Résumé

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

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

Évolution des marchés et des consommateurs

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

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

Meilleure compréhension des marchés et des modes de décision des consommateurs

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

Recensement et évaluation des problèmes des consommateurs

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

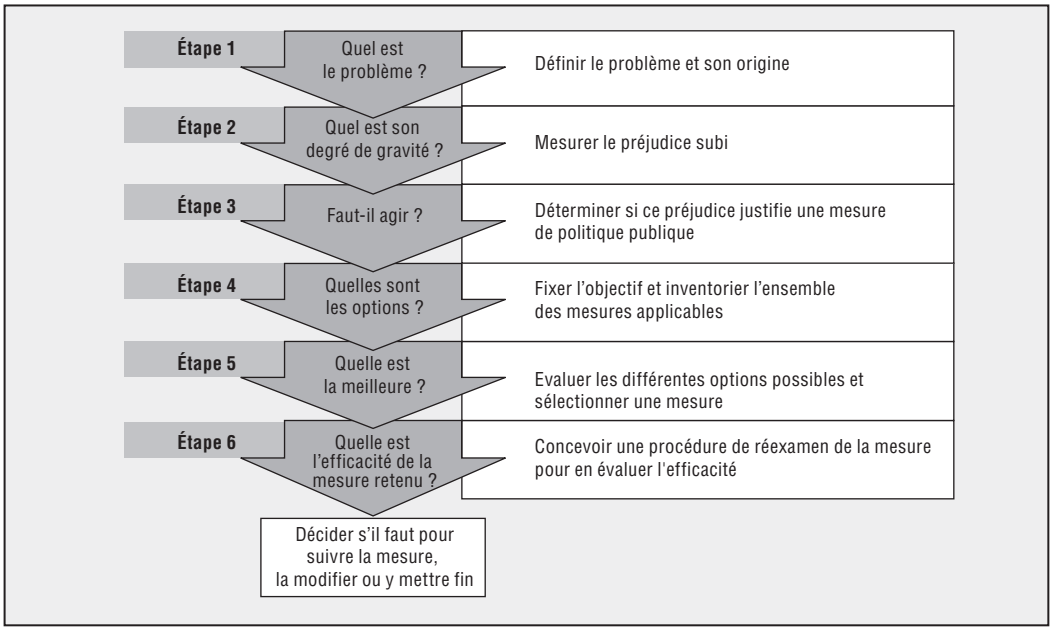
Conception et application de la politique à l'égard des consommateurs

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

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

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

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



Première étape : définir le problème et son origine

Définir le problème et en tr ouver l'origine contribuent à discerner les ins titutions et les parties prenantes susceptibles d'être concernées par une éventuelle action publique. Les problèmes communément traités par les r esponsables de la politique de consommation proviennent souvent du comportement de l'entreprise (publicité mensongère, par exemple), des déficie nces de l'information, de bi ais co mportementaux des consommateurs et/ou de déficiences de la réglementation.

À ce stade, les responsables doivent déterminer :

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

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

Deuxième étape : mesurer le préjudice subi

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

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

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

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

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

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

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

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

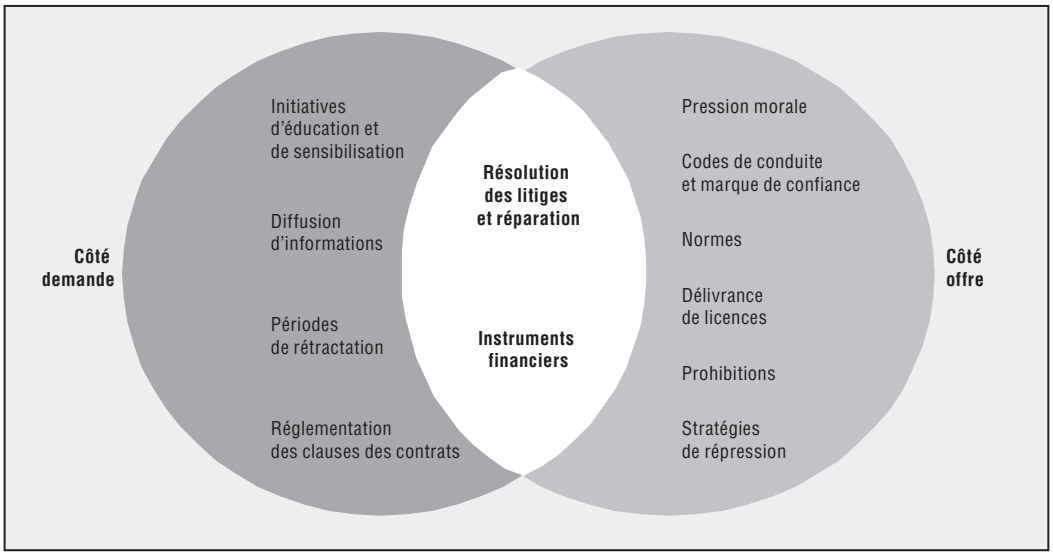
Fixer le but de politique

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

Recenser l'ensemble des actions pratiques de politique

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

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



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

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

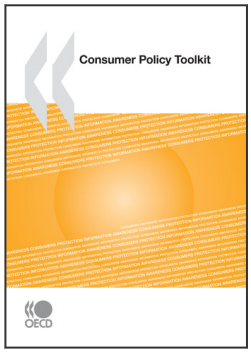
La consultation des parties intéressées, c'est-à-dire des organisations de consommateurs, des entreprises et/ou des associations professionnelles concernées, peut intervenir à n'importe quel stade d'une enquête. Mais il est particulièrement important de l'envisager à ce moment précis, car elle peut permettre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

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

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

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

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



Extrait de :

Consumer Policy Toolkit

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264079663-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Résumé », dans *Consumer Policy Toolkit*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264079687-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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