



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
29 avril 2014
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission du commerce et du développement

Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la concurrence

Quatorzième session

Genève, 8-10 juillet 2014

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

**Consultations et discussions au sujet des examens collégiaux du droit
et de la politique de la concurrence, examen de la Loi type
sur la concurrence et études relatives aux dispositions
de l'Ensemble de principes et de règles**

L'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La politique de la concurrence et la politique de protection du consommateur ont l'une et l'autre pour objectif final d'améliorer le bien-être du consommateur. Toutes deux visent à assurer le bon fonctionnement des marchés et à corriger leurs imperfections, mais chacune aborde la question sous un angle différent. La politique de la concurrence agit du côté de l'offre et cherche à garantir au consommateur un choix suffisant à des prix abordables, tandis que la politique de protection du consommateur agit du côté de la demande et cherche à garantir au consommateur la liberté de choix.

Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED analyse la façon dont la politique de la concurrence, en s'appuyant sur l'application de la loi et sur les activités de promotion, peut servir les consommateurs, illustrant son propos d'exemples pris dans divers pays. Il examine l'importance de coordonner l'action des autorités de la concurrence, de la consommation et de la réglementation, ainsi que l'importance de veiller à la cohérence des politiques dans l'intérêt du consommateur, notamment en ce qui concerne les services d'utilité publique dans la période suivant leur ouverture à la concurrence. Il traite également des coûts de transfert, des asymétries d'information et de la publicité trompeuse ainsi que des incidences de ces facteurs sur le consommateur et sur la concurrence. Enfin, il présente des moyens de renforcer la position du consommateur.

GE.14-50506 (F) 100614 120614



* 1 4 5 0 5 0 6 *

Merci de recycler



Introduction

1. La politique de la concurrence et la politique de protection du consommateur ont l'une et l'autre pour objectif final d'améliorer le bien-être du consommateur. Toutes deux visent à assurer le bon fonctionnement des marchés et à corriger leurs imperfections, mais chacune aborde la question sous un angle différent. La politique de la concurrence agit du côté de l'offre et cherche à garantir au consommateur un choix suffisant à des prix abordables, tandis que la politique de protection du consommateur agit du côté de la demande et cherche à garantir au consommateur la liberté de choix.

2. Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED analyse les avantages de la politique de la concurrence pour les consommateurs et examine l'interaction entre celle-ci et la politique de protection du consommateur, en soulignant leur nature complémentaire en ce qui concerne la promotion de la concurrence et l'amélioration du bien-être des consommateurs, et en illustrant son propos d'exemples. Il examine également des moyens de renforcer les avantages que le consommateur peut tirer des politiques de la concurrence et, à cet égard, présente des études de cas de divers pays¹.

3. Comme le secrétariat l'indique dans sa note sur la protection des consommateurs et la politique de la concurrence, les *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* ne donnent de définition du terme «consommateur»². Si les lois de protection des consommateurs s'appliquent généralement aux personnes physiques dans le contexte du ménage, certaines lois, ainsi en Chine, en Inde et aux Philippines, s'appliquent également aux personnes physiques dans le cadre d'une entreprise individuelle ou d'une activité agricole de subsistance. Dans la présente note, le secrétariat adopte une définition plus étroite. Les politiques de protection du consommateur ont pour but de donner à celui-ci la possibilité de prendre des décisions plus éclairées et de protéger ses intérêts, en s'attaquant aux situations qui lui portent préjudice et en prenant des mesures pour réduire ce préjudice. Le préjudice subi par le consommateur est défini comme «une perte de bien-être économique [subie par le consommateur] 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»³.

I. L'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs

4. La politique de la concurrence a pour objectif le bon fonctionnement des marchés en faveur des consommateurs; pour ce faire, elle dispose de deux leviers principaux: l'application du droit de la concurrence et sa promotion. Ce droit sanctionne les pratiques anticoncurrentielles résultant de l'acquisition ou de l'exercice par une entreprise d'une position dominante indue, pénalisante pour le consommateur qui se voit imposer des prix plus élevés, une qualité plus faible, un choix limité et le manque d'innovation. La loi contient des dispositions destinées à éviter les situations qui entraîneront une baisse de la concurrence, par exemple les projets de fusions anticoncurrentielles. L'application de la loi est importante non seulement parce qu'elle sanctionne les comportements

¹ Les études de cas présentées sont extraites soit de contributions d'États membres, soit de sources accessibles au public, comme l'indiquent les notes de bas de page correspondantes.

² TD/B/C.I/EM/2.

³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2010, *Guide pour le développement des politiques de consommation*, 52, Paris.

anticoncurrentiels mais aussi parce qu'elle a une action dissuasive. Dans le présent chapitre, le secrétariat montre l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs à travers des études de cas sur l'application et la promotion du droit de la concurrence dans plusieurs pays.

A. L'application du droit de la concurrence

5. L'application du droit de la concurrence profite aux consommateurs car elle permet de repérer et de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles, dont les ententes, les abus de position dominante, les fusions sauvages et les soumissions concertées dans le cadre des marchés publics.

1. Les ententes

6. Les ententes pénalisent les consommateurs car les entreprises qui en font partie s'accordent sur les prix – qu'elles peuvent aussi sensiblement augmenter – limitent la production ou se partagent les marchés. Connor (2014) note que, pour tous les types d'entente et toutes les périodes, l'augmentation de prix médiane s'élève à 23 %⁴. La répression a parfois des effets concrets directs – une réduction des prix du marché –, comme en témoigne le cas présenté dans une note du secrétariat et consacré aux incidences de l'entente sur les prix des carburants au Brésil et à la chute des prix consécutive à la visite inopinée réalisée durant l'enquête⁵. Les enquêtes et les amendes ont aussi un effet dissuasif sur les ententes existantes ou projetées. Cela étant, si l'application de la loi ne se solde pas toujours par une baisse immédiate des prix, l'élimination des ententes contribue néanmoins à accroître l'efficacité des marchés et à améliorer le bien-être du consommateur. Trois études de cas démontrant les bienfaits pour les consommateurs de la lutte contre ces structures sont présentées ci-après.

7. Le Conseil administratif de défense économique (CADE), l'autorité brésilienne de la concurrence, a ouvert une enquête à la suite de la plainte déposée par un boulanger qui avait subi des menaces de la part d'autres boulangers parce qu'il vendait son pain à un prix inférieur à celui de ses concurrents. L'autorité a imposé une amende d'un montant total de 650 000 reais pour entente sur le prix du pain à 18 boulangeries et 19 individus membres de l'entente dans la ville de Sobradinho. Cette enquête a profité aux consommateurs sur le plan du prix et du choix car la concurrence a été rétablie entre les boulangeries⁶.

8. En décembre 2008, la Fiscalía Nacional Económica, autorité chilienne de la concurrence, a déposé une plainte contre trois pharmacies, les accusant d'entente ayant entraîné la hausse du prix de 222 médicaments délivrés sur ordonnance entre décembre 2007 et avril 2008. Le prix de vente a augmenté en moyenne de 48 %, soit une augmentation des recettes brutes des pharmacies d'un montant de 50 millions de dollars des États-Unis. En avril 2009, un accord a été conclu avec l'une des pharmacies qui a reconnu sa participation à l'entente. En janvier 2012, le Tribunal de défense de la concurrence a imposé une amende de 19 millions de dollars des États-Unis à chacune des deux autres chaînes de pharmacie au motif de la gravité des faits et de l'étendue du préjudice causé à un grand nombre de consommateurs chiliens. Enfin, en septembre 2012, la Cour suprême a entériné la décision du Tribunal et a déclaré que l'intérêt économique avait été placé avant

⁴ J. M. Connor, 2014, Price-fixing overcharges: Revised third edition. Voir: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2400780 (consulté le 22 avril 2014).

⁵ TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1.

⁶ Contribution du Brésil à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

la dignité et la vie humaines et la santé des individus. À la suite de cette décision, le Service national des consommateurs (Sernac) et des organisations de défense des consommateurs ont engagé des poursuites civiles contre les trois pharmacies; ces affaires sont en cours⁷. Cet exemple illustre l'étendue du préjudice financier causé aux consommateurs par les ententes et montre que l'intervention des autorités de la concurrence peut déboucher sur de nouvelles actions de la part d'organisations de défense des consommateurs.

9. La concurrence sur le marché des télécommunications indonésien, en particulier la branche des services de messages courts, avait déjà fait l'objet de préoccupations. De 1999 à 2004, seul un opérateur fournissait ce type de service pour un tarif fixe de 350 rupiahs par message. L'interconnexion avec les réseaux d'autres opérateurs était impossible. En 2004 et 2007, de nouveaux opérateurs se sont implantés sur le marché et ont introduit des tarifs différenciés pour les messages envoyés au sein d'un même réseau (on-net) et pour les messages envoyés vers d'autres réseaux (off-net). En 2007, trois nouveaux opérateurs ont adopté la gratuité des messages internes au réseau et un tarif très faible (100 Rp) pour les messages hors réseaux. À la suite d'une plainte, la Commission de surveillance de la concurrence, l'autorité indonésienne de la concurrence, a constaté que quelques opérateurs s'étaient entendus sur les tarifs clients hors réseau dans leurs accords d'interconnexion, concluant une entente sur les prix pour la période 2004-2008 selon laquelle ces tarifs hors réseau ne seraient pas inférieurs à 250 rupiahs par message ni au tarif client du fournisseur d'accès au réseau. L'autorité de la concurrence a condamné six opérateurs pour entente et a estimé le montant du préjudice aux consommateurs à 2 800 milliards de rupiahs. À la suite de l'intervention de l'autorité de la concurrence, les tarifs hors réseau ont sensiblement diminué, s'établissant à un montant compris entre 100 et 150 rupiahs par message, et la concurrence a été rétablie sur le marché. Les opérateurs ont commencé de proposer de nouveaux produits et de nouvelles stratégies, avantageux pour le consommateur. Une étude réalisée par l'autorité de la concurrence en 2010 a montré que la décision avait amélioré le bien-être des consommateurs d'un montant estimé à 1 960 milliards de rupiahs (0,0009 % du produit intérieur brut réel de l'Indonésie en 2009) dans la période 2007-2009⁸.

2. L'abus de position dominante

10. Sur les marchés fortement concentrés, les entreprises dominantes peuvent abuser de leur position en évinçant leurs concurrents ou en exploitant les consommateurs à travers des pratiques telles que le refus d'approvisionnement, les ventes liées ou groupées, et les prix abusivement bas ou excessifs. Le cas ci-après montre l'effet sur les consommateurs de l'application de la législation relative à l'abus de position dominante.

11. En 2010, la Commission de la concurrence de Maurice a enquêté sur un cas d'abus de situation de monopole par une usine de fabrication de fromage de type cheddar et a conclu que l'entreprise avait violé la loi sur la concurrence de 2007 en offrant des rabais rétroactifs sur une certaine marque de fromage cheddar en échange d'un emplacement avantageux sur les rayonnages pour ses produits. La Commission a réalisé une évaluation sur les effets de son intervention et a constaté que sa décision avait facilité l'entrée sur le marché de deux nouvelles marques, renforçant la concurrence et entraînant une baisse de prix de près de 14 % du fromage cheddar dans presque tous les supermarchés de Maurice.

⁷ Contribution du Chili à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

⁸ University of Indonesia, Faculty of Economics, Institute for Economic and Social Research, 2011, Estimating the impact of competition in text message service to consumer welfare. Voir: http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles_publications/94-competition-and-welfare_1379406757.pdf (consulté le 28 février 2014).

Elle a aussi estimé l'augmentation de l'excédent perçu par le consommateur et en a conclu que les consommateurs avaient épargné entre 8 millions et 30 millions de rupiahs dans la période qui a suivi son intervention, entre mai et août 2011⁹.

12. Un autre exemple, tiré d'une évaluation d'impact visant à mesurer l'utilité pour les consommateurs de la concurrence dans le commerce de détail au Japon, a montré que la suppression des restrictions à l'entrée des grands magasins de commerce de détail profitait aux consommateurs qui bénéficiaient d'un service de meilleure qualité et de prix plus avantageux¹⁰. Une autre forme de comportement abusif est présenté dans l'encadré 1 ci-après.

Encadré 1

Pakistan: Lier les ventes d'ordinateurs portables aux services éducatifs

Après que la Bahria University a rendu l'achat d'ordinateurs portables importés par ses soins obligatoire pour tous les nouveaux étudiants, la Commission de la concurrence du Pakistan a ouvert une enquête et a déterminé que cette pratique liait l'achat d'ordinateurs à la prestation de services éducatifs par l'université qui détenait déjà une position dominante sur le marché de l'éducation dans la zone d'Islamabad. De surcroît, non seulement les étudiants étaient limités dans le choix des ordinateurs portables qu'ils pouvaient acquérir mais ils n'étaient pas informés de cette obligation lors de leur entrée à l'université, et cette pratique avait contribué à fausser la concurrence sur le marché des ordinateurs portables. Enfin, les étudiants qui avaient acheté un ordinateur à tempérament avaient été obligés d'accepter un crédit assorti d'un taux d'intérêt de 12,65 % et avaient été défavorisés par rapport aux étudiants des autres marchés de la région qui pouvaient obtenir des prêts étudiants à des taux d'intérêt compris entre 0 % et 8 %. Après l'enquête de l'autorité pakistanaise, l'université a accepté de rembourser 10 millions de rupiahs aux étudiants qui avaient acheté des ordinateurs à tempérament. Cette décision a profité aux étudiants en cours d'études et à leurs successeurs car le taux d'intérêt a baissé et cette pratique a été supprimée.

Source: Contribution du Pakistan à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

13. La fixation de prix excessifs est une autre pratique abusive des entreprises dominantes. Toutefois, il est rare que les autorités de la concurrence parviennent à appliquer la loi dans ce domaine compte tenu de la difficulté de déterminer ce qui constitue une telle pratique et ses effets. Toutefois, les autorités chinoise et sud-africaine ont récemment eu à connaître d'affaires de ce type. L'autorité de la concurrence chinoise a en effet infligé des amendes à des entreprises dominantes ayant fixé des prix excessifs pour la vente de sable de la rivière Guangdong utilisé dans de grands projets d'infrastructure et leur a ordonné de vendre ce sable à un prix inférieur à un prix donné dans un délai de six mois à compter de sa décision. La Commission de la concurrence d'Afrique du Sud a, pour sa part, demandé au Tribunal de la concurrence d'infliger à un fabricant de produits chimiques qui fixait des prix excessifs pour le propylène et le polypropylène utilisés dans les plastiques une amende d'un montant de 10 % de son chiffre d'affaires. Les deux affaires visent

⁹ Competition Commission of Mauritius, 2011, Evaluation of CCM case: IBL consumer goods sales contracts with retail stores. Voir: <http://www.ccm.mu/English/Documents/Investigations/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf> (consulté le 13 février 2014).

¹⁰ T. Matsuura et M. Sunada, 2009, Measurement of the consumer benefit of competition in retail outlets, Research Institute of Economy Trade and Industry. Voir: http://www.rieti.go.jp/en/publications/act_dp2009.html (consulté le 22 avril 2014).

la fixation de prix de produits vendus à d'autres entreprises. Néanmoins, lorsque ces produits trop chers entrent dans la fabrication de produits de consommation finale, ces pratiques peuvent avoir des répercussions sur une large gamme de produits et, en fin de compte, causer un préjudice aux consommateurs¹¹.

3. Les fusions

14. Un autre champ d'application du droit de la concurrence est celui qui concerne le contrôle des fusions. Une fusion entre entreprises concurrentes peut agir sur la concurrence sur le marché concerné. C'est pourquoi les autorités compétentes analysent les effets potentiels du projet de fusion considéré sur la base de critères tels que la répartition des parts de marché après la fusion, la concentration du marché, les obstacles à l'entrée, l'intégration verticale et la différenciation des produits sur les marchés concernés. Les autorités peuvent choisir de corriger les effets des fusions qui nuisent à la concurrence en prenant des mesures correctives qui touchent soit aux pratiques des entreprises soit à leur structure. C'est ainsi qu'en 2012 une proposition de fusion a été notifiée à l'autorité mexicaine de la concurrence. Nestlé SA comptait acheter la division «nutrition et aliments pour nourrissons» de Pfizer Inc. au Mexique. L'autorité a déterminé que la fusion aurait pour effet de concentrer 71 % du marché de deux types d'aliments pour nourrissons dont Nestlé contrôlerait trois des quatre usines de fabrication au Mexique. Elle a aussi estimé que les augmentations de prix seraient de l'ordre de 2,9 % à 11,5 %. De plus, la fusion risquait d'avoir des effets anticoncurrentiels dans d'autres pays d'Amérique latine car l'usine mexicaine de Pfizer exportait beaucoup de produits vers le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et la République bolivarienne du Venezuela. L'autorité mexicaine a donc décidé de bloquer la transaction. Les parties ont alors proposé des mesures visant à supprimer les effets anticoncurrentiels de leur projet. Un arrangement a été conclu selon lequel tous les actifs nécessaires au maintien de la division «nutrition et aliments pour nourrissons» de Pfizer sur le marché mexicain seraient cédés à une tierce partie. Cet exemple montre comment une autorité de la concurrence a su régler une fusion initialement jugée anticoncurrentielle¹².

4. Les soumissions concertées dans les marchés publics

15. Les marchés publics sont un autre grand domaine dans lequel le droit de la concurrence profite au consommateur. Au niveau mondial, ils représentent en moyenne entre 13 % et 20 % du produit intérieur brut, d'où leur poids considérable en matière d'allocation et d'utilisation des fonds publics, c'est-à-dire de l'argent du contribuable¹³. La politique de la concurrence peut contribuer à la gestion transparente et concurrentielle de ces marchés. Les soumissions concertées entraînent une majoration des prix des biens et services qu'un gouvernement paie aux fournisseurs; aussi l'application du droit de la concurrence est-elle essentielle pour repérer et empêcher ces pratiques. L'encadré 2 fournit un exemple des économies considérables qui peuvent être réalisées en menant des appels d'offres compétitifs.

¹¹ M. Coleman et al., 2014, Australia: Excessive pricing – will antitrust authorities intervene? Voir: <http://www.mondaq.com/australia/x/289482/Cartels+Monopolies/Excessive+pricing> (consulté le 12 février 2014).

¹² Contribution du Mexique à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

¹³ OCDE, 2013. Voir: <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm> (consulté le 12 avril 2014).

Encadré 2**Mexique: Les recommandations de l'autorité de la concurrence se soldent par des économies pour l'Institut mexicain de la sécurité sociale**

En 2006, l'autorité de la concurrence a mis au jour une affaire d'offre collusoire dans le cadre d'un marché public de l'Institut mexicain de la sécurité sociale qui avait lancé un appel d'offres pour l'achat d'insuline humaine et de solutions électrolytiques entre 2003 et 2006. L'Institut est le troisième acheteur public du Mexique et le premier acheteur de produits pharmaceutiques et de fournitures médicales d'Amérique latine. En janvier 2010, l'autorité a infligé une amende de 151,7 millions de dollars mexicains à un groupe de six entreprises pharmaceutiques qui s'étaient entendues pour manipuler les soumissions. Grâce aux recommandations de l'autorité – grouper les achats, recourir aux enchères inversées, réduire les prix de référence et ouvrir la procédure d'adjudication aux fournisseurs étrangers –, l'Institut a économisé quelque 46 milliards de dollars mexicains entre 2006 et 2011.

Source: Contribution du Mexique à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

16. Autre exemple. La Commission de la concurrence d'Afrique du Sud a mis au jour et traité par voie de règlement un système de soumission concertée dans le secteur du bâtiment et des travaux publics entre 2011 et 2013. Plus de 300 contrats, d'une valeur de 4,6 milliards de dollars des États-Unis, dans des grands projets d'infrastructures publiques (construction de stades et de routes) avaient en effet été truqués. Des accords de règlement ont été conclus avec les entreprises de travaux publics qui se sont vu infliger des amendes d'un montant de 146 millions de dollars des États-Unis¹⁴. L'application effective du droit de la concurrence et des règles anticorruption est donc essentielle pour s'assurer que les marchés publics sont prémunis contre les pratiques anticoncurrentielles et corrompues qui portent préjudice aux consommateurs.

B. Promotion de la concurrence

17. Selon le Réseau international de la concurrence (ICN), la promotion de la concurrence s'entend des activités menées par une autorité de la concurrence, pour promouvoir un environnement concurrentiel grâce à des moyens non répressifs, notamment par le biais de ses relations avec d'autres entités gouvernementales et de la sensibilisation du public aux avantages de la concurrence¹⁵. La promotion de la concurrence est décisive en particulier lors de la transition d'un marché monopolistique à un marché ouvert, consécutive à la privatisation et à la déréglementation de secteurs tels que les télécommunications et l'énergie. Les groupes d'intérêt – par exemple, les fournisseurs historiques – sont bien organisés et ont les moyens d'exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils prennent des mesures limitant l'entrée sur le marché et la concurrence, ce qui peut avoir des effets préjudiciables sur les consommateurs. Les consommateurs, en revanche, ne peuvent pas s'organiser facilement pour se faire entendre. Les autorités de la concurrence peuvent donc relayer leur voix et préconiser des politiques favorables à la concurrence qui prennent en compte les intérêts des

¹⁴ D. Lewis, OCDE, 2014, Lutte contre la corruption et promotion de la concurrence. Note de référence. Forum mondial sur la concurrence.

¹⁵ ICN Advocacy Working Group, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, présentée à la dixième Conférence annuelle du ICN. Voir: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (consulté le 15 avril 2014).

consommateurs. Comme le secrétariat l'a fait observer dans sa note sur la contribution des stratégies de communication à l'efficacité des autorités de la concurrence et comme l'encadré 3 le montre, les activités de promotion de la concurrence sont un excellent outil pour prévenir les comportements anticoncurrentiels, faciliter la concurrence et protéger les intérêts des consommateurs¹⁶.

Encadré 3

Espagne: La promotion de la concurrence donne naissance à une autre formule de transport

La province de Biscaye avait accordé une concession exclusive à une entreprise qui assurait les services de transport entre Vitoria et Bilbao; ce trajet était emprunté principalement par des étudiants faisant la navette entre Vitoria et la ville universitaire de Bilbao. Jugeant les tarifs de ce transporteur trop élevés, les étudiants ont pris des dispositions pour organiser un service de transport qui leur serait réservé le long du trajet desservi par le concessionnaire, en conformité avec la législation sur le transport. Les tarifs sur cette autre ligne devaient être bien inférieurs à ceux pratiqués par le concessionnaire. Celui-ci a déposé une plainte auprès des autorités de la ville qui ont alors refusé d'accorder aux étudiants l'autorisation nécessaire à la concrétisation de leur plan. L'autorité de la concurrence est intervenue, organisant plusieurs réunions avec les parties intéressées; elle a ensuite présenté un rapport justifiant l'initiative du groupe d'étudiants et a demandé aux autorités de délivrer les permis nécessaires à l'entrée en service de la ligne.

Source: Autorité basque de la concurrence. Rapport du tribunal basque de la concurrence. 2011. Voir: http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TRANSPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf (consulté le 29 avril 2014).

18. La promotion de la concurrence bénéficie en fin de compte aux consommateurs. À preuve, cet autre exemple dans lequel la Commission pakistanaise de la concurrence a promu le renforcement de la concurrence dans un segment limité mais crucial du marché national du transport aérien: la route entre le Pakistan et La Mecque (Arabie saoudite). Les recommandations de l'autorité de la concurrence ont été mises en œuvre par l'autorité de l'aviation civile et ont abouti à l'entrée sur le marché de quatre nouvelles compagnies aériennes et à la baisse du coût du voyage pour les consommateurs¹⁷.

II. L'interaction entre politiques de la concurrence et politiques de protection du consommateur

19. Les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur ont pour objectif final d'améliorer le bien-être du consommateur. Les *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* font le lien entre concurrence et protection du consommateur et disent ceci: «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.»¹⁸. Dans sa note sur l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la concurrence, le secrétariat souligne

¹⁶ TD/B/C.I/CLP/28.

¹⁷ World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest. Voir: <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (consulté le 22 avril 2014).

¹⁸ CNUCED, 2003, *Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur* (New York, publication des Nations Unies).

l'importance de la politique et du droit de la concurrence pour ce qui est 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»¹⁹. Dans certains pays, le bien-être du consommateur ou la protection de ses intérêts sont des objectifs exprès de la législation sur la concurrence, ainsi en Australie, en Inde, en Indonésie, au Japon, en Serbie, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Dans d'autres pays, tels que l'Afrique du Sud et le Canada, la législation va plus loin, puisqu'elle a pour objectifs la promotion et le maintien de la concurrence afin, notamment, d'«assurer au consommateur des prix compétitifs et un choix dans les produits»^{20, 21}. D'autres pays encore fixent leurs priorités en fonction du préjudice potentiel aux consommateurs. Par exemple, la Commission européenne indique qu'en appliquant l'article 82 [du Traité instituant la Communauté économique européenne] aux pratiques d'éviction des entreprises en position dominante, elle visera en particulier celles qui sont les plus préjudiciables aux consommateurs²². La Commission fédérale du commerce des États-Unis «promeut la concurrence dans les secteurs qui ont de fortes incidences sur les consommateurs, tels que la santé, l'immobilier, le pétrole et le gaz, la technologie et les biens de consommation»²³.

20. La concurrence incite les entreprises à proposer des produits et des services de qualité aux meilleurs prix. Grâce à elle, certaines préoccupations auxquelles les politiques de protection du consommateur s'efforcent de répondre, telles que la question des normes applicables aux produits et aux services, pourraient être réglées. Cela étant, à cause de la complexité croissante des produits et des services, de la part toujours plus grande des services dans la consommation totale des ménages, du développement et de la diffusion rapides des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des possibilités qu'elles offrent aux consommateurs, les marchés sont de plus en plus exposés aux pratiques frauduleuses et trompeuses²⁴, d'où la nécessité accrue pour les pays de se doter de politiques de protection du consommateur assorties de mécanismes destinés à compenser les imperfections du marché et à protéger les intérêts des consommateurs. Ces politiques veillent à ce que le consommateur soit correctement et suffisamment informé par la publicité et l'étiquetage, que les dispositions et les obligations contractuelles soient équitables et que les droits des consommateurs soient respectés. À travers les instruments mis en place dans le cadre de ces politiques, le choix des consommateurs renforce effectivement la concurrence et les entreprises comprennent que les pratiques trompeuses et dolosives ne seront pas impunies. Conscients de leurs droits, les consommateurs bien informés peuvent favoriser la concurrence en exerçant leur liberté de choix. Par exemple, certaines mesures de protection du consommateur adoptées par l'Union européenne, telle la Directive relative aux pratiques commerciales déloyales adoptée en 2005, visent à «renforcer la concurrence quant au fond et le véritable choix en abolissant les pratiques déloyales telles que la publicité trompeuse» et les pratiques commerciales agressives²⁵.

¹⁹ TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

²⁰ Canada, Ministère de la justice, loi sur la concurrence, 2010. Voir: <http://www.laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-34/index.html> (consulté le 22 avril 2014).

²¹ Afrique du Sud, *Competition Act*, 2000. Voir: <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (consulté le 22 avril 2014).

²² Commission européenne, 2009, Communication de la Commission: Orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article 82 du traité CE aux pratiques d'éviction abusive des entreprises dominantes, peut être consulté à l'adresse: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224(01)&from=FR) (consulté le 22 avril 2014).

²³ CNUCED, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

²⁴ OCDE, 2010, *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Paris.

²⁵ Contribution de la Commission européenne à la session IV sur l'interaction entre la politique de la concurrence et la politique à l'égard des consommateurs, 8 février, Forum mondial sur la concurrence. 21 et 22 février 2008.

La Directive a également pour objectif de faciliter la publicité transfrontalière dans l'Union européenne afin de renforcer la concurrence dans le commerce de détail.

21. Les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur se renforcent mutuellement dans la réalisation de leurs objectifs. Dans la vision traditionnelle, la politique de la concurrence agit du côté de l'offre et la politique de protection du consommateur, du côté de la demande. Toutefois, on reconnaît de plus en plus que ces deux politiques devraient être coordonnées, et le marché traité dans sa globalité et que les autorités de la concurrence et les autorités de la consommation devraient échanger leurs informations et coordonner leurs mesures d'application et de promotion. La décision de l'Autorité néerlandaise de la consommation et des marchés d'infliger une amende à une compagnie aérienne pour pratiques commerciales déloyales²⁶ est le cas où la loi sur la protection des consommateurs a été appliquée à la suite de plaintes déposées non seulement par des consommateurs mais aussi par des concurrents de la compagnie en question²⁷. Le droit de la consommation peut donc renforcer la concurrence en sanctionnant les pratiques commerciales déloyales. L'encadré 4 fournit un exemple de l'interaction entre les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur dans le secteur des soins de santé.

Encadré 4

Chili: Comparaison des prix dans le secteur des services médicaux

L'accord conclu entre le Sernac, l'autorité sanitaire et l'association des cliniques privées du Chili montre comment la politique de protection du consommateur sert la concurrence. L'objectif de l'accord, qui est entré en vigueur en juin 2013, est de veiller à ce que les cliniques informent les patients du coût des services médicaux avant le traitement afin qu'ils puissent comparer les prix de 20 catégories de services. Jusqu'alors, les patients recevaient seulement une estimation du coût total de leur traitement, et ne pouvaient absolument pas comparer les prix des différentes prestations prévues. Il est désormais possible d'éviter les facturations abusives.

C'est l'autorité de la concurrence qui a décelé ce dysfonctionnement à la suite d'une enquête sur le marché des cliniques privées. L'enquête a mis au jour des éléments indiquant qu'une clinique facturait des médicaments et des fournitures médicales à un prix excessif et a conclu que cet abus était rendu possible par le fait que les patients n'avaient pas les informations nécessaires pour faire leur choix. Ce dysfonctionnement pouvait être corrigé au moyen d'une règle applicable à tous les prestataires de soins qui ne pourraient plus réduire la liberté de choix des patients hospitalisés. L'autorité de la concurrence a remis cette étude et ses conclusions à l'autorité sanitaire qui a pris les mesures voulues. Cette affaire démontre la complémentarité des politiques de la concurrence et des politiques de protection du consommateur ainsi que le rôle de la coopération entre les autorités compétentes s'agissant de l'identification des mesures propres à corriger le mauvais fonctionnement d'un marché au profit des consommateurs.

Source: Contribution du Chili à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

²⁶ Lexology, 2013, Netherlands Consumer Authority imposes fine of EUR 370,000 on Ryanair.

Voir: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6b0efb3f-71ae-4aee-8497-0f990b5b6dc6>.

²⁷ Contribution des Pays-Bas à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, Genève, 8-10 juillet 2014.

22. La complémentarité des politiques de la concurrence et des politiques de défense du consommateur est de plus en plus importante sur les marchés de produits aujourd'hui complexes. Par exemple, la Commission fédérale du commerce et le Département de la justice des États-Unis ont eu recours aussi bien au droit de la concurrence qu'aux outils de protection du consommateur pour faire valoir les mérites de la concurrence sur le marché immobilier auprès des consommateurs. Des problèmes tant du côté de l'offre que du côté de la demande ont été réglés par la suppression des obstacles à la concurrence; grâce à l'application de la loi, la promotion de la concurrence et l'information, notamment sur la publicité mensongère relative aux crédits hypothécaires, les consommateurs ont pu prendre des décisions en connaissance de cause²⁸. Certains États sont dotés de mécanismes de contrôle spéciaux pour régler les problèmes de concurrence et de consommation sur certains marchés. Aux Pays-Bas, par exemple, l'Autorité de la consommation et des marchés a créé un service spécialisé – le Service de contrôle financier – qui est chargé de surveiller la concurrence dans le secteur financier; ce service réalise des études et publie des recommandations en vue de protéger et de promouvoir la concurrence. Les études concernant les comparateurs de prix en ligne des produits d'épargne, les risques concurrentiels sur le marché du financement immobilier, les prix des produits financiers, les obstacles sur le marché bancaire de détail et sur le marché hypothécaire néerlandais ont permis de mieux comprendre les problèmes de concurrence susceptibles de porter préjudice aux consommateurs²⁹. L'encadré 5 illustre comment les recours dont les consommateurs disposent favorisent la concurrence sur les marchés.

Encadré 5

Australie: L'application du droit de la consommation contre la publicité mensongère

La Commission australienne de la concurrence et de la consommation a reproché à Apple d'avoir indiqué dans la campagne publicitaire qu'il a menée en Australie pour promouvoir le nouvel iPad que l'appareil se connectait au réseau 4G du pays. Or, une incompatibilité technique rendait cette connexion impossible. L'affaire a été tranchée en juin 2012 par la Cour fédérale qui a ordonné à Apple d'informer les consommateurs que l'appareil ne pouvait pas se connecter au réseau 4G du pays et qui lui a infligé une amende pour publicité trompeuse. Cette affaire, qui relevait du droit de la consommation, a eu des répercussions sur la concurrence car Samsung, le concurrent de Apple, vend des tablettes qui sont compatibles avec les réseaux 4G australiens.

Source: R. Sims (2012). Exploring the possibility of coordinating competition and consumer policy. Présenté lors du septième Forum international de Séoul sur la concurrence. 4 septembre.

23. Les politiques de protection du consommateur ont pour objectif de veiller à ce que le consommateur soit bien informé pour pouvoir prendre des décisions rationnelles et ainsi exercer sa liberté de choix et stimuler la concurrence. Toutefois, selon les économistes comportementalistes, les choix des consommateurs présenteraient des biais – biais liés à la surabondance de choix, biais de représentativité (la valeur visible est un indicateur de la valeur cachée), effets de cadrage (telle l'utilité relative), biais de statu quo, biais de préférence pour le présent (tel le biais de projection) et biais dus à l'excès d'optimisme et à l'aversion pour la perte. Ces biais comportementaux ont des implications tant pour les politiques de la concurrence que pour les politiques de protection du consommateur. Ils font

²⁸ Contribution des États-Unis à la session IV sur l'interaction entre la politique de la concurrence et la politique à l'égard des consommateurs, 16 janvier, Forum mondial sur la concurrence. 21 et 22 février 2008.

²⁹ Contribution des Pays-Bas, 17 février 2014, table ronde de l'OCDE sur le rôle de la concurrence dans la protection des consommateurs de services financiers. Février 2014.

ressortir le rôle des consommateurs dans la vivacité de la concurrence sur les marchés et dans l'utilisation de ces marchés en faveur du bien-être desdits consommateurs³⁰. En conséquence, du côté de la demande, les politiques doivent veiller à ce que les consommateurs puissent accéder à l'information dont ils ont besoin et l'évaluer afin de prendre des décisions en connaissance de cause. L'application du droit de la consommation, les études de marché et une communication efficace visant à «débiaiser» les consommateurs sont considérés comme les meilleurs outils pour corriger les biais comportementaux³¹. Toutefois, la politique de protection du consommateur n'est pas suffisante. Du côté de l'offre, les entreprises peuvent tenter d'exploiter ces biais comportementaux et opter pour des pratiques abusives ou anticoncurrentielles. C'est pourquoi, le droit et la politique tant de la concurrence que de la protection du consommateur doivent être utilisés pour répondre aux problèmes causés par les biais dans les décisions du consommateur.

24. Il peut également y avoir des tensions entre concurrence et bien-être des consommateurs. Une concurrence acharnée peut en effet amener une entreprise à adopter des comportements non éthiques voire délictueux pour obtenir un avantage compétitif sur ses concurrents. C'est la volonté d'obtenir un tel avantage qui a été le moteur des risques pris par les institutions financières surendettées à l'origine de la crise financière de 2008³². Il peut exister des situations où la concurrence ne sert pas les intérêts du consommateur ainsi en cas d'externalités (biens environnementaux notamment), d'utilisation de ressources foncières communes (pêcheries, par exemple) et de biens publics. Dans ces cas, la réglementation publique est nécessaire pour que les objectifs en matière de protection des intérêts du consommateur soient réalisés³³.

25. Bien que les deux politiques soient complémentaires, il peut arriver que la politique de la concurrence pose de nouveaux problèmes du point de vue des consommateurs et que les politiques de protection du consommateur aient des incidences sur la concurrence. L'OCDE fournit quelques exemples de situations de ce type³⁴. Par exemple, la libéralisation financière, la déréglementation des services publics et la libéralisation des services professionnels peuvent créer de nouvelles difficultés pour les consommateurs. L'exposition à une concurrence accrue peut modifier les motivations des acteurs du marché d'une manière qui est susceptible de nuire aux consommateurs. Sur des marchés qui ont été libéralisés récemment, les entreprises concernées peuvent chercher à rendre leurs consommateurs captifs en faisant en sorte que le passage à la concurrence soit plus difficile ou plus coûteux, tandis que les nouveaux arrivants sur le marché peuvent adopter des pratiques commerciales agressives pour gagner des parts de marchés. L'Autorité néerlandaise de la consommation et des marchés, par exemple, a infligé une amende à un nouveau fournisseur d'énergie qui a opté pour une stratégie agressive en menant une campagne de démarchage fondée sur des arguments trompeurs³⁵. Dans de telles

³⁰ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Office of Fair Trading, 2010, What does behavioural economics mean for competition policy? Voir: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1224.pdf (consulté le 22 avril 2014).

³¹ Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos, 2013, Behavioural economics and competition policy. Voir: <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11586> (consulté le 22 avril 2014).

³² M. E. Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 1, No. 1 (février 2013).

³³ CNUCED, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

³⁴ OCDE, 2008, The interface between competition and consumer policies, Global Forum on Competition.

³⁵ The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2011, Consumer authority penalizes Greenchoice for misleading doorstep selling. Voir: <https://www.acm.nl/en/publications/>

circonstances, il convient d'associer les objectifs à court terme et les stratégies à long terme au profit du consommateur. L'application du droit de la consommation peut servir les consommateurs à court terme, en mettant fin aux pratiques commerciales déloyales, mais, si les mesures sont trop strictes, les nouveaux acteurs du marché risquent de s'en retirer au détriment de l'objectif à long terme qui est de rendre les marchés plus concurrentiels et plus profitables pour les consommateurs³⁶. Par exemple, les normes obligatoires applicables aux produits ou l'interdiction de la publicité comparative peuvent exclure les nouveaux entrants et les produits à bas coût³⁷. Les exigences en matière de transparence des prix profitent aux consommateurs mais facilitent aussi la collusion entre les entreprises. Il est essentiel de trouver le bon équilibre entre les objectifs à court terme et les objectifs à long terme.

26. Une manière d'éviter les tensions entre les politiques de la concurrence et les politiques de protection des consommateurs est de veiller à ce qu'elles soient coordonnées de manière à ce qu'elles s'attaquent d'une façon cohérente aux problèmes qui se posent sur le marché et à ce qu'elles choisissent les outils les plus appropriés. Les moyens de renforcer les avantages du consommateur en coordonnant les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur sont examinés au chapitre suivant.

III. Utiliser la politique de la concurrence pour renforcer les avantages du consommateur

A. Coordination entre les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur

27. Il est nécessaire de coordonner les politiques afin de s'attaquer aux causes du mauvais fonctionnement des marchés et de choisir la bonne combinaison de mesures à cette fin. Indépendamment de l'environnement institutionnel chargé de l'application des politiques de la concurrence et des politiques de protection du consommateur, une manière de faire en sorte que cette coordination soit fructueuse est d'axer le droit de la concurrence et les activités de promotion et d'application des mesures de protection des consommateurs sur les consommateurs. L'application du droit de la concurrence peut être associée à des mesures d'autonomisation du consommateur. Les solutions volontaires ainsi que la sensibilisation des entreprises et des consommateurs peuvent venir compléter les efforts déployés en matière d'application des lois. En outre, les médias sociaux et les outils de communication peuvent également être utilisés pour former les consommateurs, notamment sur les marchés réglementés, afin de les aider à changer de fournisseurs³⁸.

28. Une concurrence accrue n'améliore pas forcément la situation des consommateurs sur des marchés où ces consommateurs ne prennent pas leurs décisions en connaissance de cause ou ne changent pas de fournisseurs. Il peut arriver que les entreprises n'aient pas suffisamment de motifs pour réagir à la concurrence en améliorant la qualité de leurs produits et services et qu'elles préfèrent adopter des systèmes de tarification complexes qui rendent les comparaisons plus difficiles ou opter pour une publicité trompeuse. Le marché des cartes de crédit, par exemple, est un secteur où ce type de pratique risque d'augmenter

publication/7460/Consumer-Authority-penalises-Greenchoice-for-misleading--doorstep-selling/ (consulté le 22 avril 2014).

³⁶ Contribution des Pays-Bas à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, Genève, 8-10 juillet 2014.

³⁷ OCDE, 2008, L'interaction entre la politique de la concurrence et la politique à l'égard des consommateurs, Forum mondial sur la concurrence.

³⁸ C. Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 mai.

avec le nombre de concurrents³⁹. Il faut faire face à ces situations en assurant une meilleure coordination des politiques. Les études de marché peuvent éclaircir les problèmes de concurrence et de consommation qui se posent sur tel ou tel marché et contribuer à y trouver des solutions. Le droit de la concurrence, associé à la sensibilisation des consommateurs, peut amener les consommateurs à faire des choix judicieux et les entreprises à s'abstenir des pratiques déloyales et des abus de position dominante. L'encadré 4 au précédent chapitre donne un exemple de coordination entre les autorités de la concurrence et les autorités de la consommation.

29. Le marché des transferts de fonds est un secteur où la coordination des politiques est essentielle et où le niveau de concurrence est un élément déterminant du prix. La baisse du montant des commissions entraîne une hausse des envois de fonds et contribue ainsi à donner accès au système financier structuré à ceux, notamment dans les pays en développement et dans les pays les moins développés, qui en étaient jusqu'alors exclus. Par exemple, comme le secrétariat l'indique dans sa note sur la protection des consommateurs et la politique de concurrence, celle-ci fait baisser le prix des envois de fonds provenant des pays du G-8⁴⁰. Toutefois, les deux catégories de politiques sont nécessaires pour améliorer le bien-être des consommateurs dans ce domaine. La politique de la concurrence doit notamment faciliter l'entrée sur le marché pour les institutions financières et limiter les accords exclusifs entre les sociétés transferts d'argent et les agents, cependant que les politiques de protection du consommateur doivent mettre l'accent sur les activités de sensibilisation afin que ceux qui envoient des fonds soient mieux informés, ce qui renforcerait la concurrence. Dans certains cas, les deux types de politiques doivent être complétés par des cadres réglementaires appropriés. Comme le dit la CNUCED dans le *Rapport 2012 sur les pays les moins avancés*: «La promotion de la concurrence se heurte à certains problèmes d'ordre réglementaire, à savoir la nécessité de garantir la fiabilité et l'intégrité des systèmes de transfert et la nécessité d'éviter que le système ne soit utilisé à mauvais escient (pour le blanchiment d'argent, par exemple), raison pour laquelle seuls les établissements de services financiers réglementés sont généralement habilités à effectuer des opérations de virement.»⁴¹.

30. Une nouvelle tendance se fait jour: le regroupement des activités d'application du droit de la concurrence et du droit de la consommation au sein d'une seule institution afin de créer des synergies entre les deux fonctions. Par exemple, l'Autorité néerlandaise de la consommation et des marchés, créée en avril 2013, est le fruit d'un regroupement de l'Autorité de la consommation, de l'Autorité indépendante des postes et des télécommunications et de l'Autorité de la concurrence. Elle a pour objectif premier de renforcer le bien-être des consommateurs et pour mission de donner aux entreprises et aux consommateurs davantage de possibilités. La Commission australienne de la concurrence et de la consommation, la nouvelle Autorité de la concurrence et des marchés du Royaume-Uni et la Commission fédérale du commerce des États-Unis constituent d'autres exemples d'autorités dotées de responsabilités en matière d'application du droit de la concurrence et du droit de la consommation.

31. Dans les pays où la concurrence et la protection des consommateurs sont confiées à des autorités distinctes, il existe d'autres mécanismes de coopération. En 2012, au Brésil, le CADE et l'Agence nationale de la consommation (Senacon) ont signé un accord de coopération technique en vue d'échanger des informations et de mener des actions communes pour renforcer la protection des consommateurs et lutter efficacement contre

³⁹ M. E. Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(1).

⁴⁰ TD/B/C.I/EM/2.

⁴¹ CNUCED, 2012, *Rapport 2012 sur les pays les moins avancés: Mettre à profit les envois de fonds et les compétences des diasporas pour renforcer les capacités productives* (Genève, publication des Nations Unies).

les infractions aux droits de la concurrence qui portent préjudice à ces derniers. Dans ce cadre, le CADE fournit des informations extraites d'études sectorielles sur des questions de concurrence ayant des répercussions sur les consommateurs, informe la Senacon de ses décisions dans les affaires de concurrence pertinentes aux activités de celle-ci et fournit également des informations sur des fusions susceptibles de nuire aux intérêts des consommateurs. À son tour, la Senacon fournit des informations au CADE à la demande de celui-ci, intervient à ses côtés afin d'établir les responsabilités et faire respecter les obligations d'entreprises qui ont déjà fait l'objet d'une enquête et été condamnées pour pratiques anticoncurrentielles ayant des répercussions à l'échelle du pays; enfin, elle informe le CADE de toute pratique anticoncurrentielle⁴².

B. Cohérence entre les politiques de la concurrence, les politiques de protection du consommateur et les politiques en matière de réglementation

32. Pour améliorer le bien-être du consommateur et l'efficacité économique, les politiques de la concurrence, les politiques de protection du consommateur et les politiques réglementaires doivent être cohérentes. Vickers et Yarrow soulignent l'importance des politiques de la concurrence et des politiques réglementaires pour renforcer l'efficacité après une privatisation et, à cet égard, font valoir que, sur des marchés de produits compétitifs, c'est la concurrence et non la propriété qui est essentielle. Dans les secteurs caractérisés par des monopoles naturels, le principal facteur d'efficacité est la politique réglementaire. Par exemple, les privatisations au Royaume-Uni montrent que l'entrée sur le marché n'est pas toujours à elle seule une garantie de concurrence effective et que la réglementation peut être un complément souhaitable⁴³. De la même manière, le Président de la Commission australienne de la concurrence et de la consommation a déclaré que «la déréglementation ne signifie jamais qu'il n'y a pas de réglementation... Lorsqu'un secteur est déréglementé, il est d'autant plus nécessaire d'adopter des règles de concurrence de portée nationale, rigoureuses et efficaces.»⁴⁴.

33. Au Brésil, en 1997, la privatisation du fournisseur de services de télécommunication Telebrás et la création de l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (Anatel) ont amélioré l'accès des consommateurs aux services. Cette réforme structurelle avait pour but de favoriser l'accès universel aux services et de stimuler la concurrence et le développement technologique. À la suite de la privatisation, le nombre de téléphones mobiles par 100 habitants est passé de 2,7 en 1996 à 99,9 en 2006, puis à 268,3 en 2013⁴⁵. L'encadré 6 fournit un autre exemple dans lequel l'application de la politique de la concurrence et d'une réglementation économique judicieuse dans les secteurs libéralisés a profité aux consommateurs à long terme.

⁴² Contribution du Brésil à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, Genève, 8-10 juillet 2014.

⁴³ J. Vickers et G. Yarrow, 1991, *Economic Perspectives on Privatization*, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2).

⁴⁴ R. Sims, 2013, *Driving prosperity through effective competition*, présenté au Mexico Forum, Mexico City, 8 janvier.

⁴⁵ Contribution du Brésil à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

Encadré 6**Australie: L'utilité de la politique nationale de la concurrence pour les consommateurs sur les marchés déréglementés**

Dans le cadre de sa politique nationale de la concurrence, élaborée en 1995, l'Australie a entrepris des réformes qui ont touché l'ensemble de son économie. Cette initiative, qui visait les services d'intérêt public précédemment détenus par l'État en vue d'une privatisation et d'une déréglementation, comportait trois grands volets: le réexamen et la réforme de toutes les règles limitant la concurrence; la réforme structurelle des monopoles publics en vue de faciliter la concurrence; et l'accès de tiers à certaines activités essentielles pour la concurrence. Les consommateurs en ont tiré les avantages ci-après:

- a) Dans le secteur de l'électricité, les prix réels moyens ont reculé de 19 % entre le début des années 1990 et 2004;
- b) Dans le secteur des télécommunications, les charges moyennes ont reculé de 29 % pour les entreprises et de 17 % pour les ménages entre 1996 et 2003;
- c) Les tarifs du fret ferroviaire ont sensiblement diminué dans la deuxième moitié des années 1990, allant d'une baisse de 8 % pour le blé jusqu'à 42 % pour certains transports de charbon.

De plus, après la déréglementation de 2000, le prix de détail moyen du lait a reculé de 5 % en valeur réelle, malgré un prélèvement de 11 % par litre pour venir en aide aux producteurs de lait dans la phase de transition.

Source: R. Sims (2013). Driving prosperity through effective competition. Présenté au Mexico Forum, Mexico, 8 janvier.

34. Cseres (2008) estime que l'ouverture de marchés monopolistiques, tels que les marchés de l'électricité, du gaz et des télécommunications, à une concurrence accrue n'a pas encore apporté aux consommateurs les avantages attendus. Il attribue cette situation à l'absence soit de réglementations appropriées soit de pouvoirs réglementaires suffisants dans certains cas, et dans d'autres à des défaillances du côté de la demande (par exemple, asymétries d'information, complexité des choix, niveau élevé des coûts de recherche et de transfert et imperfection des processus de prise de décisions). Cseres insiste donc sur l'importance de la cohérence et de la coordination des politiques de la concurrence, des politiques de protection du consommateur et de la réglementation⁴⁶. La libéralisation du marché des télécommunications hongrois, par exemple, démontre l'importance de la complémentarité des politiques pour obtenir les résultats espérés en faveur des consommateurs. En raison de l'introduction tardive de règles sectorielles et de l'insuffisance du pouvoir de répression, dus au fait que le régulateur hongrois a retardé l'ouverture à la concurrence et permis à l'entreprise concernée de conserver sa position dominante, les autorités ont relevé un abus de position dominante et des pratiques dolosives de la part de l'entreprise en question. L'autorité de la concurrence a plaidé en faveur de la concurrence et de la protection des consommateurs auprès d'autres agences gouvernementales. Toutefois il n'existait aucun mécanisme pour aider les consommateurs à s'adresser à de nouveaux fournisseurs et ils n'ont pas pris l'initiative d'effectuer ce transfert eux-mêmes. La concurrence ne s'est donc pas améliorée sur ce marché et l'entreprise n'a pas été incitée à offrir de meilleures conditions à ses clients. Il existe également des situations où la libéralisation d'un marché n'apporte pas nécessairement aux consommateurs les avantages espérés; les gouvernements peuvent alors recourir à la réglementation, comme illustré dans l'encadré 7.

⁴⁶ K. J. Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

Encadré 7**Pays-Bas: La libéralisation ne profite pas toujours aux consommateurs**

Aux Pays-Bas, après la déréglementation du secteur des taxis en 2000, le nombre de taxis a augmenté de 16 000 en 2000 à 23 000 en 2002 et à 45 000 en 2009. Or, cette augmentation ne s'est pas accompagnée d'une baisse des tarifs. Au contraire, ceux-ci ont progressé de 25 % pendant cette période, alors que la qualité du service baissait en raison de l'âpreté de la concurrence. Les clients étaient abordés d'une façon agressive et les stations de taxi étaient devenues des lieux relativement dangereux en raison des conflits entre chauffeurs. En 2011, une nouvelle loi a été adoptée imposant à chaque chauffeur de taxi de s'enregistrer auprès de l'autorité compétente.

Source: Contribution des Pays-Bas à la table ronde de la CNUCED sur l'utilité de la politique de la concurrence pour les consommateurs, quatorzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. Genève, 8-10 juillet 2014.

35. Même lorsque la concurrence existe, que les cadres réglementaires appropriés sont en place et que les consommateurs sont informés sur les produits et les services, les consommateurs ne font pas toujours les meilleurs choix; en cause notamment les coûts de transfert et la complexité des produits et des tarifs. Par coûts de transfert, on entend le coût en temps et les coûts financiers, les coûts liés à la compatibilité – notamment dans les secteurs intensifs en technologie –, les coûts d'apprentissage, les coûts de transfert contractuel (programmes de fidélisation des compagnies aériennes, par exemple), les coûts de recherche qui supposent du temps et des efforts, les coûts liés aux incertitudes et les coûts psychologiques, comme dans les services médicaux⁴⁷. Les coûts de transfert peuvent empêcher les consommateurs d'obtenir les résultats optimaux et surviennent lorsque les coûts de transaction et d'apprentissage ou les coûts pécuniaires sont supportés par les utilisateurs qui changent de fournisseurs⁴⁸. L'OCDE note le faible taux de transfert dans le secteur bancaire qu'elle attribue au niveau élevé et à l'opacité des coûts qu'il suppose⁴⁹, à cela s'ajoutent les asymétries d'information, en particulier sur les marchés du crédit et des cartes de crédit.

36. Les coûts de transfert ont des incidences aussi bien sur la concurrence que sur les consommateurs. C'est pourquoi les gouvernements et les régulateurs doivent les comprendre afin d'être en mesure de promouvoir la concurrence efficacement. Là où ces coûts nuisent à la concurrence et augmentent le niveau moyen des prix au détriment des consommateurs, les autorités de la concurrence et les régulateurs sectoriels peuvent prendre les mesures nécessaires pour réduire ou éliminer le préjudice causé. Les analystes ont souligné l'importance qu'il y a de comprendre les coûts de transfert dans le contexte de la progression des technologies de l'information. Shapiro et Varian (1999) indiquent que, faute de savoir repérer, mesurer et comprendre les coûts de transfert et élaborer des stratégies en conséquence, il est impossible de soutenir la concurrence dans l'économie de l'information⁵⁰. Les entreprises ne sont pas les seules à devoir savoir ce que sont les coûts de transfert et les comprendre.

⁴⁷ United Kingdom, Office of Fair Trading, 2003, Switching Costs, Economic Discussion Paper 5. Voir: http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/comp_policy/oft655.pdf (consulté le 22 avril 2014).

⁴⁸ P. Klemperer, 2005, Switching costs, *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Voir: <http://www.paulklemperer.org/> (consulté le 22 avril 2014).

⁴⁹ OCDE, 2014, Role of Competition in Financial Consumer Protection, Competition Committee, 26 février.

⁵⁰ C. Shapiro et H. R. Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

37. La libéralisation du marché de l'électricité aux Pays-Bas montre qu'il ne suffit pas d'informer le consommateur des solutions à sa disposition pour atteindre un taux suffisant de transfert vers de nouveaux fournisseurs de service. Entre juillet 2004, date de la libéralisation du marché de l'électricité, et novembre 2007, 14 % seulement des consommateurs avaient changé de fournisseur. Parmi les obstacles au transfert, on peut citer les obstacles d'ordre administratif ainsi que le temps et les coûts liés à l'obtention d'informations comparables permettant de prendre une décision⁵¹. Le Gouvernement néerlandais et le secteur de l'électricité ont fourni des informations comparatives en ligne aux consommateurs. La surabondance d'informations peut néanmoins être contreproductive et même source de confusion pour le consommateur, et donc freiner les transferts. C'est pourquoi l'information devrait être accessible et gérable. Des exemples comme celui-ci confortent l'idée selon laquelle la coordination et la cohérence des politiques de la concurrence, des politiques de protection des consommateurs et des politiques réglementaires sont essentielles.

C. Autonomisation des consommateurs

38. Les gouvernements reconnaissent le rôle que des consommateurs bien informés peuvent jouer en tant que moteur de l'innovation, de la productivité et de la concurrence. Pour stimuler la concurrence, les consommateurs ont besoin d'informations objectives, transparentes et faciles à obtenir et à traiter afin de prendre les décisions rationnelles qui répondent le mieux à leurs besoins et à leurs intérêts. Dans ce contexte, le renforcement de la position du consommateur est plus important sur les marchés d'aujourd'hui qui proposent des produits et services nouveaux et toujours plus complexes⁵². Pour donner davantage de pouvoir aux consommateurs, on peut miser sur l'éducation ou encore faciliter leur accès à l'information et améliorer leur capacité d'évaluer cette information correctement pour prendre des décisions optimales. La responsabilisation des consommateurs sur les marchés offrant des produits relativement complexes peut être plus efficace que des actions d'ordre réglementaire. L'expérience acquise par l'autorité néerlandaise montre que les problèmes qui se posent sur les marchés financiers sont souvent plus facilement réglés en responsabilisant les consommateurs qu'en imposant des règles sur les produits ou d'autres types de règles⁵³. Le recours à des formateurs peut se révéler utile sur des marchés tels que celui de l'énergie et des services financiers où le fait de changer de fournisseur pourrait permettre aux consommateurs de réaliser des économies et renforcer la concurrence entre fournisseurs⁵⁴.

39. Les autorités de la concurrence peuvent contribuer à renforcer la position du consommateur en organisant des actions de sensibilisation en coordination avec d'autres agences gouvernementales. C'est ainsi par exemple que le Conseil de la concurrence de la République de Moldova a coopéré avec l'autorité de réglementation des télécommunications pour fournir aux clients des informations utiles sur les prestations et les tarifs du marché d'Internet⁵⁵. D'autres agences gouvernementales interviennent également pour remédier au manque d'information. Depuis juillet 2008, la Commission australienne

⁵¹ K. J. Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

⁵² OCDE, 2010, *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Paris.

⁵³ Contribution des Pays-Bas, 17 février 2014, table ronde de l'OCDE sur le rôle de la concurrence dans la protection des consommateurs de produits financiers. Février 2014.

⁵⁴ C. Fonteijn, 2013, exposé à l'occasion de la Journée européenne des consommateurs et de la concurrence, Dublin, 24 mai.

⁵⁵ World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest. Voir: <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (consulté le 22 avril 2014).

de l'investissement et des valeurs mobilières est chargée de renforcer les compétences financières. Sur le plan réglementaire, elle a notamment pour mandat de protéger le consommateur contre les comportements déloyaux et illicites dans les services financiers et le crédit à la consommation; à cet effet, elle a créé un site Web qui vise à informer le public et lui permettre de prendre les meilleures décisions financières possibles.

IV. Questions à débattre

40. Les questions ci-après pourraient être examinées lors du débat:

a) Quelle est l'importance de l'indépendance des autorités de la concurrence et des autorités de la consommation pour l'efficacité de l'application et de la promotion des politiques correspondantes en faveur des consommateurs et la prévention du risque de mainmise sur ces mêmes consommateurs?

b) La libéralisation et la déréglementation de marchés anciennement monopolistiques suffisent-elles à réveiller la concurrence et à garantir que les consommateurs exercent leur liberté de choix et bénéficient des politiques en leur faveur? Quelles sont les politiques et les mesures à adopter pour que les consommateurs bénéficient des résultats positifs attendus de la libéralisation?

c) Comment rendre cohérentes la concurrence, la protection du consommateur et la réglementation afin de promouvoir et de protéger les intérêts des consommateurs? Quel rôle les autorités de la concurrence peuvent-elles jouer en ce sens?

d) Comment peut-on coordonner au mieux les politiques de la concurrence et les politiques de protection du consommateur pour améliorer le bien-être de ce dernier? Quels sont les avantages et les inconvénients d'avoir une seule autorité chargée de faire appliquer à la fois le droit de la concurrence et le droit de la consommation? Comment la coordination des politiques est-elle menée à bien par des autorités distinctes – concurrence et protection des consommateurs? La structure institutionnelle est-elle déterminante pour la coordination des politiques?
