

## ÉDITORIAL

*L'objet de ce rapport est d'étudier les fondements de la protection des consommateurs et les modalités des régulations pour assurer cette protection.*

*En pratique, le consommateur ne se comporte pas nécessairement comme le suppose l'analyse microéconomique des manuels. L'information imparfaite et la rationalité limitée ne peuvent être prises en charge et corrigées par la seule auto-régulation.*

*Dans de nombreux cas, l'intervention des pouvoirs publics est indispensable. Cette intervention prend aussi bien la forme de régulations ex ante (exigences et contraintes définies a priori) que de régulations ex post (recours et sanctions...).*

*L'analyse menée par les auteurs les conduit à formuler des propositions très concrètes. Certaines visent à améliorer sensiblement l'information du consommateur.*

*D'autres propositions relèvent de la régulation ex post. Le rapport propose un durcissement des amendes prononcées par la DGCCRF. Il prône la reconnaissance en France des actions de groupe, comme cela existe déjà aux États-Unis mais aussi dans nombre de pays européens.*

**Christian de Boissieu**

**n° 1/2012**  
**Rapport CAE n° 101**

SEPTEMBRE 2012

## La protection du consommateur : rationalité limitée et régulation

Rapport de Xavier Gabaix, Augustin Landier et David Thesmar

*Selon une étude de la Commission européenne, près de 40 % des consommateurs français s'estiment très mal ou mal protégés. Appréhender l'efficacité des dispositifs de protection du consommateur s'avère donc un enjeu social d'un intérêt central.*

*L'objet du rapport de Xavier Gabaix, Augustin Landier et David Thesmar est d'expliquer les fondements économiques de la protection du consommateur afin d'apprécier l'efficacité du dispositif actuel et de proposer des mesures à même de l'améliorer.*

*En présence de biais psycho-cognitifs des ménages, cette contribution montre que les marchés s'avèrent inaptes à protéger efficacement les consommateurs : assurer par la régulation la protection des consommateurs se révèle donc nécessaire. Ce rapport formule ainsi six propositions visant à améliorer la protection des consommateurs en agissant sur trois principaux leviers : faciliter le choix des consommateurs, favoriser leur mobilité effective et accentuer les sanctions susceptibles de pénaliser les entreprises déviantes.*

*Ce rapport a été discuté en présence du ministre de l'Économie et des Finances et de son ministre délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation, le 10 septembre 2012. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, en reprend les principales conclusions.*

### **Pourquoi les marchés ne protègent-ils pas efficacement le consommateur ?**

De nombreux travaux tant théoriques qu'empiriques aboutissent au constat suivant : les consommateurs souffrent d'une rationalité limitée que les marchés ne permettent pas de pallier.

Psychologues et économistes ont largement analysé les fondements psycho-cognitifs susceptibles de limiter la rationalité des choix opérés par les consommateurs. En substance, ces derniers ne sont pas parfaitement capables de recenser voire de comprendre l'information disponible : l'information tantôt pléthorique et complexe, tantôt cachée

serait très coûteuse à recueillir et à analyser pour un consommateur même motivé. Quand bien même il ne serait confronté à aucun problème informationnel, il aurait également des difficultés à inférer les conséquences de ses choix sur son propre bien-être : la préférence pour le présent, l'optimisme excessif voire certaines limites cognitives l'empêcheraient de définir et de mettre en œuvre le choix *a priori* idoine.

En présence de rationalité limitée, les consommateurs peuvent en conséquence se voir offrir par les marchés des biens et services chers et de moindre qualité. En premier lieu, si la concurrence par les prix protège tous les consommateurs

## Actions de groupe : les dispositifs européens

	Portugal 1995	Royaume-Uni 2000	Suède 2002	Allemagne 2005	Pays-Bas 2005	Italie 2009
<b>Champ d'application</b>	Illimité	Illimité	Illimité	Finance	Illimité	Concurrence
<b>Tribunaux compétents</b>	Tous	Tous	Tous	Restreint	Restreint	Restreint
<b>Conditions de recevabilité restreintes</b>	Aux demandes fondées, gagnables et bien représentées	Aux demandes fondées, gagnables et bien représentées	Aux demandes fondées, gagnables et bien représentées	Non	Non	Aux demandes fondées, gagnables et bien représentées
<b>Participation au groupe</b>	<i>Opt-out</i>	<i>Opt-in</i>	<i>Opt-in</i>	<i>Opt-in</i>	<i>Opt-out</i>	<i>Opt-in</i>
<b>Publicité</b>	Courrier, médias	Courrier, médias	Courrier, médias	Administrative	Courrier, médias	Administrative

Source : Synthèse des auteurs.

de biens simples même en présence d'un petit nombre d'entreprises, tel n'est pas le cas pour les consommateurs de biens complexes. Dans ce cas, informer les clients d'un concurrent sur ses mauvaises pratiques ne serait pas bénéfique pour une entreprise car elle ne récupérerait *in fine* que les consommateurs avisés par essence peu rentables. En second lieu, il n'est pas avéré qu'une entreprise ait intérêt à favoriser la qualité afin d'asseoir sa réputation et donc son pouvoir de marché. En effet, la réputation ne permet pas à un consommateur potentiel d'apprécier en temps réel la satisfaction de l'ensemble des consommateurs ayant acheté le bien concerné. Entreprises court-termistes, consommation occasionnelle, délai dans la diffusion de la satisfaction des consommateurs ou coûts de sortie élevés sont autant de facteurs qui font de la réputation un signal imparfait de la satisfaction des consommateurs et donc de la qualité des produits.

La régulation s'avérant par conséquent nécessaire pour protéger les consommateurs, il convient de déterminer à quelle institution celle-ci doit être confiée : associations professionnelles ou État. Si l'efficacité relative de l'auto-régulation et de l'État dépend *a priori* du degré de corruption et de la compétence des instances publiques, l'auto-régulation peut néanmoins renforcer le pouvoir de marché de certaines entreprises au détriment des consommateurs et n'aboutit pas en général à des sanctions suffisamment dissuasives pour inciter les entreprises à respecter les normes édictées.

### Comment mieux protéger les consommateurs ?

Après avoir établi la nécessité d'une protection légale du consommateur, le présent rapport détaille six principales propositions à même d'améliorer la protection des consommateurs. Ces mesures visent en outre à faire la lumière sur la qualité des produits en utilisant les possibilités d'Internet, à proposer des options par défaut bien choisies, à faciliter les changements de fournisseur de service et à permettre aux consommateurs d'exercer un véritable pouvoir de menace sur les comportements illégaux.

### Commentaires

D'après Jean Tirole et Philippe Mongin, ce rapport explicite très clairement les deux principales défaillances de marché justifiant la protection des consommateurs : la manipulation par les fournisseurs de leur rationalité limitée et l'imperfection de l'information dont ils disposent.

Selon **Jean Tirole**, conformément aux propositions du rapport, il convient toutefois de ne pas tomber dans l'écueil d'un paternalisme excessif. En premier lieu, une économie moderne ayant besoin de contrats et d'engagements, les possibilités de rétractation des consommateurs ne doivent pas toujours être universelles et gratuites. L'éducation des consommateurs constitue en outre un levier à ne pas négliger. En second lieu, si l'obligation d'informer est pertinente, Jean Tirole insiste sur le

fait que l'information fournie doit être régulée afin d'être intelligible par tous les consommateurs et non manipulée par les fournisseurs. En conclusion, Jean Tirole appuie les recommandations concernant la constitution de *rating* et de standards, la proposition systématique d'option par défaut ainsi que la mise en œuvre d'actions de groupe.

Selon **Philippe Mongin**, si le rapport a le mérite de mettre en exergue certains biais cognitifs des consommateurs susceptibles d'être manipulés par les entreprises, l'économie comportementale demeure encore riche en enseignements qu'il conviendrait d'intégrer à une réflexion plus exhaustive sur la protection des consommateurs. Concernant les recommandations, Philippe Mongin émet certaines réserves : il regrette que les auteurs n'aient pas plus précisément pris en compte le contexte juridique de leur recommandation relative aux actions de groupe. Celles-ci heurtent en effet certains principes essentiels du droit français tels que l'autorité relative de la chose jugée et la qualité pour agir. Par ailleurs la question des risques vitaux qu'elle induirait pour certaines entreprises est éludée. Concernant les propositions relatives à une notation publique des fournisseurs, il convient d'être vigilant aux biais d'ancrage, de même qu'il convient de tenir compte des biais de traitement liés à un accroissement de l'information. ■

## Les six principales propositions du rapport

### Proposition 1

L'information rendue publique par la DGCCRF devrait, idéalement, avoir les caractéristiques suivantes :

- elle doit être détaillée : elle doit proposer une ventilation des plaintes par secteur fin (par exemple, « commerce d'informatique » et pas simplement « commerce »), et par région lorsque c'est pertinent. Par exemple, dans les services/BTP une répartition géographique et dans le commerce électronique, une ventilation par secteur fin (hi-fi, librairies, etc.) ;
- les séries doivent être les plus longues possibles : pour l'instant l'information remonte à 2007, il est donc impossible de détecter des tendances ou des ruptures. Ces informations seraient utiles pour les consommateurs mais aussi simplifieraient les procédures de détection des fraudes en interne, à la manière des données de pharmacovigilance ;
- l'information disponible ne doit pas se limiter aux plaintes, mais doit aussi comprendre les sanctions décidées par la DGCCRF (poursuite en justice, amende, etc.). Ces sanctions sont la mesure effective des comportements frauduleux (sectoriels, individuels), et de l'action entreprise par l'État pour y remédier ;
- une publication des données entreprise par entreprise, avec un délai de latence de six mois devrait être envisagée, de manière à limiter les possibilités de manipulation.

### Proposition 2

La DGCCRF ou l'INC deviennent administrateurs d'une plate-forme de *rating* en ligne basée sur des technologies similaires à celles utilisées par les grandes entreprises de vente en ligne. Les clients peuvent écrire un bref commentaire et donner une note reflétant leur expérience de consommateur sur chaque produit ou service spécifique :

- l'accès à cette base de *rating* sera gratuit, et des recherches par mots-clés (nom de produit ou de prestataire) seront possibles ;
- le client doit entrer ses données personnelles pour que son commentaire soit valide (mais celles-ci ne seront bien sûr pas rendues publiques) ;
- la DGCCRF aurait, via sa tâche d'administrateur, le droit de filtrer ou de retirer les commentaires jugés non pertinents ;
- lorsqu'ils entrent un commentaire, les clients peuvent en cochant une case spécifique faire de leur commentaire une plainte officielle (le site web les fait alors transiter vers une page web qui collecte les pièces justificatives et données personnelles qui valident la plainte).

### Proposition 3

Les organismes de gestion de l'épargne salariale doivent être contraints de proposer, dans leur menu d'options, une option par défaut qui devrait satisfaire aux contraintes suivantes : frais faible, risque modéré, rendement (net de frais) maximal étant donné ce risque. Le risque peut dépendre de l'horizon d'investissement (avec un poids d'action supérieur pour les PERCO – plans épargne pour la retraite collectifs), et faible pour les PEE (plans d'épargne entreprise classiques). Cette option doit être définie de manière centralisée et proposée par tous les FCPE. Elle constitue l'option par défaut, à moins que le salarié n'en choisisse une autre.

### Proposition 4

Exiger que les consommateurs aient le droit d'obtenir de leur fournisseur gratuitement et dans un format standardisé l'historique de leur consommation et facturation (notamment dans le domaine de la téléphonie, de l'Internet, de l'énergie et des services financiers). Afin que des entreprises concurrentes ou des intermédiaires puissent informer le consommateur sur ses alternatives, ces fichiers doivent pouvoir être téléchargés par des tiers à qui le consommateur en donne le droit.

### Proposition 5

Pour être vraiment dissuasive, la DGCCRF doit pouvoir prononcer des sanctions administratives élevées.

### Proposition 6

Il faut mettre en place un mécanisme d'action collective en France. Afin de résoudre le problème d'action collective inhérent à ce type d'action, le nouveau dispositif doit respecter les principes économiques suivants :

- le coût de participation doit être faible pour les plaignants : cela implique de retenir, soit la logique d'*opt-out*, soit celle d'*opt-in* avec publicité par courrier et voie de presse ;
- il faut éviter de donner une rente trop importante aux intermédiaires que représenteraient les associations agréées : le dispositif doit donc permettre la constitution d'associations *ad hoc* afin de mener l'action de groupe, potentiellement en étroite liaison avec les associations de consommateurs ;
- le champ couvert doit être le plus large possible.

## Les Rapports du Conseil d'analyse économique

70. Perspectives agricoles en France et en Europe
71. Mondialisation : les atouts de la France
72. Les leviers de la croissance française
73. Mesurer le pouvoir d'achat
74. Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France
75. *Private equity* et capitalisme français
76. La mondialisation immatérielle
77. Innovation et compétitivité des régions
78. La crise des *subprimes*
79. Salaire minimum et bas revenus
80. Politique de change de l'euro
81. Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne
82. Loger les classes moyennes
83. Le financement des PME
84. Immigration, qualifications et marché du travail
85. Le partage des fruits de la croissance en France
86. Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers
87. Politique climatique : une nouvelle architecture internationale
88. Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique
89. Investissement direct étranger et performances des entreprises
90. Les mobilités des salariés
91. Investissements et investisseurs de long terme
92. Créativité et innovation dans les territoires
93. Les effets d'un prix du pétrole élevé et volatil
94. Les marchés de brevets dans l'économie de la connaissance
95. Évaluer la performance économique, le bien être et la soutenabilité
96. Banques centrales et stabilité financière
97. Valoriser le patrimoine culturel de la France
98. L'émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique
99. Réformer le système monétaire international
100. Crise et croissance : une stratégie pour la France
101. La protection du consommateur : rationalité limitée et régulation

Les rapports du CAE sont disponibles  
à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

La  
documentation  
Française



## Le Conseil d'Analyse Économique

Président : **Jean-Marc Ayrault, Premier ministre**  
Président délégué : **Christian de Boissieu**  
Secrétaire général : **Pierre Joly**

### Membres

#### **Philippe Aghion**

Professeur à l'Université de Harvard (États-Unis)

#### **Patrick Artus**

Directeur des études économiques à NATIXIS

#### **Agnès Bénassy-Quéré**

Directrice du CEPII, Professeur à l'École polytechnique

#### **Jean-Paul Betbèze**

Chef économiste de Crédit agricole SA

#### **Gilbert Cette**

Directeur des Études microéconomiques et structurelles à la Banque de France, Professeur associé à l'Université de la Méditerranée

#### **Philippe Chalmin**

Professeur à l'Université de Paris-Dauphine

#### **Daniel Cohen**

Professeur à l'École normale supérieure

#### **Élie Cohen**

Directeur de recherche au CNRS, FNSP

#### **Jacques Delpla**

Consultant

#### **Michel Didier**

Président de COE-Rexecode

#### **Emmanuel Farhi**

Professeur à l'Université de Harvard (États-Unis)

#### **Jean-Paul Fitoussi**

Professeur à l'Institut d'études politiques

#### **Xavier Gabaix**

Professeur à l'Université de New York (États-Unis)

#### **Olivier Garnier**

Chef économiste du groupe Société générale

#### **Michel Godet**

Professeur au CNAM

#### **Francis Kramarz**

Directeur du CREST

#### **Augustin Landier**

Professeur à l'Université de Toulouse I

#### **Mathilde Lemoine**

Directrice des Études économiques et de la Stratégie Marchés à HSBC France

#### **Jean-Hervé Lorenzi**

Professeur à l'Université de Paris-Dauphine

#### **Philippe Mongin**

Directeur de recherche au CNRS, Professeur affilié à HEC

#### **Jean Pisani-Ferry**

Professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine, Directeur de Bruegel

#### **Hélène Rey**

Professeur à la London Business School (Royaume-Uni)

#### **Gilles Saint-Paul**

Professeur à l'Université de Toulouse I

#### **David Thesmar**

Professeur associé à HEC

#### **Jean Tirole**

Président de la Fondation Jean-Jacques Laffont/École d'économie de Toulouse (TSE), Directeur scientifique de l'Institut d'économie industrielle (IDEI), Université de Toulouse

#### **Philippe Trainar**

Économiste en chef à la SCOR

#### **Jean-Pierre Vesperini**

Professeur à l'Université de Rouen

### Membres de droit

#### **Jean-Luc Tavernier**

Directeur général de l'INSEE

#### **Vincent Chriqui**

Directeur du Centre d'analyse stratégique

#### **Claire Waysand**

Directrice générale adjointe du Trésor, ministère de l'Économie et des Finances

#### **Franck Von Lennep**

Directeur de la DREES, ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

#### **Antoine Magnier**

Directeur de la DARES, ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

#### **Luc Ferry**

Président délégué du Conseil d'analyse de la société