



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/EM.17/3
20 août 2001

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base

Réunion d'experts sur les intérêts des consommateurs,
la compétitivité, la concurrence et le développement

Genève, 17-19 octobre 2001

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**PROTECTION DU CONSOMMATEUR, CONCURRENCE, COMPÉTITIVITÉ
ET DÉVELOPPEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

On trouvera dans la présente note un examen de différentes questions relatives à la protection du consommateur, à la concurrence et à la compétitivité, considérées dans une optique nationale et internationale. Ces questions concernent, notamment, les nouvelles dimensions de la protection des consommateurs, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, du fait des conséquences de la mondialisation et de la libéralisation – privatisation d'entreprises de services publics, déréglementation et intensification de la concurrence, représentation des consommateurs, accès des consommateurs aux services financiers – ainsi que le renforcement des capacités pour l'élaboration et l'application de réglementations. Sont également abordées des questions relatives à la coopération internationale pour l'application de mesures de protection du consommateur.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	3
Chapitre I: MONDIALISATION, CONCURRENCE, COMPÉTITIVITÉ ET PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	3
1.1 Concurrence mondiale et protection du consommateur	3
1.2. Concurrence et compétitivité.....	5
1.3 Marchés sans frontières, concurrence et protection du consommateur	7
Chapitre II: DROIT NATIONAL ET POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE, DÉRÉGLEMENTATION ET PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	8
2.1 Incidences de la déréglementation et de l'intensification de la concurrence sur les consommateurs	8
2.2 Incidences sur les consommateurs de la privatisation d'entreprises de services publics	11
2.3 Concurrence et accès des consommateurs aux services financiers	12
Chapitre III: ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION ET SON APPLICATION.....	13
3.1 Rôle des gouvernements, des entreprises et des organisations de consommateurs	13
3.2 Coopération internationale	14
3.3 Activités de suivi au niveau international	14
Bibliographie	15

AVANT-PROPOS

1. À sa dixième session, la Conférence a demandé que la CNUCED renforce «la capacité des institutions publiques des pays en développement chargées des questions de concurrence et de protection du consommateur et les [aide] à former le public et les représentants du secteur privé dans ce domaine» (Plan d'action, par. 141). La quatrième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (25-29 septembre 2000) a décidé, dans sa résolution, que la CNUCED devrait:

- «a) Aider les autorités publiques à promouvoir la concurrence et la protection des consommateurs, ainsi qu'à éduquer le public et les représentants de l'État et du secteur privé dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence;»
- «c) Étudier la possibilité de proclamer une Journée mondiale des Nations Unies pour la concurrence et la protection des consommateurs, qui permettrait de faire connaître les avantages de la politique de concurrence pour les consommateurs et d'informer le grand public.»

2. En outre, la Conférence a invité la CNUCED à «envisager ... de convoquer une réunion d'experts sur la politique en faveur des consommateurs, distincte du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence».

3. En tenant compte des actuels Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (A/C.2/54/L.24), la Réunion d'experts examinera les nouvelles dimensions de la protection du consommateur, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, induites par la mondialisation et la libéralisation. À cette fin, les participants seront saisis des conclusions et recommandations de quatre réunions régionales récentes: Cartagène (Colombie, 23-25 juillet 2001); Accra (Ghana, 20 et 21 août 2001); Goa (Inde, 10 et 11 septembre 2001); et Bishkek (Kirghizistan, 1^{er} et 2 octobre 2001).

Chapitre I

MONDIALISATION, CONCURRENCE, COMPÉTITIVITÉ ET PROTECTION DU CONSOMMATEUR

1.1 Concurrence mondiale et protection du consommateur

4. La «mondialisation», qui est étroitement associée au processus de libéralisation, est désormais au cœur de toutes les discussions sur le développement, les marchés, la concurrence, la politique en faveur des consommateurs et l'environnement impulsée par les progrès technologiques et la diminution des coûts de transport, la mondialisation a intensifié l'interdépendance des pays. De plus, la circulation internationale à grande échelle de marchandises, de services, de capitaux, de personnes et d'informations a favorisé la diffusion de la technologie et des idées et entraîné une évolution des valeurs mondiales ainsi que l'élaboration d'un ensemble complexe d'accords, de traités et de normes de portée mondiale. En matière d'offre, l'indicateur le plus évident de l'impact de la mondialisation est sans doute l'importance croissante des sociétés transnationales (STN). Pour ce qui est de la demande, le marché des biens

et services devient rapidement un marché sans frontières et la compétitivité est de plus en plus déterminée par des facteurs tels que la qualité et la capacité d'innover, d'assurer des livraisons rapides et de s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

5. La mondialisation peut avoir des effets positifs en encourageant la concurrence et en élargissant le choix des consommateurs du point de vue de la qualité et du service. Elle peut toutefois aussi être associée à des comportements anticoncurrentiels ou susciter de nouvelles formes de comportement de ce type et être ainsi préjudiciable aux intérêts des consommateurs.

6. Il existe un consensus croissant pour estimer qu'une condition préalable à un développement durable est l'existence de marchés fonctionnant de façon harmonieuse. Récemment encore, on s'attachait surtout à éliminer les obstacles aux forces du marché, en accordant relativement peu d'attention aux aspects sociaux. Si dans de nombreux pays, la situation des consommateurs s'est améliorée, le passage à l'économie de marché et la libéralisation économique ont aussi engendré des problèmes sociaux inattendus. Dans le cadre des réformes économiques mises en œuvre à partir des années 80 dans beaucoup de pays, on ne s'est guère préoccupé des conséquences que pouvaient avoir ces réformes pour les consommateurs. Il est désormais de plus en plus reconnu que pour profiter de l'intégration dans l'économie mondiale tout en réduisant ou en éliminant les incidences négatives, les pays en développement ont besoin à la fois de marchés efficaces et d'une capacité avérée de «gouvernance commerciale». Cela est particulièrement vrai pour les pays dont l'économie est plus ouverte au commerce et aux marchés financiers internationaux.

7. Le droit et la politique de la concurrence s'intéressent avant tout aux comportements de domination des marchés des entreprises – notamment par le biais d'ententes sur les prix ou sur la répartition des marchés – aux abus des grandes entreprises en position de force, et au contrôle des fusions. L'objectif principal est de promouvoir la concurrence en tant que contribution à la création de marchés sensibles aux besoins des consommateurs, à une répartition efficace des ressources dans l'économie et à une production efficiente assortie d'incitations à l'innovation. Il en résulte le meilleur choix possible de qualité, les prix les plus bas et un approvisionnement adéquat des consommateurs, pour le plus grand profit de ceux-ci. Une répartition et une utilisation efficaces des ressources encouragent également des gains de compétitivité qui favorisent sensiblement la croissance et le développement. Beaucoup d'analyses montrent que la concurrence est un élément essentiel du renforcement et du maintien de la compétitivité d'une économie¹.

¹ Dans une étude présentant une grande enquête sur l'activité internationale des entreprises industrielles, Porter (1990) constate que ce sont les entreprises qui sont confrontées à une vigoureuse concurrence intérieure qui obtiennent les meilleurs résultats sur les marchés internationaux. Des travaux plus récents du même auteur (2000), montrent que, au Japon, seules les industries soumises à une forte concurrence intérieure restent compétitives sur les marchés internationaux dans le contexte de l'actuelle récession que connaît le pays – il s'agit, par exemple, de producteurs de biens de consommation tels que appareils-photo, automobiles et matériels audio.

8. La théorie économique classique nous dit également que la concurrence fonctionne le mieux et produit les résultats escomptés lorsque le marché est relativement exempt de distorsions². Dans la plupart des pays en développement, les conditions d'une concurrence parfaite sont loin d'être remplies et les bienfaits d'un renforcement de l'efficacité économique ne se traduisent pas nécessairement toujours par un gain pour les consommateurs. La corrélation entre une plus grande compétitivité et le développement apparaît ainsi plus floue. Par exemple, l'expérience de nombreux pays en développement a conduit à s'interroger sur les incidences positives pour les consommateurs et pour le développement d'un renforcement de la concurrence résultant de la libéralisation du commerce et de l'investissement et de la privatisation³.

1.2 Concurrence et compétitivité

9. La notion de compétitivité peut être envisagée à deux niveaux: au niveau de l'entreprise et au niveau de l'économie dans son ensemble. Au niveau de l'entreprise, la compétitivité est la capacité de produire des biens et services de la qualité voulue, à un prix correct et au bon moment; cela signifie répondre aux besoins des consommateurs plus efficacement que d'autres entreprises. Dans une économie internationale libéralisée et mondialisée, la compétitivité des entreprises et des industries passe par l'innovation et la flexibilité nécessaires pour s'adapter à l'évolution constante des conditions du marché. L'amélioration continue des produits, des procédés, des technologies et de l'organisation est ainsi devenue la clef du maintien de la compétitivité dans une économie mondialisée.

10. La nécessité d'innover en permanence impose de disposer de capacités de production, de connaissances et de ressources financières d'une ampleur telle que cela a des répercussions sur la taille optimale des entreprises. D'où un grave dilemme pour les petites économies. Si les entreprises des pays à petite économie doivent croître pour devenir compétitives, quelles en sont les conséquences pour l'économie locale du point de vue de la dimension des entreprises et de l'éventuelle apparition de tendances monopolistiques? Cela signifie-t-il que ces entreprises deviennent trop grandes dans une petite économie? Dans ce cas, faut-il les encourager à mener des stratégies agressives de conquête des marchés extérieurs, et dans l'affirmative, est-ce que le prix de la concentration intérieure est acceptable et est-ce que cela se fera au détriment du consommateur? Si l'on empêche les entreprises de devenir trop grandes ou de passer des accords avec d'autres entreprises, les responsables politiques et les consommateurs sont-ils pleinement conscients des avantages auxquels ils renoncent (le cas échéant)? Dans quelle mesure la compétitivité internationale est-elle créatrice d'emplois et favorise-t-elle la croissance et le

² «La concurrence est indéniablement une bonne chose dans le monde idéal des économistes. Ce monde suppose un grand nombre de participants sur tous les marchés, l'absence de biens publics, d'externalités, d'asymétries de l'information et de monopoles naturels, des marchés complets, des agents économiques totalement rationnels, un système judiciaire bienveillant chargé de faire respecter les contrats, et un gouvernement bienveillant assurant des transferts forfaitaires pour obtenir la redistribution souhaitable des ressources.» Singh A. et Dhumale R. (1999).

³ O.M. Chanda, «Water sector reforms and the low-income consumers in urban areas», document présenté à un atelier du Conseil économique pour l'Afrique, organisé à Nairobi (Kenya), du 19 au 22 juin 2000.

développement? Le problème de la concentration du marché peut-il être résolu par une prise en compte de l'économie régionale plutôt que de l'économie nationale?

11. La politique de protection du consommateur, quant à elle, vise à garantir que les gains d'efficacité et d'innovation favorisés par la concurrence sont, non pas accaparés par les producteurs par le biais d'un comportement ou de pratiques frauduleuses ou inéquitables, mais partagés entre ces producteurs et les consommateurs. Elle constitue un important filet de sécurité sur les marchés où une concurrence vigoureuse pourrait inciter certaines entreprises à ne pas s'embarasser de scrupules pour s'assurer un avantage concurrentiel inéquitable.

12. L'application effective d'une législation interdisant les pratiques dolosives ou frauduleuses peut être utile au bon fonctionnement de la concurrence. De vigoureux régimes de protection des consommateurs peuvent aussi avoir pour effet d'obliger les entreprises à avoir une gestion plus rigoureuse et à être plus efficaces et plus compétitives en termes de qualité et de prix. Si leurs objectifs sont pour l'essentiel les mêmes, la politique de concurrence est davantage une politique dynamique qui vise à promouvoir les intérêts du consommateur sur un marché, tandis que la politique de protection du consommateur est essentiellement une politique réactive qui cherche à protéger les intérêts des consommateurs et à définir les moyens de remédier aux abus.

13. Le degré de concurrence sur un marché peut influencer sur le niveau de protection du consommateur nécessaire. Si l'on considère qu'un marché compétitif doit offrir un choix de prix et de qualités, toute intervention réglementaire au profit des consommateurs devra sans doute être alors stratégiquement ciblée de façon qu'il y ait peu ou pas d'incidences négatives sur la concurrence. Il est important que la protection du consommateur ne freine pas la concurrence, par exemple en imposant aux entreprises des coûts excessifs qui seraient probablement répercutés en fin de compte sur les consommateurs.

14. Dans certains cas, la mondialisation a rendu difficile ou plus difficile l'application des politiques de concurrence et de protection des consommateurs. Pour les consommateurs, les ententes et les fusions-acquisitions internationales peuvent avoir des incidences préoccupantes sur la concurrence. Au cours de ces dernières années, le nombre des ententes, ou du moins des ententes constatées et dénoncées, semble avoir fortement augmenté au niveau mondial. Cela s'explique en partie par les incidences de la libéralisation du commerce, qui peut avoir incité des entreprises qui dominaient traditionnellement des marchés locaux sans guère de concurrence internationale à conclure avec des producteurs d'autres pays des ententes de prix, de production et de répartition des marchés⁴. Quelles que soient les motivations des fusions-acquisitions, ce phénomène grandissant oblige les autorités nationales à mobiliser davantage de ressources –

⁴ Une étude de la Banque mondiale montre que, en 1997, les pays en développement ont importé pour 81,1 milliards de dollars de biens produits par des entreprises dont on s'est aperçu par la suite qu'elles s'étaient entendues sur les prix; ces importations représentaient 6,7 % des importations totales de ces pays et 1,2 % du produit intérieur brut (PIB). Dans le cas des pays en développement les plus pauvres, ces biens avaient représenté jusqu'à 8,8 % des importations. Et un certain nombre d'ententes inégales sur les prix sont sans doute passées inaperçues. De plus, toutes ces ententes concernaient des producteurs originaires pour l'essentiel de pays industrialisés membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

financières et matérielles – pour appliquer des politiques efficaces de concurrence et de protection du consommateur.

Thèmes de discussion

Mondialisation, concurrence et intérêts des consommateurs

De quelle façon les fusions-acquisitions internationales influent-elles sur la concurrence et sur les intérêts des consommateurs? Quelle est l'expérience des autorités chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs en matière de surveillance et de contrôle des pratiques internationales des entreprises?

1.3 Marchés sans frontières, concurrence et protection du consommateur

15. Dans un monde de marché sans frontières, les pouvoirs publics doivent trouver les moyens de protéger au mieux leurs citoyens sans entraver la croissance des marchés mondiaux. Ils doivent déterminer si les règles et les pratiques actuelles sont applicables et suffisantes pour protéger les consommateurs, en particulier dans le domaine du commerce électronique; le cas échéant, ils doivent concevoir et appliquer des mesures de protection efficaces et réalistes. Il faut pour cela bien comprendre les avantages et les limites des nouvelles technologies et des mesures de protection des consommateurs en vigueur, et déterminer le juste équilibre à trouver entre intervention publique et autorégulation de l'industrie pour atteindre les objectifs souhaités.

16. Beaucoup de pratiques commerciales frauduleuses traditionnelles se mondialisent par le biais des marchés sans frontières – par exemple, systèmes de vente à la boule de neige, opérations commerciales frauduleuses, produits fictifs ou non conformes aux attentes des consommateurs, etc. Des opérateurs frauduleux profitent de la nouveauté des médias électronique et des capacités de commercialisation qu'ils offrent pour toucher des millions de consommateurs dans le monde. La coopération judiciaire, associée à une bonne information des entreprises et des consommateurs sur les risques de pratiques frauduleuses et sur les moyens pour le consommateur de bien se protéger, apparaît comme une stratégie efficace de protection des consommateurs.

17. La croissance de marchés sans frontières et l'expansion mondiale des technologies numériques et des technologies de réseau encouragent les échanges d'informations, élargissent les choix des consommateurs et facilitent l'exploitation des données – production, accès, compilation, traitement, interconnexion et stockage – en réseaux mondiaux. Les gouvernements, le secteur privé et les organisations de consommateurs devraient veiller à ce que les activités commerciales sur réseaux mondiaux soient à tout le moins conformes avec une application effective des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur⁵.

18. L'éducation est un aspect essentiel de la protection des consommateurs, et les réseaux électroniques, la télévision et la radio sont autant d'instruments qui permettent de fournir une information et des conseils précis et à jour. Les technologies numériques et les réseaux informatiques peuvent être utilisés pour lutter contre les fraudes et éduquer les consommateurs et les entreprises.

⁵ A/C.2/54/L.24, tels qu'étendus en 1999.

Chapitre II

DROIT NATIONAL ET POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE, DÉRÉGLEMENTATION ET PROTECTION DU CONSOMMATEUR

2.1 Incidences de la déréglementation et de l'intensification de la concurrence sur les consommateurs

19. Un examen de tous les aspects des interactions entre déréglementation, concurrence et protection du consommateur dans tous les secteurs mentionnés plus haut déborderait le cadre de la présente note. On se contentera donc d'aborder ici quelques aspects relatifs au secteur des services professionnels, à l'industrie des transports aériens, au secteur financier et à la privatisation pour illustrer quelques enjeux importants concernant ce thème.

20. Un grand nombre de pays en développement ont engagé des réformes réglementaires afin que la réglementation soit davantage au service de l'intérêt public et renforce la concurrence sur le marché. Ces réformes, qui ont notamment concerné les communications, les transports, la distribution d'eau et l'assainissement, l'agriculture, les services financiers et les services professionnels, ont porté sur la privatisation d'entreprises publiques et l'assouplissement des restrictions à l'entrée sur les marchés, ainsi que sur les prix, les pratiques commerciales et les obligations en matière de service universel, avec toutefois d'importantes différences selon les pays et les secteurs d'activité. L'un des principaux objectifs de ces réformes a été d'élargir les possibilités pour les marchés d'assurer la répartition des ressources, et d'améliorer d'une manière générale la situation des consommateurs et l'efficacité économique. Ces considérations montrent qu'il existe un lien évident entre le droit et la politique de la concurrence, la déréglementation et la protection du consommateur (voir l'encadré plus loin). Souvent, un choix public doit être fait entre l'extension de la réglementation économique et la protection du consommateur en vertu de la législation sur la concurrence, en vue d'éviter des conflits potentiels entre ces deux politiques et de promouvoir les intérêts des consommateurs. Les organismes chargés des questions de concurrence ont aussi à voir avec les réformes réglementaires, et beaucoup ont joué et continuent de jouer un important rôle d'information et de protection du consommateur dans le cadre du processus de réforme; ils ont notamment attiré l'attention sur la façon dont la réglementation restreignait indûment la concurrence et sur la contribution que pouvaient apporter à la solution de ce problème une application universelle du droit général de la concurrence. Par exemple, certains pays ont supprimé les exemptions qui s'appliquaient aux services financiers ou ont rationalisé la réglementation de façon à accroître la concurrence entre banques, compagnies d'assurances et fonds de pension. Dans d'autres secteurs, la réglementation a parfois même favorisé des pratiques anticoncurrentielles. Dans les services professionnels, par exemple, des cas ont été observés où la réglementation avait été utilisée pour fixer des barèmes de prix communs et interdire la publicité sur les prix. En outre, lorsque les consommateurs ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité des services, il y a un risque que la concurrence entraîne une baisse de cette qualité.

Droit et politique de la concurrence et réglementation

Essentiellement, le droit, la politique et la réglementation en matière de concurrence tendent à défendre l'intérêt général contre le pouvoir de monopole. Le droit et la réglementation en matière de concurrence ne sont pas identiques. Le droit, la politique et la réglementation en matière de concurrence peuvent poser quatre types de problèmes d'interaction:

- ?? *La réglementation peut contredire la politique de concurrence.* La réglementation peut avoir pour effet d'encourager, voire de prescrire une conduite ou des conditions qui seraient par ailleurs en violation du droit de la concurrence. Par exemple, une réglementation peut avoir pour effet de permettre une coordination en matière de prix, d'empêcher toute publicité ou de prescrire une répartition territoriale du marché. D'autres exemples comprennent notamment les lois interdisant les ventes au-dessous des coûts, qui sont censées favoriser la concurrence mais sont souvent interprétées sous des formes anticoncurrentielles, et la catégorie très large de réglementations qui restreignent la concurrence plus que nécessaire pour atteindre les objectifs réglementaires. La modification ou la suppression de ces réglementations oblige les entreprises concernées à modifier leurs habitudes et leurs prévisions.
- ?? *La réglementation peut remplacer la politique de concurrence.* Dans les monopoles naturels, la réglementation peut essayer de contrôler les positions de force sur le marché directement en fixant des prix (prix plafonnés) et en contrôlant l'entrée et l'accès. Des changements dans le domaine de la technologie et dans d'autres institutions peuvent conduire à réexaminer les principes fondamentaux à l'appui de la réglementation, par exemple lorsque la politique de concurrence et les institutions chargées de ce secteur ne seraient pas en mesure d'empêcher une situation de monopole et l'exercice d'une position de force sur le marché.
- ?? *La réglementation peut reproduire le droit et la politique de la concurrence.* La coordination et les abus dans une branche d'activité peuvent être évités par la réglementation et les organes chargés de la réglementation comme c'est le cas du droit et de la politique en matière de concurrence. Par exemple, la réglementation peut fixer des normes de concurrence loyale ou les règles de passation des marchés pour assurer l'appel à la concurrence. Toutefois, différents organes chargés de la réglementation peuvent appliquer des normes distinctes et des changements ou des différences dans les institutions chargées de la réglementation peuvent montrer que des politiques faisant apparemment double emploi ont abouti à des résultats pratiques différents.
- ?? *La réglementation peut utiliser les méthodes des institutions chargées de la concurrence.* Les instruments visant à atteindre les objectifs de la réglementation peuvent être conçus pour tirer parti des mesures d'incitation commerciale et de la dynamique de la concurrence. Une coordination peut être nécessaire pour veiller à ce que ces instruments fonctionnent comme cela est prévu dans le contexte des dispositions du droit de la concurrence.

Source: CNUCED, Loi type sur la concurrence, TD/RBP/CONF.5/7, septembre 2000.

21. De nombreux pays ont parfaitement réussi à éliminer certaines restrictions importantes à la concurrence dans des secteurs réglementés, en particulier dans le secteur des services professionnels, par des campagnes de sensibilisation et des mesures de renforcement de la concurrence. Les pratiques anticoncurrentielles comprennent les ententes de prix, la publicité mensongère, les restrictions quantitatives à l'entrée et des conditions d'entrée abusives. Toutefois, malgré les progrès sensibles obtenus dans beaucoup de pays par des mesures de sensibilisation à la concurrence et d'application de la législation sur la concurrence, les changements dans le secteur des services professionnels restent relativement lents et modestes, en partie parce que la rente procurée par les pratiques anticoncurrentielles peut être importante et les associations professionnelles disposent de groupes de pression puissants et bien organisés.

22. Dans l'industrie des transports aériens, la libéralisation a bien montré les avantages de la concurrence pour les consommateurs d'une manière générale, mais l'expérience a prouvé que cette concurrence était vulnérable aux obstacles réglementaires et aux pratiques anticoncurrentielles des compagnies en activité. Pour faire profiter pleinement les consommateurs de la concurrence et de la compétitivité dans ce secteur, il faut poursuivre à la fois les réformes de réglementation et l'application de la législation sur la concurrence. En particulier, la promotion et la protection des intérêts des consommateurs dépendent à la fois de questions de concurrence et de questions réglementaires. Dans cette optique, une concurrence plus efficace pourrait dépendre des éléments suivants:

- a) Assouplissement supplémentaire des contraintes réglementaires imposées à la concurrence aux niveaux national et international;
- b) Réalisation d'investissements en vue, notamment, d'accroître la capacité des aéroports existants et de garantir aux nouveaux entrants un accès aux installations disponibles;
- c) Examen des fusions et des alliances et recours à des mesures permettant de corriger les effets anticoncurrentiels, outre la possibilité d'imposer des cessions à des entreprises en situation de position dominante;
- d) Lutte contre les comportements prédateurs et autres pratiques anticoncurrentielles.

Thèmes de discussion

- i) Comment procéder s'il faut arbitrer entre des objectifs de concurrence et des objectifs de réglementation sectorielle (par exemple, lorsque réduire un effet anticoncurrentiel conduirait aussi à réduire l'efficacité de la réglementation protégeant les consommateurs)?
- ii) Quels seraient les secteurs touchés par d'éventuels conflits entre réglementation et politique de concurrence lorsqu'il s'agit de préserver les intérêts des consommateurs?
- iii) Quelles sont les principales pratiques anticoncurrentielles qui sont le plus préjudiciables aux consommateurs dans les secteurs réglementés?

2.2 Incidences sur les consommateurs de la privatisation d'entreprises de services publics

23. Un important domaine qui doit retenir l'attention dans les pays en développement est celui des politiques de réglementation dans le secteur des services publics, où de nombreux pays ont, ces dernières années, mis en œuvre des programmes de privatisation et souvent ainsi transformé des monopoles d'État en monopoles privés. D'où la nécessité de mettre en place des organismes de réglementation sectorielle capables d'imposer des politiques de protection des consommateurs et usagers de ces services publics, s'agissant en particulier des personnes à faible revenu.

24. Les industries traditionnelles de services publics ont une structure dans laquelle un élément non concurrentiel de l'industrie est intégré verticalement à un élément concurrentiel – on en trouve des exemples dans les chemins de fer, les services postaux, les télécommunications, le secteur de l'électricité, etc. Il est important de procéder à la séparation de ces deux éléments avant d'engager le processus de privatisation, pour assurer la protection des intérêts des consommateurs. Il est également important de confier le contrôle de l'élément non concurrentiel à une entité à but non lucratif (généralement un organisme gouvernemental). Il faut toutefois veiller à préserver les incitations à une exploitation, à une maintenance et à des investissements efficaces.

25. La privatisation d'un service public doit conduire à tenir compte d'un certain nombre de questions concernant la protection des consommateurs:

- a) Veiller à ce que les biens et services soient fournis de manière continue et efficace conformément aux normes de qualité, et sans que l'entreprise abuse de son éventuelle position dominante au détriment des consommateurs;
- b) Surveiller et contrôler les pratiques anticoncurrentielles sur le marché;
- c) Faciliter l'accès des consommateurs à faible revenu aux biens et services en mettant en place les filets de sécurité nécessaires;
- d) Diffuser une information sur les biens et services publics disponibles et sur leur utilisation efficace, ainsi que sur d'éventuels risques pour la sécurité;
- e) Veiller à ce que les nouvelles entités privatisées s'acquittent de leurs responsabilités environnementales, à savoir préserver la diversité et l'environnement en général;
- f) Veiller à ce que les entreprises soient civilement responsables des préjudices pouvant être causés aux consommateurs.

Thèmes de discussion

- i) **Cadre réglementaire pour les services publics privatisés.** Est-il nécessaire d'avoir des organes de réglementation et, le cas échéant, sous quelle forme? À quelle étape du processus de privatisation conviendrait-il de créer ces organes? Quelles devraient être les relations entre les organes de réglementation, les consommateurs et les organismes chargés de la concurrence?

- ii) **Prix.** Comment les pouvoirs publics peuvent-ils veiller à ce que les entreprises privatisées n'exploitent pas les consommateurs? Est-il possible de faire en sorte que les consommateurs n'aient pas à supporter les pertes que les entreprises de services publics peuvent subir du fait de leur propre inefficacité et, le cas échéant, quelles mesures seraient le plus appropriées?
- iii) **Qualité des biens et services et mode de livraison.** Comment faire pour que le consommateur ait la garantie d'être approvisionné efficacement en biens et services de qualité? Comment les gouvernements peuvent-ils veiller à ce que les consommateurs disposent d'une information suffisante sur les biens et les services fournis?
- iv) **Diffusion de l'information et formation.** Qui est chargé d'informer les consommateurs de la suite donnée aux privatisations et de leurs droits à cet égard?

2.3 Concurrence et accès des consommateurs aux services financiers

26. À mesure que les activités économiques se mondialisent par le commerce, l'investissement et la consommation, il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'un secteur financier compétitif et efficace pour garantir des conditions prévisibles et concurrentielles d'accès au financement.

27. Au niveau international, des changements rapides et importants se sont produits ces dernières années dans la structure des services financiers, en particulier dans les pays développés. Les différents marchés traditionnels de produits sont désormais intégrés et de plus en plus mondialisés. La concurrence entre institutions financières, et entre institutions financières et institutions non financières, s'est intensifiée. Les fusions-acquisitions internationales de banques et de compagnies d'assurance transforment actuellement ce secteur d'activité⁶. Ces fusions-acquisitions ont pour objet une restructuration au niveau mondial, ou l'acquisition et la consolidation d'avantages compétitifs. Ces changements ont été renforcés ou, dans de nombreux cas, suscités par des mesures de réglementation, qui ont réduit la dispersion des entreprises de services financiers. Il en résulte une concurrence accrue entre les différents centres financiers et au sein même de ces centres, sur la base de synergies de compétences et d'infrastructures.

28. La situation est quelque peu différente dans les pays moins développés. Dans la plupart des pays en développement et des pays en transition, où le secteur financier est relativement moins évolué et constitue une infrastructure de base de l'économie, le secteur public joue traditionnellement un rôle important sur les marchés bancaire, boursier, cambiste et monétaire et sur les marchés d'assurances, ainsi que dans le système postal, qui fournit plus particulièrement des services financiers dans les zones rurales. Ce rôle concerne non seulement la participation au capital et à la gestion, mais aussi le contrôle prudentiel. Les dysfonctionnements du marché sont un grave problème dans ce secteur en raison des asymétries de l'information entre les parties contractantes et du risque moral. La politique publique vise à prévenir les risques systémiques et à mettre en place des filets de sécurité, tels que des mécanismes d'assurance-dépôts.

⁶ Voir *World Investment Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*, deuxième partie, p. 99 à 157.

29. Dans le passé, la préservation de la concurrence n'était pas un objectif primordial de la réglementation du secteur financier. Toutefois, les mesures de déréglementation et de privatisation qui ont été prises pour éliminer les obstacles tenant au rôle de l'État font qu'une politique de concurrence est de plus en plus nécessaire pour remédier aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises financières. La déréglementation dans ce secteur doit s'accompagner de règles prudentielles et transparentes appropriées pour empêcher les pratiques anticoncurrentielles, renforcer la concurrence et l'innovation, et promouvoir les intérêts des consommateurs.

Des considérations d'ordre prudentiel ainsi que la nécessité de promouvoir le développement du secteur financier national ont cependant conduit les organismes de réglementation à encourager généralement de manière très progressive la concurrence.

Thèmes de discussion

- i) Quelles sont les incidences de la déréglementation et des innovations technologiques sur la structure des marchés financiers? Seront-elles bénéfiques pour la concurrence et pour le consommateur?
- ii) Compte tenu de la tendance générale à la privatisation des établissements financiers publics, les pouvoirs publics, les coopératives et les institutions mutualistes peuvent-elles contribuer à renforcer la concurrence, la compétitivité et la protection du consommateur?

Chapitre III

ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION ET SON APPLICATION

3.1 Rôle des gouvernements, des entreprises et des organisations de consommateurs

30. La mondialisation et la rapidité de l'innovation technologique dans le secteur des services et des biens de consommation font qu'il est difficile d'anticiper tous les problèmes potentiels relatifs à la protection du consommateur, et leurs solutions; d'où la nécessité d'un suivi continu par les autorités nationales des politiques de protection du consommateur. Mais les entreprises ont elles aussi intérêt à contribuer à la promotion d'un environnement sûr pour les consommateurs. L'autoréglementation pourrait être une des voies les plus prometteuses pour la protection du consommateur.

31. Les entreprises et les organisations de consommateurs pourraient travailler ensemble à la conception et à l'application de codes d'autoréglementation prévoyant des mécanismes efficaces de protection du consommateur, ce qui pourrait beaucoup contribuer à donner confiance aux consommateurs. Les organisations, gouvernementales et non gouvernementales, pourraient faciliter l'adoption de tels codes et d'initiatives analogues en fournissant des conseils sur les éléments fondamentaux d'une protection du consommateur à l'échelle mondiale, et les pouvoirs publics pourraient mener une action législative à l'appui des efforts d'autoréglementation du secteur privé.

32. Les gouvernements ont reconnu que des actions coordonnées au niveau international pouvaient être nécessaires pour encourager les échanges d'informations et contribuer à une meilleure compréhension générale de la façon d'assurer la protection du consommateur dans le contexte de marchés sans frontières⁷. À cet égard, il s'agit de trouver un juste équilibre entre la promotion souhaitable d'un développement social et d'une croissance économique s'appuyant sur les nouvelles technologies de réseau, et la nécessité d'assurer aux consommateurs une protection efficace et cohérente. De nombreux pays ont commencé de réviser la législation et les pratiques en vigueur en matière de protection du consommateur, en vue de déterminer si des changements devaient y être apportés en fonction des nouvelles conditions imposées par la mondialisation des marchés. Ces efforts devraient s'intégrer dans une stratégie mondiale de coopération entre gouvernements, entreprises, consommateurs et organisations de consommateurs.

3.2 Coopération internationale

33. Au niveau multilatéral, la CNUCED peut amener les gouvernements, les entreprises et les organisations de consommateurs à préciser ensemble certaines questions de politique générale et de réglementation relatives à la protection du consommateur dans le contexte de la mondialisation économique. Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur de 1985, augmentés en 1999 de dispositions relatives à la consommation durable, indiquent les questions essentielles à traiter, telles que la santé et la sécurité, l'accès aux biens et services, ainsi que les mesures correctives possibles. Ils s'appuient sur deux grandes considérations: la position souvent précaire des consommateurs sur le plan économique et du point de vue de l'éducation et du pouvoir de négociation, et l'importance d'un développement économique et social juste, équitable et durable. Ces principes directeurs ont pour objectif d'approfondir la coopération internationale en matière de protection du consommateur. Ils peuvent aider à déterminer les priorités et servir de cadre directeur modèle pour les pays en développement. Le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED contribue aux discussions intergouvernementales sur la coopération internationale et au dialogue entre gouvernements, entreprises et organisations de consommateurs sur les questions de concurrence et les considérations en matière de développement qui sous-tendent la mise en œuvre de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. La Réunion d'experts sur les intérêts des consommateurs, la compétitivité, la concurrence et le développement est un organe distinct du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence et a pour objet d'analyser les difficultés posées par l'évolution de l'économie mondiale et de contribuer à l'instauration d'un marché mondial sûr et prévisible pour les consommateurs.

3.3 Activités de suivi au niveau international

34. Les organisations internationales, dont les institutions du système des Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation internationale de normalisation, la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius et l'Union européenne, s'intéressent de plus en plus à l'élaboration de normes pour la protection du consommateur. Il est important de veiller à ce que les différents travaux en cours

⁷ Voir la note 6.

ne fassent double emploi ou se contrarient. Aucune analyse systématique n'a été faite à ce jour de la façon dont une action normative au niveau international pourrait donner lieu à une approche coordonnée.

35. Il faut donc d'urgence étudier la façon de poursuivre un effort coordonné de mise en œuvre et d'application des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur ainsi que d'autres règles internationales, en vue de concevoir une approche plus prévisible, systématique, efficace et effective de la protection internationale du consommateur, ainsi qu'une approche cohérente, rationalisée du renforcement des capacités pour l'élaboration et l'application de mesures de protection du consommateur. Une telle étude permettrait également de déterminer les différentes étapes de la mise en œuvre de mesures cohérentes pour une protection internationale du consommateur.

Bibliographie

Levenstein, M. et Suslow, V. (2001). «Private international cartels and their effect on developing countries». Document établi pour le *Rapport sur le développement dans le monde, 2001*, de la Banque mondiale, Washington DC.

Porter M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, Macmillan.

Porter M. (2000). *Can Japan Compete?*, Londres, Macmillan.

Singh, A. et Dhumale, R. (1999). «Competition policy, development and developing countries». Centre Sud, Working Paper n° 7, Centre Sud, Genève.
