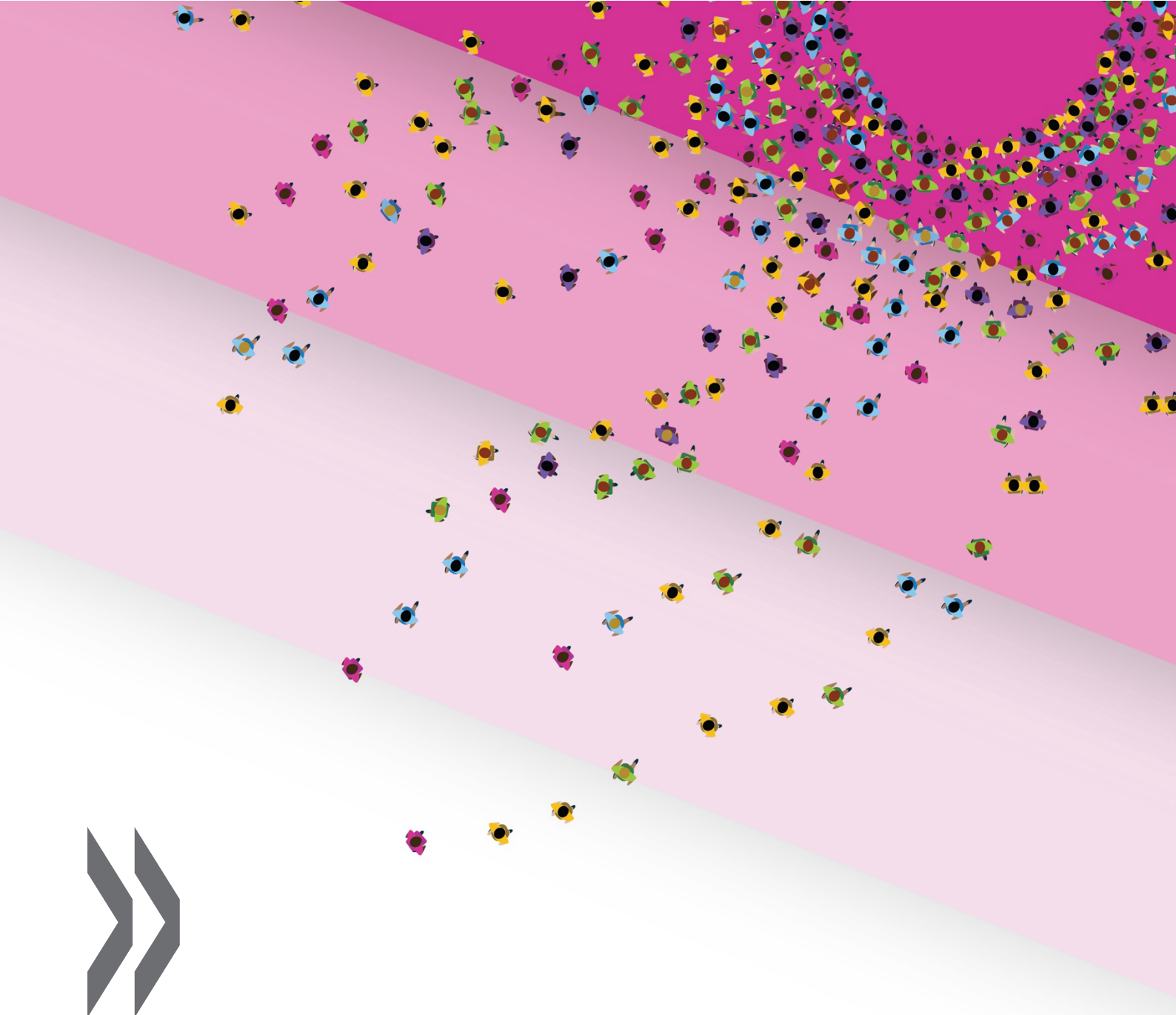




Travailler ensemble au-delà des frontières pour protéger et autonomiser les consommateurs

NOTE THÉMATIQUE

La présente Note thématique fournit des éléments de référence destinés à étayer les discussions de la Réunion ministérielle de l'OCDE sur la politique à l'égard des consommateurs.

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

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Crédits photo : Shutterstock et Adobe Stock

POINTS CLÉS

Face à la complexité des chaînes d'approvisionnement internationales, aux places de marché en ligne mondiales, aux progrès technologiques transfrontières, comme l'intelligence artificielle (l'IA), et à l'intérêt accru des consommateurs dans le monde entier pour la lutte contre le changement climatique, il est capital de mettre en œuvre une coopération internationale efficace en matière d'élaboration et d'application des lois de protection des consommateurs. En effet, d'après des éléments probants de l'OCDE, les transactions transfrontières peuvent augmenter les risques, notamment les escroqueries, l'exposition à des produits dangereux et les difficultés à obtenir réparation.

De nombreux pays ou territoires renforcent les cadres de coopération en matière de politique à l'égard des consommateurs et d'application de la législation au niveau mondial, mais sont confrontés à des obstacles persistants, notamment le manque de compétences juridiques pour s'engager avec les agences d'autres pays et territoires. Pour être efficace, la coopération doit reposer sur des cadres nationaux robustes, qui peuvent dans certains cas devoir être améliorés.

L'OCDE, qui travaille en collaboration avec d'autres organisations régionales et internationales, est bien placée pour aider les pays et territoires à relever certains de ces défis, par exemple en favorisant le dialogue et en fournissant des orientations sur le renforcement des pouvoirs d'exécution.

LE BESOIN D'UNE COOPÉRATION MONDIALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE À L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS ET D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION

Soutenu par le commerce électronique et les modèles économiques numériques, le nombre de transactions transfrontières des consommateurs continue de croître.¹ On manque de données probantes, mais on estime à 3 000 milliards USD le volume mondial des ventes transfrontières via le commerce électronique

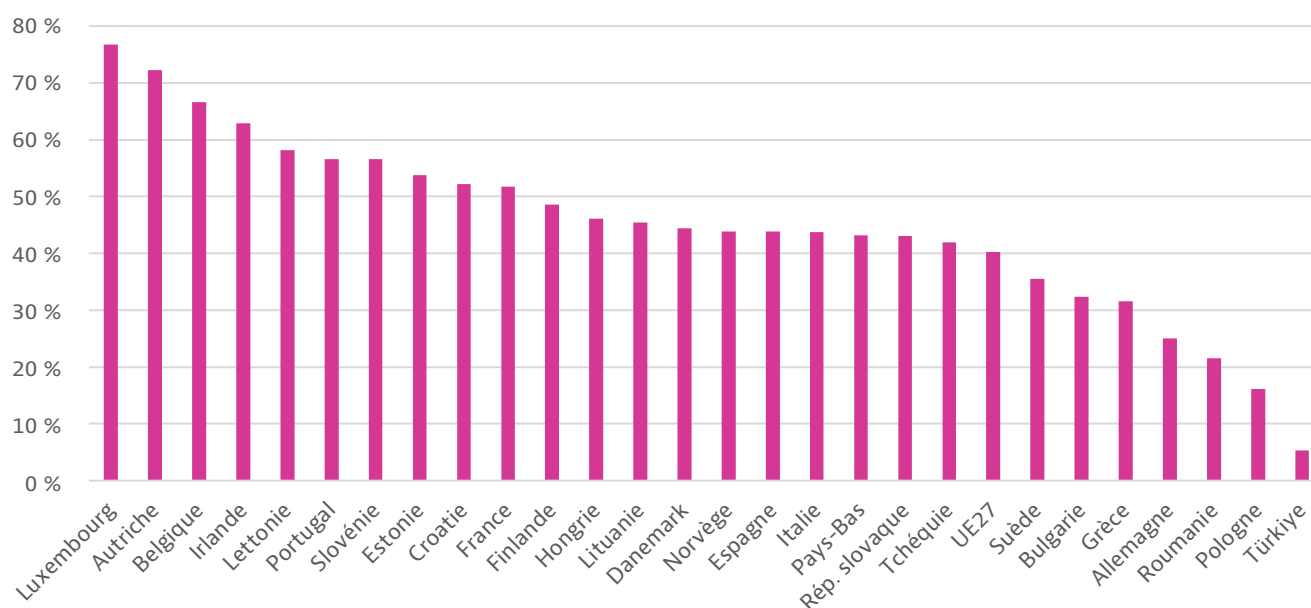
en 2022². En 2023, environ 40 % des acheteurs en ligne dans l'Union européenne avaient acheté des produits à des vendeurs d'autres pays (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne) au cours des trois précédents mois.

¹ OCDE (2019), *Unpacking E-commerce: Business Models, Trends and Policies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/23561431-en>; López González, J. et S. Sorescu (2021), "Trade in the time of parcels", *Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 249, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0faac348-en>.

² CNUCED (2024), *Rapport sur l'économie numérique 2024 – Façonner un avenir numérique respectueux de l'environnement et ouvert à tous*, Publications des Nations Unies, New York.



Graphique 1. **Pourcentage de consommateurs en ligne ayant acheté à l'étranger au cours des trois derniers mois, 2023**



Source : Eurostat (2024), "Digital economy and society: ICT usage in households and by individuals", <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/comprehensive-database> [isoc_ec_ibos].

Grâce à l'expansion du commerce électronique transfrontière, les consommateurs ont davantage de choix, mais des éléments probants recueillis par l'OCDE indiquent que les achats transfrontières peuvent augmenter les risques, notamment les escroqueries et, en cas de problème, des difficultés à obtenir une réparation financière.³ En outre, même s'ils sont interdits ou ont fait l'objet d'un rappel au niveau national, des volumes importants de produits dangereux sont proposés à la vente depuis l'étranger⁴. Les économies interconnectées actuelles, qui se caractérisent par des chaînes d'approvisionnement internationales complexes, des places de marché en ligne mondiales, des progrès technologiques transfrontières, comme l'IA, et l'intérêt accru des consommateurs du monde entier envers l'atténuation du rythme du changement climatique et de sa gravité, se distinguent aussi par

l'absence de frontière. Comme abordé dans d'autres notes thématiques à l'appui de la Réunion ministérielle de l'OCDE sur la politique à l'égard des consommateurs, la nature transversale de ces problématiques met aussi en lumière les recoupements de plus en plus nombreux entre la politique à l'égard des consommateurs et d'autres domaines d'action, tels que la concurrence, le numérique, la protection de la vie privée, l'environnement, le commerce et le genre, et souligne les avantages que représentent des approches pluridisciplinaires de l'élaboration des politiques et des mesures d'application.

Une coopération internationale efficace dans le domaine des politiques de consommation et des mesures d'application est donc essentielle au maintien de la confiance dans les transactions

³ OCDE (2022), « Measuring financial consumer detriment in e-commerce », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 326, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4055c40e-en>.

⁴ OCDE (2023), « Online product safety sweep report », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 354, Éditions OCDE, Paris, doi:10.1787/c1faa51e-en.



transfrontières, à la protection des consommateurs contre les pratiques préjudiciables et les produits dangereux, à l'obtention d'une réparation pour les consommateurs ayant subi des dommages du fait d'une pratique illégale et à la gestion plus large des transitions numérique et verte. Certains outils permettent d'atteindre ces objectifs. Les dialogues bilatéraux et multilatéraux au sein et parmi des forums internationaux permettent par exemple aux décideurs et aux autorités de contrôle de partager leurs analyses sur les nouveaux problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs, d'échanger des pratiques et d'encourager la convergence des activités liées à l'élaboration des politiques et à l'application des lois. Des investigations surprises (c'est-à-dire, des études coordonnées de sites web visant à identifier les pratiques trompeuses ou les produits dangereux) et des campagnes de sensibilisation au niveau international permettent d'harmoniser les approches et d'améliorer l'efficacité de la gestion des problèmes. Le partage d'informations liées aux enquêtes transfrontières, soumises à la législation habilitante pertinente, peut aussi être important pour la mise en œuvre de la coopération. En 2018 par exemple, dans le cadre de l'action intentée par la *Competition and Markets Authority* (CMA) britannique contre un site web de revente de billets qui trompait les consommateurs sur la disponibilité des billets sur son site, la Commission fédérale du commerce (FTC) aux États-Unis a transmis à la CMA des informations qu'elle avait pu obtenir d'entités américaines

associées au site web de revente de billets, au titre de sa législation (le Safe Web Act américain). La FTC s'est également appuyée sur cette autorité législative pour partager des informations avec ses homologues étrangers, ce qui lui a permis d'apporter réparation aux victimes étrangères d'une arnaque à la loterie dans plus de 50 pays.⁵

Toutefois, des éléments factuels montrent que des obstacles à la coopération subsistent. D'après les résultats d'une enquête de l'OCDE de 2017 menée auprès de 28 autorités chargées de la protection des consommateurs, le manque de pouvoirs légaux et de ressources adéquates est un obstacle important à la coopération internationale en matière d'application des lois.

La Carte mondiale de la protection des consommateurs établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) indique que seuls 43 % des 82 pays et territoires pour lesquels des données sont disponibles déclarent avoir une expérience en coopération internationale.⁶

Enfin, selon une enquête récente de la Banque mondiale sur les autorités chargées de la protection des consommateurs, seule la moitié des personnes interrogées sont dotées de dispositifs permettant des investigations jointes avec des homologues étrangers⁷.



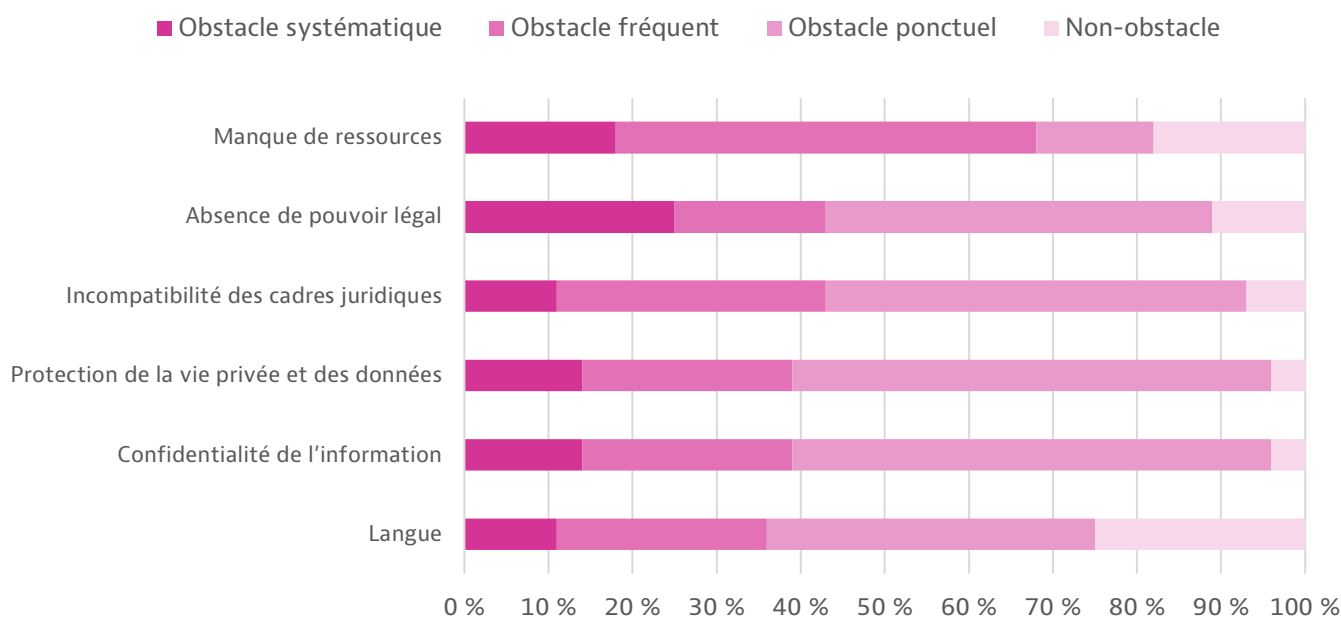
⁵ Commission fédérale du commerce américaine (2022), "U.S. Federal Trade Commission Returning Almost \$25 Million to Consumers Worldwide Who Were Defrauded by Next-Gen Sweepstakes Scheme", Press Release, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/07/us-federal-trade-commission-returning-almost-25-million-consumers-worldwide-who-were-defrauded-next> (consulté le 16 mai 2024).

⁶ CNUCED (2024), Carte mondiale de la protection des consommateurs, <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

⁷ Banque mondiale (2024), GRIDMAP Toolkit: Global Regulations, Institutional Development and Market Authorities Perspective. Consumer Protection Module, Banque mondiale, Washington, DC.



Graphique 2. **Obstacles à la coopération internationale en matière d'application de la législation relative à la protection des consommateurs, 2017**



Note : sur la base des résultats d'une enquête de l'OCDE auprès des organismes chargés de la protection des consommateurs dans les pays membres et partenaires de l'OCDE (N = 28).

Source : OCDE (2018), « Consumer protection enforcement in a global digital marketplace », Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique, n° 266, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f041eead-en>

UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE EFFICACE EN MATIÈRE D'APPLICATION DE LA LOI NÉCESSITE DES CADRES NATIONAUX SOLIDES

Sur les marchés numériques et interconnectés d'aujourd'hui, les pays et territoires se trouvent souvent confrontés à des problèmes rencontrés par les consommateurs dans d'autres pays et doivent donc pouvoir compter sur la capacité des uns et des autres à lutter contre les produits dangereux et les pratiques préjudiciables. Par conséquent, une coopération internationale efficace doit s'articuler autour de cadres nationaux solides, conférant aux autorités chargées de la sécurité des produits et des consommateurs les pouvoirs d'enquêter sur les infractions, de partager les informations pertinentes, d'échanger les éléments probants et de prendre des mesures pour mettre un terme aux conduites préjudiciables des entreprises. Elle requiert également la possibilité d'imposer des sanctions ou d'engager des poursuites, telles que des pénalités financières, à l'encontre des entreprises afin de les dissuader d'enfreindre les lois.

Plusieurs pays et territoires ont renforcé leurs pouvoirs de sanction au cours des dernières années.

Dernièrement par exemple, au Royaume-Uni, la loi sur les marchés numériques, la concurrence et les consommateurs promulguée en 2024 a doté la CMA de nouveaux pouvoirs d'exécution importants, notamment la capacité d'imposer directement des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires mondial d'une entreprise, parallèlement aux pouvoirs dont elle jouit déjà dans l'application des lois sur la concurrence. Dans le même esprit, en Australie, les amendes pour violation du droit de la consommation ont été augmentées en 2018 pour correspondre à celles du droit de la concurrence. De plus, en 2022, les sanctions maximales admissibles dans les deux domaines du droit ont été multipliées par cinq, et s'établissent désormais à 50 millions AUD (33 millions USD), à trois fois la valeur de l'avantage obtenu ou à 30 % du chiffre d'affaires d'une entreprise au cours de la période de violation, selon le plus élevé de ces montants.⁸ En outre, la « directive Omnibus » de l'Union européenne

(2019/2161) concernant une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs offre aux États membres de l'UE la possibilité d'infliger des amendes plus élevées maximales pour certaines infractions aux lois sur la consommation de leur législation. En Italie, les amendes maximales pour pratiques commerciales déloyales sont passées de 5 millions EUR (5.5 millions USD) à 10 millions EUR (11 millions USD).⁹ Enfin, aux États-Unis, la loi sur l'amélioration de la sécurité des produits de consommation (Consumer Product Safety Improvement Act, CPSIA) de 2008 a fait passer à 120 000 USD le montant maximum de la sanction civile pour chaque violation et à 17 500 000 USD pour toute série de violations.¹⁰

Bien que les développements ci-dessus soient prometteurs, il reste encore une marge de progression. Par exemple, malgré l'harmonisation croissante des règles de protection des consommateurs dans l'Union européenne, il n'existe actuellement aucune possibilité de sanctionner par des amendes les infractions transfrontières aux lois sur la consommation. Par ailleurs, en Australie, l'augmentation significative des sanctions admissibles pour les violations des lois de protection des consommateurs et sur la concurrence contraste fortement avec les faibles amendes infligées dans le domaine de la sécurité des produits. Par exemple, la non-déclaration d'une maladie grave, d'une blessure ou d'un décès lié à un bien de consommation ou à un service connexe est passible d'une amende maximale de 3 300 AUD (2 190 USD) pour les personnes physiques et de seulement 16 650 AUD (11 060 USD) pour les entreprises. Comme le montre l'OCDE, en 2017, certains pays et territoires manquaient encore de pouvoirs de sanction dignes de ce nom, comme des sanctions financières ou des ordonnances de cessation et d'abstention.¹¹ Renforcer les outils et les moyens d'action dont disposent les acteurs chargés de la protection des consommateurs pour prendre des mesures efficaces pourrait donc être une priorité.

⁸ Voir projet de loi d'amendement des lois du Trésor « More Competition, Better Prices » 2022, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd028.

⁹ Décret législatif n° 26/2023.

¹⁰ <https://www.federalregister.gov/documents/2021/12/01/2021-26082/civil-penalties-notice-of-adjusted-maximum-amounts>.

¹¹ OCDE (2018), « Consumer protection enforcement in a global digital marketplace », Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique, n° 266, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f041eead-en>.

L'OCDE EN TANT QUE FACILITATEUR CLÉ DE LA COOPÉRATION MONDIALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE A L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS ET D'APPLICATION DE LA LOI



Depuis toujours, l'OCDE favorise la coopération internationale et le dialogue mondial entre les décideurs publics, les acteurs chargés de la mise en œuvre, les entreprises, la société civile et d'autres parties prenantes.¹²

Cet engagement a permis l'élaboration de normes, d'orientations et de campagnes de sensibilisation internationales ayant contribué à aligner les cadres régissant la politique à l'égard des consommateurs à l'échelle mondiale.

On peut citer divers exemples de coopération avec d'autres forums internationaux engagés dans la protection des consommateurs, notamment celle de longue date avec le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPC). Ce dernier, qui avait déjà contribué à l'élaboration de la Recommandation du Conseil concernant des Lignes directrices régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses de 2003, participe par exemple aujourd'hui aux travaux de l'OCDE sur les allégations environnementales trompeuses. En 2001, l'OCDE a soutenu le lancement du site econsumer.gov, une initiative du RICPC grâce à laquelle les consommateurs peuvent signaler les escroqueries internationales et les acteurs chargés de la mise en œuvre de leur protection (65 à ce jour) de partager des données relatives aux plaintes des consommateurs et d'autres informations. Plus récemment, depuis 2016, l'OCDE a organisé plusieurs réunions et événements sur la politique à l'égard des consommateurs conjointement avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), notamment un atelier commun sur les enseignements de l'économie comportementale et la consommation durable en 2022.¹³ Les principes de haut niveau de l'ASEAN sur la protection des consommateurs, ainsi que les

Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (révisés en 2015)¹⁴ et les lignes directrices sur le commerce électronique du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) font clairement référence à la Recommandation du Conseil sur la protection du consommateur dans le contexte du commerce électronique de 2016 et s'en inspirent. De plus, depuis 2017, l'OCDE soutient l'organisation des événements du G20 liés à la politique à l'égard des consommateurs. Cette coopération a débouché sur la publication d'une Boîte à outils sur la protection des consommateurs dans l'environnement numérique de l'OCDE¹⁵ en 2018, à l'établissement d'un rapport du G20 sur les défis de la protection des consommateurs à l'ère du numérique¹⁶ en 2019, et en 2021, à l'organisation d'un panel du G20 sur l'information en ligne.

Pour lutter contre les obstacles à la mise en œuvre de la coopération et aider les pays et territoires à appliquer les principes énoncés dans la Recommandation concernant les Lignes directrices régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses de 2003 et dans la Recommandation sur la protection du consommateur dans le contexte du commerce électronique de 2016, l'OCDE a publié en 2021 une Boîte à outils sur les mesures législatives à l'appui de la coopération en matière de mise en œuvre de la protection des consommateurs.¹⁷ La boîte à outils, qui a été élaborée en consultation avec le RICPC, présente dix principes directeurs pour des actions législatives visant à améliorer la coopération des pays en matière d'application de la législation dans trois domaines : les enquêtes, l'application de la législation et les pratiques de coopération. Il s'agit d'un guide pratique à destination des autorités chargées de la protection des consommateurs ne

¹² Outre les organismes de protection des consommateurs (Consumers International) et les milieux d'affaires (par l'intermédiaire du Business at OECD BIA), plusieurs organisations régionales ou internationales, dont l'ASEAN, le COMESA, le FIAGC, le GPEN, le RICPC, la CNUCED ou la Banque mondiale, prennent régulièrement part aux discussions de l'OCDE sur la politique à l'égard des consommateurs. L'OCDE contribue aussi activement aux discussions organisées dans le cadre d'autres forums, notamment la COP28 et le G20.

¹³ Archive web de l'OCDE, Nudging Consumers towards Greener Choices, <https://web.archive.oecd.org/2022-02-24/622165-nudging-consumers-toward-greener-choices.htm>.

¹⁴ CNUCED (2016), Principes directeurs pour la protection du consommateur, https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_fr.pdf (voir paragraphe 65).

¹⁵ OCDE (2019), Boîte à outils sur la protection des consommateurs dans l'environnement numérique: A Resource for G20 Policy Makers, <https://web.archive.org/web/20240415102201/https://www.oecd.org/digital/consumer/toolkit-for-protecting-digital-consumers.pdf>.

¹⁶ OCDE (2019), Challenges to Consumer Policy in the Digital Age – Background Report, G20 International Conference on Consumer Policy, https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/international_affairs/assets/consumer_policy_cms105_200821_06.pdf.

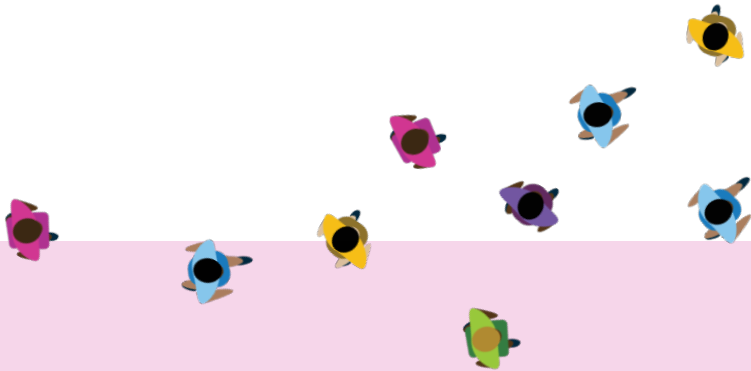
¹⁷ OCDE (2021), « Boîte à outils sur les mesures législatives à l'appui de la coopération en matière de mise en œuvre de la protection des consommateurs », Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique, n° 310, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/eddc57-en>.

disposant pas actuellement des compétences juridiques nécessaires en droit interne pour mener à bien une coopération dans l'application des lois, qui vise à leur permettre de démontrer la nécessité d'adopter les outils législatifs pertinents. Il fournit des indications pour garantir que les réformes législatives concernées sont adaptées à leur objectif. La coopération en matière d'application des lois citée ci-dessus entre la FTC (États-Unis) et la CMA (Royaume-Uni), par exemple, a pu voir le jour grâce à la législation fédérale des États-Unis.

L'OCDE soutient également l'élaboration d'outils multilatéraux dans le domaine de la sécurité des produits. Répondant à la nécessité de favoriser la sensibilisation au partage d'informations et aux rappels de produits au niveau mondial, l'OCDE a lancé en 2012 le portail mondial sur les rappels de produits, une base de données ouverte aux autorités chargées de la sécurité des produits, aux entreprises et aux consommateurs et répertoriant les avis de rappel

(actuellement plus de 44 000) émis par les autorités de pays du monde entier. Le portail intègre également des données provenant du Safety Gate de l'UE et les systèmes d'alerte rapide de l'ASEAN et de l'Organisation des États américains (OEA). Par ailleurs, l'OCDE a publié en 2021 un *Communiqué* et des orientations, jetant les bases essentielles d'engagements cohérents en matière de sécurité des produits. Ces engagements volontaires sont pris par les places de marché en ligne pour renforcer la sécurité des produits en ligne.¹⁸

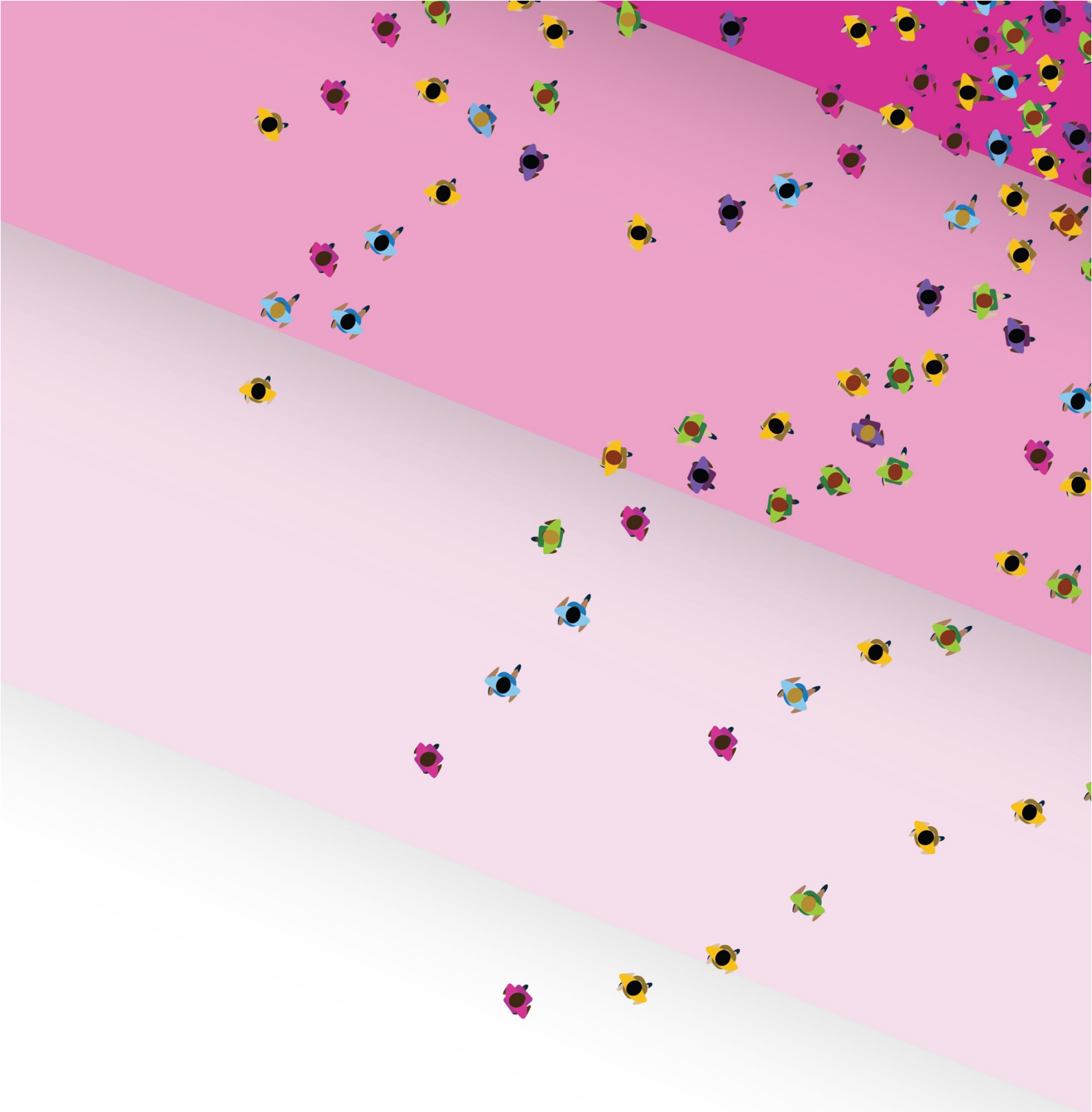
Le rôle de l'OCDE en tant que centre mondial de dialogue sur la politique à l'égard des consommateurs, d'analyse comparative transnationale des politiques à l'égard des consommateurs et de recherche empirique sur la consommation croît en même temps que l'importance d'une coopération internationale. La mise en place du Forum mondial sur la politique à l'égard des consommateurs constitue une nouvelle étape prometteuse dans cette direction.



QUESTIONS À EXAMINER

- 1 Comment la coopération internationale peut-elle aider à résoudre les problèmes des consommateurs à notre époque et ceux de l'avenir ?
- 2 Que peut-on faire pour renforcer la coopération mondiale en matière de politique à l'égard des consommateurs et d'application de la législation et garantir que les lois de protection des consommateurs sont effectivement appliquées ?
- 3 Quel rôle peut jouer l'OCDE dans le futur, en collaboration avec d'autres organisations internationales et parties prenantes ?

¹⁸ OCDE(2021), *Communiqué on product safety pledges*, [DSTI/CP/CPS(2021)4/FINAL].



 <https://oe.cd/consommateur24>

 ccpministerial2024@oecd.org

 OECD - OECD

 @OECD

 @OECD_STI