



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
14 mai 2012
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion spéciale d'experts sur la protection des consommateurs
Genève, 12 et 13 juillet 2012
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
**Consultations sur la nécessité de réviser les Principes directeurs
des Nations Unies pour la protection du consommateur**

Protection des consommateurs et politique de la concurrence

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Tant les politiques de concurrence que les politiques de protection des consommateurs ont pour rôle de protéger les intérêts des consommateurs et leurs effets sont généralement complémentaires. La politique de la concurrence vise à inciter les fournisseurs à proposer de meilleures offres aux consommateurs. La politique de protection des consommateurs vise à réprimer la fraude et d'autres comportements qui empêchent les consommateurs d'effectuer des comparaisons et de prendre des décisions efficacement, tout en donnant aux consommateurs les moyens d'opérer des choix plus avisés. Or, les mesures correctives appliquées pour l'une de ces politiques peuvent, si l'on y prend garde, compromettre la réalisation des objectifs de l'autre. De nouveaux produits, de nouveaux prix, de nouvelles pratiques commerciales et une nouvelle compréhension de leurs effets sur le mode de décision des consommateurs peuvent conduire à réévaluer les interventions publiques.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. Protection des consommateurs et politiques de concurrence: objectifs et institutions	5
II. Interactions entre les politiques de la concurrence et les politiques de protection des consommateurs	7
III. Relations entre politique de concurrence et politique de protection des consommateurs pour plusieurs biens et services de consommation.....	14
IV. Conclusions et possibilités d'action.....	21

Introduction

1. Tant les politiques de concurrence que les politiques de protection des consommateurs ont pour rôle de protéger les intérêts économiques des consommateurs. Les politiques de concurrence visent à améliorer le fonctionnement des marchés, et les politiques de protection des consommateurs à protéger ces derniers contre la tromperie et la fraude et à les aider à opérer des choix conformes à leurs préférences et leurs intérêts. Des consommateurs capables de comparer les offres correctement et de prendre des décisions d'achat conformes à leurs préférences peuvent ensuite inciter efficacement les vendeurs à proposer des offres mieux adaptées à leurs exigences. Ainsi, des consommateurs plus efficaces favorisent une concurrence plus efficace. En outre, si les entreprises rivalisent pour proposer des produits compétitifs qui répondent à des intérêts du consommateur comme la sécurité, la concurrence appuie alors d'autres objectifs de la protection des consommateurs. Mais si les consommateurs sont exposés à des pratiques trompeuses, les vendeurs peuvent se faire concurrence d'une manière qui ne profite pas aux consommateurs. De même, si les consommateurs sont face à un acteur dominant ou à un cartel, ou si la concurrence n'existe pas sur les marchés en amont, ou sur le plan international, cela risque de porter préjudice aux consommateurs.

2. Pour partie, la politique de protection des consommateurs peut être vue comme une politique de la concurrence à l'échelle des individus. Par exemple, un vendeur utilisant des procédés de vente très insistants, comme celui consistant à faire une offre valable uniquement à un instant donné – vente par amorçage et substitution – et dans lequel l'objet annoncé est rendu indisponible pour orienter les clients vers un produit plus cher, exploite les penchants des consommateurs d'une façon qui peut leur porter préjudice. En interdisant ce type de pratiques, la politique de protection des consommateurs rend les consommateurs plus aptes à prendre des décisions plus conformes à leurs préférences fondamentales, ce qui renforce leur position sur le marché: il s'agit donc à ce niveau d'une politique concurrentielle «microéconomique».

3. Néanmoins, les mesures correctives résultant d'une des deux politiques peuvent avoir parfois des répercussions dans le domaine d'application de l'autre. À titre d'exemple, la politique de protection des consommateurs prévoit de fixer des normes pour protéger les intérêts des consommateurs. Si les normes sont trop élevées, elles peuvent exclure des produits concurrents sûrs mais de qualité inférieure. Un deuxième exemple concerne la mise en place d'un choix pour les consommateurs sur les marchés de l'électricité afin de promouvoir la concurrence. La faible propension des consommateurs à changer de fournisseur sur certains marchés soulève la question de savoir si les objectifs de concurrence et de protection des consommateurs ne seraient pas mieux atteints en éduquant les consommateurs ou en concevant différemment les règles applicables à l'offre par défaut et en matière de changement de fournisseur, que l'on a coutume de considérer comme des outils de la politique de protection des consommateurs, compte tenu de leurs incidences sur la concurrence.

4. Une plus grande coopération institutionnelle entre les autorités chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs peut permettre une meilleure coordination des enquêtes et des mesures correctives. Ainsi, un contrat qui rendrait le changement de fournisseur plus difficile qu'attendu peut non seulement porter atteinte aux intérêts économiques des consommateurs, mais aussi à la concurrence et à l'accès au marché. Une perspective commune peut aider à déterminer un meilleur cadre d'action et des solutions plus judicieuses pour promouvoir les objectifs des deux politiques. La pratique du dialogue peut également aboutir à de meilleures analyses. Si l'analyse des effets en politique de la concurrence repose principalement sur l'économie industrielle, qui

présuppose des acteurs rationnels sans limites cognitives, un crédit plus grand est accordé dans les politiques de protection des consommateurs à l'économie comportementale, qui atténue ces présupposés.

5. Le marché de la téléphonie mobile en Zambie, d'après des études préliminaires portant sur l'expérience des consommateurs, illustre le rôle que peut jouer l'information en renforçant la position des consommateurs¹. Malgré l'existence de trois réseaux concurrents, les personnes interrogées étaient insatisfaites de la qualité et des prix des services. Très peu d'entre elles connaissaient les prix des divers services, et certaines ne savaient pas comment les évaluer. Le prix d'un message textuel était imprévisible car des frais étaient parfois facturés pour les messages non délivrés. Seul un petit nombre savait à quel organisme s'adresser pour déposer une plainte, ou connaissait l'existence d'un organisme réglementaire responsable. Les personnes illettrées, à faible revenu et vivant dans les campagnes étaient pénalisées en tant que consommateurs de façon différente. Bref, les consommateurs semblaient ne pas disposer de l'information nécessaire pour faire des choix judicieux, et la concurrence ne répondait pas aux attentes des personnes interrogées.

6. La présente étude examine les interactions entre la politique de la concurrence et la politique de protection des consommateurs pour donner un aperçu général des sujets qui seront examinés plus avant lors de la première réunion spéciale d'experts sur la protection des consommateurs les 12 et 13 juillet 2012. Il met l'accent sur les marchés finals de consommation où peuvent se poser des problèmes de protection des consommateurs. Deux types de marchés sont particulièrement pertinents. Le premier type est celui où l'information est imparfaite, autrement dit où l'information concernant les caractéristiques et le prix des produits n'est pas connue de tous. Il en est ainsi par exemple des services dentaires, où un consommateur peut ne pas se rendre compte de la qualité des prestations avant plusieurs années. Un autre exemple est celui des régions où les consommateurs vivent isolés en petite communauté sur le plan géographique ou linguistique et où les informations concernant les offres concurrentes sont coûteuses à obtenir. Le deuxième type de marchés est celui où les consommateurs peuvent avoir des penchants décisionnels qui ne favorisent pas la recherche d'offres concurrentes ou rendent difficiles l'évaluation et la comparaison de ces offres. Il en est ainsi des services de téléphonie mobile, où la multiplicité des variations tarifaires selon les différents critères (heure de la journée, réseau activé/désactivé, minute entamée/minute suivante, voix/texte/données, etc.) rend difficile le choix par le consommateur de l'offre la plus adaptée à son type d'utilisation. En conséquence, les décisions des consommateurs sont souvent empiriques. Le fait d'insister sur ces deux types de marchés ne remet pas en cause l'observation générale selon laquelle la concurrence produit très souvent de bons résultats pour les consommateurs si des lois contre la tromperie et la fraude existent et sont appliquées.

7. L'étude porte sur un nombre limité de sujets et un certain nombre de prolongements sont donc possibles². À titre d'exemple, les politiques en matière de concurrence déloyale peuvent aussi interagir avec les politiques de protection des consommateurs et de concurrence, en cas notamment d'utilisation abusive des marques ou d'atteinte à la dignité par une marque. En outre, l'étude n'aborde pas les problèmes de concurrence liés aux intérêts des consommateurs finals sur les marchés intermédiaires ou les marchés en amont,

¹ Mukosa D. et Lewis C. (2010). Empowering regulators to protect consumer rights in the ICT sector. Working paper. University of Zambia and LINK Centre, University of the Witwatersrand, South Africa.

² Certains de ces éventuels prolongements devraient être abordés par les participants au cours de la réunion spéciale d'experts sur la protection des consommateurs des 12 et 13 juillet 2012.

ni les questions d'accès aux services de base, ou des questions internationales comme les mécanismes internationaux de règlement des litiges et de réparation³.

8. Le reste du document est organisé comme suit. En premier lieu, les objectifs de la politique de la concurrence et de la politique de protection des consommateurs sont comparés. Puis, deux types de marchés où il existe des interactions entre la politique de protection des consommateurs et la politique de concurrence sont examinés. Enfin, l'analyse est appliquée aux produits d'assurance et d'épargne, aux envois de fonds, aux médicaments contrefaits et aux produits de consommation dangereux. L'étude s'achève par des conclusions et des orientations.

I. Protection des consommateurs et politiques de concurrence: objectifs et institutions

9. Les politiques en matière de protection des consommateurs et de concurrence visent à des objectifs semblables. La politique de protection des consommateurs consiste, *grosso modo*, à protéger les besoins légitimes des consommateurs⁴, notamment en éliminant les pratiques commerciales déloyales et en garantissant l'accès des consommateurs à l'information, à l'éducation et à des recours⁵. Si les consommateurs sont de plus en plus à même de défendre leurs droits en tant que clients, les problèmes des consommateurs de bon nombre de pays en développement sont encore liés surtout à la fourniture de services essentiels⁶.

³ Les possibilités croissantes offertes aux consommateurs par le commerce électronique et la vente de détail internationale suscitent des initiatives de coopération internationale et des mécanismes internationaux de règlement et de réparation. Des expériences comme le Centre de protection des consommateurs dans le commerce international, au Japon, ou Mesa Andina, projet mené actuellement dans la Communauté andine (Pérou, Équateur, Colombie et État plurinational de Bolivie) pour créer des mécanismes permettant l'échange de renseignements entre les organismes de protection des consommateurs et la reconnaissance mutuelle des éléments de preuve, devraient apporter des enseignements importants dans ce domaine.

⁴ Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur définissent comme suit les besoins légitimes des populations:

- a) Protection des consommateurs contre les risques pour leur santé et leur sécurité;
- b) Promotion et protection des intérêts économiques des consommateurs;
- c) Accès des consommateurs à la formation voulue pour faire un choix éclairé, selon leurs désirs et leurs besoins;
- d) Éducation des consommateurs, notamment concernant l'impact socioéconomique et sur l'environnement des choix qu'ils effectuent;
- e) Possibilité pour le consommateur d'obtenir une réparation effective;
- f) Droit de constituer des groupes et des organisations de consommateurs et autres groupes pertinents, et possibilité pour ces organisations de faire valoir leurs vues dans le cadre des décisions les concernant;
- g) Promotion des modes de consommation durables.

⁵ Ces notions figurent dans le *Manuel de politiques à l'égard des consommateurs (2010)*, publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

⁶ La fédération mondiale de groupes de consommateurs Consumers International définit les politiques de protection des consommateurs comme visant à satisfaire huit droits des consommateurs dans les domaines ci-après:

- a) Satisfaction des besoins élémentaires;
- b) Sécurité;
- c) Choix;
- d) Réparations;
- e) Information;

10. Le rôle de la politique de la concurrence est de renforcer le bien-être des consommateurs ou le bien-être total. Ce bien-être est plus élevé si les prix sont bas, toutes choses égales par ailleurs, et peut aussi être amélioré par l'innovation qualitative et l'éventail de choix résultant d'une concurrence véritable⁷. Toutefois, l'origine des prix bas peut parfois compromettre les intérêts économiques des consommateurs si la concurrence ne s'exerce pas dans des domaines économiques connexes⁸.

11. La notion de préjudice pour les consommateurs relie ces deux aspects. Cette notion est née de travaux visant à quantifier le préjudice causé aux consommateurs par des pratiques commerciales dommageables pour mieux orienter l'action publique en matière de protection des consommateurs⁹. Une définition récente de cette notion est la suivante: «dégradation du bien-être économique [subie par les consommateurs] s'ils sont induits en erreur pour acheter des biens et services qu'ils n'auraient sinon pas achetés, ou s'ils paient davantage pour des achats que ce n'aurait été le cas s'ils avaient été mieux informés»¹⁰. Si la définition relie les pertes économiques subies par les consommateurs en raison d'informations trompeuses au bien-être des consommateurs, d'autres préoccupations comme la santé, la sécurité et la confidentialité pourraient être intégrées en leur associant une valeur financière.

12. Les *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur et l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la concurrence* (TD/RBP/CONF/10/Rev.2) admettent un rapport entre les deux domaines d'action. À titre d'exemple, quand les premiers affirment que «les gouvernements devraient encourager une concurrence loyale et effective afin de fournir aux consommateurs l'éventail le plus large possible de produits et de services au prix le plus bas», le second a notamment pour objectif de «protéger et promouvoir le bien-être social en général et, en particulier, les intérêts des consommateurs, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement».

13. La portée des lois de protection des consommateurs peut être différente. Il n'y a pas de définition du mot «consommateurs» dans les *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*. Si les lois de protection des consommateurs s'appliquent généralement aux personnes physiques dans le contexte du ménage, certaines lois s'appliquent également aux personnes physiques dans le cadre d'une entreprise individuelle ou d'une activité agricole de subsistance¹¹, selon l'argument que les préoccupations liées à la santé, à la sécurité, aux intérêts économiques, aux asymétries d'information, aux penchants cognitifs et à l'accès aux mécanismes de réparation sont identiques pour ces deux catégories.

-
- f) Sensibilisation;
 - g) Représentation;
 - h) Environnement sain.

⁷ Le bien-être des consommateurs et le bien-être total sont des notions économiques définies par rapport au marché. Sur un marché donné, le bien-être total est le bien-être des consommateurs majoré de l'excédent des fournisseurs. Le bien-être des consommateurs est l'excédent perçu par les consommateurs, réparti sur l'ensemble des consommateurs, cet excédent correspondant à la différence entre le consentement des consommateurs à payer et le prix.

⁸ Tel est le cas par exemple de la vente à perte de produits agricoles, qui peut pénaliser très fortement les agriculteurs de subsistance dans leurs choix de consommation (voir note 13), ou des subventions aux services d'infrastructures, qui peuvent ne bénéficier qu'à un petit nombre de personnes mieux loties, au détriment des intérêts d'autres consommateurs.

⁹ Office of Fair Trading (OFT) (2000). *Consumer Detriment*. OFT296.

¹⁰ OCDE (2010). *Manuel de politique à l'égard des consommateurs*, p. 52.

¹¹ L'article 2 1) d) de la loi indienne de protection des consommateurs de 1986 accorde la même protection pour les biens et les services achetés pour assurer sa subsistance que pour ceux destinés à la consommation personnelle du ménage. Autres exemples, notamment Chine et Philippines, dans le rapport du secrétariat de la CNUCED (2010), «Approaches to consumer redress», manuscrit.

14. Les instruments utilisés dans le cadre des politiques de protection des consommateurs et des politiques de concurrence sont en partie les mêmes: études de marché, sensibilisation, principes directeurs et application des lois. En effet, certaines autorités, dont l'OFT britannique, ont constaté que les études de marché et les enquêtes sectorielles s'avéraient très utiles tant dans le domaine de la concurrence que dans celui de la protection des consommateurs. Les enquêtes à la suite de plaintes des consommateurs semblent plus nombreuses, mais elles nécessitent moins de ressources. Un certain nombre d'autorités, notamment la Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs, y voient l'occasion de renforcer les compétences de leurs équipes sur des affaires plus courantes et moins complexes de protection des consommateurs, compétences qui peuvent être ensuite appliquées au domaine de la concurrence. Les autorités chargées de la protection des consommateurs travaillent aussi en partenariat avec les organisations de défense des consommateurs pour mettre à leur disposition¹² des informations, des conseils et des possibilités de recours.

15. La politique de la concurrence et la politique de protection des consommateurs peuvent relever d'organismes distincts ou d'un seul, et être globales ou sectorielles. Par exemple, l'organisme chargé de la réglementation des télécommunications peut aussi être responsable de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs de ce secteur, comme c'est le cas en Zambie. De même, dans de nombreux pays, les autorités chargées de la réglementation financière se sont vu confier la protection des consommateurs de leur secteur. Les différents organismes peuvent coopérer en se communiquant des informations ou en se renvoyant des plaintes. Face à une plainte, la question se pose parfois de savoir si elle relève plutôt des règles de la concurrence ou des règles de protection des consommateurs, ce qui peut poser des difficultés de coordination. Ainsi, si un consommateur se plaint de ne pouvoir acheter des pièces de rechange qu'auprès du fournisseur d'origine, s'agit-il de tromperie (le consommateur aurait fait un autre choix s'il avait su que le marché de renouvellement était soumis à un monopole) ou est-ce un problème de concurrence (barrières à l'entrée et monopole sur le marché de renouvellement)? Les organisations de défense des consommateurs peuvent signaler des problèmes qui relèvent non seulement de la protection des consommateurs, mais aussi de la concurrence. Le fait pour les organismes compétents de se transmettre les plaintes et les résultats des enquêtes quand il y a lieu peut faciliter l'application du cadre d'action le mieux adapté.

II. Interactions entre les politiques de la concurrence et les politiques de protection des consommateurs

16. Dans beaucoup de pays, la concurrence sert les intérêts des consommateurs, pour autant qu'un droit général des obligations et des dispositions légales antifraude soient en vigueur et soient appliquées¹³.

¹² Un des problèmes qui se posent est le choix du média servant à informer les consommateurs des différents groupes concernés. On ne s'adresse peut-être pas de la même manière à des personnes âgées, illettrées ou appartenant à une minorité linguistique qu'à une population urbaine jeune et rompue à l'utilisation d'Internet.

¹³ Dans bien des pays, l'application et le respect des conditions contractuelles et des normes de protection des consommateurs peuvent laisser à désirer. En pareil cas, il doit être prêté attention aux coûts de transaction (temps et argent) auxquels sont exposés les consommateurs pour obtenir réparation auprès de l'entreprise ou d'un tribunal, et obtenir des solutions ou des sanctions après les faits.

17. Les voies de recours sont importantes pour que les droits des consommateurs soient respectés par les entreprises. La création de nouveaux droits fondamentaux par des lois sur la protection des consommateurs est dépourvue de sens si les bénéficiaires de ces droits ne sont pas en mesure de les faire respecter quand c'est nécessaire. Faute de recours, les droits des consommateurs peuvent être enfreints impunément¹⁴.

18. Les marchés qui nous intéressent ici, cependant, sont ceux où les pouvoirs publics sont plus susceptibles d'intervenir, tant en matière de concurrence que de protection des consommateurs, sur des questions de fond autres que les voies de recours et le respect des obligations. On se limitera donc aux marchés de consommation finals et, parmi ces marchés, à ceux où le risque de problèmes de protection des consommateurs est élevé.

19. Les politiques de la concurrence et les politiques de protection des consommateurs se renforcent mutuellement quand elles sont coordonnées. De plus, la coordination est parfois le seul moyen d'atteindre les objectifs fondamentaux de ces politiques, car les interventions dans un domaine peuvent être déterminantes pour atteindre les objectifs recherchés dans un autre domaine.

20. Les premiers marchés qui nous intéressent sont ceux où les consommateurs ne connaissent pas la véritable qualité des biens ou des services offerts, autrement dit les marchés où l'information est imparfaite. Tous ces marchés ne sont pas voués à l'échec; il existe des remèdes institutionnels. À titre d'exemple, les magasins affichent leurs prix, et des enseignes respectées misent leur réputation sur la qualité des produits vendus. Sur ces marchés, néanmoins, des vendeurs peu scrupuleux peuvent trouver profit à tromper les consommateurs.

21. Le deuxième type de marchés est celui dans lequel les consommateurs peuvent être empêchés d'opérer des choix conformes à leurs préférences. La complexité peut venir d'une structure de prix complexe, comme dans le cas décrit précédemment du marché zambien de la téléphonie mobile, ou intervenir au niveau des contrats, comme dans le cas de certains produits financiers¹⁵. Il est aussi possible que les consommateurs évaluent mal la probabilité de devoir payer certains frais comme les frais de retard ou de subir certains événements comme les accidents. Des vendeurs peu scrupuleux peuvent accentuer le problème, en accroissant la complexité, en réduisant les possibilités de comparaison ou en dissimulant des frais dans les clauses en petits caractères, créant ainsi l'illusion de conditions avantageuses.

22. La présente section examine les problèmes de concurrence et de protection des consommateurs liés aux marchés où l'information est incomplète, et les principales conséquences qui se produisent lorsque des partis pris décisionnels des consommateurs

¹⁴ Les mécanismes de réparation et les procédures de plainte peuvent imposer une charge excessive aux consommateurs au point de devenir inutilisables. Les entreprises, en particulier, sont susceptibles d'augmenter ou de diminuer les coûts de transaction correspondants pour les consommateurs. Des consommateurs bien informés contribuent cependant à inciter les entreprises à offrir des normes satisfaisantes de services clientèle, y compris des mécanismes de réparation si nécessaire. Mais le principal facteur qui favorise l'exercice de droits véritables du consommateur est l'existence de règles et de mécanismes de réparation appropriés parallèlement aux activités diverses des organisations de défense des consommateurs. En ce qui concerne les contentieux, le recours aux mécanismes judiciaires est onéreux et il produit généralement moins d'effets que des mécanismes complémentaires établis par les gouvernements, les branches d'activité et les organismes de défense des consommateurs, notamment les tribunaux statutaires, l'arbitrage, la médiation, les programmes de médiation statutaires et les programmes de médiation volontaires.

¹⁵ S'il est vrai que des contrats de consommation normalisés pourraient être nécessaires pour réduire les coûts de transaction, la complexité de tels contrats pourrait favoriser l'adoption de conditions contestables qui s'appliqueraient à des groupes importants de consommateurs.

influent sur la concurrence. On fait valoir qu'une meilleure information des consommateurs favorise aussi bien la protection des consommateurs que la concurrence, et que les penchants décisionnels qui empêchent les consommateurs de rechercher de meilleures offres pourraient signifier, contrairement aux attentes, qu'un surcroît de concurrence est parfois préjudiciable aux consommateurs.

A. Marchés où l'information est imparfaite

23. L'action publique en matière de défense des consommateurs est courante sur les marchés où les consommateurs ne connaissent pas la qualité véritable des produits offerts. Les produits sont classés par convention en fonction de l'aspect de l'asymétrie d'information qui revêt la plus grande importance:

a) Les biens de recherche sont les produits dont les caractéristiques peuvent être évaluées facilement avant l'achat;

b) Les biens d'expérience sont ceux sur lesquels il est coûteux de se renseigner avant utilisation mais dont les caractéristiques peuvent être facilement observées après utilisation;

c) Les biens de confiance sont ceux dont le consommateur, même après l'utilisation, ne connaît pas toutes les caractéristiques de qualité.

B. Biens de recherche

24. Dans le cas des biens de recherche, il peut encore être coûteux pour le consommateur de s'informer du prix et de la qualité des autres offres, s'il existe des coûts de transport ou si l'information sur les produits et les prix est difficile à obtenir. Si les coûts de recherche sont élevés, les consommateurs sont moins enclins à rechercher une meilleure offre et, s'ils le font, se détournent des vendeurs qui augmentent leurs prix, et ont moins de chance de poursuivre leur recherche jusqu'à trouver le concurrent proposant le meilleur prix. Même des coûts de recherche faibles peuvent dissuader les consommateurs de prospecter le marché si des recherches doivent être faites pour un grand nombre de produits. En conséquence, la concurrence est moins prononcée et les prix élevés peuvent persister sur le marché malgré la présence de multiples revendeurs concurrents.

25. Certaines études¹⁶ comparant les prix sur Internet et dans les chaînes de distribution classiques vont dans le même sens. Une autre étude a montré cependant que des coûts de recherche plus faibles élevaient les prix quand les fournisseurs pratiquant des prix élevés ciblent les consommateurs qui ne prospectent pas le marché (ce résultat sera abordé dans la partie C).

26. Une étude du marché des comptes personnels réalisée par l'OFT (Royaume-Uni)¹⁷ montre comment des coûts de recherche plus élevés atténuent la concurrence. L'information relative au coût des comptes – montant des intérêts et montant attendu des frais – était difficile à obtenir, de sorte que les consommateurs ne comparaient pas les offres, même s'ils étaient souvent gagnants quand ils changeaient de banque. Les consommateurs surestimaient la difficulté d'un changement de banque. Quarante-sept pour cent des consommateurs n'avaient jamais envisagé de changer de banque et peu d'entre eux surveillaient activement la compétitivité de leur compte. De ce fait, seulement 6 % des

¹⁶ OFT (2010), *The Impact of Price Frames on Consumer Decision Making*. OFT1226. Londres, p. 31 et 32.

¹⁷ OFT (2008), *Personal Current Accounts in the UK: An OFT Market Study*. OFT1005. Royaume-Uni.

consommateurs avaient changé de compte en banque au cours des douze mois précédents. «Si les consommateurs sont peu disposés à changer de compte, et ne le font pas effectivement, les banques ne sont guère incitées à se montrer compétitives en offrant de meilleures conditions, voire pas du tout [...]. Or, en l'absence d'offres concurrentes plus intéressantes du côté des banques, les consommateurs ne sont guère incités à changer de compte, voire pas du tout.»

27. La publicité et les sites Web comparateurs de prix peuvent réduire les coûts de recherche. Une publicité honnête peut aussi faciliter l'entrée sur le marché quand les consommateurs utilisent la publicité dans leur recherche. L'affichage obligatoire des prix (par exemple à l'extérieur d'un point de vente) aide également à réduire les coûts de recherche. En outre, plusieurs organismes offrent des sites Web de comparaison de prix, notamment pour l'électricité et les envois de fonds¹⁸. Une transparence encore améliorée facilite également la surveillance des accords anticoncurrentiels.

28. Les organismes chargés de la protection des consommateurs peuvent exiger ou recommander une présentation normalisée des principaux chiffres concernant les produits complexes. C'est ainsi que le secteur des cartes de crédit du Royaume-Uni a institué une présentation normalisée des frais de carte de crédit en 2003¹⁹. Il ressort cependant d'une étude de l'OFT que plus de 70 % des consommateurs qui prennent une carte de crédit ne comparent pas les offres²⁰.

29. La mesure corrective de l'«écran multichoix» imposée par la Commission européenne dans l'affaire du navigateur Web de Microsoft peut être considérée comme une mesure de concurrence visant à diminuer les coûts de recherche²¹. Les consommateurs de l'Espace économique européen qui disposent du navigateur Microsoft par défaut sur un nouvel ordinateur peuvent sélectionner les navigateurs concurrents à partir d'un écran et les installer. Le principe de cette mesure a été de réduire les coûts de recherche des consommateurs pour stimuler la concurrence.

30. Seulement 6,2 % des consommateurs de l'Union européenne ont changé de fournisseur d'électricité au cours d'une période de deux ans. En dépit du fait que selon une évaluation réalisée par la méthode du «client mystère», le changement de prestataire devait permettre des économies importantes, les consommateurs qui ont effectué le changement ont peu économisé²². Les marchés de l'électricité ont été libéralisés pour accroître la concurrence, même si le faible taux de changement donne à penser que la concurrence n'a pas été aussi dynamique que l'on pouvait, peut-être, s'y attendre en l'espèce. Des règles applicables par défaut et en cas de changement d'opérateur, et une atténuation des perceptions des consommateurs quant au coût du changement constitueraient, de l'avis général, des outils à envisager pour le consommateur afin de garantir des mesures correctives efficaces en matière de concurrence, et illustrent le rôle potentiel d'une coordination des politiques de concurrence et des politiques de protection des consommateurs.

¹⁸ Pour d'autres exemples d'accès à l'information, voir OCDE (2010), encadré 2.3.

¹⁹ UK Cards Association (2011), encart récapitulatif pour les cartes de crédit, <http://www.theukcardsassociation.org.uk/individual/credit-card-summary-box.asp>.

²⁰ OFT (2008). *Credit card comparisons*. OFT987.

²¹ Commission européenne (2010). «Ententes et abus de position dominante: la Commission se réjouit de la présentation par Microsoft de son navigateur Web multichoix» IP/10/216, 2 mars; décision de la Commission du 16 décembre 2009 COMP/C-3/39.530 Microsoft, voir en particulier les pages 15 à 22.

²² ECME Consortium (2010). *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*. EAHC/FWC/2009 86 01.

31. En résumé, les interventions pour protéger les consommateurs sur les marchés où les coûts de recherche sont élevés cherchent à réduire ces coûts. Outre qu'elles aident les consommateurs directement, elles favorisent la concurrence, y compris l'entrée sur le marché.

C. Biens d'expérience et biens de confiance

32. Un bien d'expérience ne peut pas être évalué avant l'achat, mais toutes ses caractéristiques peuvent être observées facilement après utilisation. Les romans, les produits dont la durabilité est une qualité importante, comme les machines à laver, ou les produits dont le véritable coût de fonctionnement apparaît dans la durée (comme les générateurs électriques) en constituent quelques exemples. Les biens de confiance sont les biens dont, même après leur utilisation, le consommateur ne connaît pas toutes les caractéristiques ou qualités, comme c'est le cas des services professionnels et des produits pharmaceutiques. La rémission d'un patient peut-elle être attribuée à un médicament quand d'autres interventions ont été menées simultanément?

33. Si les consommateurs ne peuvent pas évaluer les offres avant d'acheter, comment peuvent-ils évaluer la qualité d'un produit et éviter de se faire abuser? Sur quelle base la concurrence peut-elle s'exercer? Un marché pour les biens d'expérience nécessite d'autres pratiques commerciales pour pouvoir fonctionner²³. Les pratiques de marché et les mesures visant à protéger les consommateurs sont analogues pour les biens d'expérience et les biens de confiance.

34. Les participants aux marchés ont adopté des pratiques pour remédier aux asymétries d'information. Pour les biens d'expérience, les achats répétés ou des assurances verbales crédibles sont des solutions directes. Les fournisseurs offrent souvent des garanties²⁴. En veillant à ce que ces garanties répondent aux exigences minimum et soient respectées, les autorités chargées de la défense des consommateurs garantissent aussi une qualité minimum, car des produits de très faible qualité entraîneraient des obligations de garantie onéreuses. La marque et la réputation²⁵ exercent un effet analogue, dans la mesure où un produit de mauvaise qualité nuit à la réputation d'un fournisseur.

²³ La référence classique sur les cas de disparition complète de marchés de biens d'expérience est le marché des «rossignols» (voitures d'occasion de mauvaise qualité) d'Akerlof. Les voitures d'occasion comportent différentes qualités qui sont connues des vendeurs. Les acheteurs connaissent la gamme de caractéristiques d'un véhicule donné mais ne connaissent sa qualité qu'après l'avoir acheté. Pour un certain prix p , aucune voiture dont la qualité soit supérieure à celle correspondant au prix p n'est offerte. Les acheteurs en sont conscients et offrent donc uniquement le prix correspondant au niveau de qualité moyen des véhicules attirés sur le marché au prix p , c'est-à-dire évidemment un prix inférieur. Si le cas se répète, le marché des voitures d'occasion est susceptible de disparaître. Akerlof G. (1970), The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84:488 à 500.

²⁴ Une garantie est une promesse faite par le fabricant ou le vendeur au consommateur que le produit remplira son usage et ne comporte aucun défaut significatif. C'est également une promesse de corriger les problèmes qui pourraient survenir.

²⁵ La réputation renseigne sur la qualité d'un bien d'expérience. Les propriétaires de marques sont conscients de la valeur du signal de qualité, et ont donc intérêt à préserver la qualité de leur gamme de produits et à lutter contre la contrefaçon de marque. Les points de vente de détail peuvent aussi acquérir une réputation de vendeur de produits de qualité, de sorte qu'un consommateur est plus disposé à acheter un produit de marque inconnue vendu par ce détaillant. D'autres détaillants peuvent chercher à profiter de ce signal de qualité en stockant les mêmes produits sans assumer l'investissement coûteux nécessaire afin d'en évaluer la qualité. En conséquence, les fabricants

35. La fourniture objective d'informations sur la qualité peut favoriser la concurrence. Des tiers comme les revues de consommateurs ou la presse quotidienne évaluent la qualité des diverses marques et publient leurs conclusions. L'OFT, organisme de défense des consommateurs, préconise la publication de données objectives et significatives concernant les plaintes sur les services professionnels²⁶. Les organismes chargés de la protection des consommateurs peuvent imposer l'utilisation d'un langage direct et la présentation des principales composantes du prix sous une forme normalisée simple. L'encart récapitulatif pour les cartes de crédit mentionné précédemment et l'étiquetage énergétique des produits blancs constituent des exemples.

36. Les normes obligatoires minimum, notamment de santé et de sécurité, constituent un type différent d'intervention visant à protéger les consommateurs. Elles profitent aux consommateurs à maints égards. Avec les normes, les consommateurs ne risquent pas d'acheter par erreur des produits dangereux ou nocifs. En outre, compte tenu des externalités négatives découlant d'une faible qualité (préjudice subi par les utilisateurs d'un bâtiment en raison de sa mauvaise conception, par exemple), des normes minimum limitent le sous-investissement délibéré des acheteurs dans la qualité. Le marché, quant à lui, peut s'agrandir si les consommateurs ont plus confiance dans la qualité et la sécurité des produits (les consommateurs seront plus nombreux à acheter s'ils sont assurés qu'aucun des produits offerts à l'achat n'est dangereux ou contrefait). Cet effet peut être illustré par la réticence de bon nombre de consommateurs à prendre part aux marchés financiers en raison de leurs doutes (confirmés d'après les pertes subies par des acquéreurs de produits non soumis à des normes minimum) quant à leur capacité de comprendre pleinement les risques potentiels des produits²⁷.

37. Des normes excessivement élevées, par contre, peuvent nuire à la concurrence. Certains consommateurs peuvent préférer des variantes à bas prix de moindre qualité et certains producteurs peuvent ne parvenir à produire que des produits de faible qualité (bien que sûrs et sans danger pour la santé).

38. L'imposition de normes minimum peut aussi, paradoxalement, faire baisser la qualité moyenne des produits proposés sur le marché. Si un nombre suffisant de consommateurs est informé de la qualité véritable des produits, ils limitent la part des fournisseurs de produits de faible qualité. Si des normes minimum sont imposées, les consommateurs sont moins nombreux à faire l'effort de s'informer. La part des fournisseurs de produits de faible qualité s'accroît, réduisant la qualité globalement, sans tomber

peuvent limiter le droit de vendre le produit à un groupe de détaillants sélectionné. Certains droits de la concurrence interdisent ou limitent la distribution sélective.

²⁶ «Objectives et significatives»: cette exigence oblige à régler des problèmes comme celui de la sélection adverse – où des consommateurs se retrouvent du fait de certains fournisseurs en plus mauvaise santé ou avec des problèmes juridiques aggravés. Voir par exemple Collins P., *Competition in professions 10 years on: The liberalization of professions and consumer empowerment*. Discours prononcé le 12 décembre 2011.

²⁷ Consumers International (2011), *Safe, fair and competitive markets in financial services: Recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*, p. 4: «Bon nombre de produits financiers sont aujourd'hui si complexes que ni les consommateurs, ni les autorités réglementaires, ni les prestataires de services financiers eux-mêmes ne peuvent les comprendre. Cette complexité doit être gérée et si nécessaire, les produits excessivement complexes doivent être tenus à l'écart du marché. Les autorités réglementaires devraient introduire un critère de compréhensibilité et interdire les produits qui ne sont pas compréhensibles, elles devraient imposer l'obligation de proposer des produits financiers simples et normalisés, et les principaux produits financiers devraient répondre obligatoirement à des normes minimum de protection des consommateurs.»

toutefois sous le niveau de la norme²⁸. Enfin, la normalisation pourrait favoriser certaines formes de collusion.

39. La *conveyance* ou transfert de propriété immobilière, ensemble de services juridiques liés à l'achat et à la vente de biens immobiliers, est un bien de confiance. En Angleterre et au pays de Galles, l'entrée sur le marché était réservée aux notaires jusqu'à l'ouverture de celui-ci à des agents agréés immobiliers paralégaux (*licensed conveyancers*) dans les années 1980. D'autres changements, à peu près à la même époque, ont supprimé les frais échelonnés et les interdictions en matière de publicité. En 2010, les notaires représentaient 97 % du marché des transferts de propriété immobilière²⁹. Pourquoi la fermeture a-t-elle persisté? Peut-être du fait que 80 % des consommateurs optent pour le service de transfert de propriété recommandé par leur agent immobilier – près de la moitié n'ont même pas prospecté le marché par eux-mêmes – et que ces agents perçoivent des commissions des *conveyancers*. La concurrence serait-elle renforcée si les consommateurs étaient mieux informés au sujet de cette commission et de leur intérêt à prospecter le marché, et si des études de qualité crédibles étaient effectuées?

40. En résumé, les interventions visant à protéger les consommateurs sur les marchés de biens d'expérience ou de biens de confiance permettent souvent d'obtenir des informations sur la qualité ou des assurances de qualité, ou d'interdire les produits qui ne respectent pas les normes minimum. Les normes minimum doivent être fixées au cas par cas, en fonction des circonstances, et en mettant en balance leurs avantages pour les consommateurs et les risques potentiels pour la concurrence.

41. La présente section a examiné comment les choix des consommateurs et la concurrence peuvent être entravés par les asymétries d'informations sur les marchés. La section suivante utilise les résultats de travaux récents en économie comportementale pour décrire les cas où ce sont les propres caractéristiques décisionnelles des consommateurs qui peuvent compromettre la concurrence.

D. Penchants décisionnels des consommateurs

42. Les consommateurs ne sont pas entièrement rationnels, pas plus qu'ils ne sont des «supercalculateurs»; ils sont ainsi soumis à des facteurs émotionnels et à des comportements personnels qui jouent un rôle dans la prise de décisions³⁰. Les consommateurs peuvent aussi mal percevoir leur demande future, achetant des abonnements de gymnase qu'ils n'utilisent guère, utilisant les facilités de découvert de leur banque davantage qu'ils ne l'avaient anticipé ou prenant leurs décisions d'achats de manière empirique plutôt que de tenter d'analyser les différents prix pour un produit financier complexe.

²⁸ Cet aléa moral – lié au fait que les consommateurs font moins l'effort de s'informer si la réglementation rend cette démarche moins nécessaire – est étudié en ce qui concerne les niveaux de prix élevés dans Armstrong M., Vickers J. et Zhou J. (2009), Consumer protection and the incentives to become informed, *Journal of the European Economic Association*, 7(2-3), p. 399 à 310. Les auteurs font référence à l'application de cette idée par Posner à la fraude dans Posner R. (1969), Federal Trade Commission, *University of Chicago Law Review*, 37(1), p. 47 à 89.

²⁹ OFT (2010), Home buying and selling: A market study, p. 44, 132 et 133; Sparkes P. and Sebastian S. Case studies: England and Wales, in Schmid U., Sebastian S., Lee G., Fink M. and Paterson I. (2007), Study – COMP/2006/D3/003 – Conveyancing services market, p. 179 à 196.

³⁰ Cette sous-section est tirée en grande partie de Huck S., Zhou J. et Duke C. (2011), Consumer behavioural biases in competition: A survey, OFT Economic Discussion Paper No. 1324; incidences pour la concurrence: p. 7 et p. 32 à 42.

43. Certaines interventions visant à protéger les consommateurs tiennent compte des penchants des consommateurs. Certains documents d'information conseillent aux consommateurs de repérer les chiffres et les clauses importants dans les contrats et leur indiquent comment en saisir les incidences. Les autorités peuvent interdire le fait de ne mentionner les frais d'un montant excessif que dans les clauses en petits caractères du contrat. Elles peuvent aussi interdire les tactiques de vente insistantes qui empêchent les consommateurs de faire des comparaisons.

44. Pour les besoins de la présente étude, une distinction est établie principalement entre les penchants décisionnels des consommateurs qui faussent la demande et les penchants décisionnels qui faussent la recherche. La première catégorie regroupe le fait de surestimer ou sous-estimer sa propre demande (exemples de l'abonnement de gymnase et du découvert bancaire donnés plus haut) et de réagir à la façon dont les produits sont présentés, par exemple en adaptant ses choix après observation initiale de la version la plus onéreuse. La recherche peut être faussée si le consommateur n'aime pas comparer les prix ou n'est pas à même de comparer convenablement les produits, que ce soit par paresse ou simple aversion, ou parce que la complexité des prix des produits dépasse les compétences dont dispose le consommateur pour pouvoir les comparer.

45. Dans la mesure où la recherche du meilleur prix par les consommateurs peut être faussée, un surcroît de concurrence n'est pas nécessairement plus avantageux pour eux. La logique est la suivante: les fournisseurs peuvent cibler les consommateurs qui ne comparent pas les offres ou qui ont des difficultés à évaluer les qualités – autrement dit les consommateurs qui achèteront auprès d'eux quels que soient le prix ou la qualité offerts. La présence de fournisseurs plus nombreux n'améliore pas la situation des consommateurs. À titre d'exemple, on voit difficilement comment la présence en plus grand nombre de fournisseurs qui ciblent des consommateurs non éduqués en proposant des offres qui ne seraient pas intéressantes pour des consommateurs informés à situation identique pourrait améliorer la protection des intérêts des consommateurs ciblés.

46. La présente sous-section a donné un bref aperçu de notions d'économie comportementale qui influencent de plus en plus les politiques de protection des consommateurs. Jointe aux sous-sections précédentes sur les biens de recherche, les biens d'expérience et les biens de confiance, elle montre comment les politiques de protection des consommateurs et les politiques de concurrence peuvent interagir et se compléter pour améliorer la situation des consommateurs. Les politiques de protection des consommateurs doivent aider ces derniers à prendre leurs décisions. Cela favorise la concurrence quand il existe un choix entre des concurrents multiples. La politique de concurrence protège les consommateurs de modes potentiellement dommageables d'exercice du pouvoir de marché. Dans certains cas, les outils de l'action publique en matière de protection des consommateurs peuvent aider ces derniers à faire contrepoids dans une certaine mesure au pouvoir de marché.

III. Relations entre politique de concurrence et politique de protection des consommateurs pour plusieurs biens et services de consommation

47. La présente section examine la question des relations entre politique de concurrence et politique de protection des consommateurs pour quatre biens ou services de consommation, à savoir les produits d'assurance et d'épargne, les envois de fonds, les médicaments de contrefaçon et les produits de consommation dangereux.

A. Produits d'assurance et d'épargne

48. Les produits d'assurance et d'épargne sont très utiles mais ils présentent des risques pour le consommateur. De fait, le Conseil de stabilité financière, la Banque mondiale et d'autres organisations internationales ont entrepris des travaux d'envergure pour réduire les risques de crédit de contrepartie³¹. S'agissant des produits d'assurance et d'épargne, une entité, tel un particulier, conclut avec une autre entité un contrat en vue d'obtenir une prestation dans des conditions et/ou à une échéance déterminées. Le client effectue des versements réguliers en vue d'un règlement qui intervient dans des circonstances déterminées (dégâts dus à une inondation, par exemple) ou en vue d'un objectif déterminé (constitution d'épargne pour un projet éducatif ou pour une retraite, par exemple). Le fait de régler aujourd'hui une prestation qui sera fournie ultérieurement l'expose toutefois à un certain nombre de risques: fraude, vente inadaptée (*mis-selling*) et mauvais choix dû à la complexité des contrats. La réglementation doit encourager les pratiques concurrentielles qui bénéficient au consommateur.

49. La vente de produits d'assurance et d'autres produits d'épargne est souvent strictement réglementée. Ainsi, la réglementation prudentielle, qui n'entre pas dans le cadre du présent document, a pour but d'assurer que les prestataires soient en mesure de verser les prestations dues dès lors qu'un contrat les y oblige. Il est important que les consommateurs puissent distinguer les prestataires agréés et soumis à des règles de ceux qui ne le sont pas.

50. Les consommateurs ont besoin d'informations fiables sur les produits financiers pour prendre de bonnes décisions. Les informations essentielles sont notamment celles qui concernent les risques, les coûts, les prestations et les échéances. Les renseignements utiles ne sont pas nécessairement les mêmes pour les clients et pour les professionnels de la finance. Les informations à jour, précises et compréhensibles qui permettent de comparer les produits contribuent à protéger le consommateur et favorisent la concurrence.

51. La vente inadaptée (*mis-selling*) est un problème particulier pour les consommateurs. Elle consiste à vendre à un client un produit d'investissement inadapté après avoir pris des mesures raisonnables pour comprendre ses besoins, par exemple la vente d'une assurance perte d'emploi à un étudiant ou un retraité qui n'est pas employé.

52. Les produits financiers sont souvent vendus par des intermédiaires. Pour neutraliser la partialité de ces derniers, les règles de protection des consommateurs peuvent leur imposer de divulguer les mesures d'incitation dont ils bénéficient. Par exemple, la divulgation des commissions qu'ils perçoivent alerte le consommateur à la possibilité de se voir recommander un produit qui n'est pas le mieux adapté à ses besoins. La concurrence entre intermédiaires bénéficiant d'incitations différentes peut contribuer à l'information des consommateurs.

53. Les consommateurs disposant de ressources limitées, les règles qui leur sont applicables peuvent prévoir une procédure de dépôt de plainte plus simple que celle qui est prévue dans le cadre du droit des obligations.

54. La complexité et le caractère aléatoire des produits examinés – la prestation dépend d'événements aléatoires tels qu'une inondation – rendent les offres difficiles à évaluer pour le client. Les contrats longs, détaillés et rédigés en jargon juridique peuvent être incompréhensibles. Le client peut faire des erreurs d'appréciation quant aux faits, actes ou événements susceptibles de se produire dans l'avenir. La concurrence n'incite pas forcément les prestataires à proposer la meilleure solution. En effet, certains d'entre eux

³¹ Conseil de stabilité financière (2011), Consumer finance protection with particular focus on credit; World Bank Global Programme on Consumer Protection and Financial Literacy.

cibleront le client qui leur paraît le moins à même d'évaluer l'offre qui lui est faite pour lui proposer un produit qui est peut-être plus profitable mais qui n'est pas nécessairement le mieux adapté à ses besoins.

55. Posséder des connaissances financières est un complément important de la réglementation prudentielle et de la protection des consommateurs sur ces marchés³². À côté d'une série d'indicateurs permettant de repérer les escrocs, le consommateur peut aussi apprendre comment utiliser les organismes de réglementation du secteur financier qui enregistrent, surveillent et réglementent les sociétés vendant des produits d'assurance et d'épargne.

56. En résumé, les produits d'assurance et d'épargne sont très utiles en ce sens qu'ils lient l'épargne des consommateurs dans un domaine à des prestations dans un autre. Toutefois, la réglementation du secteur financier, la protection des consommateurs, les connaissances financières et la concurrence ont chacune un rôle à jouer.

B. Envois de fonds

57. Les envois de fonds sont constitués par les revenus des ménages de l'étranger, principalement des travailleurs migrants, et représentent des entrées de capitaux considérables dans les pays en développement. En 2009, le montant total des fonds rapatriés par les travailleurs migrants par les circuits officiels s'est élevé à quelque 305 milliards de dollars sur un montant total d'entrées de capitaux, toujours par les circuits officiels, d'environ 598 milliards de dollars³³. Les migrants rapatrient une part importante de leurs revenus³⁴. Parmi les moyens qu'ils utilisent pour ce faire, il y a les banques, les sociétés de transfert d'argent, les bus et les taxis, et le système des *hawalas*. Le transfert d'argent par téléphone portable prend une importance accrue; ainsi, au Kenya, M-PESA permet de transférer de l'argent par téléphone mobile à l'intérieur du pays³⁵. Le coût de ces envois de fonds varie sensiblement d'une paire de pays à l'autre, et des prix différents peuvent être pratiqués dans un même couloir de transfert. Il est plus difficile pour les expéditeurs de comparer les tarifs lorsque certains éléments du prix ne sont pas connus à l'avance, ainsi le taux de change qui, parfois, n'est connu qu'au moment de la transaction et les commissions qui sont parfois prélevées dans le pays bénéficiaire.

58. La concurrence fait baisser le prix des envois de fonds à partir des pays du G-8³⁶. Une étude a montré que le coût du transfert de 200 dollars à partir des États-Unis vers neuf pays bénéficiaires variait entre 7 dollars et 26 dollars. Le degré de concurrence était le principal déterminant du prix³⁷. La baisse des commissions de transfert entraîne une

³² OCDE (2008), *Recommendation on Good Practices for Financial Education Relating to Private Pensions*; Banque mondiale, OCDE, Department for International Development et Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP) (2009). *The Case for Financial Literacy in Developing Countries*.

³³ Banque mondiale (2011). *Global Development Finance*. Tableau 1, p. 1.

³⁴ Les immigrants sénégalais en Espagne renvoient 49,9 % de leurs revenus dans leur pays; les Mexicains immigrants aux États-Unis d'Amérique interviewés dans la période 2000-2009 ont pour leur part envoyé 31,1 %. Pour plus de chiffres, voir Yang D. (2011), *Migrant remittances*, *Journal of Economic Perspectives*, 25(3):129-152.

³⁵ Mas I. et Radcliffe D. (2010). *Mobile payments go viral: M-PESA in Kenya*. Fondation Bill et Melinda Gates. Mars. Disponible à l'adresse: <http://go.worldbank.org/XSGEPAIMO>.

³⁶ Banque mondiale (2011). *Remittance prices worldwide*. N° 3. Novembre.

³⁷ Orozco M. (2002). *Market, money, and high costs*. Témoignage devant la Commission bancaire du Sénat en vue d'examiner les abus en matière d'envoi de fonds. 28 février.

augmentation du montant des envois; selon une étude, lorsque la commission baisse de 1 dollar, le montant des envois mensuels augmente de 25 dollars³⁸.

59. Des mesures sont prises pour renforcer la concurrence mais aussi pour former les consommateurs. Dans le couloir de transfert États-Unis-Mexique, l'entrée sur le marché des banques a fait sensiblement baisser les prix. Le Banco de Servicios Financieros – BANSEFI –, un programme du Gouvernement mexicain, organise les banques, les caisses de crédit mutuel et les institutions de microfinance en un réseau de distribution des fonds rapatriés. Un groupe d'institutions de crédit et d'épargne tente d'attirer les bénéficiaires de ces fonds vers le système bancaire formel. Du côté des pays émetteurs, un groupe formé d'agences des États-Unis et du Mexique s'emploie à faciliter l'accès du système bancaire officiel aux immigrants mexicains en encourageant les banques à accepter la carte consulaire comme document valable pour ouvrir un compte bancaire et en développant la formation financière en langue espagnole³⁹.

60. Là où les agents potentiels sont peu nombreux, les accords d'exclusivité conclus entre les sociétés de transfert d'argent et les agents peuvent renforcer les obstacles à l'entrée sur le marché. Dans les zones rurales, il y a parfois peu de petites entreprises, et donc peu d'agents potentiels. En 2003, par exemple, le Service fédéral antimonopole de la Fédération de Russie a ordonné à Western Union d'abroger la clause d'exclusivité contenue dans les accords qu'elle avait conclus avec un réseau de 40 banques russes⁴⁰.

61. Plus les consommateurs ont d'informations sur les tarifs moins il leur en coûte de trouver la meilleure offre. La Banque mondiale a donc créé une base de données sur les prix des envois de fonds dans le monde – <http://remittanceprices-français.worldbank.org/> – qui répertorie les tarifs en vigueur dans 213 couloirs de transfert. Elle certifie aussi les bases de données nationales sur les prix des envois de fonds qui appliquent ses normes. La base de données de la Banque mondiale indique le montant de la commission, la marge de change et le coût total d'un envoi de 200 dollars et de 500 dollars; elle indique également la rapidité du transfert et la couverture géographique du réseau dans le pays bénéficiaire. Les données sont recueillies par des enquêteurs qui se font passer pour des clients. L'ampleur de la diffusion de ces données auprès des migrants qui rapatrient leurs fonds n'est toutefois pas clairement établie.

62. En résumé, les mesures de protection des consommateurs visant à mieux informer les migrants qui rapatrient leurs fonds renforcent la concurrence. Parmi les autres initiatives ayant le même effet, on peut citer celles qui facilitent l'entrée sur le marché et qui limitent les accords d'exclusivité là où les agents sont peu nombreux. La coopération internationale entre organismes chargés de la réglementation financière semble aussi nécessaire pour améliorer l'environnement des consommateurs. Le fait que les tarifs demeurent élevés et variables montre que les coûts de recherche d'information sont eux-mêmes toujours élevés et qu'il y a encore des progrès à faire dans les domaines de la réglementation et des politiques de protection des consommateurs et de concurrence.

³⁸ Yang D. (2011). Migrant remittances. *Journal of Economic Perspectives*. 25(3):129-152.

³⁹ Orozco M. (2005), *International Financial Flows and Worker Remittances: Best Practices*, Organisation internationale du Travail, p. 23. En 2009, aux États-Unis, seulement 27 % des banques acceptaient la carte consulaire: FDIC (2009), *Constatations de l'enquête du FDIC sur les efforts réalisés par les banques pour servir les personnes entièrement ou partiellement exclues des services bancaires*, *FDIC Quarterly*, 14 juillet.

⁴⁰ Décision dans l'affaire n° 2 06/121-03 concernant la violation de la législation antimonopole.

C. Médicaments de contrefaçon

63. Le commerce de médicaments de contrefaçon existe aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Jusqu'à 25 % des médicaments vendus dans les pays en développement sont des faux⁴¹. Les médicaments de contrefaçon sont fabriqués pour tromper le consommateur en lui faisant croire qu'ils ont été produits par un autre fabricant. Le risque est qu'ils n'aient pas les propriétés des médicaments qu'ils imitent et qu'ils soient donc inefficaces ou dangereux. Les médicaments insuffisamment dosés ont des externalités négatives, accélérant l'apparition de souches pharmacorésistantes, et les marques peuvent être pénalisées si les patients ou les professionnels de la santé associent leurs propriétaires légitimes à un fabricant de médicaments contrefaits inefficaces portant abusivement les marques en question.

64. Les médicaments sont des biens de confiance en ceci que, même après leur utilisation, les consommateurs n'en découvrent jamais la qualité. Consommateurs et pharmaciens sont souvent incapables de détecter les contrefaçons; seules les analyses de laboratoires y parviennent dans certains cas⁴².

65. Les informations sur les médicaments de contrefaçon ne sont pas largement diffusées. L'OMS note que seuls quelques pays acceptent de fournir des informations sur les cas détectés⁴³. Une association de fabricants de médicaments, créée pour lutter contre les contrefaçons, ne publie aucune statistique sur le phénomène⁴⁴.

66. Selon les recommandations de l'OMS relatives à la protection des consommateurs, il faudrait interdire les médicaments contrefaits et, dans une certaine mesure, informer les consommateurs. L'Organisation recommande aussi la mise en place de normes d'élaboration, de fabrication et de distribution des médicaments, soumises à un contrôle rigoureux de la part d'une autorité nationale de réglementation du médicament dotée de ressources suffisantes, ainsi que l'adoption d'une législation dissuasive. Selon l'OMS, 20 % seulement de ses 191 États membres disposent d'une réglementation relative aux médicaments appropriée. L'OMS procède à l'évaluation des médicaments contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose et de leurs fabricants⁴⁵. Elle recommande d'informer les organisations de défense des consommateurs de la présence possible de médicaments de contrefaçon et de conseiller aux consommateurs de n'acheter les médicaments qu'auprès de vendeurs agréés et de signaler les cas de résistance aux traitements. L'application de ces recommandations devrait freiner l'entrée sur le marché des médicaments contrefaits tout en facilitant celle des médicaments authentiques.

67. Une autre stratégie est d'informer directement les consommateurs.

68. Grâce au réseau mPedigree qui dessert plusieurs pays en développement de l'Afrique de l'Ouest, le consommateur dispose d'informations fiables sur chaque emballage de médicaments. Il lui suffit de gratter la vignette figurant sur l'emballage pour découvrir un code distinctif qu'il envoie par SMS à un registre central. Là, le code est aussitôt vérifié

⁴¹ Organisation mondiale de la santé (OMS) (2003). Médicaments de qualité inférieure et contrefaits. Aide-mémoire n° 275, novembre, d'après la Food and Drug Administration des États-Unis.

⁴² United Kingdom Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency. Counterfeit medicines and devices.

⁴³ OMS. General information on counterfeit medicines. Disponible à l'adresse: www.who.int.

⁴⁴ Le Pharmaceutical Security Institute fournit des chiffres sur les incidents liés à des produits de contrefaçon. Disponibles à l'adresse: www.psi-inc.org/french/IncidentTrends.cfm.

⁴⁵ OMS (2003). Médicaments de qualité inférieure et contrefaits. Aide-mémoire n° 275. Disponible à l'adresse: www.who.int/médiacentre/factsheets/2003/fs275/fr/.

à l'aide d'une liste de codes authentiques⁴⁶. Les fabricants et les consommateurs ont ainsi donné naissance à un nouveau système qui permet à la concurrence de s'exercer dans le secteur des biens de confiance. Les fabricants pourraient employer des codes à usage multiple – c'est-à-dire des codes non distinctifs – pour surveiller les flux de distribution à visée anticoncurrentielle signalant, par exemple, une répartition de marché.

69. En résumé, les médicaments de contrefaçon risquent de rendre les consommateurs et les pharmaciens soupçonneux, même à l'égard des médicaments authentiques. Il est recommandé d'adopter des législations et de créer des institutions qui permettent de contrôler l'authenticité des médicaments et d'éliminer les contrefaçons. Grâce aux progrès des technologies de l'information et de la communication, il est possible d'établir avec certitude l'authenticité d'un produit dans des délais très brefs et ainsi de faciliter la concurrence en ce qui concerne un bien de confiance⁴⁷.

D. Produits de consommation dangereux

70. Les consommateurs achètent et utilisent des produits dont le degré de sécurité varie. Un produit, sûr dans des conditions normales d'utilisation lorsqu'il est neuf, peut devenir dangereux lorsqu'il est utilisé à des fins différentes de celles pour lesquelles il a été conçu ou s'il est par trop usagé. Les consommateurs ont donc un certain degré de responsabilité en ce qui concerne leur propre sécurité, même lorsque les règles qui les protègent interdisent la mise sur le marché de produits dangereux. De plus, tous n'ont pas la même attitude face à l'importance relative qu'ils accordent à la sécurité et au prix: certains choisissent des produits plus dangereux mais moins coûteux.

71. Les produits qui présentent moins de garanties en matière de sécurité peuvent être meilleur marché à fabriquer. Un assemblage plus solide, une meilleure isolation électrique, des matériaux traçables et mieux conçus sont coûteux. De fait, l'un des arguments invoqués contre la concurrence dans le secteur aérien était qu'elle pousserait les compagnies aériennes à réduire leurs coûts aux dépens de la maintenance des appareils et donc de leur sécurité. En réalité, les compagnies étaient tellement soucieuses de conserver une bonne réputation – pour ne pas perdre leur clientèle et donc leurs revenus au profit de leurs concurrentes – que la tendance à un renforcement de la sécurité s'est maintenue même après l'ouverture à la concurrence, du moins aux États-Unis⁴⁸.

72. Beaucoup de fournisseurs ont intérêt à veiller à la sécurité de leurs produits. Les marques et les garanties les aident à prendre des engagements dans ce sens. Une marque perd de la valeur si elle se fait connaître pour avoir causé des dommages aux consommateurs⁴⁹, et les obligations liées à la garantie du fournisseur sont coûteuses à respecter lorsque les produits sont de médiocre qualité. Les fournisseurs peuvent aussi faciliter l'accès au système de dédommagement des consommateurs, ce qui augmente

⁴⁶ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (2010). Portables et développement: la téléphonie mobile change la vie de millions de personnes – vérification gratuite des médicaments. *Magazine de l'OMPI*. Septembre. Consulter aussi l'adresse: www.mpedigree.net.

⁴⁷ Une question qui se rapporte largement à celle qui est examinée ici concerne les droits de propriété intellectuelle qui posent des problèmes de concurrence en raison des abus dont les détenteurs de droits peuvent se rendre coupables.

⁴⁸ United States General Accounting Office (1996). *Airline deregulation: Changes in airfares, service and safety at small, medium-sized, and large communities*. GAO/RCED-96-79.

⁴⁹ L'atteinte à la réputation est moindre si les consommateurs ne connaissent pas la véritable identité du fabricant des produits reconnus dangereux. Voir Freedman S., Kearney M. et Lederman M. (2010), *Product recalls, imperfect information and spillover effects: Lessons from the consumer response to the 2007 toy recalls*, NBER Working Paper n° W15183, *Review of Economics and Statistics* (à paraître).

également le coût lié à la vente de produits de mauvaise qualité. La mise en place de ces dispositifs permet aux fournisseurs de s'engager à fournir des produits de consommation de bonne qualité.

73. Pour protéger les consommateurs contre les produits dangereux, il existe des interdictions *ex ante* et des mesures *ex post*, tels les mises en garde du public, les interdictions et les rappels de produits, ainsi que l'action en justice. Une interdiction *ex ante* doit s'appuyer sur des fondements objectifs et scientifiques – par exemple les prélèvements d'échantillons, les essais, les évaluations – et sur l'existence d'une norme. Le coût et la durée du processus⁵⁰, qui peut exclure des produits sûrs mais peu rentables, peuvent compenser les problèmes que causerait un dommage aux consommateurs.

74. Développer le commerce international de produits de consommation appelle une meilleure coordination des régimes nationaux de sécurité des produits⁵¹. Une meilleure coordination des régimes qui poursuivent des objectifs analogues peut réduire les obstacles au commerce et contribuer à l'exploitation des économies d'échelle⁵². Les organismes régionaux décrits ci-après favorisent l'échange d'informations sur les accidents provoqués par des produits dangereux et œuvrent en faveur d'un étiquetage plus précis et plus cohérent ainsi que d'une plus grande conformité avec les normes internationales. La reconnaissance mutuelle des normes techniques et l'harmonisation des réglementations aideraient les fournisseurs qui appliquent les règles d'un pays à pénétrer également d'autres marchés, renforçant la concurrence.

75. Le Réseau sécurité et santé du consommateur⁵³ est un réseau interaméricain qui travaille sous les auspices de l'Organisation des États américains pour diffuser des informations sur les produits dangereux et pour former des fonctionnaires dans ce domaine. Il a notamment pour tâche de réunir les mises en garde sur les produits dangereux émises par les autorités chargées de la sécurité des consommateurs à travers le monde et de les publier sur un site Web pour les rendre accessibles aux autorités et aux consommateurs. Il collecte et publie également les règlements et les normes techniques en vigueur dans différents pays ainsi que les meilleures pratiques en matière de surveillance des marchés.

76. Le Groupe international pour la sécurité des produits de consommation⁵⁴ est un réseau d'autorités chargées de la réglementation relative à la sécurité des produits de consommation et d'autorités de surveillance des marchés. Ses travaux récents portent sur la traçabilité, l'échange d'informations et les rappels de produits. Plusieurs mécanismes ou accords bilatéraux prévoient l'interdiction et le rappel des produits dangereux, ainsi que des restrictions sur les nouvelles exportations⁵⁵.

⁵⁰ Il a fallu treize mois à Prosafe, une association d'autorités de surveillance du marché européen, pour réaliser des essais sur 36 modèles de trotteur pour bébé en vue d'élaborer des normes. Voir le communiqué de presse du 14 décembre 2010: Joint action on baby walkers finished.

⁵¹ Prosafe (voir ci-dessus) estime que 85 % des jouets vendus dans l'Union européenne et 50 % des produits notifiés dans le cadre du système RAPEX – qui concerne les produits de consommation dangereux, à l'exception des produits alimentaires, des produits pharmaceutiques et des appareils médicaux – sont fabriqués en Chine. EMARS Strategy Document (http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Strategy_Document.pdf).

⁵² La reconnaissance mutuelle des normes techniques et l'harmonisation des règlements aident les fournisseurs qui se conforment aux règles d'un pays à pénétrer également d'autres marchés.

⁵³ Description d'après le site Web du RRSC: www.oas.org/fr/sla/rssc/default.asp.

⁵⁴ Ses membres sont la Chine, l'Union européenne, les États-Unis, le Japon, le Canada, la République de Corée et l'Australie. www.icpsc.org.

⁵⁵ Voir, par exemple, le système d'alerte RAPEX-China pour les notifications concernant des produits dangereux.

77. L'intensification du commerce international des produits de consommation a donc entraîné un resserrement de la coordination internationale en matière d'échange d'informations, de surveillance des marchés et d'essais. Il est possible d'améliorer la protection des consommateurs en regroupant les données d'expérience des pays qui ont les mêmes objectifs, par exemple, dans le domaine des rappels et de la traçabilité des produits. Une diminution des obstacles au commerce international de produits sûrs favorise également la concurrence.

IV. Conclusions et possibilités d'action

78. Dans de nombreux pays, la concurrence sert les intérêts des consommateurs, pour autant qu'un droit général des obligations et des dispositions légales antifraudes soient en vigueur et soient appliqués. Dans une situation de concurrence, les vendeurs rivalisent pour attirer les consommateurs. Des consommateurs informés et éduqués sont à même de comprendre les offres et de faire des choix avisés, qui récompensent les fournisseurs les plus efficaces et innovants. Mais, si les consommateurs ne disposent pas d'un accès normal aux bonnes informations, ou ne sont pas à même de prendre de bonnes décisions, alors les fournisseurs peuvent se comporter stratégiquement de façon à accroître leurs profits au détriment des consommateurs. Les politiques de protection des consommateurs sont peut-être, parmi les moyens d'action, la meilleure solution pour faire en sorte que les marchés soient plus efficaces en pareille situation.

79. L'exemple qui précède montre clairement que l'amélioration de la cohérence entre la politique à l'égard des consommateurs et la politique de concurrence devrait être un aspect essentiel pour permettre aux marchés d'être plus efficaces, tant du point de vue des consommateurs que de celui des entreprises. Une coopération plus efficace entre les autorités de protection des consommateurs et les autorités de la concurrence pourrait consister à relayer les plaintes, à s'informer mutuellement des résultats des enquêtes, à tenir compte de l'incidence des voies de recours sur d'autres objectifs de politique générale et, au besoin, à coopérer dans le cadre d'enquêtes et à produire des orientations. Ces enquêtes ne devraient pas seulement concerner les pratiques de vente qui ont des conséquences directes pour les consommateurs, mais aussi s'intéresser aux problèmes en amont qui ont trait à la structure des secteurs économiques et à la nécessité d'une action internationale pour la prévention des pratiques anticoncurrentielles à l'échelle mondiale.

80. Les consommateurs se voient proposer de nouveaux produits et de nouvelles stratégies commerciales, et s'affirment de plus en plus comme des acteurs d'un commerce international des produits de consommation. En outre, l'évolution technologique a créé de nouveaux problèmes de consommation, s'agissant par exemple de déterminer le juste équilibre entre la protection de la propriété intellectuelle et l'accès aux connaissances. Compte tenu de ces évolutions et d'autres aspects nouveaux, il pourrait être envisagé de réviser les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur.