



# Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale  
28 avril 2025  
Français  
Original : anglais

## Neuvième 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

Genève, 7-11 juillet 2025

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

### Maximiser les synergies entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur

#### Note du secrétariat de la CNUCED

##### *Résumé*

À mesure que la mondialisation et la transition numérique progressent, les marchés sont de plus en plus interconnectés, et cette interconnexion soulève des préoccupations, notamment quant aux risques de concentration industrielle, d'atteintes à la confidentialité des données ou d'exploitation des consommateurs. Le caractère transversal de ces enjeux souligne la nécessité d'améliorer les synergies entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur. Une approche plus coordonnée permettrait non seulement de renforcer la confiance dans les systèmes réglementaires, mais aussi de faciliter l'adaptation de ces systèmes à l'évolution des dynamiques du marché, de manière à promouvoir une croissance économique à la fois durable et inclusive, qui profite aux entreprises comme aux consommateurs.

Une coordination efficace entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur aiderait les décideurs et les organes de contrôle à élaborer des cadres juridiques cohérents, à définir des stratégies globales et à améliorer le respect des règles. En plus d'être un gage d'efficacité des marchés, l'alignement des politiques des deux domaines garantit une meilleure prise en compte des droits et intérêts des consommateurs, et permet d'éviter les lacunes ou chevauchements réglementaires susceptibles de nuire à l'application et au respect des règles. Un cadre de coopération aide les organismes chargés de la réglementation à trouver un juste équilibre entre la promotion de l'efficacité et de l'innovation, d'une part, et la protection du consommateur, d'autre part, et à garantir ainsi un accès juste aux biens et services tout en maintenant des conditions de concurrence sur les marchés. Il leur permet aussi de remédier plus efficacement aux distorsions du marché, notamment de lutter contre la concentration excessive, les comportements collusoires et les pratiques commerciales déloyales.

Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED étudie les synergies entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur, met en évidence le rôle que peut jouer la CNUCED dans le resserrement de la coopération internationale et formule des recommandations, principalement à l'intention des pays moins expérimentés, auxquels l'alignement de ces politiques pose davantage de difficultés.



## I. Introduction

1. L'interaction entre les politiques de concurrence et de protection du consommateur joue depuis longtemps un rôle crucial dans la promotion d'un développement inclusif et durable. Dans sa résolution 35/63 du 5 décembre 1980, l'Assemblée générale a adopté l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Ce texte est né de la conviction qu'un cadre mondial de réglementation de la concurrence pouvait améliorer le fonctionnement des marchés et augmenter leur efficacité, accroître la participation au commerce international, en particulier celle des pays en développement, faire progresser le développement et protéger et promouvoir le bien-être social, au bénéfice des consommateurs des pays développés comme des pays en développement. En 2015, l'Assemblée générale a déclaré qu'un cadre juridique et réglementaire solide pour la protection du consommateur « favoriserait le dynamisme économique et protégerait les intérêts des consommateurs »<sup>1</sup>.

2. En 2012, les participants à une réunion spéciale d'experts sur la protection des consommateurs, organisée par la CNUCED, se sont intéressés à l'interaction entre la concurrence et la protection du consommateur. Dans la note de cette réunion, la CNUCED a souligné que la concurrence servait les intérêts des consommateurs, pour autant que le droit des contrats et les textes réglementaires sur la lutte contre les pratiques trompeuses soient effectivement appliqués. Dans une situation de concurrence, les vendeurs rivalisent pour attirer les acheteurs, et les consommateurs, bien informés et avertis, peuvent évaluer les différentes offres et faire des choix éclairés, qui récompensent les entreprises les plus efficaces et innovantes. En revanche, si les consommateurs n'ont pas accès à certaines informations essentielles ou sont influencés par des biais décisionnels, les fournisseurs peuvent exploiter ces faiblesses pour maximiser leurs profits. En pareil cas, des politiques de protection du consommateur bien conçues sont essentielles pour garantir un fonctionnement plus juste et efficace des marchés. L'alignement des politiques de concurrence et des politiques de protection du consommateur, garant d'un meilleur fonctionnement des marchés tant pour les entreprises que pour les consommateurs, devrait être une priorité. Les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur peuvent renforcer leur collaboration en échangeant des informations sur les plaintes reçues, en se transmettant les conclusions de leurs enquêtes, en examinant ensemble les implications de leurs mesures correctives et, lorsque la situation s'y prête, en coordonnant leurs enquêtes et leurs interventions. Elles devraient s'intéresser non seulement aux pratiques de vente qui ont des conséquences directes sur les consommateurs, mais aussi à la structure des marchés situés plus en amont, et promouvoir la coopération internationale face aux enjeux d'envergure mondiale<sup>2</sup>.

3. La complexité croissante de la mondialisation et de la transition numérique met en évidence la nécessité d'une approche plus collaborative et l'urgence qu'il y a à traiter de manière globale les enjeux connexes. À mesure que les marchés évoluent, l'interaction entre concurrence et protection du consommateur revêt une importance toujours plus grande dans le cadre de la lutte contre des problèmes tels que l'abus de position dominante, les atteintes à la confidentialité des données et les pratiques d'exploitation des consommateurs.

4. À leurs vingt-deuxième et huitième sessions, respectivement, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence et le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur ont demandé au secrétariat de la CNUCED d'établir un rapport sur la maximisation des synergies entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur, qui servirait de document de travail pour la neuvième 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<sup>3</sup>. Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED étudie ces synergies des points de vue de l'élaboration des politiques et de la lutte contre les infractions, et examine les enjeux y relatifs, en s'appuyant

<sup>1</sup> A/RES/70/186.

<sup>2</sup> TD/B/C.I/EM/2. Voir <https://unctad.org/fr/meeting/reunion-dexperts-ad-hoc-sur-la-protection-des-consommateurs>.

<sup>3</sup> TD/B/C.I/CPLP/42 et TD/B/C.I/CLP/77.

notamment sur les réponses à un questionnaire qu'il a diffusé<sup>4</sup>. Il engage aussi une réflexion sur les meilleurs moyens de renforcer les synergies, donne un coup de projecteur sur le rôle de la CNUCED et formule des recommandations.

## II. De l'intérêt d'intégrer les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur

5. Les cadres juridiques de la concurrence et de la protection du consommateur sont distincts, mais interconnectés, et visent tous deux à garantir des marchés justes, efficaces et inclusifs, qui profitent aux entreprises comme aux consommateurs. Leur complémentarité se manifeste dans leur objectif commun de promotion des intérêts des consommateurs et de l'efficacité des marchés. Les politiques de concurrence incitent les entreprises à proposer de meilleurs produits à un prix juste, tandis que les politiques de protection du consommateur préviennent les pratiques trompeuses susceptibles de fausser les choix des consommateurs. Le droit de la concurrence a pour but de prévenir les distorsions du marché en interdisant les ententes, les situations de domination monopolistique et les pratiques restrictives qui entravent l'accès au marché. Le droit de la protection du consommateur donne aux particuliers les moyens de se protéger contre les pratiques trompeuses, qu'il sanctionne au même titre que d'autres stratégies déloyales, garantissant la sécurité des produits et offrant des possibilités de recours.

6. Ensemble, les deux cadres créent un environnement dans lequel les entreprises peuvent se faire concurrence dans des conditions équitables et les consommateurs sont en mesure de faire des choix éclairés. Ainsi, ils encouragent l'innovation, tirent les prix vers le bas et contribuent à l'amélioration des services. Les rappels de produits, comme des jouets dangereux par exemple, illustrent bien la double fonction de la surveillance réglementaire, qui est garante aussi bien de l'intégrité des marchés que de la sécurité des consommateurs. Sur les marchés numériques, où la publicité mensongère et les pratiques de prix abusives sont omniprésentes, la coordination des efforts de répression est essentielle pour remédier aux problèmes de concurrence structurels tout en protégeant les consommateurs des préjudices directs que ceux-ci peuvent subir. Toutefois, l'existence de conditions de concurrence ne suffit pas toujours à elle seule à garantir le bien-être des consommateurs, en particulier sur les marchés où persistent des déséquilibres du rapport de force et des asymétries d'information. Les mesures de protection du consommateur, telles que la définition d'exigences d'étiquetage claires, l'instauration de règles de prévention de la fraude et la mise en place de normes de sécurité, permettent non seulement de protéger les particuliers, mais aussi de renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité sur les marchés<sup>5</sup>. En imposant aux fournisseurs de respecter certaines exigences de sécurité et de qualité, elles contribuent à prévenir les pratiques anticoncurrentielles, que la mésinformation peut favoriser. Une approche plus efficace et plus coordonnée de la protection de la concurrence et du consommateur est nécessaire pour remédier aux lacunes dans l'application des règles et empêcher les entreprises d'exploiter les consommateurs sous prétexte de jouer le jeu de la concurrence.

7. Certains groupes de consommateurs vulnérables ou défavorisés, tels que les enfants, les personnes âgées ou les ménages à faibles revenus, ont besoin de garanties supplémentaires, qui vont au-delà de ce que peuvent offrir les seules politiques de

<sup>4</sup> Le questionnaire a été diffusé entre novembre 2024 et janvier 2025. Les questions portaient sur les mandats des autorités compétentes, l'interaction entre le droit et les politiques de la concurrence et de la protection du consommateur dans l'économie numérique, les obstacles à la création de synergies et les moyens d'améliorer l'intégration des deux domaines. Il a aussi été demandé aux pays de donner des exemples d'affaires dans lesquelles les autorités des deux domaines étaient intervenues, et des exemples d'affaires dans lesquelles des questions de concurrence avaient également soulevé des enjeux relatifs à la protection du consommateur. Des réponses ont été reçues des pays suivants : Arménie, Bhoutan, Brésil, Bulgarie, Canada, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Guatemala, Île Maurice, Iraq, Italie, Japon, Lituanie, Paraguay, Pérou, Pologne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Seychelles, Sri Lanka, Turquie et Zimbabwe.

<sup>5</sup> Voir <https://unctad.org/publication/manual-consumer-protection>.

concurrence<sup>6</sup>. De telles garanties sont notamment essentielles dans certains secteurs de services de distribution particulièrement importants, comme ceux des télécommunications ou de l'énergie<sup>7</sup>, ainsi que dans d'autres secteurs complexes (services financiers, marchés numériques, etc.), où les entreprises peuvent plus facilement exploiter l'accès limité des consommateurs à l'information ou leurs difficultés de compréhension de celle-ci, en dépit des réglementations sectorielles applicables.

8. À l'ère de l'économie numérique, les plateformes et les algorithmes ont une influence croissante sur les dynamiques du marché, soulevant de nouvelles difficultés, mais ouvrant aussi de nouvelles perspectives, tant pour les entreprises que pour les consommateurs. Le droit de la concurrence joue un rôle crucial dans la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles telles que l'abus de position dominante, les prix abusivement bas, les fusions susceptibles de restreindre la liberté de choix et de donner lieu à des pratiques abusives, et la collusion entre géants de la technologie. Le droit de la protection du consommateur vise à prévenir des stratégies d'exploitation telles que la publicité mensongère, les pratiques commerciales insidieuses (*dark commercial patterns*) et les frais cachés, à protéger la confidentialité des données, à promouvoir la transparence des algorithmes et à offrir des mécanismes de règlement des litiges en ligne. Une approche collaborative de l'élaboration des politiques et de la lutte contre les infractions est donc essentielle pour préserver la concurrence tout en protégeant les consommateurs des stratégies commerciales trompeuses.

9. À cet égard, l'une des objectifs de l'Ensemble de principes et de règles est de protéger et de promouvoir le bien-être social en général et les intérêts des consommateurs en particulier<sup>8</sup>. En outre, les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur disposent que les États Membres devraient « favoriser une concurrence loyale et effective afin d'offrir aux consommateurs l'éventail le plus large possible de produits et de services au prix le plus bas », et élaborer, renforcer et maintenir « des mesures pour lutter contre les pratiques commerciales, restrictives ou autres susceptibles de nuire aux consommateurs et, notamment, prévoir les moyens d'en assurer le respect »<sup>9</sup>.

10. Une approche coordonnée des politiques de concurrence et de protection du consommateur contribue au maintien de marchés ouverts, concurrentiels et équitables pour les entreprises et les consommateurs. En alignant ces politiques, les organismes chargés de la réglementation peuvent prévenir les stratégies anticoncurrentielles et déloyales, encourager l'adoption de pratiques équitables par les entreprises et renforcer la confiance des consommateurs dans les marchés. Une démarche holistique peut non seulement promouvoir l'efficacité économique, mais aussi favoriser le développement de marchés transparents, sur lesquels les entreprises prospèrent dans de véritables conditions de concurrence et les consommateurs ont le choix et sont protégés contre la tromperie et la fraude.

### III. Les synergies entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur

11. Dans le présent chapitre, le secrétariat de la CNUCED examine les synergies entre les mandats de promotion de la concurrence et de protection du consommateur des points de vue de la législation, des politiques, du cadre institutionnel et de la lutte contre les infractions. Il accorde une attention particulière à l'optimisation des synergies sur les marchés numériques, compte tenu des incidences qu'ont ces marchés sur les entreprises et les consommateurs du monde entier. En plus de ses travaux de recherche, il s'est appuyé sur les contributions reçues d'États membres, qui présentent différentes solutions d'intégration des

<sup>6</sup> Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur disposent que la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés est un besoin légitime. Ils visent à satisfaire ce besoin.

<sup>7</sup> Voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_1891](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1891) et [https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38\\_en?filename=ccs\\_2022\\_executive\\_summary.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38_en?filename=ccs_2022_executive_summary.pdf).

<sup>8</sup> A/RES/35/63.

<sup>9</sup> A/RES/70/186.

activités d'élaboration de politiques et de lutte contre les infractions, et montrent comment des considérations relatives à la protection du consommateur peuvent être prises en compte dans le cadre d'initiatives de promotion de la concurrence, et inversement. La collaboration entre autorités de la concurrence et de la protection du consommateur peut consister à mener des enquêtes conjointes, à partager des informations ou à coordonner les activités d'élaboration de politiques, par exemple. Elle contribue à accroître l'efficacité de la réglementation et à améliorer le bien-être des consommateurs, en particulier sur les marchés caractérisés par des dynamiques complexes et changeantes. Plusieurs États<sup>10</sup> ont fait état d'obstacles à la création de synergies entre promotion de la concurrence et protection du consommateur, et réfléchissent à des moyens de mieux intégrer ces domaines.

## A. Cadres législatifs et élaboration des politiques

12. Les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur jouent des rôles distincts, mais étroitement liés, dans la réglementation des marchés. Les premières portent sur la structure des marchés et les pratiques des entreprises, et ont pour objet de prévenir les pratiques anticoncurrentielles, qui nuisent à l'efficacité des marchés. Les secondes, quant à elles, visent à défendre les droits individuels des consommateurs en les dotant de moyens d'action et en les protégeant de potentiels préjudices.

13. Plus de 140 pays, dont la plupart des pays en développement et certains des pays les moins avancés, ainsi que de nombreuses organisations économiques régionales, ont adopté une législation et des politiques relatives à la concurrence au niveau national ou régional et mis en place des institutions chargées de les appliquer et de les faire respecter<sup>11</sup>. Cette prolifération de textes est due, au moins en partie, à l'influence de l'Ensemble de principes et de règles. Comme le droit de la concurrence s'applique à toutes les activités économiques et à toutes les entreprises qui mènent une activité commerciale, il interagit avec la législation d'autres domaines importants du point de vue du fonctionnement des marchés, tels que les subventions et les marchés publics.

14. La protection du consommateur est également un enjeu sur lequel de nombreux pays légifèrent, comme en témoigne la Carte mondiale de la protection du consommateur de la CNUCED<sup>12</sup>, et le droit de la protection du consommateur a lui aussi une portée transversale, c'est-à-dire qu'il interagit avec d'autres corpus juridiques. Ainsi, dans certains pays développés, le droit et la politique de la protection du consommateur sont relativement fragmentés, car plusieurs cadres législatifs et réglementaires sectoriels ou thématiques confèrent des droits aux consommateurs. C'est le cas dans l'Union européenne, où il existe des cadres sur les services financiers, les services publics, les droits des passagers, les communications électroniques et les services d'approvisionnement en gaz et en électricité<sup>13</sup>. Les organismes de régulation financière se sont vu confier une mission de protection du consommateur dans le secteur des services financiers à la suite de la crise financière mondiale de 2008-2009, comme l'ont recommandé le Groupe des 20 et l'Organisation de coopération et de développement économiques dans les 12 Principes de haut niveau sur la protection financière des consommateurs<sup>14</sup>. La fragmentation des règles et des autorités chargées de leur application, qui peut être source de confusion pour les entreprises et les consommateurs, impose une coordination étroite entre les organismes publics, qui doivent garantir la cohérence des politiques.

<sup>10</sup> Arménie, Bhoutan, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, Iraq, Italie, Maurice, Paraguay, Pérou, Pologne, Sri Lanka, Türkiye et Zimbabwe.

<sup>11</sup> CNUCED, 2024a, *The UNCTAD Model Law on Competition After 30 Years: Some Reflections* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.24.II.D.4, Genève).

<sup>12</sup> Sur les 195 États membres de la CNUCED, 144 ont désigné un point de contact pour la protection du consommateur et 105 sont dotés de lois relatives à la protection du consommateur. Voir <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

<sup>13</sup> Voir [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en).

<sup>14</sup> Voir [https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022\\_48cc3df0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html).

15. Bien que les lois relatives à la concurrence et à la protection du consommateur poursuivent certains buts communs, des tensions peuvent apparaître, surtout à court terme, car les objectifs principaux, les thèmes et les instruments diffèrent<sup>15</sup>. Par exemple, des prix abusivement bas peuvent, a priori, sembler profiter aux consommateurs, mais, à terme, ils risquent de nuire à la concurrence et de conduire à un contrôle monopolistique, qui se traduira par une augmentation des prix. De même, la consolidation de grandes entreprises technologiques offre aux consommateurs une certaine commodité et leur permet de bénéficier de services unifiés et gratuits, mais elle peut étouffer la concurrence, freiner l'innovation et susciter des inquiétudes quant à la confidentialité des données et au risque de contrôle du marché. En outre, certaines mesures de protection du consommateur, comme la normalisation des clauses contractuelles, peuvent certes favoriser l'équité et la transparence, mais risquent de restreindre involontairement la concurrence en limitant la différenciation des services selon des facteurs qualitatifs.

16. Au-delà de ces tensions naturelles, les cadres réglementaires de certains pays peuvent ne pas attribuer de responsabilités précises aux autorités chargées de la concurrence et de la protection du consommateur, avec pour conséquences de potentielles lacunes ou incohérences dans la mise en œuvre des politiques et la lutte contre les infractions. Une telle situation risque de créer des inefficacités réglementaires, en particulier dans les secteurs où les politiques de concurrence et de protection du consommateur se recoupent, comme ceux des services réglementés, des marchés numériques et des biens de consommation essentiels.

17. Malgré ces obstacles, de nombreux pays s'emploient activement à maximiser les synergies entre les politiques de concurrence et de protection du consommateur. Par exemple, dans le cadre de consultations menées au Canada en 2022 en vue de l'adoption d'une nouvelle politique de concurrence, les informations communiquées par une autorité provinciale de protection du consommateur ont influencé l'élaboration d'amendements à la loi nationale de la concurrence<sup>16</sup>. Au Japon, le Président de la Commission des pratiques commerciales loyales siège au Conseil de la politique de protection du consommateur, qui élabore le Plan national de protection du consommateur, et l'Agence japonaise de la consommation participe en qualité d'observatrice aux débats sur la loi relative à la promotion de la concurrence entre certains logiciels pour smartphones, l'objectif étant que les intérêts des consommateurs soient pris en compte dans l'élaboration des politiques de concurrence<sup>17</sup>. En Espagne, le Ministère chargé des droits sociaux, de la consommation et du Programme 2030 intègre des considérations de concurrence dans le cadre de répression des infractions aux règles de protection du consommateur, compte tenu des vastes répercussions que ces infractions ont sur les marchés<sup>18</sup>.

18. Compte tenu des conflits potentiels entre promotion de la concurrence et protection du consommateur, ainsi que des priorités divergentes des deux domaines, en particulier lorsque ceux-ci relèvent d'autorités distinctes, il est crucial que les deux points de vue soient pris en compte dans l'élaboration des textes législatifs et des politiques. Le but est que les mesures prises dans un domaine comme dans l'autre répondent efficacement aux préoccupations les plus pressantes des marchés. Les pays devraient se doter d'un mécanisme de recensement des objectifs communs et d'évaluation des risques de marché des points de vue de la concurrence et du bien-être des consommateurs, de sorte que les ressources soient affectées de manière plus cohérente et efficiente. Ils pourraient ensuite élaborer un plan structuré de hiérarchisation de ces objectifs. Les secteurs dans lesquels la structure et le fonctionnement du marché peuvent facilement conduire à l'exploitation des consommateurs, comme ceux des services publics, des services financiers et des biens de consommation essentiels, pourraient être surveillés et étudiés conjointement par les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur.

19. Il est également essentiel, pour garantir que les politiques restent en phase avec les objectifs poursuivis et repérer de potentielles synergies entre les deux domaines, de procéder à des évaluations de l'impact des politiques de concurrence sur les marchés et la société.

<sup>15</sup> Définition des principaux termes du vocabulaire de la concurrence : <https://www.concurrences.com/en/dictionary/>.

<sup>16</sup> Réponse du Canada au questionnaire.

<sup>17</sup> Réponse du Japon au questionnaire.

<sup>18</sup> Réponse de l'Espagne au questionnaire.

Au Pérou, par exemple, l'Institut national de défense de la concurrence et de protection de la propriété intellectuelle a estimé que les consommateurs avaient payé un surcoût de 305 millions de dollars pendant une période d'entente entre acteurs du secteur du papier toilette, et constaté que, à la suite de la dissolution de l'entente, les ménages avaient réalisé des économies substantielles sur les produits d'hygiène essentiels<sup>19</sup>. Des travaux d'évaluation des mesures de promotion de la concurrence peuvent produire des données tangibles sur les effets de ces mesures, qu'il s'agisse d'abaisser les prix, d'améliorer la qualité des produits ou de faciliter l'accès aux marchés. De tels travaux peuvent renforcer la complémentarité entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur, et aider les pays à affiner leurs cadres réglementaires et leurs stratégies pour mieux défendre les intérêts de consommateurs.

## B. Architecture institutionnelle

20. L'architecture institutionnelle des autorités de la concurrence et de la protection du consommateur influe sur l'efficacité des synergies entre les deux domaines, et cette architecture n'est pas la même partout<sup>20</sup>. Certains pays ont mis en place une autorité à double mandat, responsable à la fois des questions de concurrence et de protection du consommateur. On peut notamment citer la Commission australienne de la concurrence et de la protection du consommateur, l'Institut national péruvien de défense de la concurrence et de protection de la propriété intellectuelle, qui est également chargé de la protection du consommateur, et la Commission singapourienne de la concurrence et de la protection du consommateur. D'autres pays disposent d'autorités distinctes. C'est par exemple le cas du Brésil (Conseil administratif de défense économique et Secrétariat national à la consommation), de l'Inde (Commission de la concurrence et Ministère de la consommation, de l'alimentation et du système public de distribution) et du Japon (Commission des pratiques commerciales et Agence japonaise de la consommation). Le choix du modèle dépend du cadre juridique, de la situation économique et des priorités de l'action publique, d'où la multiplicité des approches réglementaires.

21. Dans certains pays, les organismes de régulation sectorielle s'intéressent de plus en plus aux enjeux de protection du consommateur, en particulier dans les secteurs des services de distribution, des télécommunications et des marchés financiers<sup>21</sup>. Cette tendance s'explique par la complexité des marchés, l'impératif d'une surveillance spécialisée et la nécessité pour les différentes autorités de collaborer. Par exemple, les organismes de régulation des secteurs de l'eau et de l'énergie veillent au respect de l'obligation de tarification équitable des fournisseurs publics, ainsi qu'à l'accessibilité des fournisseurs publics et privés, tandis que les autorités chargées des télécommunications contrôlent le respect des obligations relatives à la qualité des services et aux structures tarifaires. Les organismes de régulation financière concilient surveillance et protection du consommateur dans les secteurs des services bancaires, de l'assurance et des marchés boursiers, en garantissant la transparence et l'équité des activités d'échange de produits financiers<sup>22</sup>.

22. La diversité des cadres institutionnels dans lesquels s'inscrivent les politiques de concurrence et de protection du consommateur et l'impératif d'un resserrement de la collaboration des autorités compétentes avec les organismes de régulation sectorielle, ainsi qu'avec d'autres organismes publics actifs dans des domaines connexes, aux niveaux national, régional et international, soulignent l'importance de l'élaboration d'accords de coopération formels et l'opportunité d'une réflexion sur de possibles accords informels. Ces accords sont essentiels pour faciliter les échanges et le débat, et ouvrir la voie à des consultations et des activités conjointes.

<sup>19</sup> Réponse du Pérou au questionnaire.

<sup>20</sup> Voir [https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies\\_94cefc3f-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies_94cefc3f-en.html).

<sup>21</sup> Voir [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en).

<sup>22</sup> Voir [https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022\\_48cc3df0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html).

### C. Lutte contre les infractions et autres initiatives

23. La lutte contre les atteintes à la concurrence et à la protection du consommateur sert les intérêts des consommateurs. La création de synergies entre les deux domaines est toutefois entravée par plusieurs obstacles, dont la fragmentation des mécanismes de contrôle et les divergences de priorités et d'objectifs des autorités de la concurrence et de la protection du consommateur.

24. Tandis que les activités de lutte contre les atteintes à la concurrence sont généralement centralisées au sein d'une institution à mandat unique ou double, le contrôle de l'application du droit de la protection du consommateur est plus fragmenté, à la fois thématiquement (secteurs des services réglementés) et géographiquement, de sorte que tous les consommateurs soient entendus et protégés comme il se doit. Des organismes locaux, régionaux et nationaux peuvent être chargés de domaines particuliers de la lutte contre les infractions au droit de la protection du consommateur. Selon la Carte mondiale de la protection du consommateur, 99 pays (sur 111 sondés) disposent d'un organisme principal de protection du consommateur et 66 mènent des travaux de recherche et d'analyse sur les questions de protection du consommateur. Une collaboration continue et une coordination permanente sont donc indispensables à la bonne application du droit de la protection du consommateur.

25. Le manque de communication et de collaboration entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur semble être un obstacle à la création de synergies efficaces. Si les autorités compétentes ne tiennent pas compte de l'ensemble des répercussions que leurs interventions peuvent avoir sur la concurrence et sur le bien-être des consommateurs, les mesures qu'elles prennent risquent d'être lacunaires ou incompatibles avec d'autres. La multiplicité des priorités et des structures institutionnelles risque aussi d'accentuer le problème et de nuire à l'efficacité des interventions. Pour éviter tout problème, il est essentiel que les autorités communiquent, mènent des enquêtes conjointes et, au besoin, coordonnent leurs stratégies de lutte contre les infractions.

26. Les autorités dotées d'un mandat double, qui couvre à la fois la concurrence et la protection du consommateur, sont souvent mieux équipées pour mettre en œuvre des stratégies globales de lutte contre les infractions. Elles peuvent coordonner les interventions plus efficacement en s'appuyant sur les compétences d'experts des deux domaines. En revanche, elles peuvent se heurter à des difficultés dans l'affectation de leurs ressources<sup>23</sup>. Comme leurs responsabilités couvrent deux vastes domaines, elles peuvent avoir du mal à trouver un juste équilibre et risquent de mettre davantage l'accent sur l'un au détriment de l'autre. Pour être efficaces, elles doivent impérativement assurer une répartition équitable de leurs ressources et hiérarchiser clairement leurs priorités. L'établissement de mécanismes formels de coopération entre autorités peut faciliter la lutte contre les infractions, de sorte que les interventions réglementaires visent à la fois à remédier aux distorsions du marché et à protéger les consommateurs de potentiels préjudices.

27. Le manque de ressources et de capacités demeure un obstacle de taille, en particulier dans les pays en développement. Nombre d'autorités n'ont pas les compétences techniques ni les outils nécessaires pour mener des enquêtes, surveiller les marchés et évaluer l'interaction entre les politiques de concurrence et les politiques de protection du consommateur. Certains pays<sup>24</sup> ont fait état de ressources financières limitées. Pour remédier à ces problèmes, les États concernés ont besoin d'une assistance continue, qui doit prendre la forme d'activités de renforcement des capacités, de programmes de formation et d'initiatives nationales et internationales de collaboration entre institutions.

28. Malgré ces obstacles, les autorités de certains États membres s'emploient activement à maximiser les synergies entre promotion de la concurrence et protection du consommateur dans leurs activités de lutte contre les infractions. Les autorités dotées d'un mandat double, en particulier, ont démontré les avantages d'une approche intégrée. En Italie, l'Autorité de la concurrence, qui est chargée de l'application du droit de la concurrence et du droit de la

<sup>23</sup> Réponses de l'Italie et de la Pologne au questionnaire.

<sup>24</sup> Bhoutan, Pérou, Sri Lanka et Zimbabwe.

protection du consommateur, a constaté que des entreprises du secteur de l'énergie avaient abusé de leur position dominante sur le marché de la vente au détail en utilisant les données de consommateurs, collectées dans le cadre d'accords de consentement, pour formuler des offres commerciales destinées à évincer leurs concurrents. En outre, pendant la pandémie, l'État italien s'est fondé sur ses pouvoirs de protection du consommateur pour lutter contre l'augmentation du prix des produits de santé, constatant que les dispositions du droit de la concurrence relatives aux prix excessifs étaient insuffisantes, car de nombreux fournisseurs n'étaient pas en situation de position dominante et les enquêtes traditionnelles n'étaient pas suffisamment rapides. Les autorités ont donc lancé, en s'appuyant sur le droit de la protection du consommateur, des enquêtes sur les pratiques commerciales agressives de certaines entreprises, qui avaient exploité les circonstances exceptionnelles de la crise de la COVID-19.

29. Les autorités de la concurrence à mandat unique peuvent également promouvoir la création de synergies en adoptant des approches stratégiques de la lutte contre les infractions. Une stratégie efficace consiste à axer les initiatives de collaboration sur les secteurs dans lesquels les distorsions du marché ont de lourdes répercussions sur les consommateurs, comme ceux de l'alimentation, de l'énergie ou des marchés numériques. Le Brésil, par exemple, a lutté activement contre des problèmes de concurrence susceptibles d'être directement préjudiciables aux consommateurs, enquêtant notamment sur les pratiques d'autofavoritisme d'une application de livraison de repas et sur les accords d'exclusivité d'une application donnant accès à des salles de gym et des clubs de sport. De telles interventions montrent que la bonne application du droit de la concurrence peut préserver la liberté de choix des consommateurs et prévenir les distorsions du marché<sup>25</sup>.

30. Une autre mesure que peuvent prendre les autorités de la concurrence consiste à intégrer explicitement des considérations relatives à la protection du consommateur dans leurs évaluations. Il s'agit d'analyser les effets que des pratiques anticoncurrentielles peuvent avoir au-delà de la structure du marché, en tenant compte de problèmes tels que les prix inéquitables, les clauses contractuelles abusives ou les pratiques commerciales trompeuses. En incorporant le point de vue des consommateurs dans leurs travaux d'analyse de la concurrence, les autorités peuvent adopter des stratégies globales, en phase avec les objectifs plus larges de défense des intérêts des consommateurs. En outre, lorsqu'elles prennent des mesures correctives, elles devraient veiller à ce que ces mesures servent directement les intérêts des consommateurs plutôt que d'être axées exclusivement sur le rétablissement de la concurrence. À Maurice, par exemple, les autorités sont intervenues sur le marché de la télévision à péage pour lutter contre les politiques anticoncurrentielles de renouvellement automatique d'une entreprise, qui empêchaient les consommateurs de changer de fournisseur. À la suite de l'enquête, l'entreprise a modifié sa politique commerciale, offrant aux consommateurs des contrats plus souples et une plus grande liberté de choix<sup>26</sup>.

31. La conduite de consultations publiques et le maintien d'un dialogue avec les consommateurs dans le cadre de la lutte contre les infractions peuvent également contribuer au renforcement des synergies. Au Zimbabwe, il est ressorti d'une enquête sur les pratiques restrictives d'entreprises d'assurance maladie que celles-ci avaient exclu des prestataires de soins de santé de leur système, de sorte que les consommateurs étaient contraints de payer les soins de leur poche, et étaient dirigés contre leur gré vers les prestataires préférés par ces entreprises. Compte tenu de l'impact direct que ces pratiques avaient sur les consommateurs, les autorités ont invité le public à s'exprimer, offrant aux personnes lésées la possibilité de partager leur expérience. Elles ont ensuite veillé à ce que les prestataires exclus soient réintégrés dans le système, permettant ainsi aux consommateurs de faire appel aux prestataires de leur choix, et à ce que les dépenses engagées par les consommateurs leur soient remboursées<sup>27</sup>.

32. Ces affaires montrent que la participation du public, en particulier la consultation directe des représentants des consommateurs, peut contribuer à la lutte contre les infractions, notamment à l'élaboration de mesures correctives qui réparent efficacement les préjudices subis par les consommateurs.

<sup>25</sup> Réponse du Brésil au questionnaire.

<sup>26</sup> Réponse de Maurice au questionnaire. Voir <https://competitioncommission.mu/wp-content/uploads/2024/11/ENQ318-MR-281124.pdf>.

<sup>27</sup> Réponse du Zimbabwe au questionnaire.

33. L'établissement de mécanismes de coopération entre institutions est essentiel pour renforcer la collaboration dans les juridictions où les fonctions de promotion de la concurrence et de protection des consommateurs sont assurées par des autorités distinctes. Les mémorandums d'accord peuvent faciliter le partage d'informations entre autorités, notamment sur les marchés, sur les plaintes des consommateurs ou sur l'avancement des enquêtes. La tenue de consultations régulières peut favoriser la conduite d'enquêtes conjointes, la prise de décisions concertées et, lorsque c'est possible, la coordination des interventions, de sorte que celles-ci soient cohérentes. Le resserrement de la collaboration permet aux autorités de la protection du consommateur d'aider les autorités de la concurrence à repérer les secteurs dans lesquels les consommateurs risquent d'être lésés par des pratiques anticoncurrentielles, et donc à prendre des mesures correctives ciblées.

34. Au Brésil, le Conseil administratif de défense économique et le Secrétariat national à la consommation ont mis en place un cadre de coopération institutionnelle, officialisé par un mémorandum d'accord signé en 2012 et renouvelé en 2023<sup>28</sup>. Cette collaboration a abouti à l'adoption de mesures d'exécution conjointes et à la définition d'objectifs réglementaires communs. En 2021, une mise à jour de la politique de confidentialité d'une application de messagerie a donné lieu à un effort de collaboration sans précédent entre le Conseil administratif de défense économique, le Secrétariat national à la consommation, l'Autorité nationale de protection des données et le ministère public, qui ont émis une recommandation conjointe, soulignant la nécessité d'une approche intégrée de la protection des données, des droits des consommateurs et de la concurrence dans l'économie numérique<sup>29</sup>. Plusieurs autorités ont également lutté conjointement contre des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la santé, notamment contre des restrictions à l'utilisation des cartes de réduction sur les soins médicaux<sup>30</sup>. De telles initiatives témoignent d'un engagement croissant en faveur du principe de la « transversalité » réglementaire, qui consiste à exécuter les mandats selon une approche collaborative pour préserver l'équité sur les marchés, protéger les consommateurs et renforcer la sécurité juridique dans des secteurs complexes en rapide mutation.

35. Au Chili, la Direction nationale des affaires économiques et le Service national de protection du consommateur collaborent depuis 2006 à la promotion de la concurrence et à la défense des droits des consommateurs dans le cadre d'un mémorandum d'accord<sup>31</sup>. Ce partenariat a donné lieu à des interventions conjointes dans des affaires à fort retentissement. En 2009, par exemple, le Service national de protection du consommateur a apporté publiquement son soutien à l'enquête conduite par la Direction nationale des affaires économiques dans une affaire d'entente sur les prix de produits pharmaceutiques, et a évalué des mesures complémentaires de protection du consommateur<sup>32</sup>. En 2010, le Service national de protection du consommateur a communiqué à la Direction nationale des affaires économiques des données montrant une forte augmentation des tarifs des bus interurbains en haute saison, contribuant à l'avancement d'enquêtes sur de potentielles pratiques anticoncurrentielles<sup>33</sup>. Les institutions ont également collaboré à la lutte contre des pratiques monopolistiques dans le secteur des services de télécommunication pour bâtiments résidentiels, le Service national de protection du consommateur soutenant les propositions faites par la Direction nationale des affaires économiques devant le Tribunal de la concurrence en vue de garantir un accès équitable au marché<sup>34</sup>. Ces exemples illustrent les synergies développées par les deux autorités au service du maintien de marchés concurrentiels et transparents, qui servent les intérêts des consommateurs chiliens.

<sup>28</sup> Voir [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacaocade08012007403\\_2012\\_02.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacaocade08012007403_2012_02.pdf) et <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%Aancia%20e%20Prest%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/2024/Senacon-MJ.pdf>.

<sup>29</sup> Voir <https://www.mpf.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-cade-anpd-e-senacon-recomendam-que-whatsapp-adie-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>.

<sup>30</sup> Voir <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-multa-entidades-medicas-por-tentarem-impedir-uso-de-cartoes-de-descontos-em-consultas>.

<sup>31</sup> Voir [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006\\_coop\\_sernac.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006_coop_sernac.pdf).

<sup>32</sup> Voir <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-1090.html>.

<sup>33</sup> Voir <https://www.eldinamo.cl/pais/2010/12/29/sernac-acude-fne-tras-detectar-alzas-de-casi-200-en-pasajes-de-buses/>.

<sup>34</sup> Voir <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-3314.html?quickaccess=1>.

36. Au-delà de la lutte contre les infractions, d'autres activités, telles que la réalisation d'études de marché ou l'élaboration d'orientations non contraignantes, peuvent offrir des possibilités d'interaction constructive entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur<sup>35</sup>. Les études de marché conjointes donnent une vue d'ensemble des dynamiques du marché et permettent ainsi le repérage précoce de pratiques potentiellement anticoncurrentielles et déloyales, avant que celles-ci ne donnent lieu à des procédures répressives. L'élaboration de textes non contraignants (lignes directrices, recommandations, avertissements, avis, etc.) est également un moyen de promouvoir le rapprochement entre autorités.

37. Les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur peuvent aussi mener conjointement des initiatives d'information et de sensibilisation des entreprises et des consommateurs. Il n'est pas rare que les consommateurs méconnaissent ou sous-estiment les avantages à long terme de la concurrence et ses incidences sur leur quotidien. Sans activités de sensibilisation, l'intégration des politiques de concurrence et de protection du consommateur est plus difficile, car le soutien des consommateurs, des petites et moyennes entreprises et des microentreprises est essentiel à la bonne application des règles. Pour remédier au déficit de connaissances, les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur pourraient lancer des campagnes de communication conjointes, en utilisant un langage accessible et des exemples concrets pour illustrer en quoi la concurrence sert les intérêts des consommateurs. En Pologne, le Bureau de la concurrence et de la protection du consommateur, qui a un mandat double, mène des campagnes d'information via les médias sociaux et publie des orientations à l'intention des consommateurs<sup>36</sup>. De telles initiatives aident les consommateurs à repérer les pratiques potentiellement déloyales des entreprises, contribuant ainsi à la transparence des marchés et à la bonne application des règles.

38. Enfin, les échanges de personnel sont également un vecteur de collaboration. Ils facilitent le recensement des questions et secteurs d'intérêt commun, rendant les interventions réglementaires plus efficaces. Ils aident aussi à dépasser les clivages institutionnels, à instaurer une coopération durable et à garantir une application cohérente des règles.

## D. Marchés numériques

39. L'essor rapide des marchés numériques à travers le monde appelle une intégration plus poussée des autorités de la concurrence et de la protection du consommateur. Les plateformes numériques opèrent au sein d'écosystèmes multifaces en mutation rapide, dans lesquels la tarification algorithmique, les modèles commerciaux fondés sur les données et les effets de réseau posent des défis réglementaires uniques. Elles influent simultanément sur les dynamiques de la concurrence et sur le bien-être des consommateurs, de sorte qu'il est de plus en plus inefficace d'adopter des politiques axées exclusivement sur la concurrence ou sur la protection du consommateur<sup>37</sup>.

40. Dans leurs réponses au questionnaire diffusé par la CNUCED, de nombreux pays ont évoqué leur expérience de la lutte contre les atteintes à la concurrence et à la protection du consommateur sur les marchés numériques. Le Canada, par exemple, s'est employé à analyser l'essor de l'intelligence artificielle et des marchés fondés sur les données du point de vue de ses implications pour la concurrence. Les autorités ont publié un document de réflexion sur la tarification algorithmique et le risque d'ententes, soulignant que la confiance des consommateurs était essentielle pour développer des marchés numériques à la fois concurrentiels et équitables. L'approche du Canada souligne l'importance de la transparence et de la responsabilité dans l'utilisation de l'intelligence artificielle, le but étant que les

<sup>35</sup> TD/B/C.I/CLP/L.11. Voir <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-competition-law-and-policy-eighteenth-session> et <https://unctad.org/publication/model-law-competition>.

<sup>36</sup> Réponse de la Pologne au questionnaire.

<sup>37</sup> TD/B/C.I/CLP/57 ; CNUCED, 2021, *Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era* (publication des Nations Unies, Genève) ; CNUCED, 2024b, *Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.24.II.D.5, Genève).

modèles d'activité des plateformes numériques aient des effets positifs à la fois sur la concurrence et sur le bien-être des consommateurs<sup>38</sup>. En Türkiye, l'Autorité de la concurrence a enquêté sur les plateformes numériques, et ses conclusions confirment que les préoccupations suscitées par celles-ci sont justifiées. Elle a notamment constaté qu'une grande plateforme numérique avait abusé de sa position dominante sur le marché des services de recherche générale en favorisant ses propres services de recherche locale et de comparaison des prix des logements, soulevant d'importantes questions liées à la concurrence et au bien-être des consommateurs. Elle a également pris des mesures correctives après avoir conclu qu'une plateforme de commerce en ligne avait manipulé son algorithme pour donner un avantage déloyal à ses propres produits au détriment de ceux de ses concurrents<sup>39</sup>. Ces exemples montrent que la protection de la liberté de choix des consommateurs sur les marchés numériques revêt une importance croissante.

41. Il subsiste toutefois de fortes disparités, d'un pays à l'autre, dans l'application du droit de la concurrence et de la protection du consommateur aux plateformes numériques. Dans leurs réponses au questionnaire, certains pays ont déclaré ne guère avoir d'expérience de la répression des infractions commises par les plateformes numériques en raison de carences réglementaires, de lacunes institutionnelles et d'un manque de ressources, qui les empêchaient d'engager des procédures efficaces. Les autorités moins expérimentées ou de taille modeste, en particulier, ne sont pas forcément bien armées pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et déloyales des entreprises du numérique, ou peuvent choisir de se concentrer sur les pratiques collusoires, trompeuses et mensongères des acteurs d'autres secteurs de première importance.

42. Compte tenu de ce qui précède, les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur doivent impérativement renforcer leurs synergies dans la régulation des marchés numériques, qu'il s'agisse de l'élaboration des politiques ou de la répression des infractions, en coopérant aux niveaux bilatéral, régional et international<sup>40</sup>. Les modèles d'activité des plateformes numériques, largement fondés sur les données et les algorithmes, et leur recours à des pratiques telles que l'autofavoritisme et les prix abusivement bas, laissent souvent craindre des atteintes à la protection du consommateur : publicité mensongère, clauses contractuelles abusives, violations de la confidentialité des données, etc. En outre, la lutte contre les infractions sur les marchés numériques est complexe et nécessite une collaboration plus étroite des organismes de régulation au niveau international. La coopération réglementaire et la mise en commun des connaissances, ainsi que la conduite d'enquêtes conjointes, doivent être davantage encouragées, l'objectif étant que les pratiques des plateformes numériques restent transparentes, équitables et sûres pour les entreprises comme pour les consommateurs.

43. L'établissement d'équipes spéciales interinstitutions, chargées des affaires dans lesquelles les pratiques de plateformes numériques soulèvent des problèmes liés à la concurrence et à la protection du consommateur, constituerait un grand pas en avant<sup>41</sup>. Ces équipes pourraient être composées de représentants des autorités de la concurrence, des organismes chargés de la protection du consommateur et d'autres organismes investis de pouvoirs réglementaires, et traiter des questions transversales, telles que la portabilité des données, la transparence des algorithmes et la responsabilité des plateformes. En facilitant la centralisation des compétences et des ressources, elles favoriseraient l'adoption d'une réglementation cohérente et préventive, ainsi que d'une approche globale des nouveaux enjeux.

44. Pour préserver et promouvoir une concurrence loyale sur les marchés numériques tout en prévenant les pratiques abusives, trompeuses et frauduleuses, les autorités doivent adopter une approche plus intégrée de la réglementation, qui fasse intervenir tout à la fois le droit et

<sup>38</sup> Réponse du Canada au questionnaire.

<sup>39</sup> Réponse de la Türkiye au questionnaire. Voir <https://www.rekabet.gov.tr/en/Guncel/investigation-on-google-reklamcilik-ve-p-adb5fd5447b9ef1193d90050568585c9> et <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/dsm-grup-danismanlik-iletisim-ve-satis-t-b3da5d0675adef1193d70050568585c9>.

<sup>40</sup> CNUCED, 2021.

<sup>41</sup> Dans leurs réponses au questionnaire, le Brésil et la Fédération de Russie ont souligné l'importance de la création d'équipes spéciales interinstitutions.

les politiques de la concurrence et de la protection du consommateur. À l'heure où les plateformes numériques transforment les marchés mondiaux, les organismes de régulation doivent adapter leurs stratégies de lutte contre les infractions, collaborer aux niveaux national et régional et nouer des partenariats internationaux pour promouvoir une économie numérique à la fois juste, transparente et concurrentielle, tant pour les entreprises que pour les consommateurs.

#### IV. Le rôle de la CNUCED dans la création de synergies

45. Les organisations internationales ont un rôle crucial à jouer dans le renforcement de la coopération entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur en établissant des cadres, des pratiques optimales et des mécanismes propres à améliorer la coordination internationale, en particulier lorsqu'elles ont des mandats de portée mondiale dans les deux domaines et comptent un grand nombre de membres.

46. En sa qualité d'entité responsable de la coordination des questions relatives à la concurrence et à la protection du consommateur au sein du système des Nations Unies, la CNUCED facilite le dialogue entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur en organisant la Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles, qui offre aux pays une occasion unique d'échanger, d'aligner leurs politiques et de mettre en commun leurs meilleures pratiques. Elle renforce ainsi la coopération et l'efficacité de la lutte contre les infractions aux niveaux régional et international.

47. Les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique que la CNUCED mène dans les pays en développement portent aussi bien sur la concurrence que sur la protection du consommateur. L'objectif est d'aider ces pays à rationaliser les opérations, à améliorer la coordination entre institutions et à faire face aux enjeux nouveaux, comme ceux que soulèvent les marchés numériques. Entre 2015 et 2018, la CNUCED a organisé plusieurs ateliers dans le cadre du programme d'assistance technique sur les politiques de la concurrence et de la protection du consommateur pour l'Amérique latine (programme COMPAL). Le but était de renforcer les capacités des autorités de la concurrence et de la protection du consommateur en les aidant à recenser les problèmes communs, à créer des synergies et à promouvoir la collaboration régionale. Les autorités des pays de la région continuent d'organiser des ateliers et des conférences en partenariat avec la CNUCED<sup>42</sup>.

48. La CNUCED a aussi organisé des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique dans les pays lusophones d'Afrique et au Timor-Leste, notamment une série de webinaires, pour promouvoir la mise en place et l'application efficace de cadres de promotion de la concurrence et de protection du consommateur, la coopération entre les autorités des deux domaines, et la création de synergies entre elles<sup>43</sup>.

49. Tout récemment, la CNUCED a organisé en Albanie, en coopération avec l'Autorité de la concurrence et la Commission de protection du consommateur, un forum international sur l'interaction entre concurrence et protection du consommateur, en particulier sur les marchés numériques. À la suite de cette manifestation, les deux autorités ont signé un mémorandum d'accord dans lequel elles s'engagent à mener des études de marché conjointes et à coopérer dans le cadre du traitement des plaintes de consommateurs<sup>44</sup>.

50. En aidant les autorités compétentes à repérer les possibilités de création de synergies et à renforcer leur collaboration et leur coordination, la CNUCED contribue à la promotion d'une gouvernance plus cohérente et plus efficace des marchés.

<sup>42</sup> Au terme du programme, les pays bénéficiaires étaient les suivants : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Équateur, État plurinational de Bolivie, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay.

<sup>43</sup> Voir <https://unctad.org/project/technical-assistance-and-capacity-building-competition-and-consumer-protection-african> et <https://unctad.org/meeting/webinar-competition-and-consumer-protection-policies-portuguese-speaking-countries>.

<sup>44</sup> Voir <https://unctad.org/meeting/international-forum-interface-between-competition-and-consumer-protection-policies>.

## V. Questions à examiner

51. Les participants à la neuvième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles souhaiteront peut-être examiner les recommandations ci-après, destinées à renforcer la collaboration entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur :

a) Améliorer la coordination juridique et institutionnelle afin d'éliminer les chevauchements et les lacunes réglementaires. Les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur doivent examiner leurs cadres juridiques et institutionnels pour recenser les domaines d'intérêt commun, les chevauchements, les lacunes et les possibilités d'intensification de la collaboration. Des évaluations régulières de l'impact du droit de la concurrence sur le bien-être des consommateurs et de l'impact du droit de la protection du consommateur sur la concurrence peuvent contribuer à assurer la complémentarité des politiques des deux domaines. L'association des autorités de la concurrence aux débats sur les politiques de protection du consommateur, et inversement, garantirait une approche plus cohérente de la régulation des marchés et donc, à terme, une meilleure protection des consommateurs ;

b) Proposer des mécanismes de coopération formels ou informels, notamment des mémorandums d'accord. La CNUCED recommande que, pour faciliter la coordination, les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur adoptent des mémorandums d'accord prévoyant leur collaboration dans le cadre de diverses activités : surveillance des marchés, partage d'informations, interventions conjointes (lorsque c'est possible), campagnes d'information et de sensibilisation, etc. Des réunions régulières entre les autorités peuvent créer un environnement propice à la coopération, leur permettant d'apporter des réponses adaptées aux nouveaux enjeux ;

c) Réaliser des études de marché conjointes pour recueillir des informations sur la concurrence et la protection du consommateur. Les études de marché et les données comportementales sont des outils puissants, qui aident à repérer les problèmes de concurrence et les atteintes potentielles ou réelles à la protection du consommateur, et à hiérarchiser les mesures à prendre. La CNUCED encourage les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur à mener conjointement des études de marché et des travaux de recherche comportementale<sup>45</sup>, en mettant en commun leurs compétences et leurs données, pour parvenir à une évaluation plus complète de la situation des marchés et des comportements des consommateurs. Une telle approche contribue à garantir que les mesures correctives et les politiques visent à assurer à la fois le bon fonctionnement des marchés et le bien-être des consommateurs ;

d) Améliorer les campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs et des entreprises, surtout des petites et moyennes entreprises et des microentreprises. Bien souvent, les entreprises, en particulier les petites entreprises, sont peu au fait des droits des consommateurs, et ces derniers ne sont pas toujours informés des avantages que leur procure la concurrence ni de la logique qui sous-tend le droit et les politiques de la concurrence. La CNUCED recommande que les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur collaborent à l'organisation de manifestations, au déploiement de campagnes de sensibilisation des entreprises et des associations de consommateurs, ainsi qu'à l'élaboration de stratégies de communication ciblées, afin de rendre certaines notions économiques complexes plus accessibles aux consommateurs, aux petites et moyennes entreprises et aux microentreprises. Elle les encourage aussi à nouer un dialogue avec les associations de consommateurs et d'autres représentants de la société civile dans le cadre de consultations publiques, de sorte que les consommateurs et les petites entreprises puissent participer activement aux initiatives menées dans les domaines de la concurrence et de la protection du consommateur, notamment à la définition de mesures correctives en cas de fusion et à l'élaboration d'orientations non contraignantes ;

<sup>45</sup> Voir <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/consumer-behavioural-insights.html> et [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en).

e) Renforcer la coopération intersectorielle dans la régulation des marchés numériques. Les marchés numériques soulèvent des défis réglementaires uniques, qui appellent la collaboration des acteurs de multiples domaines réglementaires. La CNUCED recommande une coordination plus étroite entre les autorités de la concurrence, les organismes chargés de la protection du consommateur et d'autres organismes investis de pouvoirs réglementaires, dans des domaines tels que la protection des données, les services financiers, les télécommunications et les technologies de l'information et des communications. De nombreuses pratiques, comme la tarification algorithmique, l'autofavoritisme et la domination du marché par les données, soulèvent tout à la fois des préoccupations liées à la concurrence, à la protection du consommateur et à la protection des données. En améliorant la coopération intersectorielle, en menant des enquêtes conjointes et en coordonnant leurs interventions, les autorités peuvent contribuer à garantir que les marchés numériques restent concurrentiels, équitables et transparents pour les entreprises comme pour les consommateurs.

52. Les participants à la neuvième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles souhaiteront peut-être réfléchir aux thèmes des travaux que la CNUCED consacrera au droit et aux politiques de la concurrence et de la protection du consommateur au cours des cinq prochaines années. Pour faciliter leur réflexion, ils souhaiteront peut-être se poser les questions suivantes :

a) Quelles mesures peuvent être prises pour renforcer l'interaction entre les politiques de concurrence et de protection du consommateur ?

b) Comment les cadres nationaux, régionaux et internationaux peuvent-ils améliorer l'intégration des politiques de concurrence et de protection du consommateur afin de créer des marchés dynamiques, innovants et plus équitables ?

c) Comment la CNUCED peut-elle aider ses États membres, en particulier les pays en développement, à intensifier la collaboration entre les autorités de la concurrence et de la protection du consommateur ?

---