb.org/us/Consumer-Complaints/Statistics-2008), consulté le 21 juin 2009.
- BFC (Bureau fédéral de la consommation) (Suisse) (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Cabinet du Premier ministre japonais (2008), *White Paper on the National Lifestyle: 2008*, Synthèse en anglais [www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/06\\_eng/contents.pdf](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/06_eng/contents.pdf).
- Conseil national pour les plaintes de consommateurs (Suède) (2009), *ARN – The National Board for Consumer Complaints*, [www.arn.se/Other-languages/English/](http://www.arn.se/Other-languages/English/).
- Commission européenne (2007), *Consumer Satisfaction Survey: Final Report (Réalisé par Ipsos INRA)*, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/serv\\_gen/cons\\_satisf/consumer\\_service\\_finrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/consumer_service_finrep_en.pdf).
- Commission européenne (2008), *The Consumer Markets Scoreboard: Monitoring Consumer Outcomes in the Single Market*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec\\_2008\\_87\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/sec_2008_87_en.pdf).
- Commission européenne (2009a), *Survey of Consumer Satisfaction with the Retail Distribution of goods: Overall Report (Réalisé par Ipsos Belgique)*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/overall\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/overall_report_final.pdf).
- Commission européenne (2009b) *Consumers' views on switching service providers, Flash Eurobarometer n° 243*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/FL243\\_Analytical%20report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/FL243_Analytical%20report_Final.pdf).
- Commission européenne (2009c), *Tableau de bord des marchés de consommation*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/2nd\\_edition\\_scoreboard\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/2nd_edition_scoreboard_fr.pdf).
- Commission européenne (2009d), *Mystery Shopping Évaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU: Final Report*, [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC\\_e-commerce\\_Final\\_Report\\_201009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/EC_e-commerce_Final_Report_201009_en.pdf).
- DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) (France) (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Europe Economics (2007a), *An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It: Final Report for DG SANCO*, Europe Economics, London, [www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study\\_consumer\\_detriment.pdf](http://www.ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf).
- Europe Economics (2007b), *Assessing the Impact of Policy on Consumer Detriment: A Handbook for the European Commission*, Europe Economics, London.
- Green, Leonard, Joel Myersona and Pawel Ostaszewski (1999), *Discounting of delayed rewards across the life span: Age differences in individual discounting functions*, *Psychological Science*, 5, 33-36.
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (Hongrie) (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Hay, Brian (2007), *Présentation à l'AusCERT Asia Pacific Information Technology Security Conference, d'après l'article de Computerworld, Nigerians Scamming Queenslanders to the Tune of \$500,000 Per Month, Say Police, 23 mai*, [www.computerworld.com.au/index.php/id;660142320](http://www.computerworld.com.au/index.php/id;660142320).
- Ipsos/MORI (2008), *Report for BERR in the 2008 Consumer Conditions Survey: Market Research Survey Conducted for the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Royaume-Uni, juin*, [www.berr.gov.uk/files/file48855.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file48855.pdf).
- Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (2009), *Constitution du baromètre des plaintes des consommateurs*, [www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers\\_de\\_presse/plaintes\\_conso080206/som\\_plaintes\\_conso.php](http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/plaintes_conso080206/som_plaintes_conso.php).
- Ministerial Council on Energy (Australia) (non daté), *Energy Community Service Obligations: National Framework*, [www.ret.gov.au/Documents/mce/\\_documents/MCE\\_Energy\\_Community\\_Services\\_Obligation20080929151353.pdf](http://www.ret.gov.au/Documents/mce/_documents/MCE_Energy_Community_Services_Obligation20080929151353.pdf).
- National Education and Information Advisory Taskforce (Australia) (2009), *National Baseline Study on Warranties and Refunds*.

- OCDE (2006), *Table ronde : l'économie de la demande et la politique à l'égard des consommateurs*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf).
- Ofgem (2008), *Energy Supply Probe – Initial Findings Report*, Ofgem, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk).
- Ombudsman de l'Agence finlandaise de protection des consommateurs, (Communiqué de presse, 22-01-2009) *National Consumer Advisory Services flooded with consumers from the start*, [www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7737141408681eb744f0400c8.aspx?groupId-1c5dad8d0b7643d384406480df10ed3d&announcementId-9c94a017907a46d785adfd7a4b794e4d](http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7737141408681eb744f0400c8.aspx?groupId-1c5dad8d0b7643d384406480df10ed3d&announcementId-9c94a017907a46d785adfd7a4b794e4d).
- Réseau des Centres Européens des Consommateurs, (2003) *Realities of the European Online Marketplace: A Cross-border E-commerce Project by the European Consumer Centres Network*, [http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc\\_network/european\\_online\\_marketplace2003.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/european_online_marketplace2003.pdf).
- SERNAC (Service national des consommateurs) (Chili) (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (SPF Économie) (Belgique) (2009), *Rapport annuel 2008 : Politique en matière de surveillance du marché*, [http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual\\_report\\_E7\\_2008\\_fr\\_tcm326-76972.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/annual_report_E7_2008_fr_tcm326-76972.pdf).
- UKCC (United Kingdom Competition Commission) (2009), *Competition Commission Market Investigation into Payment Protection Insurance*, January, [www.competition-commission.org.uk/rep\\_pub/reports/2009/fulltext/542.pdf](http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/fulltext/542.pdf) *Error! Hyperlink reference not valid..*
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading ) (2004a), *Doorstep Selling – A Report on the Market Study*, OFT716, UKOFT, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/consumer\\_protection/oftr716.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oftr716.pdf).
- UKOFT (2004b), *Empirical Indicators for Market Investigations: Summary and Conclusions*, OFT749a, UKOFT, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/comp\\_policy/oftr749a.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oftr749a.pdf).
- UKOFT (2006a), *Payment Protection Insurance: Report on the Market Study and Proposed Decision to Make a Market Investigation Reference*, OFT869, UKOFT, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/financial\\_products/oftr869.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/financial_products/oftr869.pdf).
- UKOFT (2006b), *Research on Impact of Mass Marketed Scams: A Summary of Research into the Impact of Scams on UK Consumers*, OFT883, décembre, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/consumer\\_protection/oftr883.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oftr883.pdf).
- UKOFT (2006c), *Focus Group Research on Consumer Detriment*, OFT826, UKOFT, préparé par FDS International, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/consumer\\_protection/oftr826.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oftr826.pdf).
- UKOFT (2007), *Internet Shopping: An OFT Market Study*, OFT921, UKOFT, [www.oft.gov.uk/advice\\_and\\_resources/resource\\_base/market-studies/completed/doorstep-selling](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/completed/doorstep-selling).
- UKOFT (2008), *Consumer Detriment: Assessing the Frequency and Impact of Consumer Problems with Goods and Services*, OFT992, April, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/consumer\\_protection/oftr992.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oftr992.pdf).
- UKOFT (2009a), *Annual Report and Resource Accounts 2008-09*, UKOFT, HC475 [www.oft.gov.uk/about/what/annual-report](http://www.oft.gov.uk/about/what/annual-report).
- UKOFT (2009b), *Market Studies Guidance: Consultation*, OFT1080con, May, [www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/consultations/oftr1080con.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/consultations/oftr1080con.pdf).
- UKOFT (undated), *Market Studies: Suggestion for OFT Consideration*, UKOFT, [www.oft.gov.uk/advice\\_and\\_resources/resource\\_base/market-studies](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies), consulté en juillet 2009.
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (2007), *Consumer Fraud in the United States: The Second FTC Survey*, USFTC, [www.ftc.gov/opa/2007/10/fraud.pdf](http://www.ftc.gov/opa/2007/10/fraud.pdf).
- USFTC (2009a), *Consumer Sentinel Network Data Book for January-December 2008*, [www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf](http://www.ftc.gov/sentinel/reports/sentinel-annual-reports/sentinel-cy2008.pdf).
- USFTC (2009b), *Protecting Consumers in the Next Tech-ade*, [www.ftc.gov/bcp/workshops/techade/index.html](http://www.ftc.gov/bcp/workshops/techade/index.html).

## ANNEXE 3.A1

## *Appréciation des préjudices subis par les consommateurs\**

### Préjudice personnel

L'analyse des préjudices personnels se concentre sur les individus qui ont fait l'expérience de résultats négatifs, et s'intéresse donc à un sous-ensemble de consommateurs plutôt qu'à la totalité d'entre eux. Comme on l'a indiqué précédemment dans le chapitre, le préjudice personnel comporte des aspects financiers et non financiers; il peut donc faire l'objet d'appréciations quantitatives et qualitatives. Il convient de relever que l'analyse quantitative ne consiste pas nécessairement à présenter les effets en termes monétaires. Il faut absolument s'assurer que son importance soit proportionnelle aux avantages éventuels pour le consommateur d'une amélioration des politiques publiques (voir tableau 3.A1.1).

**Tableau 3.A1.1. Moyens d'analyse du préjudice personnel**

Modes d'analyse	Exemples	Quand doit-on y recourir ?
Qualitatif	Importance des inconvénients ou du stress infligés au consommateur par un problème.	Peut être appliqué dans toutes les situations; particulièrement utile quand la quantification est difficile (par exemple en cas de préjudice psychologique).
Quantitatif (mais non monétaire)	Nombre de consommateurs touchés, si possible décomposé selon des critères démographiques. Nombre de plaintes	Lorsque les données peuvent être obtenues sans que cela génère un coût disproportionné.
Monétaire	Estimation des pertes financières subies par les consommateurs	Surtout pour les aspects financiers d'un préjudice personnel, lorsque les données peuvent être obtenues sans que cela génère un coût disproportionné.

Dans certains cas où les consommateurs se heurtent à des difficultés, ceux-ci obtiennent réparation du fournisseur sous forme de remplacement du produit, de remboursement ou d'un autre type de dédommagement. Ce peut être un moyen de compenser, en tout ou en partie, le préjudice subi. On doit en tenir compte lors de l'appréciation du préjudice personnel. Cela permet d'abord de discerner le problème dont les consommateurs ont souffert et de voir dans quelle mesure ceux-ci ont pu obtenir réparation dans le cadre juridique existant.

\* La Commission européenne a établi cette annexe qui s'inspire de recherches récentes sur les préjudices subis par les consommateurs (voir en particulier Europe Economics, 2007a).

### **Appréciation qualitative**

Elle s'attache à déterminer comment le comportement des consommateurs a été modifié par un problème existant sur un marché (voir encadré 3.A1.1) et s'il y a eu des effets en matière de répartition (notamment si certaines catégories de la population ont été particulièrement affectées ou s'il y a eu redistribution de richesses, par exemple des consommateurs vers les producteurs).

#### **Encadré 3.A1.1. Effets des problèmes de marché sur le comportement des consommateurs**

- *Changements de leur degré de confiance à l'égard du marché.* La confiance peut être ébranlée quand quelque chose ne va pas, avec ensuite de possibles répercussions sur le nombre total de transactions que les consommateurs effectuent sur ce marché.
- *Changements des choix fait par les consommateurs entre différents fournisseurs et produits.*
- *Incidence psychologique.* Les préjudices psychologiques, comme un surcroît de stress ou le mécontentement, mais aussi une perte durable de confiance des consommateurs, peuvent être une source importante de préjudices non financiers; il n'est pas toujours possible de les quantifier.

Après détermination des différents effets directs et indirects du problème, le stade final de l'analyse qualitative est d'arriver à formuler un jugement, si possible global, sur l'importance probable du préjudice personnel.

### **Rassembler les preuves du préjudice personnel**

Comme on l'a indiqué précédemment dans le chapitre, on peut trouver dans plusieurs sources des preuves de préjudices subis par le consommateur.

#### *Plaintes des consommateurs*

Le nombre de plaintes enregistrées par des organismes publics ou des associations de consommateurs est utilisable en tant que signe de l'existence d'un problème sur le marché; dans certains cas, il peut aussi servir à représenter les préjudices personnels. L'attention doit se porter sur l'importance relative des plaintes par rapport à l'ensemble du marché et non sur le nombre absolu. Si c'est possible, on doit comparer le nombre de transactions suscitant des plaintes au total des transactions. Il est en général possible de se servir des chiffres de plaintes pour comparer les résultats relatifs pour le consommateur dans le temps ou selon les secteurs, mais pas comme mesure absolue des préjudices subis.

#### *Enquêtes auprès des consommateurs*

Les enquêtes auprès des consommateurs consistent à interroger un échantillon représentatif de la population sur les difficultés rencontrées sur un marché; les renseignements recueillis peuvent contribuer à l'appréciation de l'importance du préjudice. Les enquêtes peuvent être effectuées de plusieurs façons : par rencontre avec la personne interrogée, par téléphone, par Internet ou par courrier. Le choix de la méthode dépend des circonstances (voir tableau 3.A1.2)

Tableau 3.A1.2. **Comparaison des différentes méthodes d'enquête**

	Rencontre directe	Téléphone	Internet et courrier
Coût de l'enquête	Élevé	Moyen	Faible
Risque de biais de l'échantillon	Faible	Faible	Élevé
Durée nécessaire pour effectuer l'enquête	Courte/prévisible	Courte/prévisible	Incertaine
Adéquation à un questionnaire long ou complexe	Forte	Faible	Moyenne à forte
Adéquation à des questions sensibles	Faible	Moyenne	Forte

En concevant le questionnaire, on doit faire très attention à l'intitulé des questions ainsi qu'à leur ordre et à celui des choix. Ainsi, on peut formuler différents types de questions :

- Les questions dichotomiques, auxquelles on répond soit « oui » ou « non », soit « vrai » ou « faux ».
- Les questions qui portent sur une valeur numérique.
- Les questions à choix multiples.
- Les questions qui aboutissent à un classement.
- Les questions qui aboutissent à une notation sur une échelle prédéfinie.
- Les questions « ouvertes », auxquelles on répond par écrit.

Les enquêtes doivent aussi comprendre un certain nombre de questions d'ordre démographique, ce qui permet d'analyser la variabilité des réponses en fonction des différentes catégories sociales. Il faut qu'elles soient aussi brèves que possible et permettent d'obtenir les informations nécessaires. Il est recommandé de tester une enquête quantitative pilote sur un petit nombre de répondants, afin de vérifier si le questionnaire donne des résultats cohérents et fiables.

#### *Autres indicateurs*

Il est possible d'utiliser plusieurs autres mesures comme indicateurs de la gravité relative des préjudices personnels, soit dans le temps, soit selon les pays ou les secteurs; par exemple :

- Le nombre de procédures judiciaires nées de griefs de consommateurs.
- La mesure dans laquelle un problème de consommation donne lieu à des campagnes d'associations de consommateurs, à des études universitaires, à des campagnes politiques ou à une couverture par la presse.

#### **Agréger les résultats au niveau le plus général et ajuster les données**

Si une enquête a été effectuée sur un échantillon représentatif de consommateurs, il est possible d'extrapoler les résultats pour estimer le préjudice infligé à l'ensemble. Mais il arrive que l'on doive les ajuster pour tenir compte des différentes attentes des consommateurs. Ainsi, le nombre de difficultés signalées par ceux participant à une enquête dépend probablement de leurs attentes individuelles, lesquelles sont parfois exagérées ou insuffisantes. Afin de tenir compte des valeurs aberrantes, on peut recourir à des questions de contrôle qui permettent d'établir le profil des répondants et de faire apparaître les situations extrêmes. Dans ce contexte, il serait possible de poser des questions portant sur l'attitude générale à propos des droits du consommateur et de la formulation de plaintes.

### **Biais comportementaux**

Comme on l'a suggéré au chapitre 2, il faut bien voir que des biais comportementaux peuvent entraîner des préjudices, même en l'absence de problèmes d'offre et même si le consommateur dispose d'informations adéquates pour prendre des décisions. Détecter ces situations ne va nullement de soi.

### **Appréciation des préjudices structurels**

Un préjudice structurel nuit au bien-être des consommateurs. Il peut être mesuré au vu du fonctionnement du marché, par exemple l'existence de prix ou de bénéfices supérieurs au niveau concurrentiel. Comme on l'a dit auparavant, les préjudices structurels découlent surtout de dysfonctionnements des marchés et de défaillances réglementaires. L'encadré 3.A1.2 donne la liste des imperfections du marché le plus souvent constatées et des questions à poser quand on y est confronté. Il faut, dans toute la mesure du possible, quantifier ces préjudices en termes monétaires.

#### **Encadré 3.A1.2. Mesure de l'incidence des préjudices structurels**

##### **Pouvoir de marché**

- Dans quelle mesure une intensification de la concurrence ferait-elle baisser les prix payés par les consommateurs?

##### **Imperfection de l'information et de l'usage de celle qui est disponible**

- Dans quelle mesure les coûts élevés de recherche dissuadent-ils les consommateurs d'acquiescer les informations nécessaires pour choisir en connaissance de cause? Dans quelle mesure ces coûts permettent-ils d'exercer un certain pouvoir de marché (c'est-à-dire de maintenir des prix élevés)?
- Dans quelle mesure la diversité des produits et la manière de les proposer (les offres liées, par exemple) rendent-elles plus difficile pour les consommateurs de comparer les prix et la qualité?
- Dans quelle mesure l'asymétrie de l'information nuit-elle aux consommateurs?

##### **Faiblesse de l'innovation**

- Dans quelle mesure la situation sectorielle freine-t-elle l'innovation?

##### **Choix des produits ou des services**

- Dans quelle mesure la situation sectorielle limite-t-elle les possibilités de choix?
- Dans quelle mesure l'excès de choix trouble-t-il les consommateurs en rendant difficile la comparaison des produits? Le fait de lier plusieurs produits au sein d'une même offre est-il préjudiciable?

##### **Défaillance de la réglementation**

- Dans quelle mesure les droits de douane, les interdictions ou les restrictions portant sur la quantité ou les prix gênent-ils les consommateurs?
- Dans quelle mesure les entreprises répercutent-elles sur le consommateur les coûts d'application de la réglementation?
- Dans quelle mesure les consommateurs souffrent-ils d'une inadéquation des conditions contractuelles ou d'une insuffisance des droits à réparation quand les entreprises ne tiennent pas leurs engagements?

### **Recueil de preuves**

On peut rassembler des preuves en recourant aux sources décrites antérieurement dans ce chapitre. Dans certains domaines, les comparaisons de prix sont révélatrices, les disparités pouvant donner une idée de l'ordre de grandeur du préjudice. Outre les comparaisons portant sur le marché intérieur, celles des prix internationaux doivent aussi être envisagées, au même titre que la modélisation et les expérimentations économiques. Depuis 2008, la Commission européenne, en liaison avec Eurostat et les instituts nationaux de statistique des États membres de l'UE, relève des prix d'articles de consommation comparables et représentatifs dans toute l'Europe. Les résultats de ce travail, qui porte sur les prix de 66 produits dans la majorité des pays européens, se retrouvent dans le tableau de bord des marchés de consommateurs de 2009.

### **Calcul des pertes dans l'excédent des consommateurs**

Le préjudice structurel appréhende la perte de bien-être subie par le consommateur; on le mesure habituellement en utilisant le concept d'excédent du consommateur, c'est-à-dire la différence entre ce qu'un consommateur est disposé à payer pour acquérir un produit et ce qu'il règle effectivement. En cas de gonflement du prix, on peut calculer approximativement l'excédent en multipliant le volume de la consommation par  $P2 - P1$ ,  $P2$  étant le prix facturé aux consommateurs et  $P1$  celui qui existerait en l'absence de problèmes sur le marché. Des calculs similaires sont possibles quand la qualité d'un produit ou le volume consommé sont en cause. Ils sont rarement simples, car ils exigent de pouvoir estimer ce que seraient le prix et/ou les ventes d'un produit en l'absence de distorsions du marché.

### **Interprétation des résultats**

Quand on évalue le préjudice subi par le consommateur, il faut aussi s'intéresser aux effets en rapport qui s'exercent sur le secteur fournissant le produit. Si l'objectif des autorités est de maximiser le bien-être global de la société, on doit mettre en balance, en évaluant les options possibles de politique publique, l'incidence négative sur le consommateur et les avantages dont bénéficie le producteur. Il arrive aussi que des considérations en termes de répartition (quels sont les gagnants et les perdants?) interviennent dans toute décision finale.

Les conclusions définitives doivent dépendre des preuves directes et indirectes réunies. Il convient d'avoir à l'esprit que le rôle de consommateur n'est que l'un de ceux que le citoyen peut jouer et qu'il y a d'autres conséquences importantes pour la société, par exemple les retombées sur les travailleurs et les investisseurs.

## **Analyse combinée des préjudices personnels et structurels**

Toute évaluation doit aussi examiner l'interaction des préjudices personnels et structurels, les seconds procédant parfois des premiers. On peut prendre l'exemple des préjudices personnels qui i) affaiblissent la confiance des consommateurs sur un marché donné, entraînant une baisse du volume des transactions sur ce marché, d'où un déclin; ii) font de même vis-à-vis d'un circuit commercial donné (ventes transfrontières et à distance, par exemple). Il en résulte éventuellement une réduction de la gamme de produits dans laquelle le consommateur peut choisir et/ou un affaiblissement de la concurrence sur les marchés des produits pouvant être commercialisés par cette voie.

Dans de tels cas, l'analyse d'un préjudice personnel peut servir à trouver son incidence sur un préjudice structurel. Elle particulièrement utile quand il est difficile de quantifier les effets du préjudice structurel lui-même. Mais il peut y avoir des exemples dans lesquels un préjudice personnel ne nuit pas au fonctionnement général du marché, et n'est donc pas un facteur de préjudice structurel. Ainsi, il arrive que quelques consommateurs subissent un préjudice personnel, alors que d'autres bénéficient d'un avantage (voir la présentation faite auparavant de l'effet de « vases communicants »). On doit alors, en se demandant si une intervention de l'État peut se justifier, effectuer un arbitrage entre le bien-être de l'ensemble des consommateurs (mesuré par le changement du préjudice structurel) et les considérations d'équité (voir tableau 3.A1.3).

Tableau 3.A1.3. **Rapport entre préjudices personnel et structurel**

Qu'arrive-t-il au préjudice personnel?	La réduction du préjudice structurel est-elle supérieure au coût net de tous les autres effets ?	
	Oui	Non
Il diminue	La mesure est incontestablement bénéfique.	Arbitrage entre moins d'efficacité et (peut-être) plus d'équité.
Il augmente	Arbitrage entre plus d'efficacité et (peut-être) moins d'équité.	La mesure est incontestablement nuisible.

Quand on se demande comment réagir aux préjudices, on doit tenir compte de deux autres facteurs : le préjudice personnel ou structurel affecte-t-il de façon disproportionnée les catégories vulnérables ou défavorisées? A-t-il des conséquences très fortement négatives? (par exemple atteinte à l'intégrité physique, du fait d'un produit dangereux, ou vieillesse dans la pauvreté, due à la faillite d'une institution financière).



## Chapitre 4

# Les instruments de la politique de consommation

*Ce chapitre présente l'éventail des principaux outils de politique dont disposent les autorités chargées de protéger le consommateur pour résoudre les problèmes rencontrés sur les marchés, il expose les grandes lignes d'un usage efficace de ces outils et il indique certains de leurs effets possibles. Il examine aussi le rôle des stratégies de sanction dans la solution des problèmes.*

## Introduction

Comme indiqué au chapitre 3, une bonne politique exige que les autorités compétentes recensent et étudient avec soin les difficultés rencontrées par les consommateurs avant de décider du bien-fondé d'une intervention. Une fois que la décision d'intervenir a été prise, la principale question devient de savoir ce qui doit ou peut être fait. Sur le plan de l'offre, l'action des pouvoirs publics pour promouvoir la concurrence a été, et continue d'être, un moyen très efficace d'améliorer le bien-être du consommateur. De façon générale, ce type de mesures est envisagé et appliqué par les autorités responsables de la politique de concurrence. Elles disposent toutefois de nombreux autres outils, concernant à la fois l'offre et la demande, pour répondre aux défis auxquels le consommateur est confronté. Certains ont vocation à l'aider directement; c'est le cas de la formation et de l'assistance qui lui sont prodiguées à propos des moyens d'obtenir réparation quand il est victime de pratiques commerciales déloyales. D'autres mesures visent les fournisseurs des produits, par exemple l'obligation de donner au consommateur certaines informations ou les restrictions applicables à différentes formes de vente et pratiques publicitaires. Comme on l'expliquera au chapitre 5, les autorités doivent trouver et évaluer les moyens les mieux à même de traiter les problèmes qui leur sont posés. Ce chapitre évoque 12 catégories d'instruments de politique publique :

- L'éducation et la sensibilisation du consommateur.
- La diffusion d'informations et d'autres mesures du même type.
- La réglementation des termes des contrats.
- Les périodes de rétractation.
- La persuasion morale.
- Les codes de conduite et les marques de confiance.
- Les normes.
- La délivrance de licences et l'accréditation des entreprises ou des fournisseurs.
- Les instruments financiers.
- Les interdictions.
- Les mécanismes de règlement des différends et de réparation.
- Les stratégies de mise en application.

Il est fréquent que les autorités ne se contentent pas d'évaluer l'efficacité des instruments disponibles pour résoudre un problème; elles prennent aussi en considération les effets plus larges qu'aura une mesure sur les marchés ou la société. Certaines conséquences sur l'environnement, l'éthique, la santé ou la concurrence peuvent, par exemple, justifier que l'on y prête attention. On en trouvera plus loin des exemples en rapport avec l'utilisation des instruments de la politique de consommation.

## Éducation et sensibilisation du consommateur

Les initiatives prises en faveur de l'éducation et de la sensibilisation des consommateurs peuvent accroître la transparence et les aider à acquérir les compétences, les connaissances et la confiance nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés, augmentant ainsi leur bien-être. En suscitant une prise de conscience, l'information peut aider à éclairer le consommateur, mais aussi à influencer son comportement, comme le montrent par exemple les campagnes des pouvoirs publics pour encourager une alimentation saine ou dissuader de fumer.

Outre leur intérêt pour résoudre un problème existant, l'éducation et la sensibilisation peuvent servir à empêcher qu'il s'étende. Ainsi, le gouvernement australien s'est lancé dans une grande campagne d'initiation à une alimentation saine, destinée à lutter contre les problèmes de santé actuels liés au poids, mais aussi à faire comprendre à tous les consommateurs les bienfaits d'une alimentation saine (voir [www.gofor2and5.com.au](http://www.gofor2and5.com.au) et [www.healthyactive.gov.au](http://www.healthyactive.gov.au)). Pour être efficaces, les stratégies d'information et de sensibilisation doivent aller au-delà de la suppression de l'asymétrie de l'information dans les transactions individuelles; il faut qu'elles poussent l'ensemble des consommateurs à adopter une attitude critique et à se montrer actifs. De fait, ces stratégies forment le socle des autres outils de la politique de consommation.

Les principales différences entre campagnes de sensibilisation et programmes d'éducation sont leur durée et leur ampleur. Les premières sont généralement des actions à court terme, axées sur les médias, qui mettent l'accent sur un problème de consommation particulier. Il peut s'agir, par exemple, de faire prendre conscience au consommateur soit de la possibilité de choisir entre différents distributeurs d'énergie ou opérateurs de téléphonie, soit des dangers d'un article dangereux nouvellement identifié, voire d'une escroquerie (voir encadré 4.1).

### Encadré 4.1. La comparaison des tarifs de téléphonie mobile au Portugal

Au Portugal, ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações), qui est le régulateur des télécommunications, a mis au point, en collaboration avec les trois opérateurs de téléphonie mobile du pays, un simulateur appelé le Moniteur des tarifs. C'est un service gratuit qui donne aux consommateurs privés les informations dont ils ont besoin pour évaluer et comparer les diverses formules de service disponibles dans ce pays. Une grande campagne a été lancée d'avril à juillet 2006 pour stimuler l'usage du simulateur. Les consultations ont augmenté de plus de 500 % au cours du premier mois suivant le lancement de la campagne (ANACOM, 2006).

Source : ANACOM (2006), *Tariff Monitor – One Year in Operation and Future Developments*, [www.anacom.pt/render.jsp?contentId-388275](http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId-388275).

En revanche, les initiatives prises dans le domaine de l'éducation relèvent d'une politique à long terme, car elles privilégient le développement de compétences durables et/ou une évolution du comportement du consommateur. Beaucoup s'appuient sur des campagnes de sensibilisation. Ainsi, on peut initier les enfants des écoles aux questions financières, ce qui augmente leurs connaissances en ce domaine; il est possible ensuite

d'aller plus loin en leur faisant mieux prendre conscience des risques liés à un recours excessif au crédit à la consommation. Ces actions sont de nature à favoriser des décisions de placement et d'emprunt plus sages à l'avenir.

Les études économiques consacrées à la politique de consommation donnent une large place aux objectifs des initiatives de sensibilisation et d'éducation du consommateur (voir, par exemple, Bannister et Charles, 1983, Hellman-Trutert, 1999 et UNDESA, 2003). De manière générale, on peut considérer que ces objectifs relèvent de l'une des trois catégories suivantes :

- Améliorer l'aptitude à décider.
- Faire mieux connaître les droits du consommateur et les moyens d'obtenir réparation quand ils ne sont pas respectés.
- Promouvoir des comportements plus responsables (par exemple, l'achat de produits respectueux de l'environnement).

Ces objectifs peuvent être poursuivis de façon générique ou spécifique (voir encadré 4.2).

#### Encadré 4.2. **Compétences génériques et spécifiques du consommateur**

**Compétences génériques du consommateur :** dans une étude réalisée en 2004, l'instance britannique compétente (Office of Fair Trading) a recensé un certain nombre de compétences génériques transférables, nécessaires au consommateur. Il s'agit de la capacité i) à rechercher, assimiler et analyser de façon critique des informations conformément aux besoins de chacun, ii) à gérer efficacement des ressources, iii) à évaluer les risques et à faire preuve d'un jugement équilibré en prenant des décisions responsables, iv) à bien communiquer dans toute une série de situations de consommation, v) à résoudre les problèmes quand ils se posent et vi) à savoir quand il convient de se faire conseiller par un professionnel (UKOFT, 2004).

**Compétences spécifiques du consommateur :** les initiatives d'éducation et de sensibilisation peuvent aussi mettre l'accent sur le développement de compétences propres aux consommateurs concernant un produit, un secteur ou un stade particuliers de la vie. Aux États-Unis, par exemple, la campagne contre le détournement d'identité organisée par la Commission fédérale du commerce (« Deter, Detect, Defend: Avoid ID Theft ») a pour but d'aider les consommateurs à se prémunir du vol de leur identité et à les informer de la marche à suivre si cela se produit (USFTC, non daté). Diverses ressources ont été mises en œuvre à l'appui de cet objectif, dont des brochures, des dossiers d'éducation du consommateur, des présentations Powerpoint et une courte séquence audiovisuelle.

Sources : UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2004), *Consumer Education: A Strategy and Framework*, OFT753, UKOFT, London, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/consumer\\_education/oft753.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/consumer_education/oft753.pdf) et USFTC (non daté), *Fighting Back Against Identity Theft*, USFTC, Washington, [www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html](http://www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html), consulté le 12 janvier 2009.

### **Conception et application**

Il convient de bien réfléchir à la finalité d'une initiative de sensibilisation ou d'éducation. S'agit-il simplement d'informer les consommateurs? Ou veut-on les former de façon à influencer sur leur comportement à long terme? Dans la première hypothèse, l'essentiel est de communiquer un message succinct au plus grand nombre possible de personnes et au moment opportun. Dans la seconde, la démarche est forcément plus complexe, car il faut faire prendre conscience aux consommateurs d'un problème et des avantages éventuels d'être mieux préparé avant de prendre des décisions définitives.

Les initiatives de sensibilisation et d'éducation peuvent être conçues et mises en œuvre par l'État seul ou en liaison avec les principales parties intéressées, c'est-à-dire les consommateurs et leurs organisations, les entreprises, les institutions d'enseignement et les médias (voir encadré 4.3). Il arrive aussi que les pouvoirs publics encouragent les entreprises et les associations de consommateurs à lancer elles-mêmes des campagnes. Les initiatives conjointes peuvent être particulièrement efficaces, car les partenaires sont souvent en mesure de communiquer plus efficacement avec des audiences ciblées, grâce à la spécificité de leurs expériences, de leurs ressources et de leur savoir. L'engagement des milieux professionnels est de nature à renforcer encore la portée du message et à favoriser sa diffusion. Le fait de travailler avec des spécialistes de l'éducation, comme les écoles, les universités et les associations d'enseignants, permet aussi de proposer des programmes de formation bien structurés. Ces dernières années, le Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE s'est beaucoup intéressé aux moyens de faire progresser l'éducation sur ce point. En vue de connaître les pratiques efficaces, un important rapport, achevé en 2009, a examiné les méthodes adoptées par les différents pays (OCDE, 2009). Ses conclusions sont les suivantes :

- Dans de nombreux cas, l'éducation du consommateur ne constitue pas un domaine spécifique de politique publique. Lorsque la législation s'y réfère, c'est souvent en termes généraux et en la présentant comme un élément de la politique générale de protection du consommateur. Quand des objectifs sont énoncés, ils consistent fréquemment à lui faire mieux prendre conscience de problèmes apparus dans des domaines particuliers et de ses droits.
- Dans la plupart des pays, le gouvernement central joue un rôle moteur dans la politique d'éducation du consommateur, tandis que les autorités régionales et locales sont responsables de l'exécution des programmes dans leur champ de compétence.
- La démarche institutionnelle de loin la plus répandue est l'éducation ciblée, à savoir une formation conçue pour mettre l'accent sur un problème et/ou une catégorie spécifiques.

#### **Encadré 4.3. Initiatives d'éducation du consommateur prises par l'Union européenne**

La politique d'information et d'éducation du consommateur de la Commission européenne complète les initiatives nationales; elle est centrée sur l'application par les pays des règles de l'UE et sur les problèmes transfrontières. Des campagnes générales d'information ont été lancées dans 12 des nouveaux pays membres (Commission européenne, 2009). Elles visent les ONG, les écoles, les universités et les instituts d'éducation pour adultes. Des sessions spéciales de formation sont organisées à l'intention du personnel des associations de consommateurs et des efforts sont déployés pour former les jeunes. « Agenda Europa », par exemple, est un outil éducatif tourné vers les jeunes de 15 à 18 ans ([http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/cons\\_education\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/cons_education_en.htm)). Il contient les bases de ce que l'UE offre à ses jeunes citoyens et couvre des sujets comme les voyages, la nutrition, les médicaments, les achats, l'argent, l'environnement, le changement climatique, la consommation durable, les échanges extérieurs et la sécurité. Ce cahier a été distribué à quelque 22 000 établissements scolaires et on a aussi mis au point des outils éducatifs en ligne. Dans le cadre de l'initiative Dolceta, une documentation conçue par des experts universitaires est disponible sur Internet; les publics ciblés sont les enseignants, les formateurs et les adultes en général ([www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)).

Source : Commission européenne (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

Le niveau des connaissances financières du consommateur a des conséquences importantes sur la politique de consommation. Comme on le dit au chapitre 5, il faut en tenir compte dans le choix et l'élaboration des instruments d'action destinés à résoudre un problème. Cela apparaît clairement quand on examine la situation dans le domaine des connaissances financières. Une enquête menée en 2005 dans 12 pays de l'OCDE a conclu que la plupart des consommateurs maîtrisaient mal ce sujet (OCDE, 2005a). Comme l'ont montré les événements intervenus de 2007 à 2009 sur le marché du crédit immobilier, ne pas comprendre la nature des instruments financiers peut avoir des effets significatifs sur les particuliers et éventuellement sur l'ensemble de l'économie.

### ***Efficacité des initiatives de sensibilisation et d'éducation***

Ces initiatives peuvent constituer de puissants outils de politique publique. Tout en améliorant les compétences et en renforçant la transparence, elles peuvent permettre de résoudre certains des problèmes posés par les biais comportementaux décrits au chapitre 2. Pour aider à corriger ces biais, il peut être nécessaire d'apprendre aux consommateurs à faire preuve d'une plus grande rigueur dans la façon dont ils prennent des décisions.

Pour tirer au mieux parti de ces stratégies, il est utile de connaître les constatations suivantes faites à propos de l'efficacité des initiatives de sensibilisation et d'éducation (voir Flowers, 2001) :

- Les campagnes dans les médias de masse qui recourent à l'écrit (journaux et magazines) et à l'audiovisuel (télévision, radio et Internet) conviennent particulièrement bien pour modifier, à court terme, le comportement du consommateur. Un changement durable peut exiger des efforts prolongés.
- Les campagnes intégrées, qui ne se limitent pas à un seul moyen de communication et à un message unique, ont plus de portée que les stratégies monocentrées, surtout quand elles font appel à la participation ou à la communication en face à face.
- Les techniques d'apprentissage actif et participatif, au moyen desquelles les gens travaillent ensemble et apprennent les uns des autres, peuvent faciliter l'approfondissement de l'éducation et les changements de comportement. Elles permettent aux consommateurs de réagir aux difficultés en les aidant à concevoir leurs propres idées et stratégies ainsi qu'à modifier leur comportement à long terme.
- Les réunions et les ateliers peuvent être des exercices fructueux quand ils sont ouverts à tous, offrent des occasions d'apprendre sur le terrain et sont accessibles aux consommateurs.
- Le meilleur moyen de faire évoluer les comportements est de présenter aux gens des objectifs i) conformes à leurs croyances ou à leurs systèmes de valeurs; ii) susceptibles d'introduire un changement positif dans leur vie et iii) compatibles avec leurs biais comportementaux (et non contraires à eux).

L'Internet et les technologies des communications constituent un bon moyen d'obtenir des résultats en matière d'éducation et de prise de conscience. Il est fait de plus en plus appel aux sites interactifs pour appuyer les initiatives d'éducation et de sensibilisation, en offrant aux consommateurs des informations supplémentaires à caractère pratique et éducatif, des outils d'apprentissage, des ressources et des réseaux de pairs.

Si les initiatives de sensibilisation et d'éducation peuvent contribuer à l'information des consommateurs, elles risquent de ne pas toujours suffire. Ainsi, il se peut que les consommateurs soient informés des avantages d'une action donnée (par exemple la

souscription d'un plan d'épargne retraite financé à parts égales par l'État ou l'employeur), mais affectés de biais comportementaux difficiles à surmonter.

Évaluer l'efficacité des campagnes d'éducation est une tâche délicate. Il est possible d'en calculer le coût, mais, comme leurs retombées bénéfiques sont souvent à long terme, celles-ci peuvent être difficiles à quantifier. En outre, s'il est relativement simple d'apprécier la mesure dans laquelle les consommateurs ont bénéficié de conseils, il est beaucoup plus difficile de déterminer si l'information est parvenue à améliorer leurs décisions.

## Apport et diffusion d'informations

Une action d'information efficace et bien ciblée peut aider les consommateurs à prendre des décisions en facilitant la comparaison des produits, en améliorant la transparence et la responsabilité, en réduisant les coûts de recherche ainsi qu'en contribuant à prévenir les différends et à protéger des pratiques dolosives. En revanche, une information mal conçue risque d'être vaine ou même contreproductive. Selon un rapport britannique de 2007, des informations données obligatoirement aux consommateurs étaient négligées, parce qu'elles étaient « trop abondantes et souvent présentées de façon non conviviale ou complexe » (Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007). On peut citer l'exemple d'un toaster vendu avec 52 mises en garde de sécurité différentes ou encore des contrats de crédit à la consommation dont la lecture prend jusqu'à 55 minutes et qui sont souvent rédigés en des termes techniques incompréhensibles pour beaucoup de consommateurs.

Comme on l'a dit au chapitre 2, les entreprises sont généralement mieux informées que les consommateurs, d'où une asymétrie. Pour favoriser la transparence, les pouvoirs publics imposent souvent la fourniture et la diffusion d'informations, au motif que des consommateurs bien informés seront mieux placés pour prendre des décisions conformes à leurs préférences (voir OCDE, 2007a et Ippolito, 2004). C'est effectivement le cas, pour autant que les consommateurs soient aptes à évaluer les données disponibles et à agir en conséquence. Il faut donc leur communiquer des éléments en rapport direct avec leurs décisions immédiates plutôt que donnés seulement dans un souci de transparence complète.

Les autorités peuvent remédier aux manques d'information soit en diffusant elles-mêmes des renseignements, soit en incitant les entreprises à le faire volontairement ou sous l'effet d'une obligation officielle. Les divers types d'informations actuellement utilisés sur les marchés comprennent :

- *L'information comparative* : elle consiste à comparer le coût, la qualité ou d'autres caractéristiques de biens et de services.
- *L'information descriptive et les avertissements* : il s'agit d'informer le consommateur des risques de conflits d'intérêts, des éléments constitutifs d'un prix, des mécanismes de réclamation et de réparation, des termes et des obligations des contrats. On peut citer à cet égard l'étiquetage des produits précisant l'efficacité énergétique des appareils ménagers, les renseignements sur le contenu nutritif des produits alimentaires, les mises en garde inscrites sur les jouets, les informations sur le fabricant et le pays d'origine apposées sur les produits de consommation, ou encore les avertissements sanitaires figurant sur les paquets de cigarettes.

## Types d'informations

### Outils de comparaison

Les outils de comparaison peuvent résoudre les problèmes de surabondance de choix et d'informations, en donnant aux consommateurs une image relativement simple et claire des attributs du produit ou du service en question. On les utilise souvent pour simplifier les renseignements techniques et aider les consommateurs à effectuer des achats ponctuels ou peu fréquents. Ce type d'outils, qui peuvent prendre la forme de calculateurs, peut être proposé par les acteurs et intervenants sur le marché, les associations de consommateurs et l'État (encadré 4.4)

#### Encadré 4.4. Exemples d'outils comparatifs

##### Participants du marché et opérateurs commerciaux

Au Danemark, l'Autorité de régulation de l'énergie (DERA) a pris un arrêté qui fait obligation aux compagnies d'électricité d'informer le public de leurs tarifs et de leurs conditions de vente (voir [www.elpristavlen.dk](http://www.elpristavlen.dk)). Le distributeur britannique Tesco gère un site Internet de vérification des prix qui compare les siens à ceux des concurrents (voir [www.tesco.com/todayattesco/pricecheck.shtml](http://www.tesco.com/todayattesco/pricecheck.shtml)).

##### Organisations de consommateurs

CHOICE, l'Organisation australienne de défense du consommateur effectue des enquêtes de comparaison de produits (voir [www.choice.au](http://www.choice.au)); en Slovénie, l'association de consommateurs ZPS (Zveza Potrošnikov Slovenije), soutenue financièrement par le ministère de l'économie, dispose d'un site Internet qui donne des informations comparatives sur les produits alimentaires (voir [www.precenimocene.si](http://www.precenimocene.si)).

##### Initiatives des pouvoirs publics

En Italie, le ministère du développement économique gère un site Internet fournissant des informations comparatives sur une large gamme de produits (voir [www.osservaprezzi.it/livelli/livellideiprezzi.asp](http://www.osservaprezzi.it/livelli/livellideiprezzi.asp)); aux États-Unis, le site de la Commission des services collectifs de l'Ohio (Apples to Apples) fait de même pour les tarifs de l'énergie (voir [www.puco.ohio.gov/PUCO/ApplesToApples/index.cfm](http://www.puco.ohio.gov/PUCO/ApplesToApples/index.cfm)).

Il arrive que la mise au point d'un instrument de ce type par l'une des parties prenantes entraîne celle d'autres outils comparables. Au Royaume-Uni, par exemple, Energy Watch, entité à financement public, a créé un comparateur des prix et des produits pour les services énergétiques (voir [www.consumerfocus.org.uk](http://www.consumerfocus.org.uk)). Cette initiative a favorisé à la fois les changements de fournisseurs par les consommateurs et l'apparition de services, à gestion privée, de comparaison des prix et des produits dans le domaine en question.

### Systèmes de notation

Les systèmes de notation évaluent i) des produits en fonction d'une caractéristique unique; ii) des produits ou des services standardisés, en fonction d'une série de caractéristiques; iii) des entreprises, selon diverses caractéristiques. Ils aident les consommateurs à faire des choix en toute confiance en les mettant en possession de renseignements exacts. Aux États-Unis et au Canada, par exemple, les « Better Business

Bureaux » ([www.bbb.org](http://www.bbb.org)) disposent d'une base de données en ligne pour comparer la fiabilité et l'intégrité d'un large éventail d'entreprises.

### **Intermédiation par des tiers**

Comme on l'a dit au chapitre 2, des tiers ayant la qualité d'experts et des intermédiaires peuvent jouer un rôle important dans la diffusion d'informations s'ils sont mus par l'intérêt du consommateur (c'est-à-dire à l'abri de conflits d'intérêts). Leurs contributions peuvent être particulièrement importantes sur les marchés de produits complexes et d'acquisitions peu fréquentes, comme les automobiles, les équipements informatiques et les produits financiers. Ces intermédiaires visent souvent à simplifier l'information et prodigent parfois des recommandations ou des conseils. Les pouvoirs publics peuvent rehausser leur statut en évaluant leur action et en les aidant financièrement à pratiquer des vérifications de prix à plus grande échelle. Au Royaume-Uni, par exemple, le régulateur des télécommunications (Ofcom) accrédite des sites à condition d'être sûr qu'ils donnent aux consommateurs des informations exactes, exhaustives, actualisées et accessibles sur les tarifs (voir [www.ofcom.org.uk/consumer/2009/08/ofcom-re-accredits-price-comparison-sites/](http://www.ofcom.org.uk/consumer/2009/08/ofcom-re-accredits-price-comparison-sites/)).

### **Outils interactifs**

On peut aussi se servir d'outils et de jeux interactifs pour aider les consommateurs à effectuer des tâches spécifiques. Ainsi, on trouve sur un site Internet de l'État australien, intitulé « Comprendre la monnaie », des outils interactifs permettant aux consommateurs d'évaluer leurs aptitudes et connaissances financières ([www.understandingmoney.gov.au/](http://www.understandingmoney.gov.au/)). Pour sa part, la bourse australienne propose un jeu qui permet d'opérer sans risque sur un marché virtuel et de mieux comprendre la mécanique des placements en valeurs mobilières ([www.asx.com.au/resources/education/games/index.htm](http://www.asx.com.au/resources/education/games/index.htm)). Au Royaume-Uni, l'autorité chargée des services financiers (FSA) a pris des initiatives similaires (voir [www.moneymadeclear.fsa.gov.uk](http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk)).

### **Évaluations en ligne à l'initiative des consommateurs**

À l'instar des outils de comparaison et des intermédiaires, les évaluations en ligne proposées par les consommateurs (Amazon, eBay, Epinions et Tripadvisor, etc) peuvent aider à prendre des décisions, sous réserve de l'absence de manipulation par les contributeurs ou les gestionnaires du site. Grâce à eux, les consommateurs peuvent effectuer des comparaisons en bénéficiant des contributions directes et des critiques d'autres consommateurs qui sont, au moins en principe, indépendants à l'égard des produits ou des services évalués.

### **Conception et mise en œuvre**

#### **Apport et diffusion volontaires d'informations**

La diffusion volontaire d'informations est souvent suscitée par le marché, les entreprises cherchant à promouvoir la vente de leurs produits en mettant en valeur leurs caractéristiques. Elles peuvent être fortement incitées à donner des informations quand la diffusion est peu coûteuse, quand celles-ci sont vérifiables et quand une proportion élevée des consommateurs peut comprendre et apprécier ce qui leur est communiqué. Il arrive que les informations soient biaisées dans la mesure où elles minimisent vraisemblablement les défauts d'un produit ou ne les mentionnent pas.

Comme indiqué au chapitre 2, les consommateurs sont généralement conscients de l'éventualité d'une présentation biaisée et en tiennent compte en utilisant ces informations.

Mais la divulgation volontaire peut aussi résulter d'une « pression morale », lorsque les autorités publiques incitent fortement les entreprises à répondre à un besoin d'information. Au Royaume-Uni, par exemple, les organisations professionnelles ont mis au point, en liaison avec les pouvoirs publics, un tableau récapitulatif destiné à améliorer la qualité des renseignements dont dispose le consommateur avant de souscrire un contrat pour une carte de crédit (voir [www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/508/50804.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmtreasy/508/50804.htm)).

### ***Apport et diffusion obligatoires d'informations***

En cas de diffusion obligatoire, la nature des données devant être communiquées aux consommateurs et, parfois, le mode de présentation requis sont précisés (voir encadré 4.5). Ainsi, la législation sur le crédit fixe souvent les obligations minimales d'information du consommateur sous forme soit d'avertissements à propos des risques ou des possibles conséquences d'une opération, soit d'une reconnaissance par le dit consommateur du fait qu'il comprend ses droits ou ses devoirs. Les obligations d'informer sont souvent très précises : elles stipulent, par exemple, la taille des caractères ou le contenu des messages publicitaires. La réglementation britannique de la publicité relative au crédit à la consommation, adoptée en 2004, en est l'illustration (UKGOV, 2004).

### ***Efficacité de l'apport et de la diffusion d'informations***

La valeur des informations dépend naturellement de leur capacité à attirer et à retenir l'attention des consommateurs (Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007). Les gouvernements qui envisagent d'en diffuser ont intérêt à les tester sur des consommateurs avant leur diffusion. L'adhésion à de bonnes pratiques générales de conception du mode de diffusion ne garantit pas que le résultat obtenu sera celui escompté.

### ***Quantité et contenu***

Pour être utiles, les informations doivent être compréhensibles. Comme on l'a dit plus haut, les consommateurs risquent de ne pouvoir les utiliser si elles sont longues et trop complexes. En outre, une surabondance ou une présentation médiocre peut les déconcerter ou les détourner d'autres aspects importants du produit, qui déterminent peut-être plus leur capacité à décider efficacement (OCDE, 2007a). Ainsi, selon un rapport établi en 2004 par la Commission fédérale du commerce des États-Unis, les propositions d'informations à fournir obligatoirement par les courtiers en crédit immobilier auraient pour effet de semer la confusion chez les consommateurs, au point que beaucoup choisiraient les formules de prêts les plus coûteuses (Lacko et Pappalardo, 2004 ainsi que Lacko et Pappalardo, 2007). L'excès d'information ou une information complexe peut aussi amener le consommateur à hésiter à acheter des produits qui lui seraient pourtant d'un grand bénéfice, d'où une perte nette de bien-être dans l'économie.

#### Encadré 4.5. Exemples d'obligations d'informer dans l'Union européenne

##### **Affichage des prix**

La directive 98/6/CE fait obligation aux vendeurs de faire apparaître clairement le prix de vente d'un produit, en incluant la TVA et toutes les autres taxes. Ceux-ci doivent aussi afficher visiblement le prix par unité de mesure (par exemple le prix au kilogramme ou au litre) des produits qu'ils proposent aux consommateurs. Dans certains États membres, cette disposition ne s'applique pas aux petits commerçants; les produits pour lesquels une indication de ce type ne serait pas utile, compte tenu de leur nature, en sont également dispensés.

##### **Étiquetage des produits alimentaires**

Les règles de l'UE sur l'étiquetage des denrées alimentaires (directive 2000/13/CE) garantissent aux consommateurs une information exacte et complète leur permettant de choisir en connaissance de cause les denrées qu'ils achètent. Les renseignements les plus importants à faire figurer sur les étiquettes concernent la santé et la sécurité. Ainsi, la date limite de consommation doit être indiquée pour les produits alimentaires; on doit aussi mentionner la présence d'ingrédients auxquels de nombreux consommateurs pourraient être allergiques ou qu'ils ne toléreraient peut-être pas (les noix ou le gluten, par exemple) ainsi que les conditions de conservation et d'utilisation.

##### **Directive relative aux droits des consommateurs**

Le projet de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs [COM(2008) 614 final] obligerait les vendeurs à donner aux consommateurs, avant la passation d'un contrat de vente ou de service, des informations sur leur identité, les caractéristiques du produit commercialisé, son prix, les conditions de règlement et de livraison, le service après vente, les droits de rétractation et la durée du contrat.

##### **Information en matière de crédit à la consommation**

La Directive relative au crédit à la consommation (2008/48/CE) fait obligation de communiquer aux consommateurs, sous une forme normalisée et comparable, des informations pré-contractuelles concernant les points suivants :

- Les principales caractéristiques du produit de crédit (par exemple le type de crédit, son montant total, les conditions de tirage, la durée, les versements périodiques et le montant total que le consommateur devra régler).
- Le coût (par exemple le taux d'emprunt, le coût total à acquitter par le consommateur, exprimé en taux effectif global annuel, et tous les autres frais et charges dus en cas de retard de remboursement).
- D'autres dispositions importantes (par exemple le droit de rétractation, les modalités de remboursement anticipé et le droit à un projet de contrat de crédit).

Des informations supplémentaires sont requises pour la commercialisation à distance de services financiers.

Source : Commission européenne (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

En revanche, une information bien conçue peut se révéler très utile. En Nouvelle-Zélande, un mécanisme de vérification de la vérité des coûts (TrueCost Checklist) sert de guide aux consommateurs pour trouver des informations de base sur le financement d'achats d'automobiles (NZMCA, non daté); aux États-Unis, une collectivité locale a imaginé un système de notation des restaurants dans le but de promouvoir la

transparence et d'inciter les restaurateurs à améliorer l'hygiène (voir encadré 4.6). Dans l'Union européenne, les entreprises sont tenues de fournir le bilan énergétique d'un large éventail de produits (dont les installations électriques et les habitations) proposés à la vente ou à la location (voir [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/energy\\_efficiency/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/index_en.htm)).

Il faut aussi prêter attention aux effets qu'exerce éventuellement une obligation d'information sur les entreprises. Si l'on s'y prend mal, on risque de nuire à la concurrence en suscitant des coûts significatifs de mise en conformité, faussant ainsi les décisions et/ou limitant l'offre de produits (OCDE, 2007a). De plus, il est possible que les obligations d'information imposées par l'État deviennent dépassées dans les secteurs qui mettent au point des produits innovants; il risque alors d'être plus difficile pour les entreprises de promouvoir de nouveaux produits et procédés dont il serait délicat de souligner certains aspects (à cause des obligations d'information).

Si la divulgation d'informations est « déclenchée » par un événement donné, certaines entreprises agiront sans doute de façon à ce qu'il ait peu de chances de se produire. Cet état de fait risque de réduire la quantité de renseignements utiles donnés aux consommateurs. Par ailleurs, il est possible que les vendeurs adaptent leurs produits, selon des modalités défavorables aux consommateurs, pour en améliorer l'apparence au regard des obligations d'information. Aux États-Unis, par exemple, certains États ont adopté des lois qui obligent les hôpitaux à révéler les taux de mortalité résultant des opérations du cœur. On a des preuves que cette exigence conduit certains établissements concernés à ne pas prendre en charge les patients à haut risque, afin que leurs statistiques de mortalité apparaissent sous un jour plus favorable (Schneider & Epstein, 1996, cités par Weil, et. al., 2006).

#### Encadré 4.6. Notation des restaurants à Los Angeles

Depuis 1997, le comté de Los Angeles note les restaurants selon des normes d'hygiène, afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Les études montrent que le système s'est avéré « très efficace » et s'est accompagné d'une baisse du nombre d'affections liées à l'alimentation et de progrès de l'hygiène dans les restaurants locaux (Jin et Leslie, 2003).

Plusieurs aspects de la notation en expliquent le succès. D'abord, les notes sont simples et d'interprétation aisée, de sorte que les consommateurs ne risquent guère d'être dissuadés par la complexité du processus d'utiliser les informations obligatoirement diffusées. Ensuite, du fait de la forte concurrence qui règne dans ce secteur, les consommateurs peuvent facilement sanctionner un restaurant mal noté en allant ailleurs. Enfin, il leur est facile d'intégrer la note d'hygiène dans leur prise de décision, car ils la connaissent avant de réserver dans un restaurant. Les notes sont aussi affichées en ligne, dans une base de données consultable sur le site de la direction de la santé publique du comté de Los Angeles.

Autre caractéristique importante du système : les gestionnaires des restaurants disposent d'instruments pour mesurer la réaction des clients, ce qui leur permet d'intégrer à leurs décisions l'effet des notes relatives à l'hygiène. La réaction négative de la clientèle à une mauvaise note et la chute du chiffre d'affaires qui, selon les études faites, sanctionnent une note de niveau C, constituent un signe fort adressé aux restaurants sur la nécessité d'améliorer leurs scores pour rester compétitifs.

Source : Jin, Ginger and Phillip Leslie (2003), The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurants Hygiene Grade Cards, The Quarterly Journal of Economics, May.

### **Habillage de l'information**

Le mode de présentation des informations (c'est-à-dire leur « habillage ») détermine la façon dont elles sont lues et appréhendées par les consommateurs. Cela se vérifie quel que soit le sujet du document, la complexité des données ou le statut socio-économique du consommateur (Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007). On peut citer certaines modalités répandues de présentation des informations :

- **Techniques de marketing** : en présentant les informations de façon à privilégier les aspects positifs, on peut influencer la décision du consommateur. Ainsi, il est possible d'« habiller » des informations sur le contenu nutritif de l'alimentation pour qu'elles semblent positives (« à 90 % sans matières grasses ! »), ou négatives (« contient 10 % de matières grasses »); la différence est de nature à infléchir l'attitude du consommateur.
- **Risque ou perte** : informer d'un risque ou d'une perte a un effet plus constant et plus significatif sur le consommateur que les messages faisant état d'avantages. Ainsi, « consommer de la margarine créant peu de cholestérol diminue le risque de maladie cardiaque » a plus d'impact que « consommer de la margarine créant peu de cholestérol améliore les fonctions gastriques » (Hibbard, 2000). Les consommateurs réagissent aux messages indiquant un risque ou une perte qui leur paraissent pertinents et l'effet est accru lorsqu'un message d'alerte indique clairement les moyens d'atténuer un risque éventuel.
- **Options par défaut** : comme on l'a dit au chapitre 2, les consommateurs ont tendance à accepter une option proposée en tant que défaut. Ainsi, en investissant dans un plan de retraite ou de versement de rentes, un consommateur se contentera d'accepter l'option de défaut offerte par son employeur s'il pense que décider autrement pourrait être très compliqué. De même, dans les pays où on l'on donne aux gens le choix de faire (ou de ne pas faire) don de leurs organes lors de leur décès, on constate que le choix par défaut a des conséquences significatives. Les taux de don sont 16 % plus élevés dans les pays ayant opté pour le « oui » comme défaut que dans ceux où c'est le « non » (Johnson et Goldstein, 2003).
- **Tonalité** : il n'est sans doute pas toujours possible de présenter des informations de façon neutre. Même si c'est le cas, les consommateurs risquent de trouver cette tonalité sans intérêt. Ainsi, les informations sous forme d'avertissement à propos des risques éventuels d'un produit donné peuvent être présentées de façon si alarmante que les consommateurs en viennent à se méfier de tous les produits de cette catégorie. À l'inverse, si la tonalité de l'avertissement est neutre, les consommateurs risquent de le négliger complètement et de continuer à acquérir les produits douteux.

### **Facteur temps**

Le consommateur reçoit souvent des informations au moment même où il finalise un achat. Cela peut poser problème dans la mesure où il risque d'être contraint par le temps au moment de lire ce qui lui est divulgué au point de vente. Ainsi, selon une enquête menée au Royaume-Uni, les gens ont peu de chances de lire des documents en détail quand on les leur donne juste avant d'acheter, en particulier s'ils se sont entretenus préalablement avec un vendeur (Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007). On peut en conclure que des informations exigeant une réflexion ou une analyse ne sont sans doute pas très utiles au consommateur si on les lui fournit une fois qu'il a choisi et que la transaction est en cours de finalisation. Il vaudrait mieux les lui communiquer antérieurement.

## Réglementation des clauses des contrats

On peut mettre le consommateur davantage en confiance en exigeant que tous les contrats qui l'intéressent contiennent des dispositions fondamentales et impossibles à exclure lui assurant un certain niveau de qualité, de sécurité et de droits sur des produits et services. La réglementation peut donner cette garantie en exigeant de faire figurer explicitement certains termes dans les contrats passés avec les consommateurs (clauses contractuelles obligatoires). Une autre solution envisageable est que la réglementation impose que certains principes ou clauses s'appliquent à tous les types de contrats, qu'ils y figurent ou non explicitement (clauses contractuelles implicites). Les clauses contractuelles obligatoires et implicites peuvent aussi bénéficier aux consommateurs, car elles précisent les formes de garantie et de réparation possibles en cas de déficience d'un produit. Il est possible que les entreprises tirent aussi parti de l'usage de ces clauses normalisées, si leur présence améliore la sécurité réglementaire et réduit les coûts de mise en conformité. Ces problèmes, et d'autres en rapport, ont fait l'objet d'une importante analyse des contrats passés avec les consommateurs, achevée en 2007 par le Comité de la politique à l'égard des consommateurs (OCDE, 2007b).

Recourir à la loi pour faire inscrire dans tous les contrats de consommation certaines conditions et garanties est l'un des moyens d'assurer aux consommateurs un degré élevé de protection. Une condition constitue une disposition fondamentale d'un contrat dont le non-respect peut entraîner la résiliation. En revanche, une garantie est une forme d'assurance qui donne aux consommateurs un recours si un produit ne répond pas aux promesses faites. Elle n'entraîne pas nécessairement la nullité d'un contrat si le consommateur subit un préjudice, mais peut lui valoir un dédommagement.

Dans l'Union européenne, les règles relatives au caractère équitable des contrats passés avec les consommateurs sont régies par la Directive sur les clauses abusives dans les contrats de consommateurs (1993/13/CE) et relèvent de la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (COM(2008) 614 final). Ces textes visent à empêcher l'apparition d'un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des consommateurs, d'une part, des vendeurs et fournisseurs, d'autre part. Après avoir posé des principes, la directive énonce les dispositions qui peuvent être considérées comme abusives. Elles ne sont pas opposables aux consommateurs.

La plupart des pays ont maintenant codifié les conditions et garanties implicites incorporées à la législation de protection du consommateur. Ces conditions et garanties implicites ou obligatoires au regard de la réglementation constituent le fondement de tous les contrats de consommation et devraient être considérées par les autorités comme faisant partie intégrante de la réglementation et des outils à la disposition des régulateurs; elles sont conçues pour donner aux consommateurs l'assurance d'une protection de base à l'égard des biens et des services qu'ils acquièrent. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les consommateurs connaissent l'existence de ces protections.

## Périodes de rétractation

Une période de rétractation donne aux consommateurs la possibilité de résilier, dans un certain délai, un contrat passé avec une entreprise sans encourir de pénalité. Ce système a été créé essentiellement pour mettre à la disposition des consommateurs un mécanisme permettant de reconsidérer ou d'annuler leurs décisions dans l'éventualité où ils auraient agi de façon impulsive, n'auraient pas bien étudié un contrat ou subi des

pressions. Les pouvoirs publics sont parfois intervenus pour rendre obligatoires les périodes de rétractation, qui sont habituellement d'une durée de sept à quatorze jours. Elles sont souvent réservées à des opérations importantes, comme l'acquisition d'une habitation ou le fait de contracter un emprunt, et à celles connues pour donner lieu à des techniques de vente très pressantes, par exemple les achats de voitures d'occasion ou les achats à domicile dans le cadre de la commercialisation en porte à porte.

Les périodes de rétractation peuvent aussi résoudre les problèmes liés aux monopoles de situation. Ce type de monopole existe quand le vendeur se trouve dans une position tout à fait unique, qui lui permet d'influencer la décision d'un consommateur dans des circonstances particulières. La période de rétractation permet d'évaluer les décisions prises en dehors de la situation « spécifique », ce qui peut aboutir finalement à l'annulation du contrat.

On parle aussi de périodes de rétractation à propos de la politique menée par les nombreux distributeurs qui autorisent les clients à restituer les produits, pour se faire rembourser ou obtenir un avoir, s'ils ne sont pas satisfaits. Dans ce cas, où la période de rétractation est facultative, les vendeurs de produits de qualité supérieure peuvent s'en servir pour attirer l'attention sur les mérites de leurs articles.

La période de rétractation peut être grandement bénéfique aux consommateurs en ce qui concerne les biens d'expérience, que l'on peut évaluer assez rapidement, ce qui permet de résoudre les problèmes liés à l'asymétrie de l'information. Mais elle peut aussi avoir des conséquences inattendues et regrettables. Ainsi, en raison de la garantie qu'elle représente, les consommateurs risquent de ne pas prendre suffisamment le temps de bien évaluer leurs décisions avant d'acheter; il arrive qu'ils se sentent obligés de continuer malgré la possibilité qui leur est offerte de reconsidérer leur choix. En revanche, comme ils savent pouvoir annuler ultérieurement, ils sont probablement plus enclins à prendre la décision d'acheter.

## Pression morale

Elle existe quand les pouvoirs publics cherchent à influencer des entreprises ou à faire pression sur elles pour réaliser un objectif spécifique intéressant le consommateur, mais sans réglementer directement leurs activités. Cela peut se faire par la voie :

- **D'une promotion de la responsabilité des sociétés** : en soulignant qu'il est important qu'elles en fassent preuve sur le plan économique et social.
- **De la reconnaissance** : en distinguant les activités à l'écoute du consommateur au moyen, par exemple, de récompenses.
- **De la critique** : en désignant et en dénonçant les entreprises qui agissent constamment de façon contraire aux intérêts des consommateurs.
- **D'avertissements** : en signalant que, si un problème n'était pas corrigé, l'État pourrait prendre des mesures officielles (comme l'édiction de règles). En Finlande, par exemple, l'autorité de protection du consommateur avait mis en demeure les sociétés faisant des prêts instantanés de limiter leurs activités aux heures ouvrables; comme un nombre insuffisant l'a fait, le gouvernement a adopté une réglementation sur ce point (Agence finlandaise de protection des consommateurs, 2010).

L'efficacité de la persuasion dépend d'un certain nombre de facteurs relatifs à l'offre, dont la cohésion de la profession, le nombre des entreprises, leur pouvoir de marché relatif

et les positions sur lesquelles elles peuvent camper. Elle est aussi fonction de la solidité de la politique ou de l'action en question et de divers facteurs en rapport avec l'opinion publique, notamment :

- La façon dont l'engagement du gouvernement à l'égard de cette politique est perçue.
- La façon dont la position du gouvernement est communiquée au public.
- Le degré de confiance de la population vis-à-vis du gouvernement.

## Codes de conduite et marques de confiance

Les codes de conduite et les marques de confiance sont des instruments dont les pouvoirs publics et/ou les professions peuvent se servir pour mettre en place et renforcer de bonnes pratiques professionnelles.

### Les codes de conduite

Un code de conduite est un ensemble de pratiques et de règles qui déterminent la manière dont devraient se comporter les professions et les institutions à l'égard de leurs parties prenantes (Carson, 2008). Les codes sont si variés qu'il est difficile de donner une définition qui les décrive tous de manière adéquate. Selon la finalité et la nature d'un code, la responsabilité de le rédiger, de l'administrer et de le faire respecter peut relever de l'État (par l'intermédiaire du régulateur ou des autorités chargées de protéger les consommateurs, par exemple) ou des signataires du code eux-mêmes; elle peut aussi être partagée. L'adhésion à un code peut être facultative; elle peut également être obligatoire, soit parce que c'est la condition pour être membre d'une organisation, soit parce que la législation le prévoit.

L'encadré 4.7 résume les facteurs à prendre en considération quand on décide si la création d'un code de cette nature serait appropriée et efficace (voir aussi ACCC, 2005, Australian Government, 1998a, Australian Government, 1998b et les critères employés au Royaume-Uni par l'Office of Fair Trading pour approuver les codes relatifs aux consommateurs, consultables sur le site [www.offt.gov.uk/advice\\_and\\_resources/small\\_businesses/codes/](http://www.offt.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/)).

La suite de cette partie porte sur les codes qui sont en grande partie conçus et gérés par les professions. Ils peuvent présenter des avantages supérieurs à une réglementation administrative directe même si, comme on l'a noté plus haut, beaucoup s'appuient, pour être efficaces et crédibles, sur une certaine forme d'avalisation ou de supervision de l'État. Les avantages éventuels sont les suivants (ACCC, 2005) :

- Les codes peuvent être plus souples que la législation et plus rapidement amendés pour tenir compte de l'évolution des besoins de la profession.
- La mobilisation de ressources publiques est probablement plus limitée; il en va souvent de même des coûts de mise en conformité à la charge des entreprises.
- Les participants du secteur ont souvent l'impression que le code est davantage leur œuvre, ce qui les incite sans doute plus à le respecter.
- Les procédures de traitement des plaintes prévues par les codes qu'élaborent les professions ont des chances de trouver des solutions avec un meilleur rapport coût/efficacité, en gagnant du temps et de façon conviviale vis-à-vis des consommateurs.

Une autorégulation allant de pair avec des codes établis par les professionnels est susceptible d'améliorer les pratiques des entreprises par la négociation et la consultation. Le fait que les entreprises s'intéressent davantage au service du client et soient responsables

#### Encadré 4.7. Facteurs à prendre en considération lors de la rédaction d'un code de conduite

Les facteurs pouvant entrer en ligne de compte dans l'établissement d'un code sont les suivants :

- Le problème de consommation que l'on traite; par exemple, un code de conduite aiderait-il les consommateurs?
  - ❖ à apprécier la qualité du produit?
  - ❖ à trouver un fournisseur compétent?
  - ❖ à faire réparer des produits défectueux ou à obtenir réparation?
- La nature du secteur concerné. On doit tenir compte de la manière dont les éléments suivants pourraient influencer sur l'efficacité d'un code :
  - ❖ la dimension et la structure du secteur.
  - ❖ d'autres caractéristiques, telles que l'étendue géographique et la cohésion du secteur.
  - ❖ l'historique du secteur au regard de l'objectif du code.
  - ❖ l'existence, la couverture et le poids de l'association professionnelle concernée.
- Les normes en vigueur ou proposées visant à résoudre le problème (et l'existence de mécanismes d'application de ces normes).
- Le degré existant de confiance ou de crédibilité entre le secteur, d'une part, la collectivité et les consommateurs, d'autre part.
- L'engagement du secteur à s'auto-réguler.
- La volonté et l'aptitude de l'administrateur du code à agir contre les violations de celui-ci.

de leur propre comportement peut être bénéfique aux consommateurs (Truss, 1998). L'autorégulation peut aussi contribuer à un bon fonctionnement des marchés vis-à-vis des consommateurs, s'agissant en particulier de la qualité des produits et des services qu'ils reçoivent. En outre, elle permet d'améliorer le fonctionnement du marché en influant sur les incitations des entreprises dans les situations où il est difficile aux consommateurs d'apprécier les attributs des produits et aux entreprises d'en signaler la qualité. L'encadré 4.8 donne des exemples supplémentaires de codes inspirés par les professions dans plusieurs pays.

Le Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE procède à des recherches à propos du rôle que peuvent jouer les professions pour promouvoir et protéger les intérêts des consommateurs. Il examine des études de cas consacrées à des systèmes d'auto- et de co-régulation en vigueur au sein de l'OCDE, en vue de comprendre les conditions dans lesquelles ils peuvent apporter une contribution positive au cadre réglementaire global.

Les codes applicables à une profession ayant une portée et une efficacité limitées, des formes plus officielles d'intervention de l'État, dont la législation, peuvent être nécessaires pour traiter les problèmes de façon satisfaisante. Dans ces situations, l'approbation d'un code par les pouvoirs publics peut aider à le faire respecter.

Selon les études sur ce sujet, les codes de conduite que la profession fait respecter sont généralement plus efficaces quand l'organe d'autocontrôle dispose d'un large soutien des pairs, comprend des représentants des principales parties prenantes (dont les

#### Encadré 4.8. Exemples de codes de conduite volontaires

Au Royaume-Uni, l'instance de surveillance des pratiques commerciales (Office of Fair Trading) a donné son accord à des codes de pratiques applicables à plusieurs secteurs dans lesquels les consommateurs se heurtaient à des difficultés. La participation est facultative. On trouvera des précisions sur les conditions à remplir et une liste des codes avalisés sur le site [www.offt.gov.uk/advice\\_and\\_resources/small\\_businesses/codes/](http://www.offt.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/) (UKOFT, non daté).

Aux États-Unis, l'association pour la vente directe gère un code d'éthique à caractère facultatif (voir [www.dsa.org/ethics/](http://www.dsa.org/ethics/)). L'objectif est d'empêcher que les adhérents fassent des déclarations ou des promesses susceptibles d'induire en erreur les consommateurs ou les vendeurs. Le respect de ce code est assuré en interne et les consommateurs disposent d'une série de solutions pour se faire dédommager : restitution complète, réparation, demande d'une publicité accrue pour le code et d'un engagement écrit de l'appliquer.

Sources : Direct Selling Association (United States) (non daté), *Code of Ethics*, [www.dsa.org/ethics/](http://www.dsa.org/ethics/), consultation le 11 mars 2010 and UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (non daté), *Consumer Codes of Practice*, [www.offt.gov.uk/advice\\_and\\_resources/small\\_businesses/codes/](http://www.offt.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/), consultation le 11 mars 2010.

consommateurs, leurs associations, l'État et d'autres groupes sociétaux) et gère un bon système de traitement des plaintes (ACCC, 2005).

Sur des marchés fonctionnant bien, les codes de conduite conçus et appliqués par des professionnels, qui en assurent aussi le respect, peuvent être efficaces s'ils sont rédigés en concertation avec des représentants des consommateurs et, le cas échéant, de l'État (Verschoor, 1998). En outre, ils donnent de meilleurs résultats quand ils s'inscrivent dans un processus d'apprentissage englobant obligatoirement la formation des professionnels, le renforcement des dispositions et la mesure des effets (Doig et Wilson, 2002).

En revanche, recourir à un code quand d'autres instruments, tels que la réglementation, auraient été plus appropriés est de nature à saper la confiance du consommateur. C'est pourquoi les autorités doivent examiner de très près les codes, au même titre que tous les autres outils. Ce peut être particulièrement important quand un code professionnel ne couvre pas assez d'entreprises ou quand il n'est pas pris au sérieux. Comme pour tous les moyens de l'action publique, il convient de procéder à une évaluation, basée sur les faits, de l'efficacité d'utilisation d'un instrument de politique donné (ACCC, 2005; UKOFT, 2008a).

Par ailleurs, il faut bien voir que l'efficacité des codes dépend de leur degré de respect par les entreprises et de l'existence de mécanismes permettant de déceler et de sanctionner celles qui ne s'y conforment pas. Il faut que les dispositions assurant une réparation aux consommateurs, en cas de préjudice imputable à un non respect du code, soient adéquates. Cela vaut également pour les systèmes de normalisation et d'octroi de licences, qui sont évoqués ci-après.

Comme on l'a indiqué antérieurement, les autorités doivent aussi contrôler strictement les codes de conduite pour s'assurer qu'ils n'aient pas d'effets secondaires anticoncurrentiels inattendus. Ainsi, toute obligation de remplir des conditions minimales pour adhérer représente une barrière à l'entrée, et les règles d'enregistrement risquent d'être utilisées de manière nuisible à la concurrence (Deighton-Smith et al., 2001). Il arrive aussi que la réglementation professionnelle restreigne la publicité. L'interdiction de faire de la publicité sur les prix peut, par exemple, être présentée comme un moyen de protéger les consommateurs d'affirmations trompeuses; mais – à l'instar

d'une collusion entre concurrents pour s'abstenir de ce type de publicité – elle risque d'affaiblir la concurrence et de maintenir les prix à un niveau plus élevé qu'il ne le serait sur un marché complètement libre.

### **Les marques de confiance**

Pour montrer aux consommateurs qu'elles se conforment à des normes de conduite exigeantes, les entreprises peuvent aussi employer d'autres mécanismes, comme les marques de confiance; ce sont des labels (ou des symboles voisins) dont des organismes indépendants autorisent l'utilisation par les entreprises remplissant les conditions imposées. Pour être efficaces, les normes relatives aux marques de confiance doivent être clairement formulées et l'organisme qui attribue le label doit les faire respecter. Dans de nombreux cas, comme ceux de BBBEnligne et de TRUSTe, l'attribution de ces labels est liée à un mécanisme de traitement des plaintes de consommateurs.

Les marques de confiance peuvent aider les autorités chargées de protéger le consommateur en créant des normes de meilleures pratiques destinées aux entreprises, en assurant leur respect et en offrant à tous les consommateurs des mécanismes de traitement des réclamations. Il arrive que les autorités usent de leurs pouvoirs pour faire respecter les promesses faites par les entreprises à leurs clients dans le cadre d'une marque de confiance. Tant que les rôles relatifs de ces marques et des autorités publiques sont clairement définis, les fonctions spécifiques des premières peuvent être adaptées à de nombreux contextes. Ainsi, les pays de l'APEC sont en train de créer un système de règles internationales de confidentialité qui fera appel aux marques de confiance pour faciliter la circulation de l'information, tout en protégeant la confidentialité dans les échanges de données avec les pays où la législation protégeant la vie privée et son application effective sont peu développées.

## **Les normes**

On peut définir les normes comme « ... des documents publiés fixant des spécifications et des procédures conçues pour garantir que des produits, des services et des systèmes soient sûrs, fiables et donnent en permanence les résultats attendus d'eux. Elles créent un langage commun qui définit des critères de qualité et de sécurité » (Standards Australia, non daté). Les normes peuvent assurer un certain niveau de qualité et de sécurité de la fabrication, facilitant ainsi les choix des consommateurs. Elles suscitent la concurrence entre les entreprises en les incitant à trouver des moyens plus efficaces de se mettre en conformité, ce qui est de nature à stimuler l'innovation. Mais, dans les domaines plus propices à la fraude et au dol, comme certains biens et services d'imitation, pour lesquels la qualité et la sécurité ont des chances d'être compromises, les normes risquent de ne pas inspirer confiance aux consommateurs s'il est relativement facile de les contourner.

Il arrive aussi que les normes servent à assurer l'interopérabilité de produits émanant de fournisseurs différents. Elles peuvent, par exemple, donner la garantie que le filetage d'une vis sera le même, quel que soit le fabricant, ou que des progiciels sont utilisables dans divers systèmes d'exploitation. Elles augmentent ainsi la gamme des produits proposés aux consommateurs et la concurrence entre les fournisseurs. Une déclaration de conformité à une norme connue peut suffire à réduire les coûts de transaction.

### **Conception et application**

Les normes peuvent émaner d'entreprises, d'États, d'organismes à but non lucratif, d'instances professionnelles ou de la collaboration de ces entités. Les organismes

indépendants chargés de fixer des normes, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO), en conçoivent dans de nombreux domaines tels que la viabilité écologique, les technologies de l'information, les techniques applicables à la navigation maritime et au milieu marin, les produits alimentaires et les équipements de laboratoire.

Quand on se demande si la création d'une norme serait utile, il peut être bon de prendre en considération les éléments suivants :

- À quelle(s) partie(s) prenante(s) la conception de la norme devrait-elle incomber?
- La norme produirait-elle le résultat souhaité et le secteur concerné l'utiliserait-elle effectivement?
- La norme devrait-elle être basée sur des principes, des performances ou être de nature prescriptive? (voir encadré 4.9)
- Quels seraient les coûts et les avantages de l'instauration de la norme? Serait-elle facultative ou obligatoire? (voir encadré 4.10)
- Quel serait le degré d'implication des parties prenantes et de technicité nécessaire à la conception de la norme? Si le problème traité est sensible à des considérations de durée, combien de temps faudrait-t-il probablement pour concevoir la norme?
- La norme limiterait-elle ou influencerait-elle d'une autre façon la concurrence entre les entreprises?

### **Rôle des enceintes internationales**

Les enceintes internationales peuvent jouer un rôle complémentaire d'amélioration des normes en offrant aux États, aux organismes de normalisation et à d'autres instances la possibilité de partager des informations sur les meilleures pratiques et les méthodes comparées de conception et d'application des normes. Elles peuvent aussi faciliter la coopération internationale sur des sujets d'intérêt commun.

#### **Encadré 4.9. Normes basées sur des principes ou des performances et normes prescriptives**

*Les normes basées sur des principes énoncent un objectif général, appliqué et interprété dans le cadre de situations particulières. Ainsi, on peut formuler un objectif général de maîtrise du niveau des émanations d'origine chimique, qui garantisse la sécurité des travailleurs sans préciser les niveaux quantitatifs applicables aux différentes branches de la chimie.*

*Les normes basées sur des performances indiquent dans des termes précis le résultat recherché, mais laissent les parties concernées trouver individuellement les moyens de l'atteindre. Dans l'exemple donné ci-dessus, la norme spécifierait et quantifierait les niveaux d'émanations acceptables, mais laisserait les différentes parties choisir les moyens de s'y conformer.*

*Les normes prescriptives décrivent les moyens techniques d'atteindre un résultat spécifié. Dans cet exemple, l'objectif et les moyens seraient indiqués.*

*Si les objectifs sont formulés de façon suffisamment claire, les méthodes non prescriptives peuvent s'avérer plus efficaces pour réaliser l'objectif spécifié. Dans l'exemple donné ici, il y aurait une marge pour une plus grande réduction globale de l'exposition des salariés aux émanations (Office of Best Practice Regulation, 2007).*

#### Encadré 4.10. Normes facultatives et obligatoires

C'est en général une instance professionnelle qui donne l'impulsion à l'élaboration d'une norme facultative. Ces normes cherchent souvent à définir les meilleures pratiques selon les caractéristiques générales d'un produit. C'est pourquoi elles constituent un bon moyen de rassurer les consommateurs à propos de la fiabilité et de la sécurité des produits, en définissant ce qui constitue la qualité et en fixant des critères de sécurité. Les normes facultatives peuvent être établies et publiées par des entités spécialisées indépendantes, comme l'Organisation internationale de normalisation, ou par des homologues nationales.

De nombreux pays donnent des orientations pour l'élaboration de normes applicables aux marchés. Ainsi, les pouvoirs publics australiens orientent la formulation des normes obligatoires applicables aux produits de consommation, qui en Australie sont qualifiées de normes réglementaires (ACCC, non daté). Les consommateurs peuvent aussi intervenir dans la préparation des normes. En Europe, par exemple, leur participation est assurée par une instance générale de coordination opérant au niveau européen, l'ANEC (Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation) (voir [www.anec.org/anec.asp](http://www.anec.org/anec.asp)) (Commission européenne, 2010). Des experts de l'ANEC participent à des commissions techniques à l'échelon européen et international; ils veillent à ce que les normes soient pertinentes au regard des marchés et donnent des avis sur les modalités d'information des consommateurs sous forme d'étiquettes, d'avertissements et d'instructions.

Les gouvernements instituent habituellement des normes réglementaires en réaction à des préoccupations à l'égard d'un produit particulier. Celles-ci se divisent en deux catégories. Les *normes de sécurité* exigent la conformité des produits à des règles particulières de performance, de composition, de contenu, de mode de fabrication ou de transformation, de conception, de construction, de finition, d'étiquetage ou de conditionnement. Les *règles d'information* prescrivent les renseignements ou les mises en garde qui doivent être communiqués aux consommateurs à propos de certains produits. Les normes réglementaires peuvent s'inspirer de normes facultatives en vigueur ou être formulées au fur et à mesure que d'autres problèmes surviennent sur les marchés.

Les normes peuvent aussi être l'œuvre d'organisations internationales. C'est ainsi qu'en 1963 l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé ont créé la Commission du Codex Alimentarius, avec pour mission de concevoir des normes internationales alimentaires protégeant la santé du consommateur et de favoriser la loyauté des pratiques commerciales (FAO et OMS). Cette Commission contribue aussi à coordonner la normalisation entreprise par des organisations gouvernementales et non gouvernementales (voir [www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp)).

Sources : ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (non daté), *What are Mandatory Product Safety and Information Standards?*, ACCC, Canberra [www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/325871](http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/325871), consultation le 9 février 2010; Commission européenne (2010), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE; FAO et OMS (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Organisation mondiale de la santé) (non daté), *Codex Alimentarius*, [www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp), consultation le 11 mars 2010.

En matière de politique à l'égard des consommateurs, par exemple, il existe à l'ISO un comité spécialisé (COPOLOCO) qui constitue un lieu d'échange de renseignements et d'expériences sur les normes et les problèmes d'évaluation de conformité intéressant les consommateurs. Il influe sur les travaux de l'Organisation en proposant de nouveaux domaines où la nécessité se fait sentir de renforcer la protection du consommateur. Des projets de normes ont été lancés concernant la satisfaction du client, les systèmes de gestion de l'environnement, la responsabilité sociale, le tourisme et les services annexes ainsi que la commercialisation d'articles de seconde main.

Dans le domaine de la sécurité des produits, le développement du commerce international, qui donne plus d'importance aux normes de sécurité et aux règles techniques, a amené les États à instituer en 2006 un Groupe international pour la sécurité des produits de consommation (ICPSC). L'objectif est de renforcer la coopération entre gouvernements et régulateurs grâce à un échange accru de données sur les questions de sécurité des produits de consommation; l'accent est mis sur l'action gouvernementale, la législation et la surveillance des marchés. D'autres enceintes internationales sont également actives en ce domaine. L'OCDE, par exemple, étudie les moyens d'échanger des informations sur les questions et évolutions relatives à la sécurité des produits de consommation.

### **Efficacité des normes**

Les normes procurent aux consommateurs une série d'avantages, directs et indirects. Elles peuvent contribuer à :

- Assurer la sécurité des produits et leur conformité à la législation applicable.
- Rendre les produits plus compatibles; ainsi, elles peuvent favoriser l'interchangeabilité des composants de différentes entreprises produisant du matériel informatique et des logiciels.
- Établir un degré acceptable de qualité des produits.
- Faciliter les décisions des consommateurs et réduire les obstacles au passage d'un produit à un autre. Les normes d'information permettent, par exemple, aux consommateurs de mieux connaître les attributs des produits qu'ils achètent.
- Inciter les entreprises à se faire vigoureusement concurrence, d'où une amélioration de l'efficacité et de l'innovation (Blind, 2004).
- Accélérer la croissance économique; on a calculé, par exemple, qu'elles avaient accéléré celle de l'Allemagne de 0.9 % par an de 1960 à 1990 (Jungmittag, Blind et Grupp, 1999).

Bien que les normes soient utiles, des règles trop strictes peuvent créer des barrières injustifiées à l'entrée sur le marché et s'avérer coûteuses pour les entreprises. Des normes trop exigeantes réduisent probablement les possibilités de choix des consommateurs. En outre, dans certaines parties du monde, l'adoption d'une norme peut prendre plus de trois ans. Il arrive alors que la procédure d'élaboration ne permette pas à l'État de réagir en temps utile. Enfin, le risque existe que des normes a minima représentent une limite rarement dépassée, surtout si une entreprise a des difficultés à mettre en exergue des qualités supérieures à ce niveau minimum. Quand il est possible d'établir des distinctions, on peut envisager de fixer une norme graduée; on utilisera, par exemple, une notation sous forme d'étoiles pour indiquer si les produits respectent ou dépassent une norme.

## Délivrance de licences

On peut recourir à l'attribution de licences dans les secteurs où il faut garantir un niveau minimum de qualité des produits ou apporter la preuve d'une compétence minimale des entreprises. Le système des licences peut alors permettre de gagner la confiance du consommateur et de la conserver. La valeur d'une licence est subordonnée à son octroi par une autorité réputée. L'État les délivre en général, mais cela incombe parfois à des instances professionnelles. L'octroi des licences peut être organisé de façon analogue à celui des marques de confiance.

### Conception et application

Les licences peuvent convenir aux branches industrielles qui produisent des biens potentiellement dangereux ou dans lesquelles il est par nature difficile aux consommateurs de savoir si une entreprise a l'expertise, les compétences ou les connaissances nécessaires pour offrir un bien ou un service satisfaisant (Cope, 2005). Le tableau 4.1 donne des exemples de catégories de licences. On remarquera que certaines des caractéristiques citées ne sont pas forcément bénéfiques pour le consommateur.

Tableau 4.1. Exemples de règles et de licences professionnelles

Type d'obligation	Explication
Qualifications conditionnant l'admission	Qualifications académiques et/ou expérience exigées pour accéder à la profession (exemple des comptables).
Obligations d'enregistrement	L'entreprise/la personne doit détenir une licence pour pouvoir exercer (exemple des électriciens et des chauffeurs de taxi).
Réservation de l'usage du titre	Seules les personnes dotées de qualifications appropriées et/ou répertoriées ont le droit d'utiliser la dénomination professionnelle (exemple des professions de santé).
Réservation de l'exercice de la profession	Les personnes n'ayant pas la qualité de praticien certifié ne sont pas autorisées à exercer dans certains domaines (exemple des travailleurs du bâtiment).
Procédures disciplinaires	Il peut être demandé aux professionnels de justifier leurs actes si leur conduite est contestée et ils peuvent être sanctionnés ou interdits d'exercer (exemple des professions de santé).
Comportement professionnel	Des règles prévoient la manière dont la profession peut ou non être exercée; les restrictions portent souvent sur la propriété, le partage des bénéfices et la publicité (exemple des prestataires de services financiers).
Délivrance d'une licence professionnelle	Une entreprise doit détenir une licence avant d'être autorisée à commercialiser ses services (exemple des vendeurs de produits d'alimentation).

Source : Deighton-Smith, R., B. Harris and K. Pearson (2001), *Reforming the Regulation of the Professions*, National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, [www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf](http://www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf).

En général, la délivrance des licences dépend d'une autorité publique ou d'une instance professionnelle qui peut imposer un certain nombre d'obligations aux détenteurs. En Finlande, où n'importe qui peut, sans avoir à remplir aucune obligation, créer une société de crédit non garanti, l'autorité protectrice des consommateurs a réagi en demandant un enregistrement obligatoire et en imposant des obligations de compétence et de fiabilité professionnelles (Agence finlandaise de protection des consommateurs, 2010).

Le plus souvent, un système de licence fixe i) des critères à respecter et/ou ii) des conditions à maintenir. Faute de quoi, on risque de perdre sa licence ou de ne pas l'obtenir. Sur le premier point, une entreprise doit faire la preuve qu'elle a atteint un certain niveau de compétence, résultant d'un effort de formation, tout en montrant son aptitude au développement professionnel et/ou en l'illustrant par des exemples. Dans les systèmes qui

ne subordonnent pas l'entrée sur un marché à l'obtention d'une licence (c'est-à-dire dans le cas ii), on prévoit habituellement des sanctions (amendes ou restrictions, par exemple) si les normes ne sont pas respectées.

### **Efficacité des licences**

Un système de licence bien ciblé, apte à maintenir un niveau élevé des pratiques professionnelles et de la qualité dans un secteur, peut être favorable aux consommateurs. Toutefois, les licences se heurtent aux mêmes limites que les codes et les normes. Ainsi, il arrive que les instances chargées de les délivrer exigent, pour servir leurs intérêts propres, que seuls les détenteurs d'une licence soient autorisés à effectuer certaines tâches, lesquelles pourraient en fait être exécutées par d'autres. En outre, un système de licence peut imposer aux entreprises des normes injustifiées et des coûts supplémentaires de mise en conformité, tout en instituant des dispositifs administratifs et exécutoires coûteux en argent et en temps, sans bénéfice évident pour le consommateur (Rimmer, 2006). Enfin, les procédures d'accréditation et d'octroi de licences ne parviennent pas toujours à exclure d'un secteur les praticiens incompétents ou malhonnêtes. Ainsi, au nom d'une loyauté mal placée, les membres d'une profession peuvent être réticents à sanctionner des confrères.

### **Instruments financiers**

On peut recourir à des instruments financiers pour influencer le comportement des consommateurs ou des entreprises. Ceux-ci comprennent les amendes, qui sont évoquées ci-après dans la partie consacrée aux voies d'exécution, les taxes et les subventions. Hormis leur influence sur le coût net des produits, ces instruments laissent les marchés opérer librement (Office of Best Practice Regulation, 2007). Pour que les droits du consommateur soient effectivement respectés, tout consommateur doit être en mesure de les faire appliquer et de réclamer réparation. Pour améliorer la protection du consommateur et l'exercice de ses droits, il est loisible aux pouvoirs publics de subventionner les mécanismes de réparation.

Il convient d'employer avec circonspection les instruments financiers, car ce sont des armes puissantes dont un usage mal avisé risque de fausser la concurrence et de compromettre les intérêts du consommateur. Ainsi, subventionner un industriel donné peut avoir pour résultat regrettable de favoriser la consommation d'un produit local de préférence à un article importé, meilleur marché, plus innovant ou plus éco-citoyen, tout cela en protégeant une activité nationale inefficace. En revanche, taxer la pollution ferait augmenter les prix des produits fabriqués par les grands pollueurs, ce qui inciterait les entreprises à concevoir des produits et des procédés de fabrication plus respectueux de l'environnement.

### **Prohibitions**

La prohibition d'un produit ou d'une pratique commerciale est l'un des instruments de politique publique les plus puissants que les autorités peuvent employer dans le but d'apporter des restrictions à la nature des produits commercialisables et aux modalités de commercialisation (voir encadré 4.11). Dans l'Union européenne, on peut citer la Directive relative à la sécurité générale des produits (2001/95/CE) et d'autres textes qui visent à assurer la sécurité du consommateur. De nombreux pays interdisent la vente de produits susceptibles de présenter des risques pour les enfants : quelques-uns, par exemple, prohibent certaines

#### Encadré 4.11. Exemples de pratiques commerciales prohibées en Australie

**Pratiques prohibées** : conduite dolosive et tromperie, comportement « non raisonnable », ce qui signifie que l'on exploite des consommateurs vulnérables et défavorisés, ou que l'on vend certains biens et services jugés peu sûrs.

**Produits prohibés** : jouets dangereux, certaines drogues ou certains poisons à caractère addictif ou nocif, peintures à base de plomb et chlorofluorocarbone présent dans les vaporisateurs.

**Services prohibés** : gestation pour autrui à caractère commercial et prostitution dans certains États.

Source : Australia Treasury (2009), Communication non publiée avec le Secrétariat de l'OCDE.

formes de publicité ciblant les enfants; d'autres interdisent de leur vendre des cigarettes. Beaucoup ne tolèrent ni que l'on mente (explicitement ou par omission) au consommateur, ni que l'on use à son égard de harcèlement ou de contrainte; la plupart n'autorisent pas la vente de drogues illicites, d'organes, d'espèces protégées, de produits dérivés de ces espèces ou d'êtres humains (esclavage ou contrats d'apprentissage léonins).

De nombreux pays prohibent explicitement les pratiques commerciales déloyales. Ainsi, la Directive de la CE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (1993/13/CE) donne une série d'exemples de clauses qui peuvent être considérées comme abusives, sachant que celles dont ce caractère est établi n'engagent pas les consommateurs. Dans une série de pays, le caractère abusif englobe les pratiques dolosives, notamment dans le cadre de la directive de la CE sur les pratiques commerciales déloyales (2005/29/CE), du chapitre V, Division 1 de la Loi australienne sur les pratiques commerciales (sous l'intitulé « Unfair practices ») et d'un certain nombre de lois provinciales canadiennes régissant les pratiques professionnelles (exemples de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de l'Ontario)

Certaines interdictions de pratiques déloyales obligent les autorités à agir de façon discrétionnaire. Aux États-Unis, par exemple, la section 5 de la Loi portant création de la Commission fédérale du commerce (FTC) déclare illégales les actions ou les pratiques commerciales déloyales ou trompeuses (USFTC, 1983). Pour déterminer si une action ou une pratique est contraire à la loi, l'autorité se réfère aux critères suivants :

- Il doit exister une présentation, une omission ou une autre pratique susceptible d'induire en erreur le consommateur. La plupart du temps, une duperie implique soit une présentation fallacieuse, écrite ou orale, soit l'omission d'une information importante.
- Pour être reconnue comme trompeuse, la présentation, l'omission ou la pratique doivent être susceptibles d'induire en erreur un consommateur raisonnable dans les circonstances en question. Si la présentation ou la pratique touche surtout une catégorie particulière ou lui est destinée, le caractère raisonnable est déterminé en prenant le point de vue de cette catégorie.
- La présentation, l'omission ou la pratique doivent avoir une portée significative. Il faut pour cela qu'elles soient de nature à orienter la conduite ou la décision du consommateur à l'égard d'un produit ou d'un service. Dans l'hypothèse où il aurait fait un choix différent en l'absence de tromperie, on estimera probablement qu'il a subi un préjudice. Si le caractère significatif est avéré, il y a présomption d'existence d'un préjudice.

Selon la Loi FTC, des actions ou des pratiques sont donc réputées trompeuses quand il existe une présentation, une omission ou une pratique qui induisent probablement en erreur le consommateur agissant raisonnablement dans la situation en cause, et lui infligent un préjudice.

### **Conception et application**

Une prohibition a le maximum d'efficacité lorsqu'elle s'appuie sur un dispositif approprié de répression et de surveillance qui dissuade la formation de marchés illicites. Il convient de faire connaître aux consommateurs et aux entreprises la prohibition et ses motifs, afin d'obtenir leur concours. Pour donner les meilleurs résultats, la prohibition des pratiques professionnelles déloyales doit réagir à l'évolution des marchés.

### **Efficacité des prohibitions**

Les prohibitions, surtout celles qui visent à protéger les valeurs sociales, peuvent contribuer à la réalisation d'importants objectifs sociétaux; quelques pays, par exemple, interdisent certaines formes de publicité des cigarettes en vue de limiter la consommation. La prohibition des pratiques commerciales déloyales ou des clauses abusives des contrats vise à améliorer le fonctionnement des marchés en évitant aux consommateurs d'être victimes de commerçants sans scrupules.

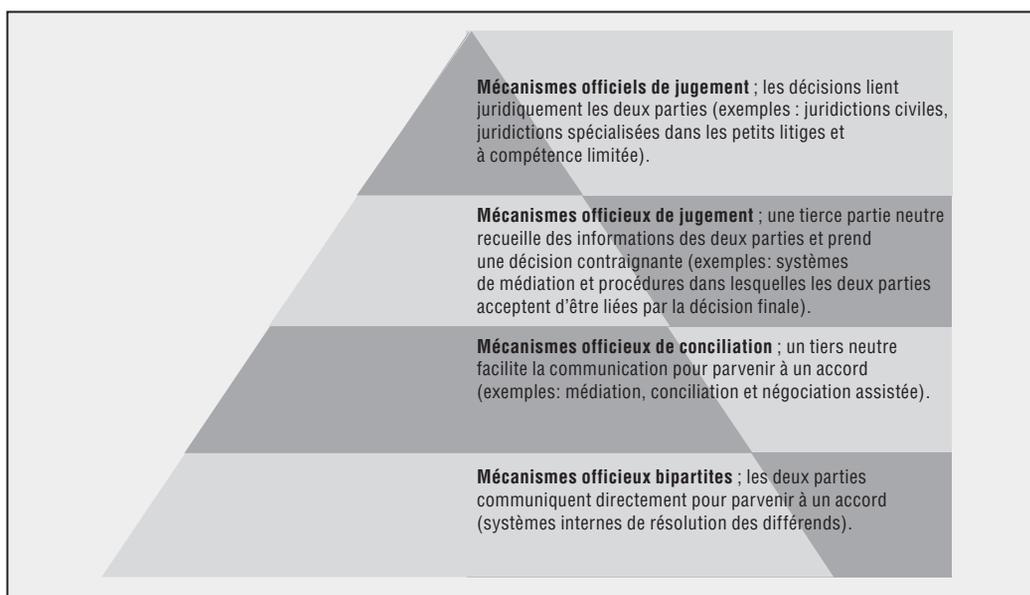
Toutefois, compte tenu des effets puissants de l'interdiction d'un produit ou d'une pratique, il faut évaluer avec soin les coûts et les avantages d'une telle mesure avant de la mettre en œuvre. On doit en particulier prendre en considération les effets sur l'efficacité des marchés et les possibilités de choix du consommateur, au même titre que les coûts éventuels pour les entreprises. En outre, les interdictions sont parfois de portée universelle, alors que le préjudice n'affecte que des couches spécifiques de consommateurs, peut-être particulièrement vulnérables. Dans ces circonstances, on a parfois intérêt à recourir à d'autres méthodes pour traiter le problème.

## **Mécanismes de résolution des différends et de réparation**

Quand un consommateur n'est pas satisfait d'un produit ou d'un service, il arrive qu'il cherche un dédommagement au moyen soit d'une forme d'arrangement financier, soit de la réparation ou du remplacement du produit défectueux ou peu performant. Les entreprises ayant généralement conscience des préoccupations du consommateur sur ce point, beaucoup d'entre elles, au même titre que les distributeurs, offrent des garanties; elles cherchent ainsi à donner confiance en leurs biens et services, tout en procurant au consommateur des moyens de les informer de difficultés spécifiques.

Les parties concernées arrivent souvent à trouver une solution satisfaisante aux réclamations. Dans le cas contraire, les litiges doivent être résolus en faisant intervenir des tiers dans le cadre de procédures, officielles ou officieuses, de jugement ou de conciliation (graphique 4.1).

Les mécanismes de résolution des différends peuvent être mis en place par les professions ou gérés par l'État. Dans les deux cas, ils aboutissent à des décisions individuelles ou collectives. La possibilité donnée aux consommateurs de déposer une plainte à laquelle il sera donné suite est un élément important de protection. Les mécanismes décrits dans les trois parties supérieures de la pyramide de résolution des différends figurant ci-dessus peuvent être à l'origine de structures officielles, gérées par l'État ou la profession (voir OCDE, 2005b ; OCDE, 2005c ; OCDE, 2007c).

Graphique 4.1. **Mécanismes de résolution des différends**

Source : Adaptation de Ramsay, Iain (2005), *Consumer Redress and Consumer Protection Policy*, présentation effectuée dans le cadre d'un atelier de l'OCDE consacré à la résolution des litiges concernant les consommateurs, Washington DC, 19-20 avril.

## **Conception et application de dispositifs de résolution des différends et de réparation**

### **Rôle de l'État dans la résolution des différends**

L'aide financière et l'assistance de l'État aux mécanismes de résolution des différends prennent des formes diverses :

- *Mise à disposition de mécanismes de recueil des plaintes.* Les pouvoirs publics peuvent tout d'abord offrir aux consommateurs des moyens de faire connaître leurs griefs. Aux États-Unis, la Commission fédérale du commerce, la Commission fédérale des communications et le « Better Business Bureau » (organisme professionnel à but non lucratif) gèrent des dispositifs simples permettant de déposer des plaintes en ligne.
- *Diffusion d'informations.* Les pouvoirs publics peuvent envisager la création de portails et d'autres systèmes permettant de donner aux consommateurs des renseignements concernant la résolution des litiges.
- *Parrainage ou agrément de mécanismes professionnels répondant à des critères spécifiques.* On peut obtenir l'agrément de l'État au moyen de procédures dans lesquelles une instance publique évalue, puis avalise un dispositif (Australian Government 1997). Cette démarche convient sans doute le mieux à des marchés fonctionnant bien et dotés d'instances professionnelles crédibles. Les mécanismes professionnels peuvent aussi faire l'objet de vérifications juridiques. En Australie, par exemple, le code professionnel des services de téléphonie mobile prévoit un système de résolution des litiges qui doit être enregistré auprès de l'autorité régulatrice compétente (voir [www.commsalliance.com.au/Activities/mobile-premium-services](http://www.commsalliance.com.au/Activities/mobile-premium-services)).
- *Mise à disposition d'un mécanisme.* Les pouvoirs publics peuvent gérer les dispositifs de résolution des litiges sous deux formes : i) une procédure financée officiellement et quasi-juridique comme l'« Office of fair trading » en Nouvelle-Galles du sud [consultable

sur [www.fairtrading.nsw.gov.au/corporate/cttt.html](http://www.fairtrading.nsw.gov.au/corporate/cttt.html)] ou ii) une procédure officieuse (telle que le médiateur financier au Royaume-Uni, consultable sur [www.financial-ombudsman.org.uk/](http://www.financial-ombudsman.org.uk/)).

- *Application et réparation* : l'État peut aider les consommateurs à obtenir une compensation financière, atténuer les préjudices subis et prévenir leur répétition. Les autorités répressives peuvent aussi jouer un rôle important, par exemple en engageant des poursuites dans l'intérêt public et/ou en représentant les consommateurs dans des actions contentieuses officielles. Elles disposent d'un meilleur accès aux moyens d'enquête, aux instruments juridiques et aux ressources financières pour traiter ces affaires. Ce peut être un moyen de prendre en charge des frais que des consommateurs individuels ou des catégories de consommateurs devraient autrement supporter.

Les pays de l'OCDE ont adopté des principes directeurs de résolution des litiges sous la forme d'une *Recommandation sur le règlement des litiges de consommation et leur réparation*. Celle-ci fixe des principes, communs aux pays membres, qui régissent les mécanismes permettant aux consommateurs de trouver une solution aux litiges et d'obtenir réparation du préjudice économique consécutif à des opérations sur des biens ou des services avec des entreprises, y compris par delà les frontières. Les recommandations portent sur les dispositifs individuels, collectifs et administratifs de résolution des différends et de réparation ainsi que sur les moyens d'améliorer l'efficacité des dédommagements dans les litiges de portée internationale intéressant des consommateurs (OCDE, 2007b).

### **Rôle de la résolution des différends à l'échelon professionnel**

La communauté des affaires joue un rôle important dans la résolution des différends concernant le consommateur, que ce soit par des procédures internes ou des moyens externes. Le fait de traiter d'emblée avec efficacité les réclamations peut avoir des effets positifs sur les relations commerciales et le degré de satisfaction des clients. Les réclamations représentent aussi pour les entreprises un retour d'informations sur l'expérience d'utilisation d'un produit ou d'un service, qui leur permet d'affiner davantage leur offre de produit, leurs processus opérationnels et leur ciblage commercial.

Les procédures externes de résolution des différends à caractère sectoriel, comme les dispositifs de médiation sans caractère légal, ont été adoptées par des entreprises et des organismes professionnels du secteur privé, qui y voient un moyen nécessaire, viable et légitime de trancher leurs différends avec les consommateurs (Morris, 1987). Ces procédures peuvent être autorégulées par une profession ou appuyées par une réglementation publique. Tout en étant généralement financées par la profession, elles sont gérées de façon indépendante, les décisions lient les participants membres de la profession et des sanctions s'appliquant aux contrevenants. Elles présentent de nombreux avantages, parmi lesquels l'amélioration des normes professionnelles et le fait d'offrir aux consommateurs un moyen peu coûteux d'obtenir réparation.

La résolution en ligne des différends (RLD) prend aussi une importance croissante. Ce terme s'applique à des mécanismes comme la négociation automatisée, l'évaluation neutre, la médiation, l'arbitrage (contraignant ou non), le jugement par des experts ou le « jury virtuel » ; tous font appel à des procédures sur Internet ainsi qu'à des outils de gestion de l'information et de communication. La méthode donne surtout de bons résultats en matière de différends portant sur des noms de domaine, des opérations de

commerce électronique et de petits sinistres concernant les assurances, pour lesquels le principal problème est de s'accorder sur le montant à régler (voir ICANN, 2009). Ainsi, SquareTrade est un service de RLD au moyen duquel deux parties peuvent trancher directement un litige en négociant dans un espace en ligne ou en faisant appel à un médiateur de SquareTrade. Les services de résolution des différends offerts par Squaretrade, qui sont employés par de grandes sociétés comme eBay, le site d'enchères en ligne, ont traité plus de 2 millions d'affaires dans 120 pays (voir [www.squaretrade.com](http://www.squaretrade.com)).

### **Les dispositifs efficaces de résolution des différends**

De nombreuses études ont été consacrées aux principes de conception et de création de procédures efficaces de résolution des différends (voir OCDE, 2007b, Organisation internationale de normalisation, 2004, Dialogue transatlantique des consommateurs, 2000 et Consumers International, 2000). L'encadré 4.12 résume certains des plus importants.

#### **Encadré 4.12. Principes de résolution efficace des différends**

- **Accessibilité.** Les consommateurs sont mis au courant de l'existence du mécanisme, qui est d'application facile et entraîne peu ou pas de coûts.
- **Indépendance.** Elle s'applique à la procédure de prise de décision et à l'administration du mécanisme (ce qui signifie que les parties en désaccord n'y participent pas directement).
- **Équité.** Le mécanisme aboutit à des décisions qui sont équitables et perçues comme telles, parce qu'elles appliquent le principe de loyauté de la procédure; les décisions sont prises sur le fondement des informations disponibles et de critères spécifiques.
- **Responsabilité.** Le dispositif rend publiquement compte de son fonctionnement en publiant ses décisions et des informations relatives aux plaintes ainsi qu'en signalant d'éventuels problèmes systémiques de la profession.
- **Efficience.** Le dispositif assure un suivi des plaintes et veille à ce qu'elles reçoivent un traitement approprié. À intervalles réguliers, la procédure fait l'objet d'un réexamen indépendant.

### **Stratégies de mise en exécution**

L'aptitude de la politique à l'égard des consommateurs à promouvoir les intérêts du consommateur dépend beaucoup de son interprétation, de sa mise en œuvre, et de la façon dont les autorités compétentes la font respecter (voir Diver, 1980). Tous les cas de figure ne pouvant être anticipés lors de l'élaboration d'une politique publique, les lois et les règlements sont souvent rédigés en termes très généraux. En revanche, leur exécution, qui porte sur des faits spécifiques, exige souvent une interprétation souple de la législation ou de la politique en question. Le choix des infractions à poursuivre détermine en fait la nature de cette politique. Mais la répression elle-même peut soulever des questions qui montrent la nécessité de mesures complémentaires.

#### **Choix des infractions à poursuivre**

La voie à suivre pour prendre des décisions prudentes de mise en exécution est similaire à celle qui assure la qualité de l'élaboration d'une politique. Au préalable, l'autorité compétente doit recenser, dans toute la mesure du possible, la nature des

infractions qui ont lieu. Le chapitre 3 donne des informations sur les moyens permettant aux autorités de distinguer les sources des préjudices infligés aux consommateurs. Il est tout aussi pertinent pour aider les autorités compétentes à déceler les infractions.

Ces autorités ayant des ressources limitées, elles doivent décider quelles infractions poursuivre et fixer leurs priorités. Pour ce faire, elles peuvent tenir compte d'un certain nombre de facteurs. Il s'agit du degré de préjudice subi par le consommateur, de considérations plus larges de politique publique, de la disponibilité d'autres mécanismes, du « message » adressé à la profession et/ou aux consommateurs concernés par les mesures de répression, des moyens et de la possibilité d'avoir gain de cause.

### ***Degré de préjudice causé par l'infraction***

L'autorité répressive doit avoir pour objectif principal de réduire le plus possible le préjudice subi par le consommateur, compte tenu de sa mission légale et de ses ressources. Il lui faut donc généralement poursuivre les infractions les plus dommageables. De fait, une récente enquête internationale menée auprès de ces autorités a conclu que l'importance du préjudice était, pour 18 des 22 répondants, un facteur du choix de déclenchement des poursuites (RICPC, 2008; voir aussi UKOFT, 2008b).

Puisque les décisions reposent sur l'importance du préjudice subi, il faut évaluer ce dernier. Il n'est pas pour autant nécessaire de procéder à des investigations poussées de toutes les infractions pour déterminer laquelle est la plus préjudiciable. Comme il est dit au chapitre 3, l'effort consacré à l'appréciation de l'importance du préjudice doit plutôt être proportionné à la décision que cette information conduira à prendre.

La stratégie consistant à poursuivre les infractions qui font le plus de tort aux consommateurs peut se justifier pour deux raisons. D'une part, l'incidence directe sur les consommateurs est la plus grande. D'autre part, il peut aussi y avoir un important avantage indirect : la répression est susceptible de dissuader d'autres entreprises de commettre le même type d'infraction, ce qui réduit l'éventualité de préjudices significatifs dans le futur.

### ***Considérations générales de politique publique***

Les autorités répressives ciblent souvent des secteurs ou des pratiques spécifiques désignés comme prioritaires par les instances politiques (par exemple le législateur ou des ministres du gouvernement) ou par d'autres sources, telles que les médias, les associations de consommateurs et des groupes de sensibilisation (RICPC, 2008). La répression porte quelquefois sur un aspect, intéressant spécifiquement le consommateur, d'un problème plus large de politique publique; mais il arrive aussi qu'elle vise une préoccupation plus étroite (encadré 4.13). Enfin, les autorités peuvent éventuellement se concentrer sur des problèmes touchant des catégories particulières de consommateurs – par exemple ceux qui sont vulnérables ou défavorisés – conformément à leurs objectifs sociaux de caractère plus général.

### ***Autres mécanismes disponibles***

Selon la nature de l'infraction et de l'entreprise qui la commet, il est éventuellement possible de normaliser la situation par des moyens moins onéreux que l'engagement d'une action répressive officielle. Ainsi, certaines infractions résultent d'erreurs ou de négligences;

### Encadré 4.13. Répression et ralentissement économique

On peut citer comme exemple d'actions répressives découlant de considérations plus larges de politique publique le rôle joué par les autorités de protection du consommateur pendant la crise économique. Dans de nombreux pays, celle-ci s'est accompagnée d'une hausse du nombre d'escroqueries dirigées contre des consommateurs vulnérables et en grande difficulté financière. Celles-ci ont porté notamment sur la protection contre les saisies immobilières, l'emploi, l'allègement et la restructuration de dettes. Les pouvoirs publics sont souvent intervenus rapidement contre ces dérives dans le cadre de leurs efforts pour traiter tous les aspects de la crise économique.

Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement a publié en juillet 2009 un Livre blanc promettant que, dans le cadre d'un engagement plus général d'aider les consommateurs en proie à des problèmes d'endettement, il mènerait « une prompte action répressive contre les escroqueries en matière d'annulation de dette et contre les entreprises qui exploitent les personnes fragilisées par l'endettement » (HM Government, 2009). Aux États-Unis, la Commission fédérale du commerce a joué un rôle important dans le lancement de poursuites en rapport avec la récession; elle a notamment ciblé les escrocs qui cherchaient à tirer parti de la loi de stimulation conjoncturelle de 2009 (American Recovery and Reinvestment Act), censée avoir réinjecté 787 milliards USD dans l'économie, en vendant ce qui était présenté comme des moyens d'obtenir des aides publiques gratuites (USFTC, 2009a).

Sources : HM Government (2009), *A Better Deal for Consumers: Delivering Real Help Now and Change for the Future*, July, [www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf) and USFTC (2009a), *How the FTC Works to Halt Fraudulent Schemes Exploiting the Economic Downturn and the Stimulus Package*, communiqué de la Commission fédérale du commerce devant la Commission sénatoriale de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales à propos d'affaires d'escroquerie liées au plan de relance économique, 10 septembre, [www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf](http://www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf).

il arrive qu'une entreprise y mette fin simplement si on les lui signale. En revanche, dans les cas où des infractions non délibérées ont causé aux consommateurs un préjudice substantiel, on peut néanmoins être fondé à prendre des sanctions pour empêcher le renouvellement d'errements similaires.

Avant d'agir, les autorités répressives doivent se demander si d'autres instances ne seraient pas mieux placées qu'elles pour répondre à une infraction; il convient aussi qu'elles s'interrogent sur l'opportunité et les modalités d'une coopération avec leurs homologues étrangères pour résoudre un problème (voir UKOFT, 2008b et RICPC, 2008). En outre, dans certains États, des entités privées sont habilitées à déclencher des poursuites contre des entreprises pour certains types d'infractions. Les pouvoirs publics peuvent alors être tentés de faire porter leurs efforts sur les affaires dans lesquelles il n'existe aucun plaignant privé dont les intérêts correspondent à ceux de la collectivité (voir USFTC 2009b et UKOFT, 2008b).

#### ***Incidence sur les entreprises et les consommateurs d'une action répressive particulière***

Les priorités exécutoires retenues par une autorité ont des conséquences sur les entreprises et les consommateurs. Les actions répressives indiquent que les autorités ciblent certaines catégories d'infractions, ce qui est de nature à inciter davantage les entreprises à se conformer aux mesures concernées (voir RICPC, 2008 et USFTC, 2009b). Il

peut aussi s'avérer efficace de prendre, de temps à autre, des mesures contre des catégories d'infractions relativement moins importantes pour rappeler aux entreprises la nécessité de s'en abstenir aussi.

Lorsqu'une règle est ambiguë, soit parce qu'elle a été rédigée en termes généraux, soit parce qu'elle n'a pas prévu une pratique commerciale particulière, les mesures de sanction peuvent permettre de préciser les limites de la réglementation sectorielles (voir UKOFT, 2008b et RICPC, 2008). Ainsi, le fait de qualifier certaines pratiques d'infractions potentielles peut amener les entreprises à les interrompre ou à ne pas s'y livrer. Il est possible de les orienter en indiquant dans quelles circonstances on envisagera probablement de réprimer ou de recourir à une autre démarche, de nature officielle.

Il arrive également que les entreprises interprètent les actions répressives de façon inattendue, ce dont les autorités doivent avoir conscience. Certaines infractions peuvent être commises dans le cadre d'une activité économique par ailleurs bénéfique. Si, par exemple, des sanctions sont prises contre une entreprise au motif qu'elle n'a pas respecté les conditions liées à des incitations à la recherche-développement, il est possible que les autres réduisent leurs efforts en ce domaine pour être moins exposées au risque d'être également sanctionnées. Il peut en résulter un freinage de l'innovation dans l'économie, lui-même susceptible d'être défavorable à la mise au point de nouveaux produits de consommation. En revanche, si une action répressive donne l'impression qu'une autorité se montrera très ferme dans un domaine particulier, cela dissuadera peut-être de commettre des infractions et bénéficiera du même coup à l'activité économique. De manière générale, les autorités répressives doivent s'efforcer de dissiper toute ambiguïté à l'égard des entreprises, afin d'éviter une interprétation imprévue de leur action.

On peut aussi renforcer l'action répressive en informant le consommateur. L'intervention aboutit parfois à des déclarations publiques ou à la diffusion d'informations par les médias, qui complètent l'éducation du consommateur en lui faisant mieux connaître les pratiques préjudiciables ou ses droits à obtenir réparation.

### **Ressources**

Les autorités ont des ressources limitées. Quand elles s'interrogent sur les moyens d'aider le consommateur, il leur faut donc tenir compte du temps que leur personnel devrait consacrer à l'exécution d'une action répressive et des autres moyens à mobiliser (voir RICPC, 2008 et UKOFT, 2008b). On doit en définitive procéder à des arbitrages. L'engagement de plusieurs actions entraînant une forte utilisation de ressources peut obliger à réduire sensiblement la portée d'autres initiatives.

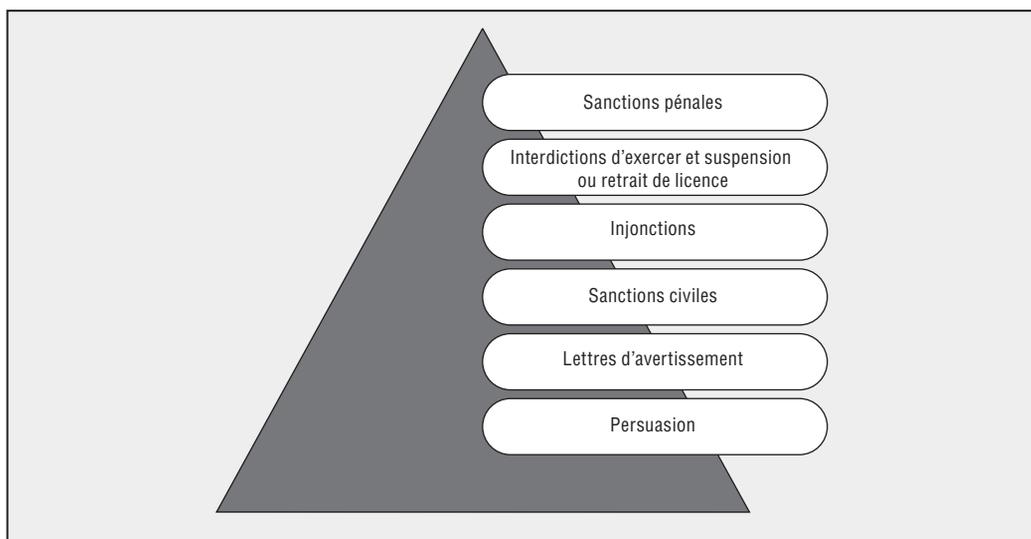
### **Expertise d'une autorité dans un domaine particulier**

Il est possible qu'une autorité se trouve en difficulté quand une infraction est commise dans un domaine très technique ou sur un nouveau marché qu'elle connaît mal. Elle peut éventuellement être en mesure de poursuivre son action en travaillant avec d'autres instances publiques ou en recrutant des experts à titre temporaire. Dans les domaines dont elle prévoit qu'ils prendront progressivement plus d'importance, elle peut avoir intérêt à entreprendre des recherches factuelles ou des actions répressives, dont elle ne verrait pas autrement l'utilité, dans le but d'acquérir une expertise (UKOFT, 2008b).

## Sanctions

Les catégories de sanctions dont disposent les autorités répressives et celles qu'elles utilisent en priorité varient sensiblement selon les États; mais on peut dire, de manière générale, qu'une large gamme de sanctions crédibles est nécessaire pour assurer le respect des règles. Elles vont de la persuasion officieuse jusqu'à des mesures sévères, comme les poursuites pénales et le retrait de licence (graphique 4.2). Les régulateurs sont d'autant plus efficaces qu'ils disposent d'une panoplie de techniques de persuasion et de répression proportionnées aux infractions éventuelles (Braithwaite, 2000, cité dans NZMCA, 2005). De plus, il faut qu'ils puissent aggraver les sanctions si l'entreprise persiste à violer les règles. Partout, l'expérience montre qu'un régulateur disposant d'un seul moyen de dissuasion est moins efficace que celui qui peut prendre toute une série de sanctions. C'est surtout vrai quand l'unique moyen de dissuasion disponible est extrêmement dur. Ainsi, une autorité régulatrice qui peut retirer ou suspendre une licence risque d'être inefficace, car une telle sanction est le plus souvent trop sévère; les entreprises savent donc qu'elle ne pourra s'en servir que pour réprimer des manquements très graves.

Graphique 4.2. **Pyramide de la répression**



Source : Adapté de Braithwaite, J. (2000), *Convergence in Models of Regulatory Strategy*, Regulation, Crime, Freedom (Collected Essays in Law), Ashgate, Dartmouth, tel que cité dans NZMCA (New Zealand Ministry of Consumer Affairs) (2005), *Review of the Enforcement of Consumer Protection Law: An Initial Think Piece*, NZMCA, Wellington.

Les catégories de sanctions les plus répandues sont : i) les lettres d'avertissement; ii) les sanctions civiles; iii) les injonctions; iv) les interdictions d'exercer et la suspension ou le retrait de licence; v) les sanctions pénales.

### Les lettres d'avertissement

De nombreuses autorités considèrent les lettres d'avertissement comme une mesure efficace et offrant un assez bon rapport coût/efficacité. Ces dernières années, par exemple, la Commission fédérale du commerce des États-Unis s'en est servi pour lutter contre les pratiques commerciales dolosives dans plusieurs domaines (USFTC, 2010). Les ventes incriminées concernaient des produits paramédicaux, des crédits immobiliers et autres produits financiers, des appareils en rapport avec l'énergie, du pourriel et des escroqueries

sur Internet, des sites destinés aux enfants ainsi que des articles d'habillement et des produits textiles étiquetés de façon mensongère. De telles lettres ont été envoyées à tout un ensemble de distributeurs, petits et gros, opérant en ligne ou exploitant des commerces traditionnels. En avril 2009, la Commission fédérale du commerce, agissant en liaison avec d'autres autorités fédérales et étatiques, a adressé des lettres d'avertissement à des sociétés soupçonnées d'avoir commercialisé des services fictifs de rééchelonnement de crédits hypothécaires ou de protection contre les saisies immobilières (voir [www.ftc.gov/opa/2009/04/hud.shtm](http://www.ftc.gov/opa/2009/04/hud.shtm)).

### **Sanctions civiles**

Une sanction civile consiste en un dédommagement monétaire que réclame une partie à une autre pour cause de comportement répréhensible. Il peut s'agir d'amendes, de la confiscation des revenus tirés d'infractions et/ou de l'obligation de dédommager financièrement les consommateurs. De nombreuses études sont consacrées à ce que devraient être des « sanctions optimales » (voir, par exemple, Becker, 1968). Elles concluent régulièrement que les sanctions infligées aux entreprises doivent être proportionnées au préjudice subi par le consommateur du fait des infractions commises. Il faut bien voir que les frais supportés par les entreprises au titre d'éventuelles sanctions non monétaires doivent être intégrés à tout calcul des « sanctions optimales ».

Tout en punissant les contrevenants et en dissuadant de commettre des infractions à l'avenir, les réparations financières peuvent compenser le préjudice subi par le consommateur et augmenter la crédibilité publique d'une autorité exécutoire.

### **Injonctions**

Une injonction de cesser ou de s'abstenir d'agir d'une certaine façon interdit aux contrevenants de réitérer à l'avenir l'acte en question ou un acte similaire. Elle peut être formulée de façon à sanctionner plus durement les récidivistes si, par exemple, les sanctions en cas de récidive sont plus sévères que pour l'infraction initiale. Dans l'Union européenne, la Directive relative aux actions en cessation permet, dans le domaine de la consommation, à des entités désignées dans les États membres (par exemple les associations de consommateurs ou les autorités publiques) d'interrompre une pratique illicite d'un commerçant perpétrée dans un autre État membre (voir [ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm)).

### **Interdiction d'exercer, suspension et retrait de licence**

Certaines infractions, notamment celles à caractère répétitif, peuvent justifier une interdiction temporaire ou permanente d'exercer à l'encontre d'entreprises engagées dans une activité particulière. Dans les professions exigeant la détention d'une licence, l'interdiction d'exercer peut être réalisée par suspension ou retrait de la licence.

### **Sanctions pénales**

Certaines infractions préjudiciables aux consommateurs peuvent aller au-delà du civil et être assimilées à un comportement délictueux. Il n'existe pas de définition générale de ce qui constitue un délit, la situation variant selon les États. S'agissant des poursuites, certaines des autorités chargées de protéger le consommateur sont habilitées à les engager, d'autres non. Dans le second cas, une coordination avec d'autres instances publiques peut s'imposer si une action vigoureuse est nécessaire.

## Conclusions

On a vu ci-dessus les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire en sorte que la politique à l'égard des consommateurs obtienne des résultats. Le chapitre a examiné comment chacun d'entre eux pouvait être utilisé efficacement et certaines de leurs conséquences éventuelles. Il souligne que l'usage d'un instrument peut avoir des répercussions allant au-delà du problème traité et qu'il faut en tenir compte avant d'agir. Dans le cas contraire, les avantages d'une intervention risquent d'être compromis. Même si beaucoup des instruments évoqués sont bien connus, la question de savoir quand et comment s'en servir n'est pas tranchée. Le chapitre 5 tente d'y répondre en présentant un cadre pour la prise de décision.

## Références

- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (2005), *Guidelines for Developing Effective Industry Codes of Conduct*, ACCC, Canberra [www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/783116](http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/783116).
- ACCC (undated), *What are Mandatory Product Safety and Information Standards?*, ACCC, Canberra [www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/325871](http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/325871), consulté le 9 février 2010.
- Agence finlandaise de protection des consommateurs (2010), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- ANACOM (2006), *Tariff Monitor – One Year in Operation and Future Developments*, [www.anacom.pt/render.jsp?contentId-388275](http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId-388275).
- Australia Treasury (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Australian Government (1997), *Benchmarks for Industry-Based Consumer Dispute Resolution Schemes*, Australian Government, Canberra.
- Australian Government (1998a), *Codes of Conduct Policy Framework*, Australian Government, Canberra.
- Australian Government (1998b), *Fair Trading Codes of Conduct – Why We have Them and How to Prepare Them*, Department of Industry, Science and Tourism, Canberra.
- Australian Government (2009), *Treasury Policy Guidelines on Making Industry Codes of Conduct Enforceable under the Trade Practices Act 1974*, Australian Government, Canberra, [www.treasury.gov.au/documents/1126/HTML/docshell.asp?URL-03\\_propose.asp](http://www.treasury.gov.au/documents/1126/HTML/docshell.asp?URL-03_propose.asp), consulté le 20 janvier 2009.
- Bannister, R. and Charles M. (1983), *Classification of Concepts in Consumer Education*, report funded by the US Department of Education, National Institute for Consumer Education, Eastern Michigan University, Michigan.
- Becker, Gary S. (1968), *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, mars 1968.
- Better Regulation Executive and National Consumer Council (2007), *Warning: Too Much Information Can Harm; Interim Report*, Better Regulation Executive and National Consumer Council, United Kingdom, [www.berr.gov.uk/files/file44367.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file44367.pdf).
- Blind, K. (2004), *Participation in Standardisation and Open Source Development: Empirical Evidence from Germany*, *GI Jahrestagung* (1), vol. 50, GI, pp.455-456.
- Braithwaite, J. (2000), « *Convergence in Models of Regulatory Strategy* », *Regulation, Crime, Freedom (Collected Essays in Law)*, Ashgate, Dartmouth, pp.99-105.
- Carson, A.S., M. Baetz and S. McGill (2008), *Codes of Conduct in the Private Sector: A Review of the Academic Literature from 1987 to 2007*, The Canadian Centre for Ethics & Corporate Policy. EthicsCentre Canada, Toronto.
- Commission européenne (2009), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Commission européenne (2010), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- Consumers International (2000), *Disputes in Cyberspace: Online Dispute Resolution for Consumers in Cross-Border Disputes: An International Survey*, Consumer International, Londres.
- Cope, D. (2005), *Licensing: setting the Australian scene*, *Essays in Australian Consumer Affairs*, Consumer Affairs Victoria, Melbourne.

- DAES-ONU (Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies) (2003), *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*, DAES-ONU, New York, [www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption\\_fr.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_fr.pdf).
- Deighton-Smith, R., B. Harris and K. Pearson (2001), *Reforming the Regulation of the Professions*, National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, [www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf](http://www.ncc.gov.au/pdf/PIReStPr-001.pdf).
- Doig, A. and J. Wilson (2002), *The Effectiveness of Codes of Conduct*, Business Ethics: A European Review, vol. 7 Issue 3, Wiley-Blackwell, New Jersey, pp.140-149.
- Direct Selling Association (États-Unis) (non daté), *Code of Ethics*, [www.dsa.org/ethics/](http://www.dsa.org/ethics/), consulté le 11 mars 2010.
- Diver, Colin S. (1980), *A Theory of Regulatory Enforcement*, Public Policy 28:3, pp.257-299.
- FAO et OMS (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Organisation mondiale de la santé) (undated), *Codex Alimentarius*, [www.codexalimentarius.net/web/index\\_fr.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp), consulté le 11 mars 2010.
- Flowers, R., et al. (2001), *What is Effective Consumer Education: A Literature Review*, Australian Securities and Investments Commission, Sydney, [www.fido.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/EffectConEd\\_report.pdf/\\$file/EffectConEd\\_report.pdf](http://www.fido.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/EffectConEd_report.pdf/$file/EffectConEd_report.pdf).
- Hellman-Trutert, H. (1999), *Promoting Consumer Education in Schools*, Swedish Consumer Agency, Stockholm, [www.konsumentverket.se/Documents/skola\\_ungdom/promo\\_cons\\_edu\\_schools.pdf](http://www.konsumentverket.se/Documents/skola_ungdom/promo_cons_edu_schools.pdf).
- Hibbard, J. H., et al. (2000), *Increasing the Impact of Health Plan Report Cards by Addressing Consumers' Concerns*, Health Affairs vol. 19, n° 5, Health Affairs: The Policy Journal of the Health Sphere, Bethesda.
- HM Government (2009), *A Better Deal for Consumers: Delivering Real Help Now and Change for the Future*, July, [www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file52072.pdf).
- ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) (2009), *Principes directeurs de règlement des litiges relatifs aux noms de domaines*, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, Marina del Rey, [www.icann.org/fr/udrp](http://www.icann.org/fr/udrp), consulté le 13 février 2009.
- Ippolito, P. (2004), *What Can We Learn from Food Advertising Policy over the Last 25 Years?*, George Mason Law Review, vol. 12, n° 4, Summer, George Mason University School of Law, Virginia.
- Jin, Ginger and Phillip Leslie (2003), *The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurants Hygiene Grade Cards*, The Quarterly Journal of Economics, mai.
- Johnson E.J. and D. Goldstein (2003), *Do Defaults Save Lives*, Science, vol. 302, Science Magazine, Washington, pp.1338-1339.
- Jungmittag, A., K. Blind and H. Grupp (1999), « *Innovation, Standardisation and the Long-term Production Function – A Cointegration Analysis for Germany 1960-1996* », Zeitschrift für Wirtschafts und Sozialwissenschaften, 119, 2, pp.206-222.
- Lacko, J. and J. Pappalardo (2004), *The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment*, Bureau of Economics Staff Report, Federal Trade Commission, Washington.
- Lacko, J and J Pappalardo (2007) *Improving Consumer Mortgage Disclosures: an Empirical Assessment of Current and Prototype Disclosure Forms*, Bureau of Economics Staff Report, Federal Trade Commission, Washington.
- Morris, P.E. (1987), « *The Banking Ombudsman* », *Journal of Business Law*, March, 131, Sweet & Maxwell, Londres.
- NZMCA (New Zealand Ministry of Consumer Affairs) (2005), *Review of the Enforcement of Consumer Protection Law: An Initial Think Piece*, NZMCA, Wellington.
- NZMCA (undated), *The TrueCost Checklist*, [www.consumeraffairs.govt.nz/truecost/index.html](http://www.consumeraffairs.govt.nz/truecost/index.html), consulté en août 2009.
- OCDE (2005a) *Pour une meilleure éducation financière : Enjeux et initiatives*, OCDE, Paris
- OCDE (2005b), *OECD Workshop on Dispute Resolution and Redress in the Global Marketplace: Report of the Workshop*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/43/10/35395258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/43/10/35395258.pdf).
- OCDE (2005c), *Rapport général sur le règlement des litiges avec les consommateurs et la réparation sur le marché mondial*, DSTI/CP(2005)6, OCDE, Paris.

- OCDE (2007a), *Table ronde sur l'application des théories économiques dans l'élaboration des politiques à l'égard des consommateurs*, DSTI/CP(2007)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Report on OECD Member Countries' Approaches to Consumer Contracts*, OECD Digital Economy Papers, n° 131, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2007c), *Recommandation du Conseil sur le règlement des litiges de consommation et leur réparation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *La promotion de l'éducation des consommateurs : Tendances, politiques et bonnes pratiques*, OCDE, Paris.
- Office of Best Practice Regulation (Australie) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*. Office of Best Practice Regulation, Canberra.
- Organisation internationale de normalisation (2004), *ISO 10002:2004 : Management de la qualité – Satisfaction des clients – Lignes directrices pour le traitement des réclamations dans les organismes*, Organisation internationale de normalisation, Suisse.
- Ramsay, Iain (2005), *Consumer Redress and Consumer Protection Policy*, présentation à l'Atelier de l'OCDE sur le règlement des litiges de consommation, Washington DC, 19-20 avril.
- RICPC (Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs) (2008), *Best Practices in Enforcement Strategy*.
- Rimmer, S. (2006), *Best Practice Regulations and Licensing as a Form of Regulation*, Australian Journal of Public Administration, vol. 65/2, National Council of the Institute of Public Administration Australia, Brisbane, pp. 3-15.
- Standards Australia (non daté), *What is a standard?*, [www.standards.org.au/cat.asp?catid=2](http://www.standards.org.au/cat.asp?catid=2), consulté en juillet 2009.
- Trans-Atlantic Consumer Dialogue (2000), *Alternative Dispute Resolution in the Context of Electronic Commerce*, Trans-Atlantic Consumer Dialogue, Londres.
- Truss, W. (1998), « Foreword » in *the Department of Industry, Science and Tourism, Codes of Conduct – Policy Framework*, gouvernement australien, Canberra.
- UKGOV (United Kingdom Government) (2004), *Consumer Credit (Advertisements) Regulations 2004*, Gouvernement du Royaume-Uni, [www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041484.htm](http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041484.htm).
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2004), *Consumer Éducation: A Strategy and Framework*, OFT753, UKOFT, London, [www.oft.gov.uk/shared\\_of/consumer\\_education/oft753.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_of/consumer_education/oft753.pdf).
- UKOFT (2008a), *Assessing the effectiveness of potential remedies in consumer markets: A report prepared for the OFT by Luke Garrod, Morten Hviid, Graham Loomes and Catherine Waddams Price of the ESRC Centre for Competition Policy*, OFT994, UKOFT, Londres, [www.oft.gov.uk/shared\\_of/economic\\_research/oft994.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft994.pdf).
- UKOFT (2008b), *OFT Prioritisation Principles*, octobre, [www.oft.gov.uk/shared\\_of/about\\_of/oft953.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_of/about_of/oft953.pdf).
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (non daté), *Consumer Codes of Practice*, [www.oft.gov.uk/advice\\_and\\_resources/small\\_businesses/codes/](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/small_businesses/codes/), consulté le 11 mars 2010.
- USFTC (United States Federal Trade Commission) (1983), *Policy Statement on Deception*, USFTC, Washington, [www.ftc.gov/bcp/policystmt/ad-decept.htm](http://www.ftc.gov/bcp/policystmt/ad-decept.htm).
- USFTC (2009a), *How the FTC Works to Halt Fraudulent Schemes Exploiting the Economic Downturn and the Stimulus Package*, Prepared statement of the Federal Trade Commission on scams related to the economic stimulus before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 10 septembre, [www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf](http://www.ftc.gov/os/testimony/P094402econstimulusscams.pdf).
- USFTC (2009b), *The FTC at 100: Into Our 2nd Century, A Report by FTC Chairman William E. Kovacic*, janvier 2009, [www.ftc.gov/ftc/workshops/ftc100/docs/ftc100rpt.pdf](http://www.ftc.gov/ftc/workshops/ftc100/docs/ftc100rpt.pdf).
- USFTC (2010), *Communication avec le Secrétariat de l'OCDE*, non publiée.
- USFTC (undated), *Fighting Back Against Identity Theft*, USFTC, Washington, [www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html](http://www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/index.html), consulté le 12 janvier 2009.
- Verschoor, C. (1998), *A Study of The Link Between a Corporation's Financial Performance and Its Commitment to Ethics*, Journal of Business Ethics, vol.17/3, octobre, Springer, Londres, pp.1509-1516.
- Weil, David, et al. (2006), *The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies*, Journal of Policy Analysis and Management, vol. 25/1, Wiley Periodicals, Inc., pp.155-181.



## Chapitre 5

# La prise de décision dans la politique à l'égard des consommateurs

*Ce chapitre propose une démarche progressive que les responsables peuvent suivre avant de décider s'il faut ou non intervenir sur un marché pour résoudre un problème spécifique; en cas de réponse affirmative, il s'agit aussi de les aider à choisir le ou les instruments de politique publique à employer.*

## Introduction

Comme on l'a dit au chapitre 1, les autorités font face à des difficultés croissantes pour assurer la protection du consommateur. Depuis quelques dizaines d'années, la sophistication croissante des marchés de nombreux biens et services exige de sa part des connaissances et des compétences supérieures. Parallèlement, l'étude des informations et l'économie comportementale, entre autres, ont fait progresser la compréhension du fonctionnement des marchés et, plus important encore, de la manière souvent complexe dont les consommateurs se comportent et prennent des décisions (voir chapitre 2).

Le défi qui se pose aux responsables est d'améliorer les politiques et les techniques pour répondre aux problèmes du consommateur. Le chapitre 3 décrit les méthodes que l'on peut utiliser pour explorer dans le détail et analyser les marchés quand le consommateur subit des préjudices. Le chapitre 4 présente les instruments dont on dispose pour traiter les problèmes. Le présent chapitre, qui s'appuie sur les précédents, expose un mode d'élaboration des politiques publiques fondé sur les faits.

## Objectifs généraux et opérationnels de la politique de consommation

La politique de consommation a deux finalités d'ordre général : la protection du consommateur et son émancipation. Mais les États ont des façons différentes de les exprimer. Ainsi, la stratégie de l'Union européenne en ce domaine consiste à rechercher l'harmonisation des niveaux de sécurité et de protection du consommateur dans l'ensemble de l'UE, en poursuivant les objectifs opérationnels suivants (CE, 2007) :

- Émanciper les consommateurs de l'UE. Leur donner un rôle dominant bénéfique aux citoyens, tout en stimulant sensiblement la concurrence. Le consommateur émancipé a besoin de réelles possibilités de choix, d'informations exactes, de la transparence du marché et de la confiance qui va de pair avec une protection efficace et des droits solides.
- Faire progresser le bien-être des consommateurs de l'UE sur le plan des prix, de la faculté de choisir, de la qualité, de la diversité, de l'accessibilité et de la sécurité. La satisfaction du consommateur est au cœur du bon fonctionnement des marchés.
- Protéger efficacement le consommateur des risques et des périls graves qu'il ne peut affronter seul. Un degré élevé de protection contre ces menaces conditionne sa confiance.

D'autres juridictions ont fixé des objectifs similaires (voir, par exemple, MCCA, 2008 et MCCA, 2009).

La politique de consommation a traditionnellement mis l'accent sur la protection du consommateur, mais les gouvernements recherchent les moyens d'augmenter son bien-être en le mettant en position de force. Ainsi, la Commission australienne de la productivité (APC, 2008) fait observer qu'un consommateur éduqué et informé constitue une première ligne de défense contre les entreprises qui tentent de l'exploiter de manière déloyale et que les exigences des consommateurs émancipés incitent les entreprises à se faire vigoureusement concurrence et à innover.

Les objectifs généraux et opérationnels de la politique de consommation – et, par extension, son mode de conception et d'application – diffèrent selon les pays du fait de la diversité de la situation politique, économique et sociale ainsi que d'autres facteurs. Les considérations d'ordre éthique, comme le sens de l'équité d'une communauté ou le souci de protection des consommateurs vulnérables, qui sont susceptibles de beaucoup varier, peuvent jouer un rôle important pour déterminer quand et comment intervenir sur un marché.

## **Justification des interventions sur les marchés**

Le choix du moment opportun pour prendre une mesure doit être soigneusement pesé. Dans la majorité des opérations qu'ils effectuent, surtout pour celles qui sont simples et habituelles, les consommateurs ne rencontrent pas de difficultés manifestes. De plus, quand des problèmes se posent, ils sont souvent en mesure de les résoudre en traitant directement avec les vendeurs. Enfin, les marchés trouvent eux-mêmes des solutions efficaces à bien des déboires des consommateurs. Ainsi, une entreprise qui les induit en erreur à propos de la qualité de son produit risque de voir son chiffre d'affaires diminuer, parce que les clients ne reviendront pas ou parce que sa malhonnêteté deviendra connue.

Toutefois, comme il a été dit dans les chapitres précédents, les marchés ne produisent pas toujours de bons résultats pour les consommateurs. Il en va ainsi quand la concurrence est faible (exemples d'un monopole, d'un abus de pouvoir de marché ou d'une collusion) ou morcelée. L'asymétrie de l'information, en particulier sous forme d'une information incomplète du consommateur, ou une compréhension limitée de celle qui est disponible peut aussi l'exposer à des préjudices significatifs. Les facteurs comportementaux (comme l'excès de confiance du consommateur ou sa propension à tenir surtout compte des avantages et des inconvénients à court terme ainsi qu'à accepter automatiquement les options par défaut proposées par les entreprises) ou bien les pratiques commerciales soit déloyales soit illégales (par exemple la publicité mensongère ou la fraude) peuvent aussi amener le consommateur à prendre des décisions peu judicieuses et parfois coûteuses. C'est dans des circonstances de ce genre que les autorités peuvent souhaiter intervenir sur un marché. Il est impératif que toute intervention publique s'appuie sur des faits avérés et examinés avec soin, afin d'épargner aux entreprises et aux consommateurs des frais imprévus.

## **Appréciation des difficultés du consommateur**

La plupart des autorités chargées de protéger le consommateur opérant avec des ressources limitées, il leur faut se montrer sélectives en décidant quels problèmes doivent être examinés et étudiés de façon approfondie. La législation les oblige à répondre à certaines catégories de réclamations et de demandes de conseils ou de décisions d'ordre administratif. Mais elles disposent généralement d'une marge pour prendre des initiatives allant au-delà de ces obligations juridiques. Dans les pays de l'OCDE, il existe, à des degrés variables, des critères officiels servant à déterminer les priorités de l'action discrétionnaire. Au Royaume-Uni, l'instance de surveillance des pratiques commerciales (Office of Fair Trading) a publié un guide qui expose, dans leurs grandes lignes, les critères appliqués pour prendre ce type de décision (UK OFT, 2008). En outre, on procède souvent à des études préliminaires pour clarifier la situation des marchés ou des domaines qui suscitent des préoccupations. Bien que la procédure de recherche des difficultés rencontrées par les consommateurs diffère selon les pays de l'OCDE, leur façon de les traiter doit s'inspirer de principes économiques sains.

Le présent manuel ne donne pas d'indications à propos de la fixation des objectifs généraux ou opérationnels de la politique de consommation. En outre, il fait l'hypothèse qu'une méthode est déjà en place pour détecter les difficultés des consommateurs et qu'il existe une procédure permettant d'apprécier si un problème donné nécessite des investigations supplémentaires. La technique de détection peut être proactive (enquêtes, examens préliminaires des marchés, etc) ou réactive (à base de plaintes, par exemple); la décision de pousser plus loin les investigations peut dépendre du nombre estimé de consommateurs touchés, de l'importance du préjudice qu'ils subissent ainsi que des priorités générales de l'agence ou de l'autorité et de la société au sens large. Même si la procédure suivie pour distinguer les difficultés des consommateurs qui exigent davantage d'attention n'est pas identique dans les divers pays de l'OCDE, les modalités de traitement d'un problème doivent être guidées par des principes économiques sains. À cette fin, le manuel présente une démarche en six étapes (graphique 5.1) :

- Étape 1 : définir le problème et son origine.
- Étape 2 : mesurer le préjudice subi.
- Étape 3 : déterminer si ce préjudice justifie une mesure de politique publique.
- Étape 4 : fixer l'objectif et inventorier l'ensemble des mesures applicables.
- Étape 5 : évaluer les différentes options possibles et sélectionner une mesure.
- Étape 6 : concevoir une procédure de réexamen de la mesure pour en évaluer l'efficacité.

### ***Faire participer les parties prenantes***

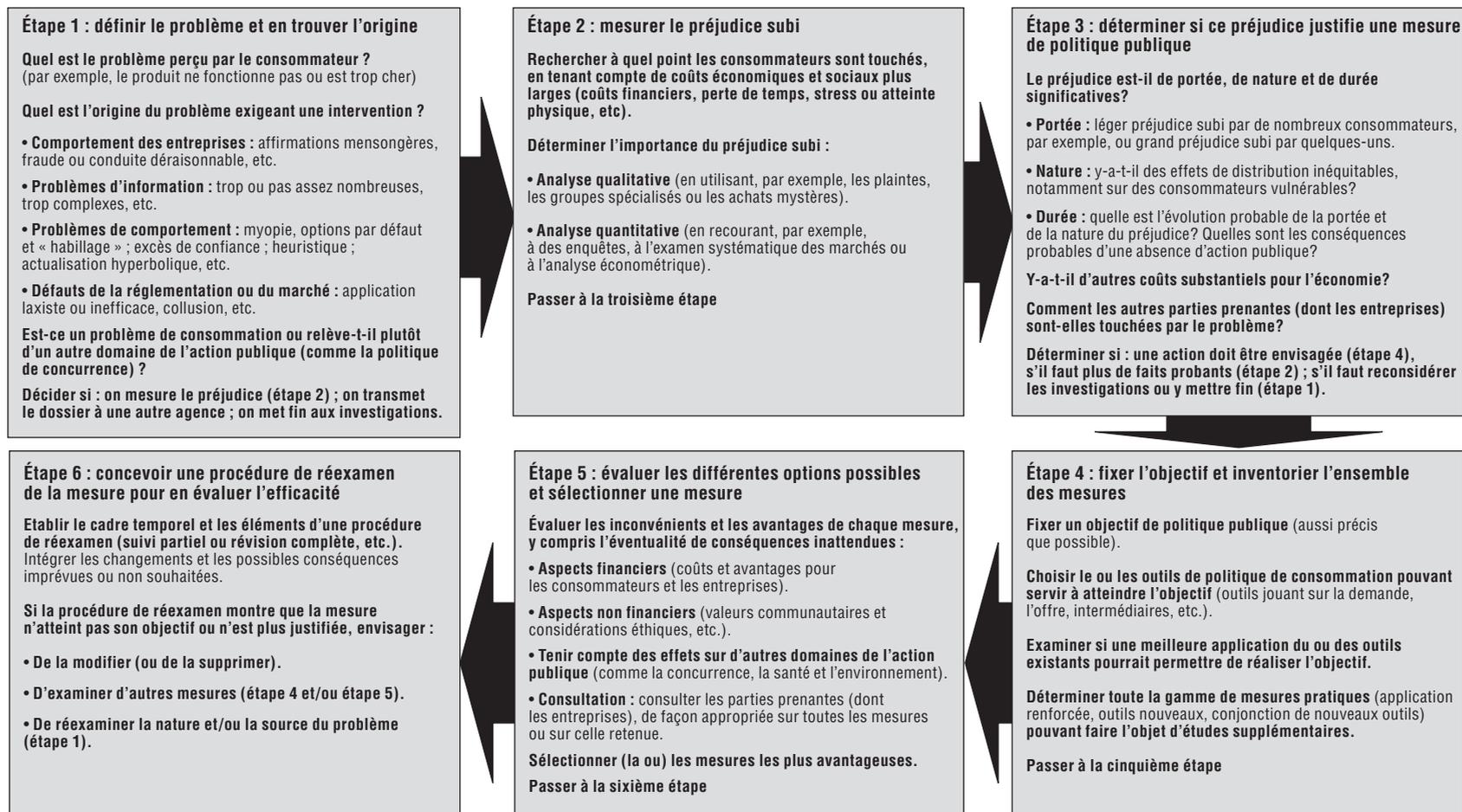
Les parties prenantes peuvent jouer un rôle important dans plusieurs (voire dans la totalité) des étapes de la procédure d'évaluation, en apportant des informations essentielles et une expertise ainsi qu'en prodiguant des conseils à propos des questions examinées. Leur intervention est jugée particulièrement utile dans la cinquième étape, puisqu'elles peuvent être bien placées pour déceler les conséquences éventuellement imprévues ou non souhaitées d'une option retenue. Bien qu'il n'y soit pas fait explicitement référence dans le graphique 5.1, les responsables de la politique de consommation doivent prendre soin de se demander quelles étapes bénéficieraient d'une large consultation des parties prenantes.

### ***Première étape : définir le problème rencontré par le consommateur et en trouver l'origine***

C'est au moment où un problème touchant le consommateur a été détecté et où les autorités compétentes décident de l'examiner que se pose la question de savoir quand et comment elles doivent intervenir sur un marché. La première étape doit donc consister à *définir la nature du problème et à en trouver la source* (encadré 5.1).

Définir le problème touchant le consommateur et en trouver l'origine permet de désigner les institutions et les parties prenantes susceptibles de participer à une éventuelle action de politique publique. Si, par exemple, il découle d'un comportement anticoncurrentiel (collusion ou abus de pouvoir de marché etc.), c'est le signe qu'il faut faire intervenir les instances protectrices de la concurrence. En revanche, si les difficultés auxquelles se heurtent les consommateurs sont dues à l'attitude des entreprises, à des déficiences de l'information ou à leur propre comportement, elles seront souvent mieux résolues par les autorités spécialisées.

Graphique 5.1. Étapes de l'élaboration d'une politique de consommation



Encadré 5.1. **Nature et origines d'un problème touchant le consommateur****I. Quelle est la nature du problème du point de vue du consommateur?**

- Le problème concerne-t-il?
  - i) Le coût (prix artificiellement élevés, frais cachés ou ventes liées, etc)?
  - ii) La qualité ou la sécurité (produits dangereux ou qui ne correspondent pas à une attente raisonnable sur le plan de la qualité)?
  - iii) La disponibilité (produits ou services indisponibles ou choix insuffisant)?
- Les consommateurs ne parviennent-ils pas à résoudre de façon satisfaisante les problèmes que leur posent des produits ou des services (coût déraisonnablement élevé ou absence de mécanismes permettant de demander réparation)?
- Existe-t-il des signes que les consommateurs prennent des décisions non conformes à leurs préférences personnelles et à leurs intérêts (souscription à des assurances superflues ou en trop grand nombre, achat de produits incompatibles, etc)?

**II. Quel est (quels sont) la (ou les) source(s) du problème?****Comportement des entreprises**

- Est-on en présence de pratiques commerciales frauduleuses, dolosives ou induisant en erreur? Certaines entreprises affirment-elles des inexactitudes à propos de leurs produits? Existe-t-il, par exemple, un intermédiaire de marché qui présente un produit ou un service insatisfaisant comme étant parfaitement dans l'intérêt d'un consommateur, alors que la recommandation est surtout motivée par une commission occulte?
- Des consommateurs subissent-ils un préjudice du fait de clauses abusives de contrats, de discrimination sur les prix ou d'autres conduites déraisonnables?
- Le problème découle-t-il d'une insuffisance de la concurrence ou de pratiques professionnelles préjudiciables de nature analogue (l'existence d'une entente, par exemple)?

**Problèmes d'information**

- La difficulté résulte-t-elle d'une inadéquation de l'information? A-t-on des preuves d'un excès d'informations? Les renseignements donnés sont-ils trop complexes pour être compris par une bonne partie des consommateurs ou le coût de leur obtention est-il trop élevé?
- La difficulté est-elle imputable à des obstacles que rencontrent des entreprises en tentant de faire connaître les qualités et les attributs de produits (biens d'expérience, de confiance ainsi que nouvelles technologies) et de services?

**Problèmes de comportement du consommateur**

- Est-il avéré que des penchants comportementaux sont responsables des difficultés ou y contribuent? Si oui, s'agit-il :
  - **D'heuristique ?** Les consommateurs prennent-ils rapidement des décisions d'achat ou écartent-ils des options supérieures du fait du trop grand nombre de produits proposés ou parce qu'il est compliqué de comparer les différentes options?
  - **D'actualisation hyperbolique** et d'un **excès de confiance** ? Les consommateurs s'endettent-ils trop parce qu'ils accordent beaucoup de valeur à la consommation du moment présent ou en raison d'une anticipation exagérément optimiste de leurs revenus futurs?
  - D'options **par défaut** et **d'habillage** ? Les décisions des consommateurs sont-elles basées sur l'inertie (incapacité de choisir et choix de l'option par défaut) ou fortement influencées par la façon dont un choix leur est présenté (par exemple, « à 95 % sans matières grasses » au lieu de « avec 5 % de matière grasse »)?

Encadré 5.1. **Nature et origines d'un problème touchant le consommateur** (suite)**Déficiences de la réglementation ou du marché**

- Le problème résulte-t-il d'une mauvaise connaissance du secteur ou des règles en vigueur, d'une exécution inadéquate de ces dernières, du fait que le consommateur ne connaisse pas bien les mécanismes, officiels et officieux, de réparation ou n'y ait pas facilement accès? Et/ou est-on en présence de défauts réels ou ressentis comme tels de ces mécanismes? Si oui, de quelle façon?
- Le problème représente-t-il une externalité du marché ayant des effets nocifs sur les personnes en leur qualité de consommateurs ou sur leurs intérêts à ce titre? Ainsi, comme il est dit au chapitre 2, il est possible que les entreprises n'aient pas pleinement conscience des désagréments éprouvés par les consommateurs à cause du télémarketing ou du pourriel. De nombreuses autorités de protection du consommateur consacrent des efforts croissants à la solution de difficultés de ce type et d'autres de nature similaire.

Dans ces conditions, une fois que la nature du problème est définie et son origine bien comprise, les responsables doivent déterminer :

- Si l'autorité protectrice du consommateur est la mieux placée pour traiter l'ensemble ou certains aspects du problème (auquel cas on passe à la 2<sup>e</sup> étape).
- S'il vaudrait mieux qu'il soit traité par une autre entité. C'est le cas si ce problème ou les instruments de nature à y remédier ne sont pas du ressort de cette autorité.
- S'il existe des chances raisonnables de traiter le problème à la source.
- Si la solution contrecarre de façon inacceptable d'autres objectifs de politique publique; dans cette hypothèse, il peut s'avérer nécessaire de mettre fin aux investigations.

**Deuxième étape : mesurer le préjudice subi par le consommateur**

Le chapitre 3 montre pourquoi les résultats du marché ne sont pas toujours optimaux, d'où une perte de bien-être pour le consommateur que l'on qualifie de préjudice. Comme on l'a expliqué auparavant, ce préjudice revêt deux formes : le *préjudice structurel* (perte de bien-être due à une déficience du marché ou de la réglementation) et le *préjudice personnel* (résultat défavorable aux consommateurs relativement à une référence telle qu'une attente raisonnable). Une fois que la nature et l'origine de la difficulté rencontrée par le consommateur ont été bien cernées, il incombe à l'autorité responsable de déterminer le caractère et l'importance d'un éventuel préjudice. L'évaluation consiste à estimer le nombre de consommateurs pénalisés et à faire ressortir la spécificité du préjudice subi.

L'analyse doit tenir compte des effets à la fois économiques et non économiques, comme les coûts financiers, la perte de temps, le stress et le préjudice physique. Le choix des techniques pouvant servir à mesurer ces facteurs, qui sont exposées au chapitre 3, dépend de la nature du problème examiné et des ressources dont on dispose pour procéder à l'évaluation. Si, par exemple, le degré de préjudice est déterminé au moyen d'une analyse quantitative, cela peut nécessiter des travaux sur le terrain au moyen de groupes spécialisés et/ou l'exploitation d'informations relatives aux plaintes. Cette analyse peut s'appuyer sur les données recueillies dans les enquêtes, l'exploration systématique des marchés et les travaux économétriques.

Le chapitre 3 décrit aussi les nombreuses difficultés que pose la mesure des préjudices subis par les consommateurs. Ainsi, certaines formes qualitatives de préjudice – telles que

la frustration ou la déception – peuvent être très difficiles à évaluer avec précision. L'exercice devient encore plus compliqué quand on cherche à trouver des situations dans lesquelles une expérience négative entraîne un changement de comportement durable du consommateur, lui-même cause de préjudices supplémentaires. Une expérience malheureuse peut, par exemple, amener un consommateur à éviter à l'avenir, de façon injustifiée, certains produits ou services ou à accepter par résignation un résultat négatif sans chercher réparation. Par ailleurs, la détection des préjudices « cachés », c'est-à-dire ceux dont le consommateur n'a pas conscience (si, par exemple, il consent à une réparation inutile de sa voiture parce qu'il est mal conseillé) constitue un grand défi. Il arrive aussi que le préjudice soit dissimulé à l'autorité compétente; on en a l'illustration quand un consommateur répugne – peut-être par embarras – à admettre qu'il a pris une mauvaise décision ou a été victime d'une fraude. Enfin, comme on l'a indiqué plus haut, l'autorité de protection du consommateur n'a pas toujours des ressources suffisantes pour distinguer précisément le préjudice ou pour procéder aux recherches permettant de le mesurer.

Malgré ces difficultés de mesure, il est nécessaire que l'autorité estime, autant que possible, l'ensemble des préjudices infligés aux consommateurs. En l'absence de cette information, on ne peut guère se prononcer en connaissance de cause sur les mérites d'une intervention. Après avoir apprécié l'ordre de grandeur du préjudice, l'autorité est beaucoup mieux armée pour trouver les arguments justifiant, le cas échéant, d'intervenir sur un marché (étape 3) ainsi que pour fixer un objectif efficace de politique publique (étape 4). Il faut aussi absolument conserver les preuves recueillies à ce stade, afin qu'elles puissent servir de référence quand on évaluera l'incidence des mesures éventuellement prises (étape 6).

### **Troisième étape : déterminer si le préjudice justifie une mesure de politique publique**

Après avoir étudié la nature et l'ordre de grandeur du préjudice, les responsables doivent se demander s'il existe des motifs suffisants pour justifier une intervention visant à corriger un problème dont souffrent les consommateurs. La décision doit s'appuyer sur les éléments suivants :

- *Quelle est l'importance du préjudice?* Une intervention peut se justifier si le préjudice est léger, mais subi par un grand nombre de consommateurs, ou s'il est très important tout en n'étant ressenti que par une petite minorité; on doit aussi prendre en considération le degré que peut atteindre un préjudice très grave (la mort, par exemple).
- *Qui subit le préjudice?* Des effets disproportionnés s'exercent-ils sur certaines catégories de consommateurs, notamment des couches vulnérables comme les enfants, les personnes âgées ou d'autres groupes socialement défavorisés? Sont-ils acceptables?
- *Quelle est la durée anticipée du préjudice?* Va-t-il probablement s'atténuer, demeurer identique ou s'aggraver au fil du temps? S'il a des chances d'évoluer, les changements prévus sont-ils significatifs et pendant combien de temps sont-ils susceptibles de se produire?
- *Quelles sont les conséquences vraisemblables d'une absence d'action publique?* Il convient de tenir compte des conséquences politiques, sociales et économiques de l'inaction. Le problème va-t-il s'améliorer ou s'aggraver en l'absence d'intervention?

- *L'économie supporte-t-elle d'autres coûts substantiels?* En considérant le coût du préjudice, les responsables doivent avoir conscience que d'autres parties prenantes peuvent aussi subir des dommages consécutifs au problème touchant les consommateurs. Ainsi, une entreprise malhonnête risque de faire subir des préjudices aux consommateurs et à d'autres entreprises (une entreprise honnête connaît une baisse de ses ventes ou bien la réputation de l'ensemble de la profession peut être ternie). Les préjudices infligés à des entreprises (en sus de celui que subissent les consommateurs) se comportant bien peuvent constituer un argument en faveur d'une action de politique publique.

Après avoir pris connaissance de ces éléments, l'autorité chargée de protéger les consommateurs doit décider :

- S'il convient d'envisager une action de politique publique (dans ce cas, on passe à l'étape 4).
- Si l'on a besoin de plus de preuves avant d'agir (dans ce cas, on revient à l'étape 2).
- S'il est nécessaire de mieux comprendre la nature et/ou l'origine du problème touchant le consommateur (dans ce cas, on revient à l'étape 1).
- S'il faut mettre fin aux investigations; cela signifie que, au regard des éléments probants recueillis au cours des phases 1 et 2 ainsi que de l'analyse effectuée à l'étape 3, une action de politique publique ne se justifie pas.

#### **Quatrième étape : fixer l'objectif et inventorier l'ensemble des mesures**

##### **Fixer l'objectif**

Après avoir décidé d'intervenir en réaction à un problème rencontré par les consommateurs, les responsables doivent formuler l'objectif de politique publique recherché (c'est-à-dire le résultat précis que la mesure prise vise à atteindre en faveur des consommateurs et, plus généralement, du marché). Cet objectif peut, par exemple, être d'aider les consommateurs à prendre de meilleures décisions sur le marché en réduisant d'un certain pourcentage les affirmations fausses ou trompeuses figurant sur les sites Internet des entreprises. Les responsables doivent veiller à ce que l'objectif spécifique défini à ce stade soit conforme aux finalités générales de la politique de consommation. Même si c'est difficile en pratique, il faut le fixer de façon aussi précise que possible. Cela aide à sélectionner une série d'options réalisables et à évaluer ultérieurement le succès de l'action entreprise. À ce moment, on a aussi intérêt à choisir les indicateurs, les chiffres ou les cibles qui pourront servir dans le futur à vérifier l'efficacité de la mesure prise. Si l'on recourt à un chiffrage, il faut s'efforcer de définir un scénario de référence avant d'appliquer une mesure.

Le résultat souhaité de l'intervention publique dépendra de la nature du problème. Mais il est de la plus grande importance de retenir un objectif qui réduira ou éliminera le préjudice reconnu. Prenons l'exemple de consommateurs de services d'énergie qui ont pris de mauvaises décisions faute d'avoir reçu des informations suffisantes des prestataires. Dans une telle situation, les pouvoirs publics peuvent décider d'exiger des entreprises qu'elles donnent plus de renseignements aux clients, afin d'aider ces derniers à faire de meilleurs choix. L'objectif principal étant alors d'améliorer les décisions prises par le consommateur, donner plus d'informations peut être un moyen efficace d'y parvenir. Mais, si les consommateurs continuent à prendre de mauvaises décisions, peut-être parce qu'ils reçoivent trop d'informations ou parce que leur

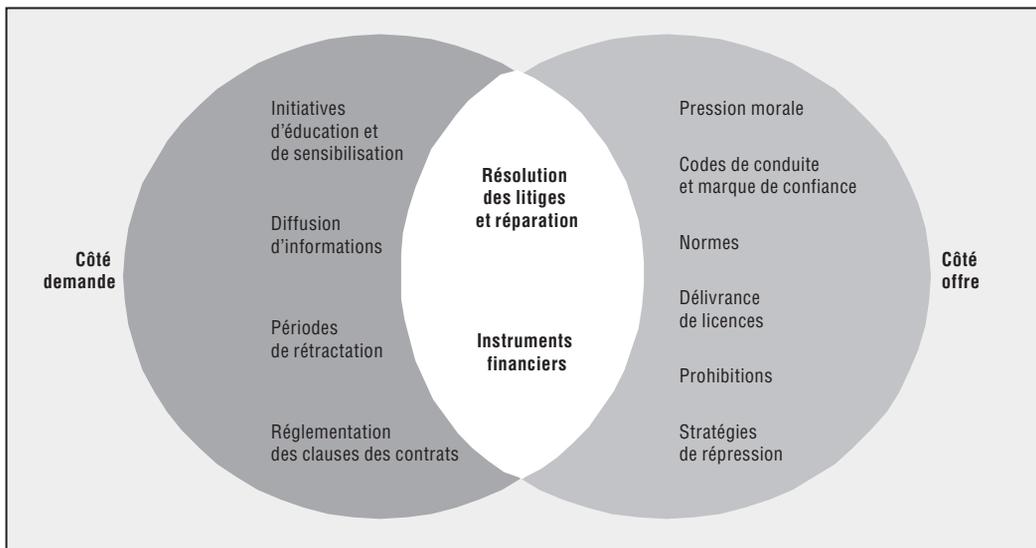
complexité dépasse l'entendement, l'objectif général de l'intervention publique n'aura pas été atteint et elle n'aura pas été couronnée de succès. Il est nécessaire que le résultat recherché soit bien clair si l'on veut être sûr que les mesures prises correspondent bien au problème et ne soient pas trop pesantes.

### **Inventorier un ensemble de mesures concrètes**

L'étape suivante consiste à inventorier toute la gamme des outils de politique de consommation qui peuvent servir à atteindre un objectif. Comme il a été dit au chapitre 4, il s'agit (graphique 5.2) :

- *D'instruments jouant sur la demande* : initiatives d'éducation et de sensibilisation, diffusion d'informations, périodes de rétractation, réglementation des clauses des contrats, etc.
- *D'instruments jouant sur l'offre* : persuasion, codes de conduite, normes, délivrance de licences et accréditation, prohibitions.
- *D'instruments intermédiaires* : résolution des litiges et réparation, instruments financiers (dont amendes et autres pénalités financières).

Graphique 5.2. **Outils de politique de consommation ciblant la demande et l'offre**



Le tableau 5.1 donne des exemples de problèmes rencontrés par les consommateurs et de certaines réactions fréquentes de politique publique.

Outre la recherche de nouvelles mesures éventuelles pour résoudre un problème, les responsables doivent se demander si celui-ci pourrait être traité en faisant mieux appliquer une disposition déjà en vigueur. Cela permettrait de recenser la totalité des actions pratiques susceptibles d'atteindre l'objectif. Il convient d'envisager des initiatives créatives, conjuguant des outils nouveaux et déjà existants de politique publique, car il n'existe pas forcément une mesure capable d'y parvenir à elle seule.

Il faut que la recherche des différentes options soit centrée sur celles à caractère pratique et on doit écarter les solutions inapplicables ou politiquement inacceptables. Ainsi, un responsable peut estimer souhaitable de limiter ou d'interdire la publicité à destination des enfants pour certains produits alimentaires malsains. Mais, si la

Tableau 5.1. **Problèmes fréquemment rencontrés et réactions de politique publique**

Problème (du point de vue du consommateur)	Source(s) éventuelle(s) du problème	Réaction(s) possible(s) de politique
La qualité du produit ne correspond pas aux attentes.	Comportement de l'entreprise (affirmations fausses ou trompeuses; non respect des normes, etc). Comportement du consommateur (mauvais usage du produit, attentes irréalistes, etc).	Répression des affirmations trompeuses; meilleure information; mécanismes de réparation (dont sanctions financières); restrictions sur la publicité mensongère; obligation du respect des normes.
Frais non anticipés sur les factures de téléphone mobile.	Problème d'information (contrat trop long ou contenant des données complexes).	Documentation informative ou pédagogique sur le contenu des contrats de téléphonie mobile (dont information sur les frais habituels); assistance technique (par l'État ou des intermédiaires); diffusion obligatoire de renseignements simples; code de conduite professionnel; pression morale.
	Présence de clauses abusives dans le contrat.	Réglementation des clauses des contrats.
Le consommateur regrette d'avoir signé un contrat à long terme d'adhésion à un club de gymnastique.	Penchant comportemental (excès de confiance, par exemple)	Période de rétractation.
Produit dangereux.	Techniques de vente avec forte pression Comportement de l'entreprise (expertise insuffisante ou emploi d'intrants inappropriés). Comportement du consommateur (mauvais usage du produit, par exemple).	Restriction des pratiques de commercialisation Application rigoureuse des normes de sécurité; délivrance de licences et accréditation; prohibitions.
Multiplicité d'appels dans le cadre du télémarketing.	Externalité (les entreprises ne tiennent pas compte du préjudice infligé aux consommateurs par des appels trop nombreux et non souhaités).	Amélioration de l'information. Codes de conduite; prohibitions; sanctions financières.

contestation de la légalité ou de la constitutionnalité de cette solution est probable (par exemple au nom de la liberté d'expression), il ne vaut peut-être pas la peine de continuer à l'envisager.

On doit aussi prendre en compte les éléments suivants : i) le choix de l'entité responsable de l'application et de la gestion des différents instruments (c'est-à-dire la profession, l'État et/ou les associations de consommateurs); ii) la force des instruments proposés (allant, par exemple, de principes directeurs facultatifs à des règles strictes); iii) le coût de leur mise en place et de leur maintien ; iv) le choix de l'entité responsable de communiquer la nouvelle politique aux parties prenantes et à la population ainsi que les modalités de cette communication; v) l'attention très particulière à accorder éventuellement aux consommateurs vulnérables ou défavorisés.

### **Étape 5 : évaluer les différentes options possibles et sélectionner une mesure**

Après avoir sélectionné des solutions concrètes de politique publique, il faut les évaluer pour déterminer lesquelles seraient les plus appropriées et les plus efficaces en termes de coût. La plupart du temps, il faut effectuer une analyse coût-avantages, portant à la fois sur les aspects quantifiables et sur ceux qui risquent de ne pas l'être (comme les valeurs communautaires et les considérations d'ordre éthique). Il convient de décider la portée et la profondeur de cette analyse en fonction des conséquences probables de la mesure envisagée. Toute action de l'État n'exige pas une analyse approfondie. Ainsi, l'interdiction immédiate d'un produit à la suite d'un décès ou d'un sérieux préjudice infligé aux consommateurs n'en nécessite pas toujours une. En revanche, il peut valoir parfois la peine de procéder à des enquêtes, à des expériences sur le terrain et à des recherches dans le but d'étoffer une appréciation. Cela vaut sans doute pour les mesures qui imposent des coûts élevés à certaines parties prenantes ou qui sont

de caractère relativement permanent (par exemple celles qui sont inscrites dans la législation). S'agissant d'interventions modestes ou aisément modifiées, des méthodes plus simples, se passant souvent de quantification, peuvent constituer une aide utile à la décision.

Quand on procède à une analyse coûts-avantages, il faut prendre en compte les coûts et les avantages liés à la conception et à l'application d'une mesure, qui s'ajoutent à ceux imposés aux entreprises et aux consommateurs. Ainsi, la réglementation sur la sécurité des produits et les normes d'information doit tenir compte des coûts (et des avantages) anticipés découlant du suivi et de la répression. On peut ainsi penser à la surveillance des points de vente et des sites Internet commerciaux, aux réponses aux réclamations et aux actions menées contre les entreprises en infraction (retrait des produits de la vente, engagement de poursuites, etc.).

### ***Évaluation des avantages et des coûts des différentes options de politique publique***

La première étape du choix d'une intervention publique appropriée consiste en une évaluation des coûts et des avantages de chaque option, laquelle représente l'outil habituel de la prise de décision réglementaire. Selon les *Recommandations de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, « Les responsables des réglementations devraient évaluer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des options envisageables et communiquer ces estimations sous une forme accessible aux décideurs »; et d'ajouter « Avant de prendre une décision, il conviendrait de s'assurer que les coûts de l'intervention gouvernementale sont justifiés par ses avantages. » (OCDE, 1995).

On perçoit souvent l'analyse coûts-avantages comme un exercice rigoureux et exigeant, qui n'est pertinent et abordable que pour de grands projets. On peut aussi estimer, à tort, qu'elle ne porte que sur des données financières quantifiables et ignore d'autres considérations qualitatives et moins tangibles. En fait, à condition d'être bien conçue, cette analyse doit offrir un cadre général d'évaluation des projets de politique publique tenant compte de tous les avantages et coûts, y compris ceux de nature non monétaire, qualitative et intangible (voir encadré 5.2). C'est pourquoi elle est censée donner aux décideurs des informations à propos de l'ensemble des effets, positifs et négatifs, d'une proposition de réglementation. Elle leur permet donc d'appréhender des facteurs comme la faisabilité politique et administrative, les valeurs et les attentes d'une communauté, les aspects éthiques, le bien-être et l'équité ainsi que l'effet d'une mesure sur d'autres domaines de l'action publique, comme la concurrence et l'environnement.

### ***Consultation des parties prenantes***

Pour être efficace, une politique doit aussi être élaborée en concertation avec les parties prenantes, notamment les associations de consommateurs, les entreprises concernées et/ou les organisations professionnelles. La consultation permet aux régulateurs d'obtenir des informations et de découvrir des points de vue dont ils n'auraient pas connaissance en son absence. Elle peut aussi contribuer à assurer que les mesures soient claires et complètes. De nombreux gouvernements ont formulé des principes directeurs pour régir les consultations publiques. En 2004, par exemple, les services du Premier ministre britannique ont élaboré une version révisée du code organisant cette procédure (*Code of Practice on Consultation*). Ce document décrit avec précision les sept

### Encadré 5.2. **Traitement des coûts et des avantages difficiles à évaluer**

Il peut être difficile d'évaluer en termes monétaires certains coûts et avantages. On peut citer à cet égard les considérations écologiques, sociales, culturelles et éthiques, les incidences sur les régions, les problèmes de santé et de sécurité ainsi que la défense nationale. Dans des situations de ce type, il peut exister des outils permettant de formuler des estimations. Ainsi, Boardman et al. (2006) ont proposé deux techniques :

- **La technique de révélation des préférences**, qui consiste à déduire une valeur à partir du comportement observé. La valeur d'un bien non commercialisé peut être inférée indirectement des marchés de biens de nature similaire ;
- **La technique d'expression des préférences**, qui s'appuie sur des enquêtes pour savoir comment la population évalue les inconvénients et les avantages. On demande simplement aux personnes interrogées ce qu'elles sont prêtes à payer.

L'institut néo-zélandais de recherche économique (NZIER – 2005) donne un éclairage supplémentaire en procédant à des analyses coûts-avantages dans les cas où la quantification et la monétisation sont malaisées. Bien que les techniques susmentionnées soient utiles, il convient de garder à l'esprit leurs limites (voir, par exemple, Breidert, et al., 2005).

Dans les domaines où il est impossible de faire des estimations, les analyses coûts-avantages doivent néanmoins inclure toutes les informations susceptibles d'influer sur une décision. Pour garantir que l'on tienne compte de l'ensemble des éléments pertinents, les estimations doivent être décomposées en trois catégories :

- **Monétaire** (par exemple, les recettes et les charges, les économies).
- **Quantifiée**, mais non monétisée (par exemple, le nombre de plaintes ou le nombre estimé de réductions de préjudices physiques ou de vies épargnées).
- **Qualitative** (ou descriptive), mais non qualifiée ou monétisée (par exemple, les changements de niveau de stress ou de confiance).

Il faut se garder de sous-estimer l'importance des éléments qualitatifs, car ils peuvent influencer sensiblement sur les décisions. Ils doivent être bien mis en lumière et expliqués, pour que les décideurs aient conscience des jugements de valeur qu'ils portent en choisissant une option donnée de politique publique.

La procédure de recensement, de description et d'évaluation de l'ensemble des coûts et des avantages est utile en soi, puisqu'elle permet aux responsables de peser tous les facteurs en comparant les différentes options possibles. Mais ils doivent être bien conscients des limites des techniques d'estimation utilisées.

Sources : Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2006), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey; Breidert, Christoph, Michael Hahsler and Thomas Reutterer (2006), *A Review of Methods for Measuring Willingness-to-pay*, Innovative Marketing (Volume 2, Issue 4), voir [http://michael.hahsler.net/research/wtp\\_innovative\\_marketing2006/wtp\\_breidert\\_hahsler\\_reutterer\\_preprint.pdf](http://michael.hahsler.net/research/wtp_innovative_marketing2006/wtp_breidert_hahsler_reutterer_preprint.pdf); NZIER (New Zealand Institute of Economic Research) (2005), *COOL Revisited: Benefit cost analysis of Country of Origin Labelling* (prepared for Food Standards Australia New Zealand), NZIER, Wellington, [www.foodstandards.gov.au/\\_srcfiles/NZIER\\_COOL\\_September\\_2005.doc](http://www.foodstandards.gov.au/_srcfiles/NZIER_COOL_September_2005.doc). See also OBPR (Office of Best Practice Regulation) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra and New Zealand Treasury (2005), *Cost Benefit Analysis Primer*, New Zealand Government, Wellington.

critères d'une consultation publique efficace; il s'applique à toutes les consultations effectuées par les ministères et les administrations du Royaume-Uni, y compris à propos des directives de l'Union européenne (encadré 5.3).

### **Sixième étape : concevoir une procédure de réexamen de la mesure pour en évaluer l'efficacité**

La dernière tâche est l'appréciation des politiques de consommation; il est fréquent que les responsables l'ignorent ou l'accomplissent de façon irrégulière et incomplète. Face à l'actuelle mutation rapide des marchés, ils doivent concevoir des procédures de réexamen périodique permettant d'évaluer les politiques pour déterminer avec quel degré elles réalisent leurs objectifs avec un bon rapport coût/efficacité. Comme on l'a vu dans la quatrième étape, c'est plus facile si ces objectifs sont fixés dès le départ et si l'on définit les cibles ou le mode de chiffrage avant le lancement d'une mesure.

Mais ces réexamens ne vont pas toujours de soi. De même qu'on peut avoir de la peine à mesurer avec précision un préjudice, il risque de s'avérer difficile de mesurer la diminution de ce préjudice sous l'effet d'un dispositif efficace. Il est également concevable que, depuis la mise en œuvre d'une politique, le problème ait changé, diminué ou augmenté pour des raisons sans rapport avec elle. Plus important encore : il se peut que ses causes sous-jacentes aient évolué et appellent des mesures ou des démarches différentes. Faute d'évaluation systématique des interventions publiques, les responsables risquent de continuer à défendre des instruments inefficaces ou inappropriés. Et aussi de bloquer des ressources qui pourraient être employées plus utilement ailleurs à la solution d'autres problèmes, éventuellement plus urgents.

Les pays ont traité les problèmes d'évaluation de nombreuses manières. En Australie, par exemple, la Commission de la productivité a pour principale mission d'effectuer des enquêtes publiques sur les grandes questions de politique ou de réglementation qui

#### **Encadré 5.3. Principes directeurs applicables à la procédure de consultation**

- **Quand consulter :** la consultation officielle doit avoir lieu à un moment où il est possible d'influer sur le résultat de l'action publique.
- **Durée de la procédure de consultation :** elle doit normalement s'étaler sur douze semaines et éventuellement sur une période plus longue, si c'est faisable et judicieux.
- **Clarté de la portée et de l'effet :** les documents relatifs à la consultation doivent être explicites à propos des modalités de la procédure, de ce qui est proposé, des possibilités d'exercer une influence, des coûts et des avantages attendus des projets.
- **Participation à la consultation :** l'exercice doit être conçu de façon à faire participer et à bien cibler les personnes que l'on souhaite atteindre.
- **Contraintes :** il faut absolument minimiser les obligations liées à la consultation si l'on veut qu'elle soit efficace et suscite une large adhésion.
- **Réactivité de la procédure :** il convient d'analyser avec soin les réponses et de donner des informations précises aux participants après la consultation.
- **Capacité à consulter :** les responsables de la consultation doivent demander des instructions sur les moyens d'être efficace et faire partager les leçons tirées de l'expérience.

Source : HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, [www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf).

influent sur les performances économiques du pays et le bien-être de la population. Dans le cadre de cette activité, elle a procédé, ces dernières années, à une évaluation du système chargé d'assurer la sécurité des produits de consommation (Australian Productivity Commission, 2006) et, comme on l'a mentionné antérieurement, à celle de la politique nationale à l'égard des consommateurs (Australian Productivity Commission, 2008). Au Royaume-Uni, l'appréciation des politiques publiques est l'une des fonctions essentielles de l'instance chargée de veiller à l'honnêteté des pratiques commerciales (Office of Fair Trading). En 2009, par exemple, elle a publié un rapport sur l'efficacité d'un échantillon de six interventions en faveur des consommateurs, afin de trouver les moyens d'améliorer l'effet d'actions futures (UKOFT, 2009).

Quand on établit une procédure de réexamen des politiques, on doit prendre en considération le facteur temps et les éléments du processus, par exemple en tenant compte des changements de la nature du problème touchant le consommateur ou de celle du marché ainsi que des conséquences imprévues ou non souhaitées de la mesure retenue. En général, la meilleure solution est d'évaluer une mesure au terme d'une durée raisonnable d'application (trois à cinq ans, par exemple).

Les méthodes et les techniques employées pour effectuer une évaluation après la mise en œuvre d'une disposition, qui peuvent aller d'un simple suivi d'étape à un réexamen complet, sont analogues à celles utilisées pour le calcul préalable des coûts et avantages anticipés; elles peuvent prendre diverses formes, dont :

- L'auto-surveillance exercée par la communauté réglementée.
- Des examens périodiques effectués par l'État, les autorités compétentes ou des tiers.
- Le suivi des plaintes émanant de la population.

Les réexamens doivent avoir pour objet de déterminer s'il faut maintenir, modifier ou éliminer une mesure, renforcer les moyens d'exécution, envisager une autre action de politique publique ou s'interroger de nouveau sur la nature et/ou l'origine d'un problème (1<sup>ère</sup> étape).

## Conclusions

Le dispositif en six étapes, dont on a donné les grandes lignes, offre aux responsables un cadre d'intervention fondé sur des éléments tangibles et bien conçu. La première étape, qui consiste à trouver la nature et la source d'un problème touchant le consommateur, permet de désigner les administrations qui doivent participer à l'élaboration d'une politique. Les deuxième et troisième étapes, consacrées à déterminer le caractère et l'ordre de grandeur du préjudice subi par le consommateur et à décider si une action de politique publique se justifie, constituent le socle analytique d'une intervention sur le marché. Dans la quatrième étape, on fixe un objectif et on envisage toutes les options pouvant être utilisées pour traiter un problème; cela permet de s'assurer que les mesures éventuellement prises soient conçues de façon à obtenir un résultat bien défini et que l'on prenne en considération la totalité des solutions envisageables (y compris une meilleure application des politiques en vigueur). La cinquième étape, qui consiste à examiner les solutions pratiques (en général avec l'appui d'une analyse coûts-avantages), permet de garantir que l'option la plus avantageuse pour la société soit retenue. Elle recommande de consulter les parties prenantes pour veiller à ce que la mesure choisie n'ait pas de conséquences imprévues et soit bien comprise par

les intéressés. Enfin, la sixième étape exige de vérifier que les politiques restent pertinentes, c'est-à-dire de s'assurer qu'elles continuent à répondre à leurs objectifs ou, s'il y a lieu, de les modifier ou de les supprimer.

Dans le contexte actuel, plus difficile pour les décideurs, il est essentiel de mettre en place un cadre solide pour la conception et la révision de la politique à l'égard des consommateurs. En optant pour une analyse prudente et fondée sur des éléments probants, complétée par un réexamen délibéré des solutions pertinentes, en concertation avec les parties prenantes, on devrait renforcer l'efficacité des interventions de l'État. En outre, l'intégration à ce cadre des leçons des théories économiques néo-classiques sur l'information et les comportements devrait donner aux responsables des bases plus solides pour sélectionner et conjuguer les instruments d'action ainsi que pour affiner les options de politique publique. Son utilisation pour améliorer le fonctionnement des marchés, et donc le bien-être des consommateurs, facilitera aussi la réalisation d'autres objectifs souhaitables de l'action publique, comme le renforcement de l'innovation et de la concurrence sur le marché, grâce à la présence de consommateurs émancipés, sélectifs et bien protégés.

### Références

- Australian Productivity Commission (2006), *Review of the Australian Consumer Product Safety System, Policy Framework*, Australian Productivity Commission, Canberra, [www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/9998/productsafety.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/9998/productsafety.pdf).
- Australian Productivity Commission (2008), *Review of Australia's Consumer Policy Framework*, n° 45, Australian Productivity Commission, Canberra, [www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/79170/consumer1.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/79170/consumer1.pdf) and [www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/79172/consumer2.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/79172/consumer2.pdf).
- Banks Taskforce (2006), *Rethinking Regulation, Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*. Australian Government, Canberra.
- Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2006), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Breidert, Christoph, Michael Hahsler and Thomas Reutterer (2006), *A Review of Methods for Measuring Willingness-to-pay*, *Innovative Marketing* (vol. 2, Issue 4), see [http://michael.hahsler.net/research/wtp\\_innovative\\_marketing2006/wtp\\_breidert\\_hahsler\\_reutterer\\_preprint.pdf](http://michael.hahsler.net/research/wtp_innovative_marketing2006/wtp_breidert_hahsler_reutterer_preprint.pdf).
- CE (Commission des Communautés européennes) (2007), *Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013 – Responsabiliser le consommateur, améliorer son bien-être et le protéger efficacement*, CE, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons\\_policy/doc/cps\\_0713\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/cps_0713_fr.pdf).
- CE (2009a), *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, CE, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iaq\\_2009\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iaq_2009_fr.pdf).
- CE (2009b), *Commission européenne, Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines* (15 janvier 2009), CE, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iaq\\_2009\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iaq_2009_annex_en.pdf).
- COAG (Council of Australian Governments) (2009), *Intergovernmental Agreement for the Australian Consumer Law*, July, [www.coag.gov.au/coag\\_meeting\\_outcomes/2009-07-02/docs/IGA\\_australian\\_consumer\\_law.pdf](http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-07-02/docs/IGA_australian_consumer_law.pdf).
- HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, [www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf).
- MCCA (Ministerial Council on Consumer Affairs) (2008), *Joint Communiqué*, 15 August, [www.consumer.gov.au/html/download/MCCA\\_Meetings/Meeting\\_20\\_15\\_Aug\\_08.pdf](http://www.consumer.gov.au/html/download/MCCA_Meetings/Meeting_20_15_Aug_08.pdf).
- MCCA (2009), *A New Approach to Consumer Policy Strategy 2010-2012*, [www.consumer.gov.au/html/download/MCCA\\_Strategic\\_Agenda\\_2010-2012.pdf](http://www.consumer.gov.au/html/download/MCCA_Strategic_Agenda_2010-2012.pdf).
- New Zealand Treasury (2005), *Cost Benefit Analysis Primer*, New Zealand Government, Wellington.

- NZIER (New Zealand Institute of Economic Research) (2005), *COOL Revisited: Benefit cost analysis of Country of Origin Labelling* (prepared for Food Standards Australia New Zealand), NZIER, Wellington, [www.foodstandards.gov.au/\\_srcfiles/NZIER\\_COOL\\_September\\_2005.doc](http://www.foodstandards.gov.au/_srcfiles/NZIER_COOL_September_2005.doc).
- OBPR (Office of Best Practice Regulation) (2007), *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra.
- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, C(95)21/FINAL.
- OCDE (2005) *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, Version 1.0, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Table ronde sur l'application des théories économiques dans l'élaboration des politiques à l'égard des consommateurs*, OCDE, Paris.
- UKOFT (United Kingdom Office of Fair Trading) (2008), *OFT Prioritisation Principles*, OFT953, octobre, UKOFT, Londres, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/about\\_offt/offt953.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/about_offt/offt953.pdf).
- UKOFT (2009), *Évaluation of a Sample of Consumer Enforcement Cases*, OFT1139, octobre, UKOFT, Londres, [www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/offt1139.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/offt1139.pdf).

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Guide pour le développement des politiques de consommation

Les marchés des biens et services ont beaucoup changé au cours des 20 dernières années. Les réformes des régulations, les marchés internationaux, de nouvelles technologies, et un rôle plus prééminent des services dans l'activité économique – tout cela a servi de moteur à des changements bien souvent bénéfiques pour les consommateurs. La variété et la complexité accrue de nombreux marchés font qu'il est de plus en plus difficile de comparer et de déterminer la valeur des biens et services. Les défis auxquels font face les consommateurs ont créé des défis similaires pour les autorités gouvernementales chargées de les protéger contre la fraude et les pratiques commerciales injustes.

Cet ouvrage se penche sur l'évolution des marchés et donne un aperçu des améliorations possibles dans le domaine des politiques de consommation. Il étudie, pour la première fois, comment l'étude de l'économie du comportement est en train de transformer la manière dont les décideurs politiques abordent différents problèmes.

[www.oecd.org/sti/consumer-policy](http://www.oecd.org/sti/consumer-policy)

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264079670](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264079670)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder *via* :

[www.sourceocde.org/9789264079670](http://www.sourceocde.org/9789264079670)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.