QUEEN
HC
120
.C6
M2714
1992

LE MARCHÉ EN TRANSITION : UVEAUX RÔLES POUR LES CONSOMMATEURS, ENTREPRISES ET LES GOUVERNEMENTS ?

tion et
merciales Canada

Consumer and
Corporate Affairs Canada

Canada

Ministre
de la Consommation et
des Affaires commerciales

CANADA

Minister
of Consumer
and Corporate Affairs

Avril 1992

Madame, Monsieur,

Nous savons tous que quiconque entreprend un long voyage doit s'arrêter de temps à autre pour faire le point, évaluer la distance parcourue, les efforts investis et refaire le cap en se donnant de nouveaux objectifs.

Le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales du Canada a vu le jour il y a 25 ans. C'est en effet en décembre de l'année du centenaire de notre pays que naissait le ministère du marché.

Depuis ce temps, bien des choses ont changé et les défis qui se présentent à nous sur le plan économique ne cessent de se multiplier. Que l'on songe à l'émergence de nouvelles économies, aux nouvelles relations commerciales qui se sont tissées ou à la globalisation des marchés, voilà autant de nouveaux scénarios dans lesquels il nous faut évoluer. Bref, nous ne voyageons plus sur le même chemin ni dans les mêmes conditions.

Le temps est donc venu de se pencher sur la route parcourue, d'évaluer nos acquis et de porter un regard neuf sur l'avenir.

C'est pourquoi, à titre de ministre de la Consommation et des Affaires commerciales du Canada, il me fait plaisir de vous faire partager les résultats du travail accompli par un groupe de personnes dévouées et de grand mérite. Ces gens ont accepté de consacrer plusieurs mois de leur carrière à la mise à jour de notre politique-cadre en matière de consommation et je tiens à leur exprimer publiquement ma gratitude.

Loin d'être un point final, le document que vous avez entre les mains a plutôt pour but de lancer les discussions entre tous les intervenants du marché et de faire en sorte que chacun puisse avoir son mot à dire dans l'élaboration de notre politique future. Fruit d'une recherche sérieuse menée au travers des écrits et «sur le terrain», auprès des principaux acteurs du marché, ce document se veut un bilan, un portrait du marché canadien mettant en lumière l'élément demande de l'équation économique.

...2

K1A 0C9

Qui y cherche des énoncés de politiques ou des annonces de changements majeurs risque de faire fausse route : comme nous ne prétendons pas à la vérité absolue, nous voulons d'abord partager et discuter de cette image du marché qui nous a été livrée au fil de la recherche. Nous aurons alors ensemble l'occasion d'apporter chacune des briques dont nous nous servirons pour construire notre politique.

Suite à cet exercice, il me fera alors plaisir de vous soumettre une proposition qui sera modelée à l'image de la réalité que nous offre le marché canadien et qui saura, je l'espère, répondre aux attentes que vous nous aurez exprimées.

Pierre Blais

Pierre Blais

PORT
CCA File
HC
120
.C6
M278
1992
c.2

LE MARCHÉ EN TRANSITION :

De nouveaux rôles pour les consommateurs, les entreprises et les gouvernements ?

Secrétariat de la politique cadre sur la consommation
Bureau de la consommation
Consommation et Affaires commerciales Canada

ISBN 0-662-97492-1
Catalogue No. RG 23-93/1992F
CCAC No. 10654 92-04

This publication is also available in English

Papier recyclé

Table des matières

1. Introduction 1

LES CONSOMMATEURS CANADIENS SONT-ILS INVISIBLES ? 1
LE MINISTÈRE RESPONSABLE DU MARCHÉ 2
MAINTENIR LA PROSPÉRITÉ TOUT EN AMÉLIORANT LA COMPÉTITIVITÉ 3

2. Les tendances du marché 5

LE SECTEUR DE LA CONSOMMATION 5

Qui sont les consommateurs d'aujourd'hui ? 5
Que consomment-ils ? 9
Quelles sont leurs valeurs ? 10
Qui défend leurs intérêts ? 11

LE SECTEUR DES AFFAIRES 12

La concurrence internationale 12
La technologie 13
Les entreprises et les consommateurs 14

LES GOUVERNEMENTS 15

Les tendances internationales 15
Les orientations juridictionnelles 16
Les nouveaux moyens de mise en oeuvre des politiques 16

3. Quel est le système de politiques et de programmes par lequel les consommateurs sont affectés sur le marché ? 17

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION 17

Les fondements constitutionnels de l'intervention 17
La *Charte canadienne des droits et libertés* 18

LES RÔLES DES GOUVERNEMENTS 18
COMMENT LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES TOUCHENT-ELLES LES CONSOMMATEURS ? 20
LE RÔLE DE CONSOMMATION ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA 22

4. **Les principaux problèmes de consommation sur le marché de demain** 26

QUELLES SONT LES PRÉOCCUPATIONS DES CONSOMMATEURS? 26
LES NOUVEAUX PROBLÈMES DE CONSOMMATION 28

Les problèmes liés à l'information 28
Les problèmes liés aux services 32
Les problèmes liés au recours 36
Un besoin grandissant des consommateurs: avoir leur mot à dire lors de l'élaboration des politiques 38

5. **Les solutions** 40

NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION 40
POSSIBILITÉS DE FAIRE FACE AUX NOUVEAUX PROBLÈMES 42

Information 43
Services 44
Recours 45
Accès au processus décisionnel 47

COÛTS ET AVANTAGES DE L'AMÉLIORATION DES PROGRAMMES ET DES POLITIQUES 48

6. **Consultations : Faites-nous part de votre point de vue sur les changements que le gouvernement fédéral devrait apporter afin de mieux protéger et aider le consommateur** 49

1. Introduction

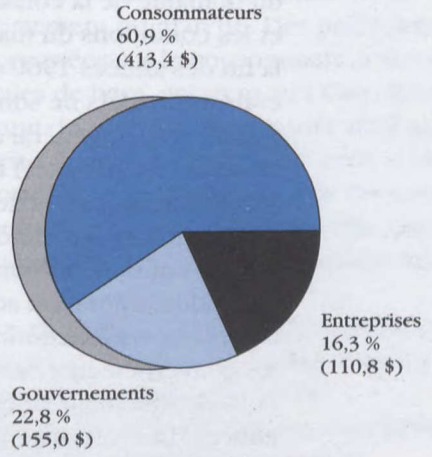
1.1 LES CONSOMMATEURS CANADIENS SONT-ILS INVISIBLES ?

Chaque jour, de St. John's à Victoria, des millions de Canadiens font l'acquisition de divers produits et obtiennent des services qu'offre le marché national. Même si les consommateurs peuvent, à titre personnel, avoir le sentiment que leurs projets d'achat n'ont qu'un impact limité sur l'entreprise qui les sert, leurs décisions ont une incidence énorme sur l'économie canadienne et sa capacité à se maintenir dans une conjoncture où la concurrence ne cesse de se resserrer.

En effet, il ne faut pas sous-estimer l'importance des consommateurs sur le marché. En 1991, ils ont dépensé plus de 410 milliards de dollars en biens et services, soit plus de 60 p. 100 du produit intérieur brut. Pour leur part, les dépenses des entreprises et des gouvernements ne représentent que 20 p. 100 respectivement des dépenses. L'ensemble des consommateurs constitue donc la plus importante force économique au pays. Les entreprises les plus prospères reconnaissent cette place et leur accordent une attention toute particulière dans leur énoncé de mission ou leurs politiques internes. Elles savent fort bien que leurs exigences les obligent à améliorer leurs produits et services, contribuant du même coup à accroître la compétitivité de l'économie canadienne. Les entreprises savent également qu'insatisfaits, les consommateurs peuvent acheter leurs produits ailleurs ou faire affaires avec un concurrent ; ils exercent donc une influence considérable sur la survie des produits et des entreprises. Leur manque de confiance dans le marché lors de la dernière récession et le phénomène récent du magasinage outre-frontière témoignent de leur pouvoir économique collectif.

Le but du présent document de travail vise à amorcer l'examen du rôle des consommateurs dans un marché en constant changement, à évaluer les pressions qui s'exercent sur les systèmes de protection des intérêts des consommateurs au Canada, et à stimuler les discussions sur le rôle le plus pertinent que pourrait jouer le gouvernement fédéral dans la protection des intérêts des consommateurs dans un marché en transition et cela, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement, les entreprises du secteur privé et les consommateurs. Les lecteurs sont invités à nous faire part de leur opinion sur ces questions.

Les consommateurs : d'importants agents économiques
Produit intérieur brut, 1991
Méthode basée sur les dépenses



En milliards de dollars

Source : Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et dépenses, mars 1992

Nota : Veuillez noter que dans la présente publication, l'utilisation du masculin représente le masculin et le féminin.

1.2 LE MINISTÈRE RESPONSABLE DU MARCHÉ

En 1967, le gouvernement fédéral a créé le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales, «le ministère du marché». Il voulait alors protéger les consommateurs en assurant l'équité et l'efficacité au sein du marché, notamment en prenant des mesures destinées à réduire l'inégalité entre vendeur et acheteur, et garantir une certaine sécurité personnelle et économique par le biais de règlements sur les fraudes, sur les pratiques commerciales déloyales et sur les produits dangereux. Par la suite, les gouvernements provinciaux ont renforcé ces mesures par des lois nouvelles ou plus sévères sur la protection des consommateurs, les pratiques commerciales et la vente de biens.

Toutefois, au moment même où les gouvernements ont commencé à s'occuper du domaine de la consommation, le contexte et les conditions du marché qui prévalaient à la fin des années 1960 ont changé. Les consommateurs ne sont plus les mêmes: la population en général a vieilli, le nombre de familles (ou ménages) à deux revenus et de familles monoparentales a augmenté; les consommateurs achètent plus que jamais à crédit; enfin, le nombre de consommateurs dits vulnérables s'est accru (p.ex. les analphabètes fonctionnels). Les entreprises et les gouvernements ont aussi changé considérablement au cours des 25 dernières années. La croissance de marchés mondiaux inter-reliés et interdépendants, les progrès technologiques et les préoccupations environnementales ont grandement influé sur le marché canadien.

En somme, toutes ces tendances font du marché des années 1990 un marché entièrement différent de celui d'autrefois. Toutefois, même si la plupart des intervenants s'entendent pour dire que le marché fonctionne bien, certains problèmes mériteraient de faire l'objet d'un examen ou de voir s'élaborer de nouvelles solutions.

Par exemple, lors de leur création au cours des années 1970, les règlements canadiens de protection des consommateurs visaient principalement la **vente de biens**. Cependant, de nos jours, les **services** représentent 50 p. 100 des dépenses de consommation personnelles. De même, de nombreux consommateurs ont le sentiment d'avoir peu de possibilités d'influencer la conception et l'orientation **des services dispensés ou réglementés par les gouvernements**, tels les télécommunications, les services publics et les services postaux.

La complexité sans cesse accrue des produits et la prolifération des techniques de commercialisation, attribuables à l'émergence de technologies nouvelles, ont donné lieu à un besoin d'information plus fiable et plus utile sur les produits et services. Malheureusement, une telle information n'est pas toujours disponible ou facile à comprendre. Quiconque ayant eu à déchiffrer les instructions sur le mode de fonctionnement d'un magnétoscope ou à signer un contrat de services financiers connaît le problème. En revanche, à l'âge de l'information, certaines entreprises recueillent et vendent des profils détaillés de renseignements sur les consommateurs, ce que plusieurs considèrent comme une incursion dans leur vie privée.

Il se peut que le dispositif des politiques fédérales et provinciales expressément mis au point au fil des ans pour aider les consommateurs ne soit pas suffisamment adapté aux nouvelles réalités du marché. En outre, ce dispositif est attaqué de toutes parts. Les gouvernements sont forcés de modifier leurs méthodes de gestion compte tenu des restrictions budgétaires, des procédures constitutionnelles, des pressions exercées pour l'obtention de services nouveaux ou améliorés et de la nécessité d'accroître l'efficacité de leurs activités.

Depuis 1967, la stratégie globale du gouvernement fédéral à l'égard de la politique de consommation sur le marché canadien n'a jamais été révisée officiellement. Les mesures économiques prises par le gouvernement fédéral depuis 1984 ont été axées sur «l'offre», plus précisément sur le rôle des entreprises et du gouvernement en tant que «fournisseur» (ou producteur). Or, afin de tonifier le marché et d'y assurer l'équité et la stabilité, il faudrait peut-être que l'on procède à **un examen de la «demande» (ou de la consommation)**, examen ayant comme pivot le rôle des consommateurs ainsi que les mesures que prendrait le gouvernement afin de permettre à ceux-ci d'intervenir en toute confiance dans le marché canadien.

1.3 MAINTENIR LA PROSPÉRITÉ TOUT EN AMÉLIORANT LA COMPÉTITIVITÉ

Pendant que les Canadiens et Canadiennes se demandent comment maintenir un niveau de vie élevé et améliorer la compétitivité économique au pays, certains pourraient être tentés de proposer que le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux renoncent à toute mesure de protection des consommateurs, alléguant que la réglementation occasionne des coûts aux entreprises et risque de les rendre moins concurrentielles. Cependant, un dispositif efficace de programmes et de politiques sur la consommation ne fait pas qu'assister et protéger les consommateurs; il constitue un élément indispensable au fonctionnement juste et efficace du marché en vue d'assurer la prospérité de tous les Canadiens. Les consommateurs veulent un marché sûr, un choix adéquat, des prix raisonnables et certaines normes en ce qui concerne le comportement du marché. Des politiques efficaces axées sur le consommateur fixent des règles de base, assurent aux Canadiens un minimum de sûreté et de sécurité ainsi que l'intégrité du marché et cela, au coût le moins élevé possible pour l'ensemble de l'économie, permettant ainsi aux consommateurs d'intervenir avec confiance sur le marché.

Dans ce contexte, le présent document vise à jeter les bases d'une consultation avec les consommateurs et avec les autres intervenants du marché, soit les entreprises et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il vise à stimuler la discussion sur la pertinence et les coûts du système canadien de protection des consommateurs. Il a également pour objet d'encourager les débats sur le rôle que devrait jouer le

gouvernement fédéral par le biais du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales en tant que l'un des principaux intervenants, parmi les autres paliers de gouvernement, les entreprises ainsi que les consommateurs, dans la protection des intérêts des consommateurs au sein d'un marché en transition.

En lisant le document, le lecteur doit se demander si l'on y a décrit les véritables tendances qui touchent les consommateurs, les entreprises et les gouvernements. A-t-on cerné les principaux problèmes liés au marché? Quelles sont les responsabilités des consommateurs, des gens d'affaires et des gouvernements dans la résolution de ces problèmes? Enfin, il faut se rappeler que toute mesure gouvernementale peut occasionner des coûts qui doivent, en bout de ligne, être assumés par l'ensemble des contribuables.

2. Les tendances du marché

Quand on évalue si le système canadien de protection des consommateurs répond aux besoins de ces derniers, il faut identifier les pressions exercées sur les trois intervenants du marché, c'est-à-dire les consommateurs, les entreprises et les gouvernements.

2.1 LE SECTEUR DE LA CONSOMMATION

Il est impossible de cerner avec précision le portrait type du consommateur canadien. Les consommateurs ont tout simplement des besoins et des goûts personnels et différents. Toutefois, en analysant les tendances démographiques et les tendances du marché, on peut brosser un tableau général des principales caractéristiques des consommateurs canadiens des années 1990. Un examen des valeurs des consommateurs et de ce qu'ils achètent confirme bien que les entreprises et les gouvernements sont manifestement en présence d'un groupe fort différent de celui des années 1950, 1960, 1970 et 1980. En fait, de toutes récentes analyses des tendances révèlent que nous assistons à un changement permanent des façons dont les consommateurs dépensent leurs revenus. Lointaine est cette époque de la consommation ostentatoire et du marketing de masse. Maintenant, on fait place davantage à des valeurs plus traditionnelles, en particulier à des préoccupations relatives à la qualité et à la durabilité des produits ainsi qu'à une certaine sobriété des habitudes de consommation. Si ces tendances persistent, leurs incidences sur les entreprises et les gouvernements sont des plus significatives dans la mesure où elles peuvent réduire la demande globale reliée à l'économie domestique. Regardons maintenant en quoi les consommateurs sont différents.

2.1.1 Qui sont les consommateurs d'aujourd'hui ?

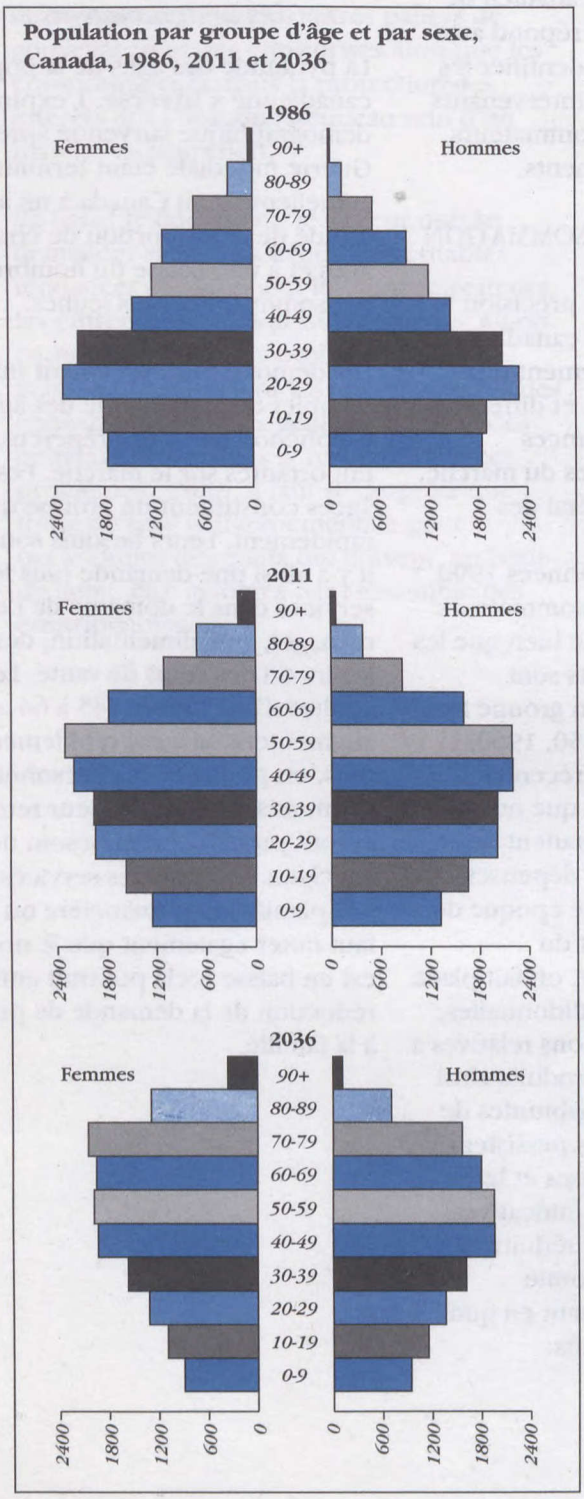
— *Les consommateurs vieillissent.*

La pyramide des âges de la population canadienne **s'inverse**. L'explosion démographique survenue après la Seconde Guerre mondiale étant terminée, on assiste actuellement au Canada à un accroissement rapide de la proportion de consommateurs âgés et à une baisse du nombre de consommateurs plus jeunes.

Les démographes prévoient un renversement complet de la pyramide des âges d'ici 50 ans. Ce phénomène a des répercussions importantes sur le marché. Les personnes âgées constituent un groupe qui augmente rapidement. Leurs besoins sont différents : il y a ainsi une demande plus forte pour des services dans le domaine de l'entretien ménager, de l'alimentation, des voyages, des loisirs ou des soins de santé. Le groupe des adultes d'âge moyen (45 à 64 ans) augmentera lui aussi rapidement ; de plus en plus, on poussera ces personnes à économiser en vue de leur retraite. Elles auront probablement besoin de services spéciaux, tels que des services et produits liés à la planification financière ou à la retraite. Il faut noter également que le nombre d'enfants est en baisse ; cela pourrait entraîner une réduction de la demande de produits destinés à la famille.

Les diagrammes suivants illustrent le renversement prévu de la pyramide des âges.

Population par groupe d'âge et par sexe, Canada, 1986, 2011 et 2036



Source : Statistique Canada

— *La composition des familles canadiennes change.*

La structure familiale traditionnelle est en changement. En effet, le nombre de familles monoparentales a doublé. Depuis 1967, un nombre croissant de femmes occupent des emplois à temps plein ou partiel. Plus de 60 p. 100 des familles ou ménages traditionnels (époux-épouse) comptent deux soutiens économiques (voir le graphique à la page suivante). Ces familles ainsi que les familles monoparentales ont souvent moins de temps à consacrer aux projets d'achat, générant ainsi des problèmes additionnels sur le marché. Plusieurs familles canadiennes et particulièrement les femmes travaillant à l'extérieur du foyer attacheront énormément de valeur à leur temps ; elles auront donc tendance à acheter des produits et des services pratiques et plus efficaces. Même si les femmes continuent d'assurer l'achat de la majorité des produits pour le ménage, leur présence accrue sur le marché du travail a contribué à faire des consommateurs un groupe mieux informé et plus exigeant. Par contre, à l'occasion d'un achat inaccoutumé d'un produit ou d'un service, plusieurs consommateurs estiment qu'ils ont moins de temps à consacrer pour choisir, de façon éclairée, le produit ou le service qu'il leur faut.

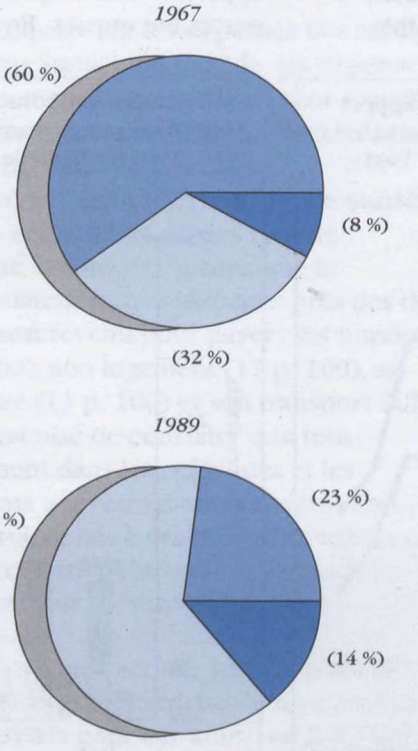
— *La vulnérabilité des consommateurs : plusieurs causes.*

Même si la majorité des consommateurs ont acquis des compétences leur permettant de faire face à la complexité accrue du marché, un bon nombre de Canadiens, pour diverses raisons, ne peuvent en faire autant. Ainsi, une bonne proportion de la population canadienne a des difficultés à comprendre les renseignements écrits ou à comparer les prix parce qu'elle a peine à lire ou à compter (près de 40 p. 100 des Canadiens de 16 à 69 ans éprouvent ces difficultés de lecture et d'arithmétique). Mais plus grave encore, un

grand nombre de Canadiens sont incapables de lire l'étiquette d'un produit, de signer un chèque, de comprendre le mode d'emploi ou la garantie d'un produit.

Les immigrants, dont le nombre ne cesse de croître, éprouvent également des difficultés. Originaires de pays où la langue ainsi que les pratiques et coutumes commerciales sont différentes, ces nouveaux venus sont souvent en proie à des difficultés analogues ; par exemple, ils ne comprennent pas l'information sur les produits, les prix et les modes de paiement ou ne savent que faire pour porter plainte et obtenir satisfaction.

Changements dans le soutien économique



Source : Statistique Canada, Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail

Enfin, des consommateurs peuvent être vulnérables en raison de leur âge. Ainsi, les enfants et les adolescents sont la cible d'une publicité de plus en plus intensive bien qu'ils ne soient peut-être pas encore assez matures pour être des consommateurs avisés, notamment en matière de contrats et d'achats à crédit. Ils peuvent être particulièrement vulnérables sur le plan de la sécurité des produits domestiques et récréatifs. De même, le revenu fixe et la mobilité restreinte peuvent faire des consommateurs âgés une proie facile. En outre, ceux-ci sont souvent l'objet de fraudes et de colporteurs malhonnêtes.

Avec l'émergence de nouvelles technologies, un bon nombre d'individus se sentent impuissants face aux équipements informatisés comme les magnétoscopes, les guichets automatiques des banques et les systèmes téléphoniques automatisés. De plus, la complexification du marché peut non seulement faire augmenter le nombre de consommateurs vulnérables, mais elle peut aussi élargir le fossé entre ceux qui ont peu de talents et peu de ressources et ceux qui ont de l'argent ou du temps ainsi que l'accès à de l'information leur permettant de satisfaire plus adéquatement leurs besoins.

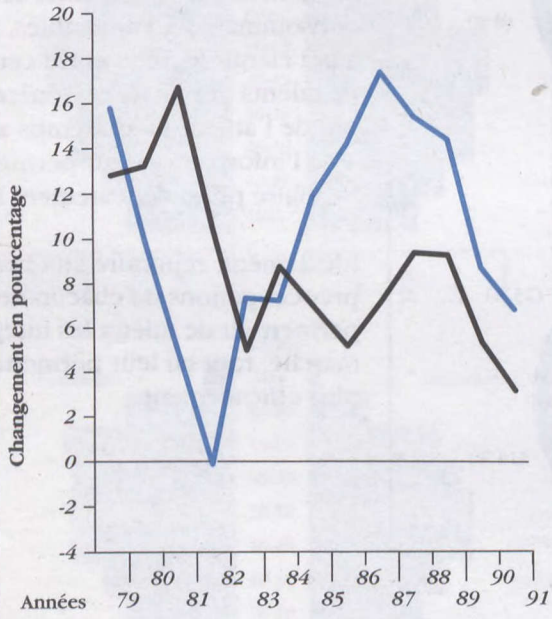
Idéalement, répondre aux besoins et aux préoccupations de chacun de ces groupes permettrait de mieux les intégrer dans le marché, tout en leur permettant d'intervenir plus efficacement.

— *Le pouvoir d'achat des consommateurs a diminué.*

Bon nombre de Canadiens ont vu leur pouvoir d'achat diminuer légèrement au cours des années 1980. Jusqu'à tout récemment, l'inflation a été légèrement supérieure aux augmentations salariales — d'où l'augmentation, déjà mentionnée, du nombre de familles à deux revenus. En outre, le degré d'endettement des consommateurs s'est aggravé, car ceux-ci tentent de maintenir leur niveau de vie en dépit d'une baisse de revenu. Le diagramme suivant illustre que, jusqu'à la fin de la récession du début des années 1980, le revenu disponible, les dépenses et l'endettement des Canadiens évoluaient de pair. Depuis, l'endettement a augmenté sans que le revenu disponible n'emboîte le pas. Cette tendance indique que les Canadiens ne sont plus disposés à retarder leurs achats au jour où ils auront « les moyens » de les effectuer.

Le degré élevé d'endettement des consommateurs canadiens, illustré dans le diagramme ci-dessous, pourrait avoir plusieurs répercussions. En 1991, le fardeau trop élevé d'endettement a provoqué plus de 62 000 faillites personnelles, représentant des passifs de plus de trois milliards de dollars. Cela crée des incidences sur l'ensemble de la compétitivité de l'économie canadienne et sur la capacité de payer des autres consommateurs qui doivent assumer des prix plus élevés ou la hausse des taux d'intérêts appliqués aux emprunts pour essuyer les pertes encourues. En cas d'essor

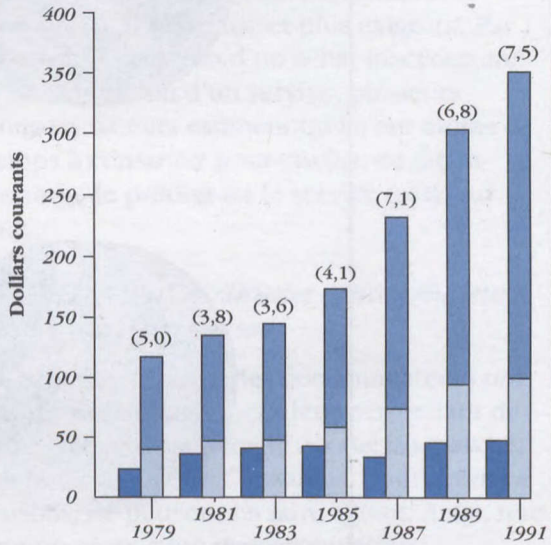
Endettement des consommateurs par rapport au revenu disponible
Changement en pourcentage entre 1979 et 1991



Légende
Endettement total
Revenu personnel disponible

Source : Revue de la Banque du Canada, juillet 1991, mars 1992 et Comptes nationaux des revenus et dépenses, juin 1988, juillet 1991, mars 1992

Endettement des consommateurs par rapport à leur épargne personnelle
1979 - 1991 (Milliards de dollars)

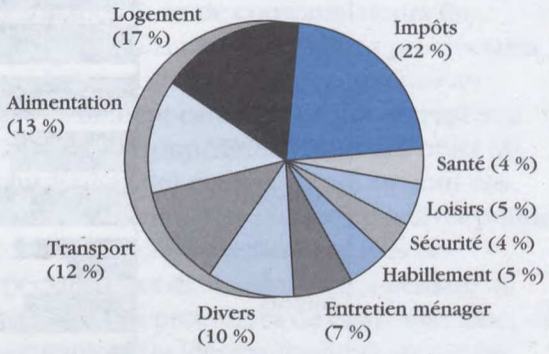


Légende
Dette des consommateurs
Hypothèques
Épargne personnelle
(x.x) Rapport dette/épargne

Source : Revue de la Banque du Canada, juillet 1991, mars 1992 et Comptes nationaux des revenus et dépenses, juin 1988, juillet 1991, mars 1992

économique, certains consommateurs pourraient choisir, comme plusieurs gouvernements l'ont fait, de réduire leur endettement en diminuant leurs dépenses non essentielles. Collectivement, une telle décision pourrait ralentir considérablement la reprise économique. De plus, la qualité et la durabilité des produits prendront de plus en plus d'importance à mesure que les consommateurs se montreront plus prudents. Enfin, il faudrait peut-être disséminer plus d'information et prendre des mesures concernant le recours au crédit et la gestion financière afin d'aider les consommateurs qui désirent mieux gérer leurs dettes.

Dépenses au titre des biens et services - 1990
Consommateur moyen



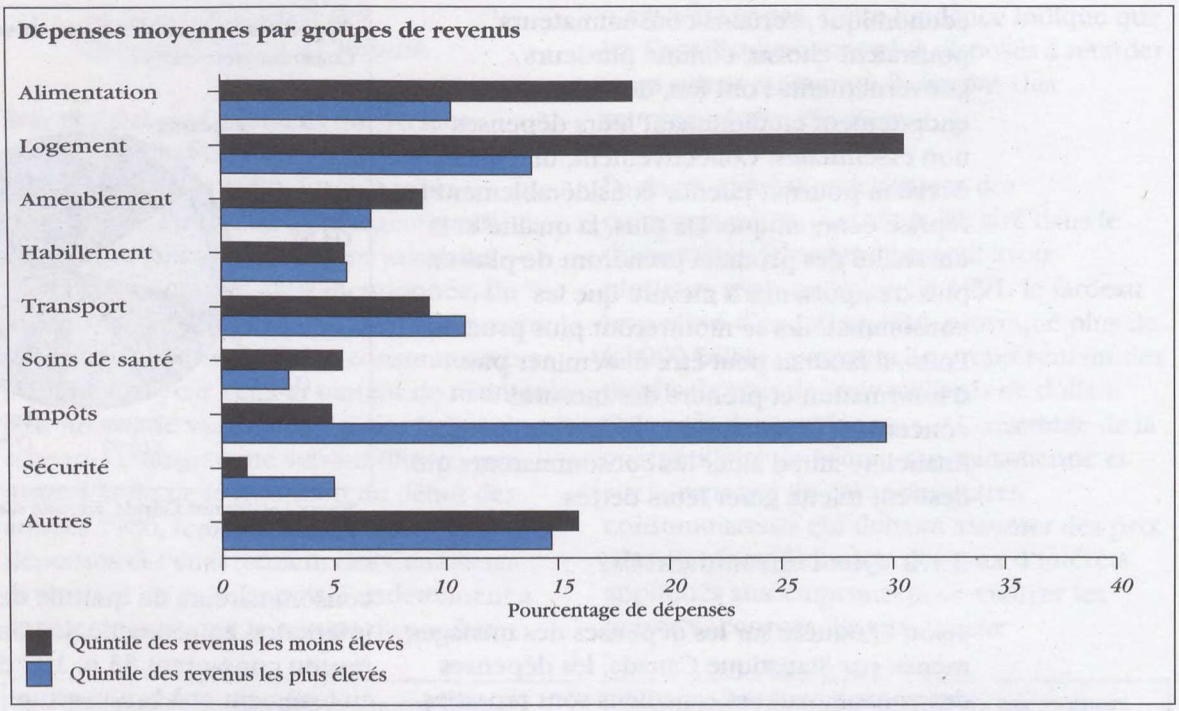
Source : Statistique Canada, Enquête sur les dépenses des familles, 1992

2.1.2 Que consomment-ils?

Selon l'Enquête sur les dépenses des ménages menée par Statistique Canada, les dépenses des consommateurs canadiens sont réparties en neuf catégories distinctes : **alimentation, logement, entretien ménager, habillement, transport, soins de santé, impôts, sécurité et divers** (voir le graphique ci-contre). Notons que le consommateur moyen dépense près des deux tiers de son revenu pour payer : ses impôts (22 p. 100), son logement (17 p. 100), sa nourriture (13 p. 100) et son transport (12 p. 100). Il est aisé de constater que tout changement dans les politiques et les règlements gouvernementaux visant les biens et les services liés à ces domaines auront une incidence particulièrement grande sur le consommateur moyen.

Si l'on s'attache à scruter les dépenses de consommation par tranche de revenus (voir graphique à la page suivante), on note que la proportion des dépenses fiscales est plus importante lorsque les revenus sont plus élevés. Les impôts représentent en effet 30 p. 100 des dépenses des consommateurs faisant partie du quintile des revenus les plus élevés, comparativement à 5 p. 100 pour les consommateurs du quintile des revenus inférieurs. En revanche, les familles à faible revenu consacrent 53 p. 100 de leur revenu au logement et à la nourriture tandis que les consommateurs à revenu élevé ne consacrent que 24 p. 100 de leur revenu à ces mêmes dépenses. La proportion des dépenses engagées pour le transport, l'habillement et l'entretien ménager est sensiblement la même pour les deux groupes de consommateurs. Toutefois, même pour ces secteurs, des différences de consommation existent : dans le domaine des transports, les dépenses des consommateurs à revenu élevé sont consacrées à l'achat de voitures personnelles tandis que celles des moins nantis sont plutôt consacrées aux transports en commun.

On peut d'ores et déjà s'attendre à ce que les consommateurs réagissent différemment à l'annonce de politiques, de programmes ou de règlements gouvernementaux, cela en fonction de leurs revenus.



Source : Statistique Canada, 1992

Il faut noter également que la proportion des dépenses dans le secteur des services a augmenté et occupe en l'occurrence une place importante dans la vie quotidienne. On observe ainsi pour la catégorie « alimentation », qu'une plus grande partie des dépenses est maintenant consacrée au restaurant et une plus petite aux provisions. Les Canadiens et Canadiennes dont le revenu est élevé y consacrent jusqu'à 50 p. 100 de leur budget alimentaire total. Ces services, comme d'autres, évoluent en réponse aux besoins engendrés par une économie en mutation et aux exigences liées aux divers styles de vie et groupes de revenu.

2.1.3 Quelles sont leurs valeurs ?

Les valeurs personnelles qui déterminent le comportement de consommation sont en train de changer ; par exemple, les consommateurs d'aujourd'hui accordent plus d'importance à la santé et au bien-être personnel. Ils portent particulièrement attention à la qualité des produits. Et quand ils sont insatisfaits des biens ou des services, ils font leurs courses ailleurs ou se plaignent plus vigoureusement que par le passé.

Aujourd'hui, avant de décider d'acheter, les consommateurs veulent connaître la composition du produit, son processus de fabrication ainsi que son emballage, son utilisation, son entretien et son mode d'élimination. Bref, ils sont préoccupés par les coûts associés au cycle de vie des produits achetés. Ces nouvelles valeurs tranchent nettement des habitudes de consommation excessive de la dernière décennie. Pour se convaincre de l'ampleur du changement, il suffit de penser à la demande actuelle en produits plus écologiques et au boycottage des produits offerts par des fabricants dont l'image est peu reluisante sur le plan social.

L'immigration accrue joue aussi un rôle sur le marché. Les nouveaux immigrants ont des goûts et des préférences bien à eux et leurs valeurs et habitudes de consommation sont différentes. Cette influence extérieure entraînera une évolution des goûts et des préférences, car la plupart des Canadiens auront accès à des biens et services différents de ceux auxquels ils sont habitués.

À l'avenir, les consommateurs exigeront probablement une information plus complète et plus accessible sur les produits et services. En fait, des renseignements des plus complets relatifs à l'incidence des produits sur la santé, l'environnement et d'autres enjeux sociaux plus vastes constitueront une préoccupation sans cesse croissante pour les consommateurs et modifieront également leur comportement.

2.1.4 Qui défend leurs intérêts?

Pour assurer un fonctionnement efficace du marché, il importe de disposer de mécanismes permettant aux consommateurs d'exprimer aux entreprises et aux gouvernements leurs opinions sur les biens et les services achetés. Toutefois, étant donné l'étendue du secteur de la consommation, il est souvent difficile de discerner le ou les groupes qui représentent les intérêts «légitimes» des consommateurs. Bien qu'il arrive fréquemment qu'un consommateur signale un problème quelconque à un représentant d'une entreprise ou d'un gouvernement, nombreuses sont les questions que les consommateurs ne peuvent régler eux-mêmes. Dans bien des cas, ils ne peuvent prévoir assez tôt les problèmes pour prendre les mesures appropriées, pas plus qu'ils ne peuvent déterminer si leur problème particulier affectera d'autres personnes de la même manière. Souvent, ils ne possèdent ni les compétences ni les ressources nécessaires pour venir à bout des problèmes.

Par le passé, divers regroupements, tels l'Association des consommateurs du Canada, des groupes provinciaux associés ainsi que des associations de consommateurs du Québec et d'autres associations provinciales, ont fait part de leurs préoccupations au gouvernement canadien et aux entreprises. D'autres regroupements ayant des objectifs plus limités ont également agi au nom des consommateurs. Ces groupes d'intérêt public sont constitués de petites équipes de spécialistes et de bénévoles qui cernent et analysent les problèmes de consommation, en particulier l'incidence des produits sur les consommateurs, et défendent ainsi les intérêts des consommateurs auprès des principaux intervenants gouvernementaux et du secteur privé.

Au chapitre de l'élaboration de politiques d'intérêt public, on assiste à une tendance accrue de collaboration plus étroite entre les gouvernements, les entreprises et les groupes de consommateurs pour résoudre des problèmes du marché. Toutefois, la capacité des consommateurs et de leurs associations est très limitée, n'ayant pas les ressources humaines et financières adéquates pour faire valoir leur point de vue. Il n'a jamais été facile de faire valoir les intérêts des consommateurs. Cette tâche est peut-être encore plus difficile de nos jours.

Bien que le gouvernement continue à fournir directement des services à la population tout en imposant indirectement les règles du marché aux entreprises et aux consommateurs, il devra probablement s'efforcer davantage d'être à l'écoute et ainsi obtenir des commentaires sur ces services et ces règles.

2.2 LE SECTEUR DES AFFAIRES

Le secteur canadien des affaires devra aussi changer et s'adapter à la dynamique des années 1990. Les entreprises établissent en effet des stratégies en vue de faire face à une concurrence internationale implacable, aux développements rapides de la technologie et à des consommateurs plus exigeants.

2.2.1 La concurrence internationale

Par mondialisation de l'économie, on entend l'interdépendance croissante des économies nationales dans lesquelles interviennent les consommateurs, les producteurs, les fournisseurs et les gouvernements de différents pays. Les barrières à l'importation et à l'investissement étranger sont en voie d'être éliminées. Les frontières entre les marchés nationaux et internationaux s'estompent tandis que les entreprises prennent de l'expansion. L'essor rapide du flux commercial international, de l'investissement étranger, des sciences et des moyens de communications se traduit par un marché canadien plus complexe et en évolution rapide.

Le milieu d'affaires canadien est en train de s'adapter. Les sociétés s'ouvrent davantage à l'étranger et tentent sans cesse d'améliorer leur compétitivité. De nombreuses entreprises canadiennes prennent de l'expansion tandis que d'autres se trouvent une place sur l'échiquier des principales méga-sociétés internationales et ajustent leurs politiques en fonction d'un client de type plus international. Pour devenir plus concurrentielles au pays et à l'étranger, les entreprises canadiennes envisageront la fusion, les acquisitions, les alliances stratégiques et les entreprises conjointes. Elles réagissent à cette concurrence avec beaucoup plus d'adresse pour déterminer leurs créneaux, pour mieux établir les prix et pour offrir de meilleurs services. D'autres tenteront plutôt de produire des biens et des services à valeur ajoutée et de qualité supérieure. Les stratégies de concurrence internationale seront fondées sur l'expérience acquise sur un marché intérieur vigoureux.

Dans le contexte d'une économie mondiale, certains pourraient remettre en question l'ensemble des normes canadiennes. Le rôle accru des sociétés transnationales exerce une pression considérable sur les organisations internationales afin qu'elles mettent au point des normes internationales. D'ordinaire, les normes ne servent pas que les consommateurs ; elles sont aussi importantes pour les sociétés. Par exemple, si les caractéristiques des produits d'une entreprise importante deviennent la norme dans l'industrie, cette entreprise pourra en tirer un avantage concurrentiel. Bien que le système canadien de normes soit reconnu dans le monde entier, le Canada peut avoir souvent à « emprunter » des normes d'autres pays dans le cadre de négociations commerciales internationales. Il faut se demander si, et le cas échéant comment, les normes canadiennes seront touchées par l'adoption et l'harmonisation croissante de normes internationales.

De plus en plus de Canadiens s'interrogent sur l'application des normes canadiennes aux biens importés. Le volume actuel des importations au Canada est si grand qu'il est pratiquement impossible de surveiller et de vérifier la conformité des produits importés aux normes canadiennes. En plus de poser un problème immédiat pour les consommateurs insatisfaits des produits étrangers, cette situation pourrait indirectement exacerber la pression qui s'exerce sur les autorités gouvernementales pour qu'elles remettent en cause les normes canadiennes. Les

entreprises canadiennes s'estiment désavantagées sur le plan concurrentiel car elles doivent satisfaire à des normes dont sont exemptés leurs compétiteurs étrangers.

On prévoit que la concurrence internationale générera un plus vaste choix de produits pour les consommateurs ainsi qu'une baisse des prix. Toutefois, les multinationales établies au Canada pourraient devoir absorber des coûts de production plus élevés que ceux d'autres marchés, tels les États-Unis où le marché est plus grand. Ainsi, les prix de certains produits au Canada pourraient être plus élevés; ce qui pourrait éventuellement donner lieu à des pressions visant à réduire l'intervention gouvernementale sur le marché. En effet, les entreprises soutiennent fréquemment que les taxes provinciales, territoriales et municipales, alliées aux règlements gouvernementaux, les placent dans une situation désavantageuse sur le plan de la concurrence. On comprend dès lors pourquoi il est nécessaire de **déterminer le fardeau total que représentent pour les entreprises les règlements et les programmes destinés à assister ou à protéger les consommateurs canadiens**. Quel est le coût de ces mesures? Puisqu'en fin de compte, ce sont les consommateurs qui risquent de payer la facture, il faut déterminer **quelle est la protection que les consommateurs et les contribuables ont les moyens de se payer**. En revanche, les coûts (sur les plans de l'économie, de la santé et de la sécurité) seraient-ils imputés aux autres intervenants du marché si l'on décidait de réduire ce fardeau pour le secteur privé?

2.2.2 La technologie

L'incidence des progrès technologiques survenus au cours des dix dernières années s'est faite sentir partout dans le monde des affaires. On s'attend à ce que cette tendance s'accélère au cours de la prochaine décennie dans des secteurs comme les applications informatiques, les communications, la santé, l'alimentation, la protection de l'environnement et l'énergie. L'impact de la technologie sur la production peut être bénéfique aux consommateurs car les progrès en ce domaine permettent aux fabricants de **réduire les coûts, de rehausser la qualité, d'améliorer et d'accélérer les services ou d'augmenter le choix**.

Déjà, des nouvelles technologies ont été mises en œuvre à une échelle assez grande, entre autres dans le secteur financier et bancaire où l'on retrouve les guichets automatiques, la création de réseaux, les opérations bancaires par téléphone et les cartes de débit. Certains entrevoient l'emploi de « cartes intelligentes » qui contiendraient le profil financier des consommateurs et de « cartes comptant » individuelles qui serviraient pour les achats. Grâce à la technologie, une vaste gamme de services pourrait également être offerte sur des marchés éloignés. Afin d'accroître la disponibilité de nouveaux produits, on étudie actuellement de nouvelles technologies de production, de conditionnement (emballage), de commercialisation et de distribution. Puisque les consommateurs accordent de l'importance à la gestion de leur temps, la demande pour des produits à haute technologie a été stimulée: en 1990, 66 p. 100 des ménages possédaient un magnétoscope, comparativement à 6 p. 100 en 1983; en 1989, 66 p. 100 des ménages avaient un four à micro-ondes, contre 8 p. 100 en 1983.

Il faut cependant noter que le progrès technologique ne touche pas de la même façon les consommateurs. Malgré ses retombées positives, un marché de haute technologie peut créer quelques bouleversements. Ainsi, les progrès réalisés dans le domaine de l'informatique ont permis aux ordinateurs personnels d'envahir les foyers et les bureaux, et les ont rendus nécessaires pour plusieurs transactions

commerciales ; mais, pour de nombreux consommateurs canadiens, cette période de transition et d'adaptation a été difficile. Le temps peut certes résoudre quelques problèmes, mais certains pourraient exiger des solutions créatives conçues par les consommateurs, le secteur des affaires et les gouvernements.

Quelques consommateurs estiment que l'innovation technologique peut devancer les mesures de protection des consommateurs. Par exemple, les lois relatives aux transactions financières ont été établies en fonction de paiements effectués à l'aide de documents écrits ; elles ne reflètent pas nécessairement les réalités relatives à l'automatisation des activités bancaires. Les progrès réalisés dans le domaine des communications téléphoniques simplifient de beaucoup la vente directe pour les entreprises (le télémarketing). Mais plusieurs consommateurs sont ennuyés par ce qu'ils perçoivent comme une intrusion dans leur vie privée et si un produit est défectueux, ils n'ont que peu de protection ou de possibilités de recours. En revanche, plusieurs entreprises profitent des nouvelles technologies leur permettant ainsi d'augmenter la vitesse et la qualité de liaison avec leurs clients.

Les progrès technologiques continueront de présenter des avantages et des inconvénients pour les consommateurs. Quoiqu'ils permettent d'effectuer plus d'activités avec une efficacité accrue, ils pourront créer des problèmes pour ceux qui éprouveront des difficultés à comprendre des renseignements techniques d'un certain niveau de complexité. La prolifération des changements technologiques risque d'élargir davantage le fossé entre les consommateurs aptes à faire face au marché et les consommateurs vulnérables. Cette possibilité souligne, entre autres, le besoin de fournir une éducation et une information de meilleure qualité sur l'utilisation des nouvelles technologies.

2.2.3 Les entreprises et les consommateurs

De toute évidence, de nombreuses entreprises tentent d'être plus à l'écoute des consommateurs. Elles reconnaissent qu'il ne suffit plus d'offrir des biens et des services pour attirer et garder des clients, et elles accordent une importance nouvelle au service à la clientèle, à la garantie des produits et à une meilleure information sur les produits. Dans un effort visant à hausser la qualité de la production et à stimuler la demande, certaines entreprises prennent des mesures pour connaître les plaintes des consommateurs concernant les produits qui laissent à désirer. Les pratiques commerciales changent en fonction des valeurs des consommateurs, comme en témoignent les initiatives récentes des entreprises visant à créer des produits non polluants, dans des emballages sans danger pour l'environnement, à employer des méthodes de production plus écologiques et à fournir davantage d'information sur la valeur nutritionnelle des produits alimentaires. De même, certaines entreprises ou associations, voulant mieux répondre aux besoins individuels, ont demandé à des consommateurs de se joindre à des comités consultatifs et d'aider à établir des codes d'éthique, élaborer des approches de commercialisation et examiner les nouveaux produits proposés.

Plusieurs entreprises mettent de plus en plus l'accent sur l'éthique des affaires, sachant qu'être reconnues pour avoir une conscience sociale procure un avantage certain sur la compétition. Étant donné la multiplication des groupes d'intérêts, la popularité du journalisme d'enquêtes et le fait que les consommateurs sont de plus en plus exigeants, nombre de sociétés ont été examinées « à la loupe ». Les préoccupations publiques récentes sur des sujets comme l'environnement, les activités bancaires et financières, l'accès aux renseignements

personnels et les exportations dans des pays où les droits de la personne ne sont pas respectés, montrent que les entreprises doivent être à l'écoute de la population. La croissance des services de relations publiques des grandes sociétés est un signe de l'importance qu'elles attachent à leur réputation. Néanmoins, les dirigeants d'entreprises reconnaissent qu'il n'est pas simple de prendre des décisions qui tiennent compte des intérêts des nombreux groupes d'intéressés.

Par le passé, les gens d'affaires se sont souvent plaints que les politiques de consommation leur occasionnaient des coûts qu'ils jugeaient inutiles. Toutefois, de telles mesures peuvent offrir aussi des avantages, comme une meilleure compétitivité découlant des améliorations requises en matière de qualité et de sécurité.

2.3 LES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux du Canada, qui représentent le troisième intervenant sur le marché, doivent actuellement composer avec trois tendances importantes. Chacune de ces tendances aura une grande influence sur la façon dont les consommateurs sont aidés et protégés sur le marché.

2.3.1 Les tendances internationales

Tel que mentionné, la tendance à la mondialisation est associée à l'essor du flux commercial international, à la baisse des tarifs douaniers, à la création de sociétés et d'alliances multinationales et à des marchés financiers fonctionnant 24 heures par jour. Les blocs commerciaux émergeant en Europe, en Asie et en Amérique du Nord, ainsi que les ententes sur les échanges commerciaux comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ou l'éventuel accord nord-américain de libre-échange, témoignent de l'interdépendance croissante des économies du monde. Cette conjoncture circonscrit la capacité des gouvernements nationaux d'élaborer des politiques presqu'en vase clos. **Aujourd'hui, les gouvernements doivent tenir compte de ce qui se passe au-delà de leurs frontières avant d'établir des règles de fonctionnement pour leur marché intérieur**.

La croissance des systèmes d'échange régionaux offre à la fois des avantages et des risques. Des ententes régionales peuvent soutenir le développement de la libéralisation des échanges dans de nouveaux domaines tels que les services et les investissements. Conjugués à un accès plus libre au marché, ces ententes permettent une augmentation des économies d'échelle et la compétitivité des entreprises. Bien que les ententes régionales existantes soient largement associées à la libéralisation des échanges instituée par le GATT, il n'en demeure pas moins qu'il existe un risque que cette libéralisation soit « dirigée » par les principaux participants tels que l'Europe, le Japon et les États-Unis.

La mondialisation oblige les gouvernements à créer un environnement qui attire les activités économiques et qui reflète les changements internationaux. Un tel environnement constitue le pivot de l'amélioration de la compétitivité canadienne et de sa prospérité future. Cela touche également l'élaboration des politiques dans son ensemble, y compris de la politique sur la consommation. On ne connaît cependant pas les conséquences de la mondialisation pour les consommateurs. Certains affirment qu'un marché « sans frontière » est à l'avantage des consommateurs car la gamme des produits offerts est plus vaste, d'autres soutiennent qu'un tel marché présente un risque pour les consommateurs puisqu'il limite le cadre d'élaboration de politiques nationales. La

réaction des gouvernements face aux tendances internationales exigera en partie une évaluation des avantages et des inconvénients entre **le rapprochement des politiques nationales et des tendances internationales et la réduction possible de leur capacité à établir des lois et des règlements.**

2.3.2 Les orientations juridictionnelles

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent les responsabilités relatives à la politique sur la consommation. Les consommateurs et les entreprises encouragent les gouvernements à agencer les règles de base du marché de sorte qu'elles puissent répondre à la fois aux politiques nationales et à la spécificité des régions. Trouver l'équilibre nécessaire dans ce contexte n'est pas une mince tâche. L'élaboration de politiques de consommation efficaces nécessitera donc plus que jamais une meilleure collaboration, **afin d'assurer la coordination ou l'harmonisation adéquate des activités relatives à la conformité, des politiques et des programmes mis en œuvre par les gouvernements fédéral et provinciaux**.

Les consommateurs ne sont pas intéressés de savoir à quel niveau gouvernemental il revient de renforcer la confiance au sein du marché. Aussi, les gouvernements doivent continuer à travailler de pair pour clarifier et raffermir les règles du marché afin de soutenir la confiance des consommateurs à l'égard du marché.

Autrefois, les gouvernements tenaient lieu de tampon entre les consommateurs et les entreprises. Toutefois, ce rôle ne serait peut-être plus nécessaire puisque les entreprises en réagissant aux pressions engendrées par la compétition,consacrent des efforts à résoudre les problèmes reliés à la consommation avant que toute intervention extérieure soit nécessaire.

2.3.3 Les nouveaux moyens de mise en oeuvre des politiques

Les gouvernements ont habituellement adopté des règlements afin de protéger les consommateurs. Ces derniers s'attendent à une protection de base de la part des gouvernements. Mais avec l'ampleur accrue des déficits, l'augmentation des taxes et les pressions à la déréglementation, des moyens de plus en plus innovateurs sont recherchés pour la mise en oeuvre des politiques. Au cours des dernières années, il y a eu des efforts pour associer les consommateurs ainsi que des représentants des milieux d'affaires à travailler de concert avec les gouvernements afin d'élaborer des solutions acceptables à des problèmes. Les participants n'ont pas seulement trouvé des solutions équitables mais également rentables et économiques. Aussi, **il semble que l'établissement de partenariats entre les consommateurs et les entreprises s'avèrent efficaces pour résoudre des problèmes auxquels fait face le marché**.

La population exige un gouvernement de plus en plus responsable, comme en témoignent les sondages, les médias et l'augmentation incessante de l'adhésion d'individus à des groupes d'intérêt public. D'une façon générale, les consommateurs ont aujourd'hui davantage l'occasion de sentir qu'ils participent au processus décisionnel pour des questions touchant à leur vie quotidienne. Les gouvernements en sentent les effets ou la pression : ils doivent permettre à tous les intéressés de prendre part au processus décisionnel. Toutefois, il devient de plus en plus difficile de déterminer **qui rejoindre pour obtenir le point de vue des consommateurs**.

3. Quel est le système de politiques et de programmes par lequel les consommateurs sont affectés sur le marché ?

Quand on parle des gouvernements et de leur rôle en matière de protection des consommateurs, il est d'usage de ne se concentrer **que sur les mesures visant directement ces derniers**. Toutefois, d'après notre analyse, **il faut envisager cette question sous un angle plus large** : étant donné l'interdépendance des consommateurs et des autres intervenants sur le marché, il faut, pour que l'économie canadienne soit concurrentielle, que les gouvernements tiennent compte de l'incidence de tous les programmes et politiques visant les consommateurs. La présente section donne un aperçu des fondements juridiques de l'intervention gouvernementale future, tirés de la *Constitution canadienne* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi qu'une description du système ou dispositif actuel de mesures qui affectent le marché.

3.1 LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION

Les fondements constitutionnels habilitant les deux échelons gouvernementaux à adopter des lois sont restés fondamentalement les mêmes depuis le début de la Confédération. Par contre, la jurisprudence s'est parfois modifiée afin d'accorder certaines responsabilités à l'un ou l'autre des échelons.

Le débat constitutionnel actuel donne néanmoins lieu à une remise en question de nombreuses caractéristiques fondamentales de la structure juridique et institutionnelle du pays. On sait que l'issue du débat pourrait déterminer la répartition des responsabilités du marché entre les différents échelons gouvernementaux.

3.1.1 Les fondements constitutionnels de l'intervention

Actuellement, les pouvoirs juridiques du gouvernement fédéral et des provinces sont définis dans la *Constitution canadienne*.

Il n'y a pas de disposition particulière qui attribue clairement le « dossier de la consommation » au gouvernement fédéral ou provincial. Le gouvernement fédéral a l'autorité légale de s'occuper du commerce et des échanges — domaine très vaste du reste. Plus limité, mais aussi plus précis, le pouvoir fédéral couvre les poids et les mesures, la monnaie et les banques. Les pouvoirs législatifs provinciaux pertinents portent sur la propriété et les droits civils dans la province concernée, les entreprises locales et l'administration de la justice. La tension naturelle et persistante entre le pouvoir fédéral sur les échanges et le commerce et le pouvoir provincial sur la propriété et les droits civils fait du domaine de la protection des intérêts des consommateurs un champ d'activité complexe.

En réalité, cette division des pouvoirs signifie que le rôle direct du gouvernement fédéral en matière de consommation est limité à la création de règlements pour le marché, à la formulation de normes nationales de sécurité et de diffusion d'information afin de protéger les consommateurs et à l'élimination des pratiques déloyales. À titre d'exemples, citons les lois qui régissent la concurrence au sein du marché, l'usage des étalons de poids et mesures, les règlements de sécurité pour les produits de consommation, les exigences liées à l'information devant figurer sur les étiquettes et l'interdiction de la publicité

trompeuse. Les responsabilités plus particulières liées, par exemple, aux banques et aux faillites renforcent aussi la présence du gouvernement fédéral dans le secteur de la consommation.

Les gouvernements provinciaux se consacrent plutôt à réglementer les transactions individuelles et à adopter des lois visant expressément à protéger les consommateurs, comme celles qui interdisent les transactions inadmissibles ou qui réglementent la vente de porte-à-porte, les garanties, les métiers, les professions et les activités d'autres fournisseurs de services. À ce titre, mentionnons l'adoption de lois provinciales sur la protection des consommateurs, les pratiques commerciales et la vente de biens. En général, ces lois fixent le cadre de l'entente ou de l'échange entre acheteur et vendeur. Les provinces sont aussi responsables de l'administration des tribunaux appropriés et de l'élaboration de certains mécanismes de recours.

3.1.2 La *Charte canadienne des droits et libertés*

La *Charte canadienne des droits et libertés* semble avoir sanctionné et entériné la tendance qu'avaient les Canadiens et Canadiennes à revendiquer leurs « droits individuels ».

La conséquence la plus importante de la *Charte canadienne des droits et libertés*, du point de vue de la consommation, est son incidence probable sur toutes les étapes du processus décisionnel du gouvernement. En vertu de cette Charte, le gouvernement est tenu de traiter tous les Canadiens sur un pied d'égalité et d'avoir recours à des procédures foncièrement justes. Le gouvernement a l'obligation légale de recourir à des procédures qui permettent l'application équitable de la loi ou qui ne sont pas discriminatoires. Cette obligation a donné lieu à des questions concernant l'uniformité des « politiques de conformité » d'un océan à l'autre.

Pour l'instant, on ne peut juger avec exactitude de la signification de ces directives générales concernant le rôle du gouvernement ou de leur incidence sur les politiques et les règlements qui seront élaborés à l'avenir. Il ne subsiste toutefois aucun doute : avec la reconnaissance des droits individuels dans la Charte ainsi qu'un appareil judiciaire qui s'efforce de définir ces droits, il faudra probablement élaborer des approches nouvelles et innovatrices en matière de consommation.

3.2 LES RÔLES DES GOUVERNEMENTS

Lorsqu'ils assument leurs obligations en vue de sauvegarder les intérêts des consommateurs canadiens, les gouvernements jouent un ou plusieurs des rôles suivants :

1. **Législateur**

   Depuis toujours, ce sont les gouvernements qui fixent les règles du jeu. Ils ont élaboré des lois et des règlements en vue d'établir des normes et ont institué les règles pour le marché. De plus, ils ont imposé aux fabricants et aux acheteurs des exigences qui peuvent être appliquées par les tribunaux.

2. **Arbitre**

   Le contrôle du respect des règles et la mise en place de recours en cas de dérogation sont des corollaires du rôle de législateur. Les moyens employés pour appliquer les lois peuvent toutefois varier selon le genre de loi, les caractéristiques de la clientèle et les ressources disponibles.

3. **Protecteur**

   La plupart des gouvernements ont mis sur pied soit des ministères soit des offices servant à protéger les intérêts des consommateurs. Ce rôle est joué par tous les intervenants du marché incluant les autres ministères du gouvernement et les autres paliers gouvernementaux, d'autres gouvernements étrangers et des institutions et entreprises nationales et internationales.

4. **Diffuseur d'information**

   Puisqu'ils sont en mesure d'obtenir une vaste gamme de renseignements auprès de sources internes ou externes, les gouvernements présentent et diffusent de plus en plus d'information à l'intention des consommateurs, des entreprises et des divers échelons gouvernementaux. Cette fonction du gouvernement fédéral pourrait prendre une importance accrue alors que le marché est en expansion, les frontières s'ouvrent et des négociations internationales influent sur le fonctionnement du marché national. En bref, un nombre accru de Canadiens auront besoin de plus d'information si l'on veut que le marché demeure concurrentiel et juste.

5. **Intervenant**

   Les intervenants aident les autres partenaires au sein du marché à s'entendre afin de résoudre des problèmes. Depuis quelques années, les gouvernements ont dû jouer plus fréquemment le rôle d'intervenant tandis qu'ils tentaient de trouver des solutions rentables au nombre croissant des problèmes du marché.

6. **Prestataire de services**

   Les gouvernements fournissent aux citoyens toute une gamme de services tels le transport, les soins de santé, l'éducation, l'émission de passeports, l'assurance-chômage, etc. Les consommateurs ne connaissent pas l'étendue des services gouvernementaux et, pourtant, plusieurs sont considérés essentiels au bon fonctionnement du marché.

Ces six fonctions ne sont pas statiques et peuvent se conjuguer selon l'évolution de la situation et les besoins du marché. Nous examinons ci-après comment l'exercice de ces fonctions a, jusqu'à maintenant, influé sur les intérêts des consommateurs.

3.3 COMMENT LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES TOUCHENT-ELLES LES CONSOMMATEURS?

Les politiques gouvernementales peuvent toucher les consommateurs de trois façons :

i) Les **politiques de consommation directes**, qui prévoient des mesures de **protection** des consommateurs — p. ex. : les lois sur la sécurité des produits ; des dispositions sur l'**obligation d'informer** les consommateurs, telles les lois sur l'étiquetage ; des **normes** de consommation, que les entreprises et le gouvernement respectent par souci d'efficience, d'uniformité et de sécurité ; ainsi que des **programmes d'encouragement**. Citons comme exemples de ces quatre types de politiques de consommation directes les interdictions qui touchent les produits de consommation dangereux, les étiquettes donnant de l'information sur le contenu nutritionnel, les symboles d'étiquetage concernant l'entretien des tissus, les directives générales en matière d'étiquetage et les subventions pour l'économie d'énergie.

ii) Les **politiques du marché** ont souvent une incidence sur les consommateurs. Les programmes de stabilisation des prix agricoles, les offices de mise en marché qui réglementent les approvisionnements, de même que les règles structurelles comme celles qui concernent la monnaie, les taux d'intérêt et les conventions « d'entente » avec les consommateurs (droit contractuel général) ainsi que la politique sur la concurrence influencent le marché et, par conséquent, les consommateurs. La politique régissant les échanges internationaux (ententes commerciales, contingents et droits d'importation, traités bilatéraux et multilatéraux) et la politique environnementale sont des questions qui intéressent de plus en plus les consommateurs et dont l'impact augmente constamment.

iii) Les **politiques socio-économiques générales** touchent aussi les consommateurs. Les politiques fiscales et monétaires ainsi que les politiques sur l'emploi ont des répercussions sur le revenu disponible du consommateur ; tout comme les lois régissant les heures de travail et les avantages sociaux. Les politiques relatives à la justice et à l'administration des tribunaux se répercutent sur la capacité des consommateurs à obtenir des recours et résoudre un différend avec les entreprises.

Tous les échelons gouvernementaux mettent en vigueur des mesures visant à réglementer le fonctionnement du marché. Le champ d'intervention est vaste : on compte actuellement au moins 1 000 lois et programmes fédéraux et provinciaux. Le tableau 1, élaboré à partir des catégories de l'Enquête sur les dépenses des familles décrites à la Section 2.1.2, illustre l'implication des gouvernements dans le marché.

Tableau 1
Exemples de règlements et de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux ayant une incidence sur le marché

Catégorie de dépense	Mesures fédérales	Mesures provinciales	Mesures internationales
1. Alimentation	Loi sur les poids et mesures Loi sur les aliments et drogues Loi canadienne sur les produits agricoles Offices de gestion des approvisionnements	Offices de gestion des approvisionnements Règlements concernant les restaurants Lois sur les soins de santé	CODEX Alimentarus Ententes commerciales multilatérales
2. Logement	Loi nationale sur l'habitation Programme de la SCHL	Lois sur l'administration immobilière Lois sur la location immobilière Normes de construction Logement sans but lucratif	
3. Transport	Sécurité des transports aériens, maritimes et ferroviaires Infrastructure — portuaire, ferroviaire et aérienne Sécurité des véhicules et des pneus	Infrastructure et réglementation touchant les autoroutes Concessionnaires de véhicules et réparations d'automobiles Transports en commun locaux Autobus intra-provinciaux	Normes de sécurité internationales Ententes de transit aérien Contingents d'importation sur les voitures
4. Roulement de la maisonnée	Conservation et utilisation efficace de l'énergie Loi sur les produits dangereux Politique en matière de télécommunications	Services publics Lois sur la vente de biens Lois sur la protection du consommateur	Normes internationales Service téléphonique international
5. Habillement	Contenu en fibres des textiles Étiquetage pour les consignes d'entretien Normalisation canadienne des tailles	Nettoyeurs à sec Buanderies publiques	Normes internationales Contingents d'importation
6. Sécurité	Règlements concernant les services financiers Assurance-dépôt	Bourses	
7. Santé	Loi canadienne sur la santé Programme ParticipAction Loi sur les aliments et drogues	Règlements concernant les médecins, les dentistes, les soins (produits et services) de la vue, les hôpitaux et autres services de soins de santé	
8. Études et loisirs	Programmes culturels Parcs fédéraux Galeries d'art et musées	Programmes culturels et programmes éducatifs Parcs provinciaux Galeries d'art et musées Règlements concernant l'industrie du voyage Assurance-voyage	
9. Taxes	Impôt TPS Taxe d'accise	Taxes de vente Taxes sur le tabac et le carburant	

La politique fiscale a un double effet. Elle délimite le revenu personnel disponible des consommateurs et le prix relatif aux biens et services. En revanche, elle génère une foule de services qui ont une incidence sur la société canadienne et l'économie, tels les soins de santé, l'éducation et les transports en commun. Même si on prétend souvent que les Américains paient moins d'impôt que les Canadiens, il faut avouer que ces derniers reçoivent, en contrepartie, plus de services.

Les consommateurs prennent pour acquis nombre de mesures et de services essentiels à un fonctionnement juste et efficace du marché. Ces mesures assurent toutefois la confiance et la cohérence sur le marché et réduisent la remise en question de chaque transaction effectuée.

Il faut se rendre compte **qu'il existe au Canada un vaste système ou dispositif de lois et de programmes visant les consommateurs, mais dont la portée transcende de beaucoup celle des mesures relevant des ministères fédéral et provinciaux chargés de la consommation**. Le tableau 1 illustre cette situation. Les ministères fédéral et provinciaux chargés de la consommation n'exercent que peu de responsabilités directes eu égard à certaines dépenses des familles, comme les soins de santé et le transport. Examinons maintenant le rôle particulier de Consommation et Affaires commerciales Canada (C&ACC).

3.4 LE RÔLE DE CONSOMMATION ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA

La responsabilité première de C&ACC au sein du gouvernement fédéral étant le secteur de la consommation, le Ministère doit rendre compte du point de vue des consommateurs dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. La loi constituant le Ministère fait état de cinq obligations précises à l'endroit des consommateurs, en l'occurrence :

1) la **mise en œuvre** de programmes destinés à promouvoir les intérêts des consommateurs ;

2) la **coordination** des programmes gouvernementaux destinés à promouvoir les intérêts des consommateurs ;

3) la **promotion** des pratiques ou des comportements qui protègent mieux les consommateurs ;

4) l'**élaboration** de programmes qui aident les consommateurs à se tenir au fait de l'information sur les produits et les services ;

5) la **prestation** de services d'inspection dans le but de protéger les consommateurs.

Le rôle joué par C&ACC en matière de consommation a été principalement celui de « **législateur** ». À ce titre, C&ACC a élaboré des lois et des règlements qui prévoient des mesures de sécurité et un niveau minimum de protection de l'ensemble des activités des consommateurs. Les principales lois cadres ainsi que les lois propres à certains secteurs administrées par C&ACC sont décrites au tableau 2. L'interaction de ces diverses lois

Tableau 2
Lois de C&ACC touchant les consommateurs

Lois multisectorielles :

- La *Loi sur les produits dangereux* protège la santé et la sécurité des consommateurs en interdisant ou en réglementant la vente, la publicité et l'importation des produits jugés dangereux pour le public.
- La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* stipule, dans le cas des produits préemballés, le type d'information à fournir aux consommateurs et sa présentation.
- La *Loi sur les poids et mesures* établit des normes nationales aux fins de prises de mesures justes dans le commerce de la plupart des produits à peser et à mesurer.
- La *Loi sur la concurrence* soutient la compétitivité à l'intérieur du marché et procure des avantages aux consommateurs en réduisant les pressions à la hausse des prix, en récompensant l'innovation et les initiatives, en augmentant la diversité et la qualité des produits et en prévenant tout abus résultant d'un manque d'équité entre les entreprises en compétition.
- La *Loi sur la faillite*, les lois sur la propriété intellectuelle (p.ex., *Loi sur le droit d'auteur, Loi sur les marques de commerce, Loi sur les brevets* et *Loi sur les dessins industriels*), la *Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact* et la *Loi régissant les sociétés par actions de régime fédéral* ont une incidence considérable sur les consommateurs par le biais des règles pour le marché qu'elles contiennent.

Lois particulières à certains produits ou secteurs :

- La *Loi sur l'inspection de l'électricité* et *du gaz* édicte des normes nationales uniformes pour mesurer l'électricité et le gaz consommés.
- La *Loi sur les aliments et drogues* (principalement administrée par Santé et Bien-être social Canada) protège les consommateurs contre les dangers pour la santé, les fraudes ou les tromperies associés à la vente d'aliments.
- La *Loi sur l'étiquetage des textiles* exige que les étiquettes d'articles textiles renferment de l'information sur la teneur en fibres et l'identité du négociant-détaillant.
- La *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* protège les consommateurs contre de fausses allégations concernant des articles contenant des métaux précieux dénaturés ou de qualité inférieure.
- La *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt* protège les consommateurs qui ont recours aux services d'un escompteur d'impôt.

est illustrée dans le diagramme intitulé « La protection du consommateur dans votre maison » qui se trouve à la page 25 du présent document de travail.

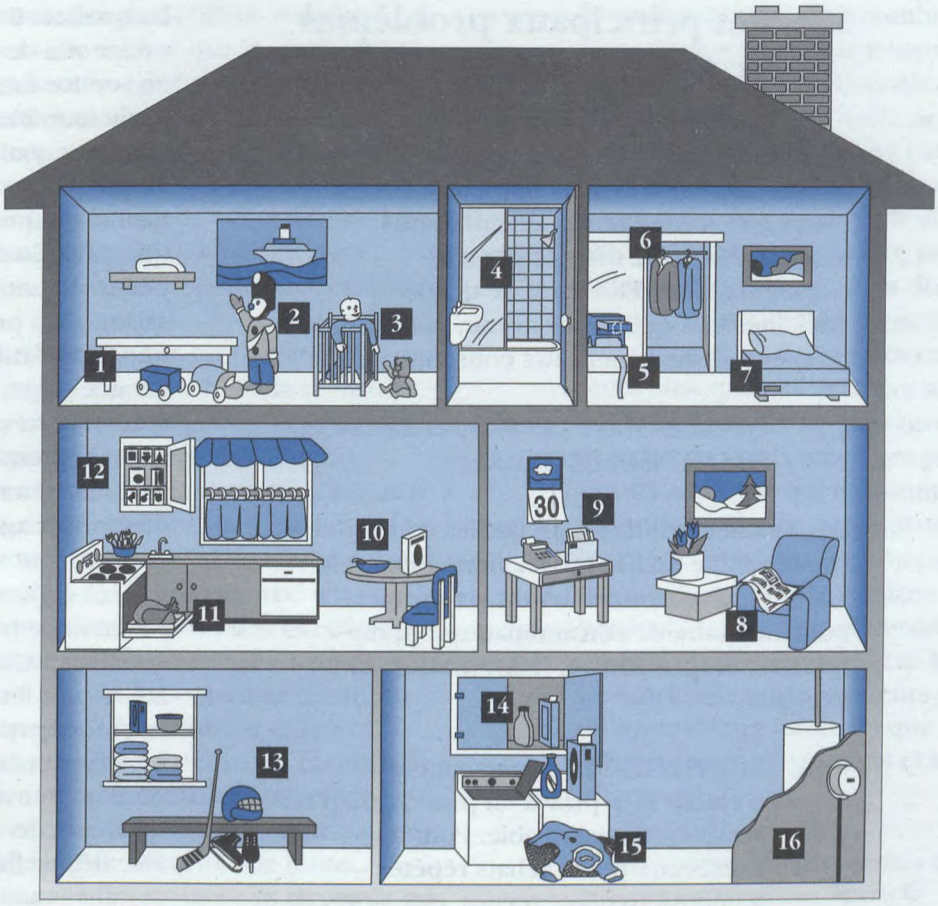
En plus de sa fonction première de législateur, C&ACC agit aussi en qualité d'« **arbitre** ». On a affecté des ressources considérables pour appliquer les lois sur la consommation et imposer des sanctions en cas de dérogation. C&ACC assume aussi des fonctions d'arbitre pour des litiges relevant d'autres lois et pour protéger la population contre les fraudes et les fausses représentations, notamment : la ***Loi sur les produits agricoles au Canada***, qui établit les normes nationales concernant les produits agricoles ; la ***Loi sur l'inspection du poisson,*** qui assure la qualité du poisson aux fins de consommation humaine ; et les parties de la ***Loi sur la radiodiffusion*** touchant la publicité sur les aliments.

Au cours des 25 années d'existence du Ministère, la fonction de « **protecteur** » exercée par C&ACC a évolué. Bien que ce rôle était plus important en début de mandat, les restrictions budgétaires ont déplacé les priorités vers les activités de mise en vigueur de la conformité. Ce déplacement des priorités a amené une réduction des connaissances et des capacités de développement de politiques nécessaires à l'appui d'efforts de représentation des opinions des consommateurs et d'innovations au sein des programmes comme substituts à la réglementation. Finalement, le Ministère par son Bureau de la politique de concurrence a plaidé en faveur de prix à la consommation peu élevés et d'un marché plus compétitif auprès de commissions ou de tribunaux, tel le Tribunal canadien du commerce extérieur.

L'importance de son rôle de « **diffuseur d'information** » s'est accrue dans de nombreux domaines comme la sécurité des enfants et l'étiquetage des aliments. Élargir ce rôle s'avère nécessaire et avantageux car cela coûte moins cher que la mise sur pied de programmes de conformité.

Enfin, C&ACC s'est engagé à titre d'« **intervenant** » dans de nouveaux projets, profitables aussi bien aux consommateurs qu'à l'ensemble du marché. Ainsi, la mise sur pied de mécanismes permettant aux entreprises et fabricants de participer volontairement à des règles pour un étiquetage minutieux, la publication de lignes directrices sur l'emploi de l'expression « Fabriqué au Canada », la mise sur pied du programme SécurEnfants et la formulation de directives sur les allégations environnementales relatives aux produits ne sont que quelques exemples qui illustrent les cas où C&ACC a joué un rôle prédominant en vue d'encourager la collaboration de tous les intervenants pour trouver des solutions aux problèmes communs.

La protection du consommateur dans votre maison



Quelques-unes des lois fédérales relatives à la protection du consommateur

1 La *Loi sur les produits dangereux* interdit les jouets qui sont dangereux parce que leurs bords sont acérés ou qu'ils contiennent un rembourrage toxique, etc.

2 La *Loi sur les produits dangereux* établit les normes concernant l'inflammabilité des vêtements de nuit pour enfants.

3 La *Loi sur les produits dangereux* établit les normes de sécurité concernant les lits d'enfant et les autres produits pour enfants.

4 La *Loi sur les produits dangereux* établit les normes concernant le verre de sécurité utilisé dans la fabrication des portes.

5 La *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux* exige que la qualité de l'or et de l'argent soit indiquée de façon exacte.

6 La *Loi sur les produits dangereux* établit les normes concernant l'inflammabilité des matelas.

7 La *Loi sur l'étiquetage des textiles* réglemente l'étiquetage en ce qui concerne le contenu en fibres.

8 La *Loi sur la concurrence* profite aux consommateurs en prévenant l'abus de pouvoir que pourraient exercer certaines firmes sur le marché, en augmentant la variété et la qualité des produits, et en atténuant les pressions qui s'exercent pour hausser les prix.

9 La *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt* protège les consommateurs contre les escompteurs de remboursements d'impôt qui seraient tentés de les exploiter.

10 La *Loi sur les aliments et drogues* exige que les ingrédients contenus dans les produits alimentaires préembalés soient énumérés.

11 La *Loi sur les poids et mesures* exige que les produits soient pesés et mesurés de façon exacte.

12 La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* stipule les renseignements qui doivent figurer sur les produits préembalés, par exemple les contenus nets.

13 La *Loi sur les produits dangereux* exige que les casques de hockey soient conformes aux normes de sécurité.

14 La *Loi sur les produits dangereux* exige la présence d'étiquettes de mise en garde sur les produits chimiques ménagers dangereux.

15 Le Programme canadien d'étiquetage d'entretien utilise des symboles codés par couleur pour renseigner les consommateurs sur l'entretien à donner aux produits textiles.

16 La *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz* exige que les compteurs électriques et les compteurs à gaz donnent des mesures exactes.

4. Les principaux problèmes de consommation sur le marché de demain

La présente section offre une brève discussion sur les genres de difficultés rencontrées sur le marché par les consommateurs. Elle traite de quatre domaines clés qui, dans l'avenir, poseront des problèmes particuliers aux consommateurs.

4.1 QUELLES SONT LES PRÉOCCUPATIONS DES CONSOMMATEURS?

Le Canadien ordinaire qui fait ses courses au supermarché ou à la quincaillerie le samedi matin peut se trouver devant six problèmes fondamentaux de consommation : **prix, qualité, disponibilité, information et sécurité**.

1. **Le prix**. Il s'agit généralement d'établir si le prix d'un produit ou d'un service est raisonnable. Pour de nombreux petits achats répétés — aliments, livres et revues, etc. — les consommateurs acquièrent des connaissances qui leur permettent de se faire une idée. L'**incertitude** en matière de prix est directement proportionnelle à la **complexité** du bien ou du service et inversement proportionnelle à la **fréquence** d'achat. Plus le prix est important pour un consommateur, plus ce dernier aura tendance à établir des comparaisons entre les prix. Au Canada, les prix peuvent évidemment varier beaucoup d'une région à l'autre. Le degré de concurrence influe directement sur la structure des prix dans un marché donné. Les consommateurs demandent de plus en plus de renseignements sur les coûts associés au cycle complet de vie des produits lors d'achats importants de biens durables.

2. **La qualité**. Il s'agit d'un jugement de valeur afin de déterminer si un produit ou service satisfait aux critères de l'acheteur. Bien qu'on puisse juger de certaines qualités au moment de l'achat, on ne peut souvent évaluer la qualité de nombreux biens et services qu'**après l'achat**. Par exemple, une pêche ou une tomate achetée hors saison peut présenter une couleur et une forme attirantes et ne comporter aucune imperfection. Mais, le goût et la texture ne pourront être évalués avant la première bouchée. Toutefois, les biens durables, tels les électroménagers, les meubles et les voitures, ont une vie utile de plusieurs années qu'on ne peut évaluer au moment de la transaction. Par conséquent, avant de procéder à un achat, une foule de consommateurs **recherchent de l'information** concernant la réputation d'un vendeur ou d'un fournisseur en matière de qualité et de service, afin de ne pas être déçus. Étant donné que les marchés canadiens deviennent plus concurrentiels, il est probable que les biens et services soient de meilleure qualité, et que les consommateurs deviennent plus exigeants dans ces domaines.

3. **La disponibilité**. Les préoccupations à ce chapitre portent sur le choix offert. Est-il suffisant sur le plan de la qualité, des prix et de la variété? La majorité des consommateurs qui habitent un grand centre urbain peuvent par exemple juger que le choix offert est satisfaisant dans l'ensemble de leur ville, mais pas dans leur quartier. Les personnes à **faible**

revenu ou à **mobilité réduite** peuvent trouver que la disponibilité est limitée. Les Canadiens des régions rurales et éloignées ne sont pas toujours en mesure de se procurer tous les produits et services désirés simplement parce que leur marché local n'est pas assez grand pour permettre une concurrence efficace.

4. **La sécurité**. Les préoccupations relatives à la sûreté et à la sécurité visent le rendement du produit et les répercussions des services. Les Canadiens en sont venus à s'attendre à un degré raisonnablement élevé de sécurité en termes de rendement du produit. Le Canada est reconnu mondialement pour son excellent système de normes sur les produits. Bon nombre des services offerts au pays par des industries vraiment monopolistiques doivent, conformément aux règlements gouvernementaux, respecter un certain niveau de sûreté et de sécurité. De toute évidence, les **nouveaux progrès en matière de produits** créent de l'incertitude sur le plan de la sécurité. Les **nouvelles technologies**, pour lesquelles il n'existe pas d'antécédent d'utilisation qui permette d'évaluer les incidences, peuvent soulever de nouvelles inquiétudes chez les consommateurs. Enfin, l'ouverture éventuelle des marchés intérieurs canadiens et la réduction des barrières tarifaires peuvent amener la population à se poser des questions sur la salubrité et la sécurité des biens étrangers.

5. **L'information.** Les problèmes à ce chapitre surviennent lorsque le consommateur ne peut, au moment voulu, obtenir suffisamment d'information précise sur le produit ou le service acheté. Bon nombre de Canadiens n'ont pas le temps de rechercher l'information nécessaire et de vérifier si elle est fiable ou exhaustive. Dans bien des cas, le volume d'information disponible est si grand qu'il devient difficile d'en extraire les données utiles, puis de les utiliser efficacement. Lors des achats, les entreprises s'intéressent sans cesse à des façons d'informer les consommateurs bien que ces derniers sont sans cesse bombardés de messages directs et indirects concernant des produits et des styles de vie qui leur sont soi-disant associés, ce qui peut atténuer les préoccupations liées au prix et à la qualité. Le problème fondamental pour plusieurs transactions effectuées sur le marché demeure finalement inchangé : les fabricants et les vendeurs sont toujours mieux informés que les acheteurs sur les produits et services offerts.

6. **Les recours**. Les problèmes de recours surviennent après la conclusion d'une transaction. Les consommateurs s'aperçoivent quelquefois que le produit ou le service acheté est défectueux ou déficient et demandent satisfaction au producteur ou au fournisseur. Par conséquent, les possibilités de recours, lorsque c'est nécessaire, constituent un élément important des transactions effectuées par les consommateurs. Les recours des consommateurs portant sur des montants d'argent relativement faibles se résolvent généralement d'une manière satisfaisante. Par contre, quand les montants sont plus élevés ou quand il s'agit de services, la compréhension respective du consommateur et du producteur relative au produit et au processus de règlements minimes diffère. Souvent, le premier fait face à des adversaires

qui bénéficient de **plus de ressources que lui**. Les consommateurs ne doivent donc pas simplement se demander comment utiliser les recours, mais aussi **si une telle action en vaut la peine**. En effet, le recours à des mesures de redressement exige beaucoup de **temps** et d'**argent** et cela sans avoir l'assurance d'obtenir satisfaction égale à cet investissement. Tout récemment, des associations d'entreprises du secteur privé ont développé des approches innovatrices pour répondre aux plaintes des consommateurs, reconnaissant qu'il est dans leur intérêt d'avoir un consommateur satisfait.

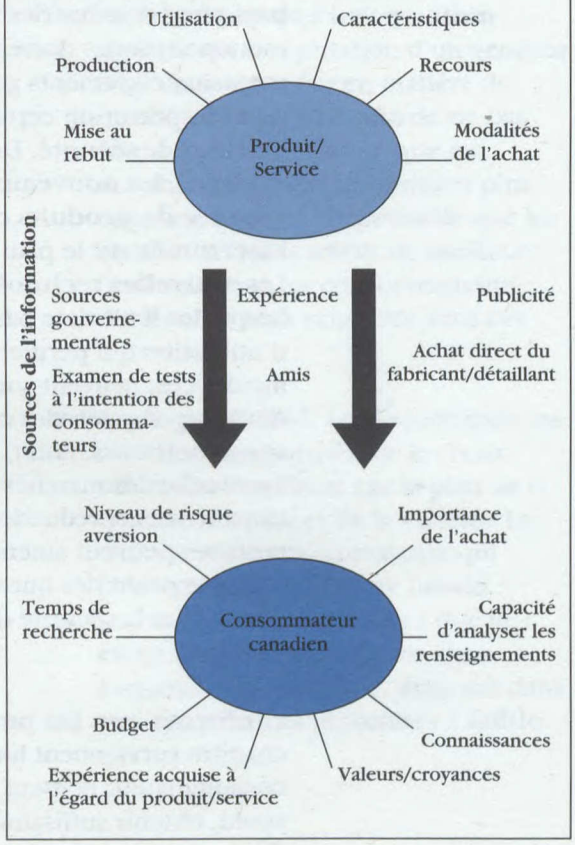
4.2 LES NOUVEAUX PROBLÈMES DE CONSOMMATION

Selon l'évaluation des tendances effectuée à la Section 2, on peut conclure que les consommateurs de demain devront surmonter des difficultés dans quatre domaines clés: l'*information*, les *services*, les *recours* et la *représentation* des opinions des consommateurs. La section qui suit donne certains exemples précis de problèmes qui peuvent survenir dans ces domaines.

4.2.1 Les problèmes liés à l'information

Pour évoluer avec aisance au sein du marché contemporain, les consommateurs doivent disposer en temps voulu d'information précise et exacte. Il faut envisager les problèmes liés à l'information dans le contexte du peu de temps dont dispose, à notre époque, un nombre considérable de consommateurs — p. ex.: les membres de familles à deux revenus, de familles monoparentales et de ménages individuels. Ces ménages attachent une importance considérable à leurs temps; c'est pourquoi ils ne déploient peut-être pas tous les efforts nécessaires pour trouver le rapport qualité-prix optimal ou les meilleures caractéristiques. C'est également en raison de contraintes de temps que les consommateurs voudraient de l'information plus fonctionnelle sur les biens et les services, comme des renseignements sur la durabilité ou le rendement. Alors que les consommateurs estiment qu'il est difficile d'obtenir, sous une forme utile, l'information requise au moment opportun lors du projet d'achat, plusieurs entreprises dépensent des ressources considérables afin de procurer des renseignements adéquats aux consommateurs. Certaines entreprises tentent également, par différents moyens, de satisfaire aux besoins d'information personnalisée de leurs clients.

Circulation de l'information destinée aux consommateurs



Le graphique qui précède décrit certains des problèmes d'information que rencontrent les consommateurs. Le cercle au haut du graphique représente le genre d'information recherchée sur le produit ou service, comme des renseignements sur l'**utilisation du produit**, sur le **procédé de fabrication** ou sur la **façon de l'éliminer**. Les flèches entre les cercles indiquent les diverses sources d'information sur les produits et services. Par exemple, l'information peut provenir de la **publicité**, d'**amis** ou du **gouvernement**. Le cercle au bas illustre les différents besoins de renseignements du consommateur, les besoins étant déterminés par des facteurs tels que sa **base de connaissances**, ses **valeurs personnelles**, son **budget**, etc. Ce « modèle informationnel » constitue un cadre permettant de comprendre jusqu'à quel point il est difficile pour le consommateur d'obtenir et de traiter l'information sur un produit ou service.

— *L'information, l'information partielle et l'information concurrente.*

Les vendeurs ont toujours détenu l'avantage que procure l'information dans les opérations individuelles. L'écart entre ce que savent les acheteurs et les vendeurs se creuse lorsque le bien ou le service en cause coûte cher et n'est pas un achat routinier. Dans ces situations, le besoin en information s'accroît. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer le volume d'information requis pour acheter une voiture ou une police d'assurance, comparativement à une pomme ou une tasse de café.

Les vendeurs choisissent de présenter certains éléments d'information dans le but de convaincre les consommateurs d'acheter le produit qu'ils offrent. Quand les faits ne peuvent à eux seuls mettre un produit en valeur, les commerçants ont recours à des méthodes publicitaires pour donner une image à leur produit. Récemment, on a assisté à la prolifération des publicités sur les saines habitudes de vie et sur les produits écologiques. Dans un marché complexe, les consommateurs éprouvent souvent le besoin d'obtenir des renseignements sur un produit de la part de sources indépendantes ; cela constitue un moyen de comparer objectivement les différents produits et services disponibles. Par exemple, la plupart des consommateurs ont beaucoup de mal à comparer les services et les taux offerts par les établissements financiers.

La succession rapide des nouveaux produits lancés sur le marché exacerbe le problème que pose l'obtention d'information. Les consommateurs sont souvent obligés de rafraîchir leurs connaissances personnelles pour pouvoir prendre de bonnes décisions lorsqu'ils interviennent sur le marché. À ce chapitre, l'acquisition de services est peut-être plus difficile que l'achat de biens. En raison de la nature intangible des services, il peut être difficile de juger si celui-ci est de bonne qualité et à un prix raisonnable.

Enfin, le déséquilibre entre l'information dont disposent les consommateurs et les vendeurs est souvent attribuable au jargon technique employé dans certains domaines. Par exemple, la langue employée pour rédiger les contrats est incompréhensible pour bien des gens. Pourtant, ces documents jouent un rôle important dans la vie des consommateurs. On a recours aux contrats pour louer une voiture, obtenir un prêt ou une hypothèque et acheter une assurance-vie. Même les règlements gouvernementaux destinés à protéger le consommateur sont souvent difficiles à comprendre. Les autorités gouvernementales et le milieux d'affaires devraient songer à utiliser un langage plus simple dans leurs communications.

— *La pertinence de l'information.*

Le manque d'information utile est souvent le résultat des valeurs changeantes des consommateurs. Plus ces derniers s'en remettront à leurs valeurs personnelles pour décider d'un achat, plus ils exigeront de l'information de nature diverse. Ainsi, depuis quelque temps, bon nombre de Canadiens s'inquiètent de plus en plus de **leur santé et de leur bien-être physique**. En conséquence, bien des consommateurs ont cessé de prendre des médicaments ou d'acheter des produits d'alimentation ou autres qui contiennent des produits chimiques ou des additifs. Cette tendance s'est traduite par la prolifération des produits «bons pour la santé» offerts aux consommateurs. Quoique les consommateurs désirent être en forme, il leur est parfois difficile de faire la part entre ce qui est «bon» pour eux et ce qui ne l'est pas. Les étiquettes nutritionnelles des produits sèment souvent la confusion dans l'esprit des consommateurs et l'information qui pourrait éliminer bien des ambiguïtés n'est pas fournie. Par exemple, si un produit porte la mention «faible teneur en matières grasses», cela veut-il aussi dire que son contenu calorifique est également bas? Le cas échéant, comment les consommateurs peuvent-ils en être assurés?

On peut en dire tout autant sur le compte des **produits écologiques**. Les consommateurs achètent ces produits parce qu'ils craignent de nuire à l'environnement et, en fin de compte, à eux-mêmes. Par contre, il est beaucoup moins aisé de faire la part entre les produits qui nuisent à l'environnement et ceux qui sont sans danger. Par exemple, si le produit est emballé dans un emballage qui ne pose pas de danger pour l'environnement, peut-on en dire autant du produit lui-même? Si les phosphates ont été retirés d'un détersif, peut-on être sûr que l'agent de remplacement est écologique? Bien que les fabricants doivent suivre des lignes directrices en matière d'emballage et d'étiquetage, le consommateur n'est pas toujours à même de saisir la signification des allégations faites au sujet du produit.

La **sécurité des aliments** compte également parmi les principales préoccupations des consommateurs. Dernièrement, les inquiétudes liées à l'industrie alimentaire ont porté sur l'emploi de pesticides pour la culture de fruits et de légumes frais ainsi que sur la sécurité des aliments irradiés. Pour l'instant, les lois en matière d'étiquetage n'exigent pas qu'un avertissement figure sur les fruits et légumes frais qui ont été exposés à des pesticides ou qui ont été irradiés. Cette lacune a soulevé certaines préoccupations chez bien des consommateurs. Comment savoir si des fruits frais ont été traités, et avec quoi? Faut-il suivre des consignes spéciales pour laver ou éplucher les légumes? Bon nombre de consommateurs, soucieux de leur bien-être et inquiets de la sécurité des aliments qu'ils ingèrent, optent pour des aliments qui sont cultivés ou produits organiquement. Au fur et à mesure que ces préoccupations en matière de santé et de sécurité personnelles prendront de l'ampleur, un nombre grandissant de consommateurs exigeront du gouvernement qu'il veille à ce que les lignes directrices en matière de production, d'emballage et d'étiquetage des aliments soient respectées.

À l'avenir, les consommateurs exigeront probablement plus d'information fonctionnelle sur les biens et services ainsi qu'une présentation mieux adaptée à leurs besoins.

— *L'information et la protection des renseignements personnels.*

Le volume de renseignements personnels dont disposent les commerçants et l utilisation qu'il en font posent un problème qui va en s'aggravant. Grâce aux progrès technologiques récents, l'information se substitue souvent au produit mis en marché et consommé. Les entreprises de vente par correspondance ou par téléphone, les services financiers, les services immobiliers et les services d'information financière s'**échangent les renseignements** dont ils disposent sur les consommateurs. Les banques de données privées et publiques contenant des **renseignements personnels** sur les consommateurs se multiplient à un rythme rapide. Elles sont employées exclusivement pour le bénéfice de celui qui a compilé ou acheté les renseignements. À l'heure actuelle, les entreprises exploitent cette information pour accélérer les transactions, limiter les dépenses et **cibler les consommateurs**. Bien que certaines utilisations de cette information personnelle puissent avantager les consommateurs, certains utilisateurs peuvent abuser de l'accès immédiat à ces banques de données.

L'un des problèmes croissants du marché provient de l'agencement de la collecte centralisée d'information et de l'accès décentralisé à cette information : cela peut se solder par une **invasion de la vie privée** des consommateurs et la **propagation de renseignements erronés**. Plus l'infrastructure technique permettant le transfert d'information prendra de l'ampleur, plus le risque de problèmes croîtra. L'établissement de liens entre différentes bases de données crée des problèmes en matière de renseignements personnels puisqu'il permet la mise en commun de données de sources disparates, par exemple de données sur la situation financière, sur la vie professionnelle, sur les études, sur la santé, sur les habitudes de consommation, sur les abonnements, etc., dans un fichier de données composites sur les consommateurs. Cette situation témoigne de la nécessité de **trouver un équilibre** entre les droits des **consommateurs** et ceux des **propriétaires des données**.

— *L'information et les consommateurs vulnérables.*

À l'âge de l'information, certains Canadiens se sentent dépassés. Devant le volume et le détail de l'information qui est mise à leur disposition, ceux dont les aptitudes à lire et à écrire laissent à désirer ainsi que bon nombre d'immigrants peuvent éprouver plus de difficultés que les autres. Les personnes atteintes d'une déficience visuelle ou auditive ont beaucoup de mal à obtenir l'information qui les intéresse. Souvent, les jeunes n'ont pas l'expérience nécessaire pour mettre à profit l'information dont ils disposent lorsqu'ils achètent. L'information mise à la disposition des personnes qui vivent à la campagne est nettement plus limitée, comparativement aux citadins. Ceux qui mettent plus longtemps à se faire aux nouvelles technologies sont des consommateurs vulnérables. Par exemple, des adultes se plaignent souvent qu'ils ne peuvent se servir de leur magnétoscope parce que seuls leurs enfants sont capables de comprendre comment faire fonctionner cette petite merveille technique. Les gouvernements, les entreprises et les groupes d'intérêts particuliers devront déployer des efforts spéciaux pour rejoindre ces consommateurs dans le but de leur apprendre comment se défendre au sein du marché.

— *Les lois et programmes actuels concernant l'information du consommateur sont-ils adéquats?*

Le système canadien de protection des consommateurs, sous sa forme actuelle, ne pare pas aux lacunes des systèmes d'information existants (information incomplète, pertinence de l'information et information contradictoire). Les problèmes liés à l'information sont particulièrement graves dans certaines catégories de dépenses comme les transports (achat et entretien d'automobiles), l'alimentation et les finances, ainsi que dans les transactions effectuées grâce à des technologies de pointe. De plus, rares sont les politiques de consommation gouvernementales qui abordent les problèmes particuliers des consommateurs vulnérables. Les difficultés liées à l'information sont particulièrement difficiles à surmonter en raison de l'**augmentation du volume** d'information et de la **diversité** des sources d'information.

En sa qualité d'organisme chargé de la formulation et de l'exécution de règlements, Consommation et Affaires commerciales Canada a élaboré des politiques qui touchent certains aspects de la diffusion d'information, comme les lois interdisant les fraudes et les fausses représentations et les exigences en matière de divulgation d'information dans certains domaines (étiquetage, communication d'information aux investisseurs). Dans le cadre des efforts qu'il a récemment déployés dans les domaines de l'étiquetage environnemental et de la protection des renseignements personnels, le Ministère a joué son rôle d'intervenant pour augmenter le volume d'information utile. Néanmoins, les demandes en matière d'information, particulièrement celles qui concernent la santé et la sécurité, augmenteront probablement. Enfin, de plus en plus, les consommateurs veulent, sous forme pratique, de l'information présentée **au comptoir lors de l'achat**.

4.2.2 Les problèmes liés aux services

Le deuxième problème auquel sont confrontés les consommateurs touche à un champ d'activité en plein essor: le secteur des services, secteur auquel les consommateurs font de plus en plus appel. Qu'est-ce qui fait que ce secteur constitue un problème pour les consommateurs? La différence entre le type d'information requise pour acheter les services et celle requise pour acheter les produits complique le processus décisionnel des consommateurs. Cette différence comporte plusieurs dimensions. Les **services**, contrairement aux **biens**, sont intangibles et ne peuvent être mesurés avant leur obtention. Les consommateurs peuvent tâter un pamplemousse ou essayer une voiture; ils ne peuvent en faire autant pour une visite chez le dentiste ou un forfait de vacances. De plus, on ne peut être **propriétaire** d'un service, pas plus qu'on ne peut le **retourner** là où on l'a acheté ou l'**entreposer**. Étant donné la nature intangible des services, il est difficile de juger de leur rentabilité et de leur qualité.

En fait, un service prend forme au moment même où il est consommé; cela est inhérent à ce type d'activité. Pensons ici aux services fournis par des professionnels, tels les avocats, les comptables, les médecins, les architectes, etc. Il est souvent difficile d'établir la distinction entre le service et le fournisseur car, souvent, le fournisseur et le bénéficiaire interagissent étroitement. Il n'existe **en général aucune norme précise** permettant de comparer la qualité offerte par différents fournisseurs de services, et le consommateur se trouve relativement démuni à ce chapitre, étant moins bien informé que le fournisseur. En général, on peut régler ce problème en fixant des normes de qualité élevées pour les services. Toutefois, puisque l'importance de ces derniers augmente, il est

probable qu'on recense certains secteurs où l'absence de normes de ce genre pose des problèmes au consommateur. Le tableau 3 énumère des services courants achetés par bon nombre de consommateurs.

Il est fréquent, en cas de difficulté, que les mécanismes de recours habituels ne suffisent pas. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner les différences entre un contrat d'achat pour des services de nettoyage domestique et l'achat d'une tondeuse à gazon. Il arrive, comme dans le cas des forfaits de vacances, que des fonds de recours soient prévus par le gouvernement et l'industrie. Dans d'autres cas, le recours est inexistant. Dans certains secteurs, on s'occupe de ce genre de problèmes. Mais la solution passe généralement par la prise de conscience, de la part du consommateur, de l'importance de se conduire en acheteur averti au moment de l'achat de services. Dans une certaine mesure, l'établissement d'un nouvel équilibre entre les intérêts du producteur et ceux du consommateur nécessitera l'utilisation du recours. La Section 4.2.3 expose plus en détail cette question.

Pour les consommateurs, les principaux problèmes reliés aux services semblent être associés aux services gouvernementaux, aux industries réglementées et au secteur financier. Le texte ci-après traite de ces questions.

— *Les services gouvernementaux.*

Les dépenses directes et indirectes de consommation pour des services gouvernementaux sont considérables. Souvent, les consommateurs ne savent ni ne tiennent à savoir quel échelon gouvernemental fournit le service obtenu. Dans la mesure où ce service satisfait leurs attentes, nombreux sont les consommateurs qui prennent pour acquis les services gouvernementaux, comme les services de police, l'éducation, les soins de santé et l'infrastructure de transport (routes, ports, voies ferrées et aéroports).

Beaucoup de consommateurs, touchés par tant de politiques et programmes gouvernementaux, ont l'impression qu'ils sont souvent « les laissés-pour-compte » et que « l'offre » (ou les producteurs) domine la pensée et les programmes économiques. Quoiqu'il existe des procédures officielles comme le *Citizen's Code of Regulatory Fairness*, les gouvernements ont tendance à consulter principalement les groupes qui subiront directement l'incidence de la politique. Compte tenu de la nature étendue de l'intérêt des consommateurs, ceux-ci, même s'ils subissent les effets des politiques, ne sont pas perçus comme des clients.

Au cours des dix dernières années, plusieurs entreprises ont modifié leurs activités, leur organisation et leur attitude pour les axer davantage sur le consommateur et le client. Toutefois, il se peut que les gouvernements n'aient pas réagi avec autant de célérité pour satisfaire les besoins des consommateurs qui désiraient de meilleurs services gouvernementaux et un rôle accru de leur part dans la conception de ces services. Par exemple, dans le budget fédéral, présenté en février 1992, sont soulignées différentes mesures pour améliorer le service aux Canadiens incluant des normes axées sur la clientèle. L'initiative récente du **gouvernement du Royaume-Uni, qui a publié des normes de service et un cadre de responsabilité publique pour tous les services gouvernementaux**, constitue un modèle qu'il pourrait être utile d'étudier.

Tableau 3

La structure du secteur des services*

Services dynamiques

Transport, communications et services publics
- Transport par air, par rail et par eau
- Transport de surface
- Pipelines
- Stockage et entreposage
- Diffusion — radio, télévision, câblodistribution
- Réseaux téléphoniques
- Services postaux et de messagerie
- Services publics — électricité, gaz, eau et système d'égouts
- Commerce de gros

Finances, assurance et immobilier
- Banques et sociétés de fiducie
- Coopératives de crédit et sociétés de prêts hypothécaires
- Compagnies d'assurance
- Courtiers en valeurs immobilières
- Administrateurs fonciers

Services commerciaux
- Bureaux de placement
- Services de publicité
- Services informatiques, scientifiques, d'architecture et de génie
- Services juridiques
- Conseil de gestion

Services traditionnels

Commerce de détail
- Magasins d'alimentation
- Pharmacies et magasins de boisson
- Magasins de chaussures et de vêtements
- Magasins de meubles, d'électroménagers, d'accessoires et de matériel électronique
- Concessionnaires d'automobiles, stations-service et atelier de réparation automobile
- Grands magasins
- Bijouteries et magasins de photographie

Services personnels
- Hôtels
- Restaurants et bars
- Salles de cinéma et théâtres
- Coiffeurs et salons de beauté
- Laveries et nettoyeurs
- Services funéraires
- Entreprises de location de machinerie et d'automobiles
- Photographes
- Atelier de réparation (autres qu'automobile)
- Services de sécurité des édifices
- Agences de voyage

Production et distribution de films et de documents audio et vidéo

Services non commerciaux

Services d'éducation
- Écoles, collèges et universités
- Bibliothèques, musées et archives publiques

Services de soins de santé
- Hôpitaux
- Foyers de soins infirmiers
- Médecins et dentistes
- Laboratoires médicaux

Services sociaux
- Centre de services de garderie, de distribution de repas et d'assistance psychologique
- Psychologues et travailleurs sociaux
- Organismes religieux

Administration publique

*En raison des données employées, cette classification a été établie dans le cadre de la Classification type des industries de Statistique Canada.

Source : Conseil économique du Canada, *L'Emploi au futur 1990*

— *Les industries réglementées.*

Les gouvernements influent fortement sur la vie de tous les jours, comme en témoigne le nombre d'industries réglementées dont les services sont consommés par la population. L'énergie, les médicaments, la câblodistribution, les services postaux, le téléphone, l'électricité et l'eau en sont des exemples probants. Même si les consommateurs canadiens considèrent essentiels la plupart de ces services, **leur capacité d'influer directement sur les services et les taux de ceux-ci est limitée**. Bien que certains groupes de consommateurs aient connu quelques succès à ce chapitre, la plupart des organisations de consommateurs possèdent des ressources restreintes, ce qui les empêche de se tenir au fait des études de coûts et de défendre pleinement les intérêts de leurs membres. Par conséquent, il faudra peut-être trouver de nouveaux moyens pour promouvoir les opinions des consommateurs ; à cet égard, un engagement plus ferme envers la défense de ces intérêts au sein du gouvernement pourrait s'avérer utile.

— *Les services financiers.*

Depuis quelques années, on a vu croître l'importance du secteur des services financiers dans la vie quotidienne des consommateurs. L'avènement de nouvelles technologies a considérablement modifié la façon dont les transactions financières sont effectuées. Les dépenses pour des services financiers ont donc de l'importance dans la mesure où elles peuvent influer considérablement sur le train de vie des consommateurs, d'autant plus qu'un nombre croissant de personnes entreprennent désormais de planifier elles-mêmes leur retraite. Il existe plusieurs marchés de services financiers, chacun ayant ses caractéristiques propres. Dans le domaine des placements, par exemple, il pourrait y avoir un problème lié à la divulgation de l'information sur les risques d'investissement. Dans le domaine de l'expertise financière, des problèmes analogues de divulgation d'information se posent : ils concernent les compétences de certains professionnels et les éventuels conflits d'intérêts. Dans le domaine des assurances, il pourrait survenir des problèmes attribuables à la complexité des dispositions contractuelles et à la diversité des produits offerts.

La technologie a bouleversé les modes de paiement, et ces effets se sont répercutés sur pratiquement toutes les transactions financières. Au cours des 20 dernières années, l'utilisation des cartes de crédit a connu une croissance vertigineuse tandis que certains instruments comme les paiements pré-autorisés, les guichets automatiques, les cartes de débit, les cartes intelligentes et les cartes comptant ont fait leur apparition. L'avènement du magasinage par téléphone, du télémarketing et du magasinage par ordinateur est également récent. Quoique ces nouveautés aient nettement simplifié les transactions d'achat pour les consommateurs, elles ont aussi soulevé certaines préoccupations. Par exemple, la prolifération des cartes de crédit incite-t-elle les consommateurs à acheter à crédit et augmente-t-elle le nombre de faillites personnelles ? Les cartes de débit posent-elles un risque pour les consommateurs, d'une part, en matière de responsabilités juridiques et, d'autre part, en les incitant à s'écarter de leur budget ?

4.2.3 Les problèmes liés au recours

Avec des milliers de transactions conclues, il est inévitable que certains des biens et services achetés puissent avoir un problème ou un défaut. Qu'il s'agisse parfois d'un **électroménager défectueux**, d'un **service d'entretien déficient** ou d'une **voiture au rendement décevant**, le consommateur voudra être indemnisé pour le dommage ou l'injustice qu'il a subi. En fait, on estime qu'une plainte sur six déposées par les consommateurs est justifiable. **Étant donné qu'il est possible que toute transaction ne soit pas toujours des plus heureuses, il est primordial que les consommateurs disposent d'un moyen de rectifier la situation**.

— *Les coûts du recours.*

Le consommateur qui veut entamer un recours se heurte à un problème de taille : les frais personnels à engager, le temps à investir et les risques à prendre pour obtenir une compensation financière sont d'habitude supérieurs aux bénéfices éventuels. Les gens sont donc peu portés à déposer des plaintes. Le faible nombre de plaintes pourrait aussi s'expliquer par le fait, d'une part, que les consommateurs connaissent mal les autres solutions qui s'offrent à eux quand ils veulent porter plainte et, d'autre part, qu'ils jugent que les producteurs et les fournisseurs bénéficient de plus de ressources qu'eux pour protéger leurs intérêts. Les mécanismes de recours canadiens sont, dans certains cas, déficients.

On estime que 60 p. 100 des consommateurs qui achètent un produit défectueux n'entament aucun recours et que seulement 1,2 p. 100 des consommateurs se plaignent à un tiers, comme le Bureau d'éthique commerciale ou un programme d'arbitrage, ou engagent des poursuites devant les tribunaux (notons qu'au Québec, les consommateurs peuvent s'adresser à l'Office de protection du consommateur ; cet office est toutefois une institution gouvernementale). Cette décision de ne rien faire, typique des consommateurs, est appelée « l'évitement ». Elle est regrettable car certaines études démontrent que 70 p. 100 des consommateurs qui se plaignent auprès de leur fournisseur de produits ou services **réussissent en fin de compte à obtenir satisfaction**. Le producteur ignore l'existence de bon nombre de problèmes liés aux produits et services. Individuellement, les sommes associées à ces plaintes paraissent négligeables, mais collectivement, leur effet sur le marché peut être considérable. Les entreprises clairvoyantes devraient être heureuses de recevoir les commentaires des consommateurs sur leurs produits, car elles peuvent ainsi résoudre des problèmes mineurs, améliorer la qualité des biens et des services et devenir plus concurrentielles.

Depuis toujours, les consommateurs règlent devant les tribunaux les plaintes portant sur des produits ou services onéreux, étant donné que les droits des consommateurs à une indemnisation sont stipulés dans la législation sur les contrats. Toutefois, on a mis sur pied des cours des petites créances en vue de soulager les consommateurs du fardeau de la représentation onéreuse par avocat et de raccourcir les très longs délais associés aux délibérations de la cour supérieure. Le système des cours des petites créances présente cependant des lacunes. Certaines sont associées à la perception que les citoyens en ont, telle l'appréhension de comparaître devant le tribunal, et d'autres sont d'ordre procédural où les coûts en temps et en argent peuvent se révéler excessifs.

Certaines juridictions modifient actuellement les règles en vue de faciliter l'accès à la cour des petites créances et pour traiter des plaintes portant sur des montants plus élevés. On déploie aussi des efforts pour créer des mécanismes de recours moins coûteux. Par exemple, les autres mécanismes de recours mis sur pied par des tierces parties peuvent, selon le cas, prévoir la **médiation**, la **négociation** ou l'**arbitrage**, et éviter les problèmes associés au système des tribunaux. Certaines entreprises du secteur privé ont établi des mécanismes servant à résoudre les problèmes de consommation quand les discussions entre le consommateur et le fournisseur ont achoppé, par exemple : le Programme ontarien d'arbitrage des véhicules. En outre, les producteurs et les fournisseurs fournissent sans cesse plus d'information aux consommateurs de sorte qu'il est plus facile de régler directement des différends sans passer par les tribunaux. Certaines mesures, comme l'emploi des numéros de téléphone « 1-800 », la création de groupes d'action-consommation, l'amélioration et l'établissement de meilleures garanties ainsi que la mise en place de politiques concernant le retour et le remplacement offrent une aide similaire et jouent un rôle de plus en plus important.

Certains groupes de consommateurs exercent des pressions sur les gouvernements provinciaux afin que ceux-ci facilitent les recours collectifs. Cette mesure pourrait diminuer considérablement les frais individuels de recours dans les cas où de nombreuses autres personnes ont subi des pertes analogues.

— *Les lois et les programmes actuels touchant le recours du consommateur sont-ils adéquats ?*

Dans une certaine mesure, l'autorité directe dont jouissent les provinces sur l'administration de la justice a limité la participation du gouvernement fédéral dans le domaine du recours des consommateurs. Toutefois, étant donné les tendances internationales à la libéralisation commerciale et à l'harmonisation des normes, le recours devient de plus en plus important et, en conséquence, une coordination accrue avec les provinces pourrait s'avérer nécessaire.

Dans le secteur des poursuites privées, un examen de la législation et des règles de procédure pourrait être entrepris afin d'éviter toute mesure de dissuasion inhérente au processus et afin d'accorder une indemnisation et un remboursement des frais juridiques aux intervenants. Cet examen pourrait être l'une des façons de réduire l'intervention gouvernementale dans le marché.

Le système juridique n'a cependant pas à être le seul choix de recours. Des progrès récents dans les mécanismes non juridiques de règlement de différends (solutions de rechange au règlement des conflits) pourraient se révéler utiles à ce chapitre. En outre, il faudrait permettre aux consommateurs d'avoir un accès plus facile et une meilleure connaissance des activités des agences et des tribunaux fédéraux dans la mesure où ces activités ont un lien avec la consommation. De plus, personne au gouvernement fédéral n'a jamais cherché à savoir précisément pourquoi les consommateurs sont si peu disposés à déposer une plainte. Par conséquent, il serait désormais opportun que tous les intervenants du marché soient amenés à considérer des procédures informelles de redressement moins coûteuses et plus rapides, qui iraient au-delà de l'aspect strictement juridique du recours.

— *Les services et le recours.*

Dans le secteur en essor des services, le recours est une question des plus épineuses. Il est difficile de dédommager quelqu'un pour des services mal rendus. Une tuyauterie mal installée ou un procès perdu en raison de l'incompétence d'un avocat peut entraîner des dépenses considérables et d'autres difficultés encore plus graves. Quand un service intangible a été offert, comment quantifier les dommages après la prestation? Par exemple, comment un tribunal peut-il réparer les préjudices causés par un mauvais service de restauration dans le cadre d'un événement spécial ou par un service de santé médiocre? Les erreurs peuvent aussi être d'origine technologique. Par exemple, les consommateurs sont-ils toujours en mesure de vérifier correctement leurs relevés bancaires ou le montant de leurs comptes de téléphone?

Si l'on dispose déjà de garanties et de mécanismes de recours protégeant les consommateurs quand ils achètent des biens, ce n'est généralement pas le cas avec les services. Évidemment, les consommateurs peuvent se plaindre auprès d'associations professionnelles mais les processus d'autorégulation de ces organisations se révèlent, pour le simple citoyen, tout aussi intimidants que ceux du système judiciaire. Les lois provinciales ne s'appliquent souvent qu'à des secteurs précis, comme les services payés d'avance; par exemple pour les services de conditionnement physique, les cours de danse ou la vente de porte-à-porte. Si la perte ou le dommage subi touche un autre secteur, le consommateur concerné pourrait ne pouvoir s'appuyer sur aucune loi sur la consommation ou mécanisme pour obtenir une indemnisation.

— *Les problèmes de recours dans le contexte des commandes par correspondance et du télémarketing.*

Vu l'essor du télémarketing et la prolifération des catalogues de vente par correspondance, il se peut que les consommateurs doivent déposer leurs plaintes ailleurs qu'auprès de marchands locaux ou du Bureau d'éthique commerciale. De plus en plus, les transactions des consommateurs proviennent d'une province autre que celle où habite le consommateur, voire un autre pays. L'appareil judiciaire canadien, en tant que recours possible, doit tenir compte d'autres autorités, tant monétaires que géographiques. Bien qu'il existe au Canada des ententes réciproques, la résolution de problèmes avec des fournisseurs étrangers devient souvent difficile et onéreuse même si ceux-ci portent sur des sommes peu considérables.

4.2.4 Un besoin grandissant des consommateurs: avoir leur mot à dire lors de l'élaboration des politiques

Tel que mentionné à la Section 2.1.4, les consommateurs ont de grandes difficultés à faire valoir leur point de vue auprès des gouvernements et des entreprises. Il leur est difficile, et souvent impossible, de connaître suffisamment à l'avance les intentions des gouvernements et d'acquérir les connaissances nécessaires pour être en mesure d'influencer les initiatives prises dans des domaines d'intervention gouvernementale de plus en plus complexes. Les citoyens s'organisent donc et forment des groupes d'intérêt ou de protection de consommateurs représentant leurs intérêts.

Les divers groupes de protection des consommateurs ont une dynamique différente. Sur le plan organisationnel, il est bien plus simple de regrouper un nombre relativement restreint de personnes (ou

d'entreprises) fort préoccupées plutôt qu'un grand nombre de consommateurs beaucoup moins intéressés. Cela explique pourquoi un très faible pourcentage des consommateurs participent à des groupes d'intérêt : ils s'attendent à ce que les autres s'en occupent. Les gouvernements, qui doivent prêter oreille aux nombreux groupes d'intérêts où chacun formule ses propres demandes, ne peuvent pas toujours accorder une attention particulière aux groupes disparates de consommateurs, dont les préoccupations pâlissent à côté de celles représentées par des organisations plus grosses et plus professionnelles.

On mentionnait à la Section 2 que les consommateurs souhaitent que les gouvernements soient plus responsables. Autrefois, les programmes et les politiques étaient souvent élaborés en consultant les intervenants impliqués. En reconnaissant les répercussions des politiques sur les autres intervenants du marché, plusieurs organismes gouvernementaux s'efforcent d'élargir la base de consultation pour l'élaboration de programmes et de politiques. Les consommateurs et consommatrices, les entreprises et les gouvernements travaillent de plus en plus ensemble pour remédier aux problèmes du marché. Les organismes regroupant des consommateurs manquent cependant de ressources et doivent compter sur des bénévoles, lesquels n'ont pas nécessairement assez de temps ou de connaissances pour pouvoir présenter tout à fait le point de vue des consommateurs. Il faut tenter de trouver des moyens supplémentaires pour que les consommateurs aient voix au chapitre dans le cadre de l'élaboration de politiques.

Bien que le gouvernement tente actuellement de fournir une aide en subventionnant divers groupes de consommateurs, il faut se rendre à l'évidence : l'argent ne suffit pas. Se pose pour le gouvernement l'enjeu suivant : comprendre et surtout satisfaire les besoins des individus en tant que consommateurs, consommateurs qui sont les ultimes acheteurs de tous les biens et services privés et publics du marché canadien. Cela devrait engendrer un degré élevé d'intégrité dans les opérations du marché et l'atteinte d'un **meilleur équilibre** entre les intérêts des producteurs et des consommateurs, et ce, grâce à une intervention gouvernementale qui touche chacune de ces deux parties.

5. Les solutions

Quelles sont les mesures à adopter pour protéger les intérêts du consommateur face au marché plus concurrentiel des années 1990? Tout au long du présent document, nous avons insisté sur l'interdépendance des trois intervenants sur le marché: les consommateurs, les entreprises et le gouvernement et, en particulier, leurs responsabilités partagées des opérations du marché. En tentant de déterminer les mesures que le gouvernement fédéral pourrait adopter et, en particulier, de préciser le rôle futur de Consommation et Affaires commerciales Canada (C&ACC) dans la protection des intérêts du consommateur, nous devons admettre que toute proposition de changement aura une incidence sur les autres intervenants du marché et devra tenir compte du partage des responsabilités de tous les intervenants. En outre, il faut également reconnaître qu'en dépit des nombreuses mesures que certains intervenants voudraient voir adopter, le gouvernement doit faire face à des contraintes financières toujours plus sévères.

En conséquence de quoi, l'un des principaux défis que doit relever le gouvernement fédéral consiste à décider s'il devrait modifier son rôle pour s'attaquer aux problèmes qu'affronte le consommateur dans les secteurs de l'**information**, des **services**, des **recours** et de l'**accès au processus décisionnel**. Toutefois, du fait même des limites budgétaires, l'adoption de toute **nouvelle mesure** en vue de résoudre ces problèmes peut également avoir une incidence sur les mesures de protection **en vigueur**, et risquer d'entraîner quelques modifications à certains types de service. Par exemple, si C&ACC visait à étendre ses programmes d'information sur les pratiques du marché pour les milieux d'affaires, cela pourrait réduire les effectifs nécessaires aux enquêtes sur les fraudes.

5.1 NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION

Les mesures de protection en vigueur jouent un rôle prépondérant auprès des consommateurs et des producteurs: elles établissent et maintiennent leur niveau de confiance dans le marché. Toutefois, si des ressources sont prélevées d'autres programmes afin de traiter de nouveaux problèmes en consommation, il sera essentiel de considérer si C&ACC doit modifier ses pratiques de gestion, ou encore comment et où il doit modifier ses pratiques afin d'éviter des perturbations au sein du système actuel de mesures de protection relatives au marché.

Deux prémisses sous-tendent l'orientation que C&ACC recommanderait quant aux mesures de protection des intérêts des consommateurs en vigueur:

1. **Le gouvernement fédéral partage (avec les administrations provinciales et territoriales, avec le monde des affaires et avec les associations de consommateurs) la responsabilité de maintenir, sur le marché, un <u>niveau de protection de base</u> au profit des consommateurs.**

   Il est difficile de définir le niveau de protection de base ou minimum, celui-ci pouvant varier selon le secteur d'activité, la région du pays ou encore, les groupes de revenus. Le concept du niveau de protection de base est né de la réalité selon laquelle le consommateur est souvent dépourvu des ressources ou de la capacité nécessaires pour préserver sa santé et sa sécurité; il ne serait donc ni

rentable ni acceptable pour la société de lui imposer ce fardeau. Les consommateurs s'attendent à ce que le gouvernement établisse une infrastructure qui assure **un niveau minimum de sécurité pour les produits et services disponibles sur le marché**. Les consommateurs veulent avoir accès à la meilleure qualité et au plus large choix possibles de produits et services. Par ailleurs, ils souhaitent que certains moyens soient mis à leur disposition pour résoudre les problèmes qui peuvent découler des transactions.

Il serait donc recommandé qu'en principe C&ACC poursuive ses activités dans le **domaine de la législation, des programmes et de la conformité** selon son mandat, lequel consiste à promouvoir un marché juste, efficace et sans risque. De plus, les initiatives suivantes devraient être prises en considération :

- **examiner ses programmes de législation et de réglementation ainsi que ses programmes d'application volontaire** pour établir s'il convient de les moderniser ou d'en créer d'autres en vue de s'adapter à l'évolution du marché ;

- collaborer avec d'autres ministères fédéraux, avec les gouvernements provinciaux, les consommateurs et le secteur privé **pour identifier les secteurs trop réglementés et, s'il y a lieu, pour coordonner les efforts de déréglementation** ;

- **élaborer des politiques de conformité claires et de portée nationale** afin de préciser ce à quoi les consommateurs et les producteurs doivent s'attendre dans le domaine de l'application des lois et des règlements ;

- cerner les possibilités **d'accréditation et de certification de certains groupes ou secteurs industriels** auxquels on reconnaîtrait le droit d'adopter des mesures d'autodiscipline ou d'auto-arbitrage ;

- concentrer les efforts sur des programmes qui ont des **retombées nationales** ; et

- viser l'élaboration **d'une politique de normes fédérales** de grande portée en vue d'assurer une compréhension approfondie du rôle des normes sur le marché ainsi que de cerner les secteurs où des normes consensuelles pourraient compléter ou remplacer les règles juridiques en vigueur.

2. **Les mesures de protection du consommateur doivent être évaluées en fonction de leur <u>incidence globale sur le marché</u> et de leur contribution à la compétitivité et à la prospérité nationales.**

Aux yeux du gouvernement fédéral, la résolution des problèmes actuels ne devrait **pas forcer le recours à des ressources supplémentaires**, ne devrait **pas faire croire** que les mesures gouvernementales se substitueront aux responsabilités individuelles et ne devrait **pas accroître de façon indue le fardeau**

de la réglementation au Canada. Il s'agit d'un défi de taille, mais qui tient compte des réalités de l'heure.

Cela peut signifier que le gouvernement fédéral devrait minimiser ses interventions sur le marché et, en cas d'intervention, en mesurer l'incidence sur les personnes soumises à la réglementation ainsi que sur le public en général.

Le coût des interventions gouvernementales est imputé aux consommateurs sous forme de taxes, de hausses de prix, ou les deux. Les producteurs reconnaissent que toute mesure de réglementation du marché renforce l'éthique des affaires en établissant des normes de comportement. Toutefois, ils veulent, eux aussi, minimiser les coûts. Ils attendent de tous les échelons gouvernementaux qu'ils adoptent des mesures prudentes et rentables, reconnaissant ainsi qu'un interventionnisme trop poussé peut compromettre la compétitivité du secteur de la production. En fait, bon nombre d'éléments du système actuel de protection du consommateur ont été adoptés à la demande expresse des entreprises.

Par conséquent, C&ACC pourrait travailler avec les autres intervenants du marché afin de :

- chercher à résoudre les problèmes des consommateurs en adoptant des solutions consensuelles qui soient équitables et rentables pour **l'ensemble du marché** ;

- favoriser la compétitivité du marché en s'inspirant d'une politique de réglementation fédérale visant à garantir que toute réglementation nouvelle ou révisée tienne compte des coûts **directs** et **indirects** pour l'ensemble du marché, ainsi que de l'**incidence sur le public en tant que consommateur** ;

- évaluer les avantages et les inconvénients d'**harmoniser les nouveaux règlements** avec ceux des autres nations. L'importance de ce mode d'évaluation ira en augmentant au fur et à mesure de la libéralisation des échanges.

5.2 POSSIBILITÉS DE FAIRE FACE AUX NOUVEAUX PROBLÈMES

Il se peut que dans certains secteurs, tous les intervenants du marché doivent accroître leurs efforts pour faire face aux problèmes particuliers décrits à la Section 4 qui sont susceptibles de faire surface. **Voici une liste des mesures que C&ACC pourrait réviser en collaboration avec les consommateurs et le milieu des affaires ou dans chacun des secteurs suivants : information, services, recours et accès au processus décisionnel.**

Ces mesures constituent un cadre de discussion avec les autres intervenants du marché. Ces derniers peuvent avoir des moyens plus efficaces de traiter les problèmes ou peuvent suggérer des mesures plus efficaces qu'adopterait le gouvernement fédéral. Naturellement, un bon nombre de ces mesures exigeraient des ressources qui seraient prélevées des programmes existants.

5.2.1 Information

Tous les intervenants du marché devraient s'engager à améliorer l'accès des consommateurs à une information exacte, objective et utile. Pour sa part, C&ACC pourrait envisager d'adopter les mesures suivantes :

a) Travailler de concert avec les entreprises, les consommateurs, les provinces et les territoires pour trouver le moyen de diffuser l'information aux populations « vulnérables » telles que les personnes qui savent à peine lire ou compter et les nouveaux Canadiens.

On a déterminé plusieurs types de mesures pour venir en aide aux consommateurs les plus vulnérables. Il pourrait être utile de revoir les pratiques d'étiquetage pour s'assurer que l'information fournie est significative et compréhensible. Les gouvernements devraient s'efforcer d'utiliser un **langage clair** dans le texte de la législation qui concerne le consommateur ainsi que dans les publications gouvernementales. C&ACC devrait encourager les organismes du secteur privé, s'il y a lieu, à examiner si des améliorations peuvent être apportées aux **contrats**, aux **garanties** et à **l'information diffusée aux comptoirs de vente ou services** et à déterminer les mesures à adopter à cette fin. Étant donné le vieillissement de la population, il convient d'envisager la diffusion d'un plus grand nombre d'imprimés en gros caractères. En outre, en tenant compte du nombre significatif d'immigrants provenant de pays où les langues officielles et les politiques du marché canadiennes sont inconnues, l'adoption de mesures spéciales peut être requise pour favoriser l'intégration de ces populations sur le marché national.

b) Travailler de concert avec les entreprises afin de fournir l'information sur la sécurité ou la salubrité des produits.

Le grand public ne se rend pas toujours compte que tous les produits ne sont pas soumis à des tests avant d'être lancés sur le marché. Un programme d'information pourrait être requis pour faire comprendre aux consommateurs qu'ils ont la responsabilité de saisir l'ampleur et les limites des programmes gouvernementaux dans le domaine de la sécurité ou de la salubrité des produits. Des programmes de protection spéciaux visant les groupes les plus vulnérables, tels que les enfants et les personnes âgées, seraient élargis pour favoriser la participation du secteur privé.

c) Encourager l'industrie, les provinces et les territoires à fournir, aux consommateurs, une information plus complète sur les services.

Le rôle de l'industrie des services financiers sur le marché contemporain pose des problèmes particuliers. Les initiatives en cours telles que la diffusion de renseignements sur le coût du crédit et l'adoption de pratiques acceptables pour les virements électroniques de fonds pourraient servir de modèles. Il peut s'avérer utile d'élaborer des normes régissant les services personnalisés fournis par les conseillers financiers, juridiques et en investissements.

d) Amender la *Loi sur la concurrence* ou modifier l'application des clauses qui concernent les pratiques commerciales.

La *Loi sur la concurrence* s'appuie sur le système judiciaire pénal lorsque l'application de ses dispositions exige des poursuites judiciaires. Afin de circonscrire un processus judiciaire parfois très long, il serait possible d'examiner les coûts et les avantages du

recours au droit civil comme moyen ultime de dissuasion. Les dispositions relatives à la publicité trompeuse peuvent nécessiter des peines plus sévères pour assurer un respect plus général et plus immédiat de la loi. Il pourrait s'avérer utile d'accorder une attention accrue à l'utilisation abusive d'allégations quant à la nature écologique des produits.

e) **Examiner avec l'aide des autres intervenants du marché l'idée d'un centre de ressources centralisées qui diffuse l'information aux consommateurs.**

Un centre d'information sur les produits et services éliminerait, pour le consommateur, la nécessité de faire appel à des sources de renseignements multiples. L'industrie, elle aussi, pourrait tirer profit d'une source centrale d'information. Il serait possible de s'aligner sur le *Consumer Information Centre* institué aux États-Unis, lequel met à la disposition des consommateurs un point de diffusion unique pour une large gamme de sources d'information en provenance du gouvernement et de l'industrie, et ce, sur une base de recouvrement des coûts.

f) **Collaborer avec les provinces et les territoires pour poursuivre l'élaboration d'un programme d'éducation sur les marchés, qui améliorerait la capacité des consommateurs à comprendre les rouages du marché et à arrêter des choix. Cette mesure reflète également les préoccupations du gouvernement fédéral — telles que précisées dans le document de travail intitulé *Bien apprendre... pour bien vivre* —, lequel souhaite renforcer la capacité des Canadiens à contribuer de façon plus efficace à la création d'un marché concurrentiel.**

Cette initiative pourrait compléter l'excellent travail déjà amorcé par les provinces et par les territoires pour intégrer des programmes d'éducation du consommateur aux programmes de cycle élémentaire et d'éducation des adultes.

5.2.2 Services

Tous les intervenants du marché devraient travailler ensemble afin de régler les problèmes engendrés par la croissance du secteur des services offerts aux consommateurs. Le travail pourrait s'intéresser à :

a) **Coordonner l'élaboration des politiques qui régissent les nouveaux services d'envergure nationale.**

C&ACC encouragerait les intervenants à éviter le recours aux mesures de protection législatives et réglementaires lorsque des problèmes surgissent dans le secteur des services. Par exemple, les problèmes susceptibles de survenir dans le domaine des **virements électroniques de fonds** ont entraîné l'adoption d'un code volontaire élaboré en consultation avec les provinces et les territoires, avec le monde des affaires et avec les associations de consommateurs. Cette approche pourrait être adoptée pour des questions telles que le **télémarketing** et l'utilisation des **cartes de crédit**. Puisque les pourvoyeurs de services — à savoir les métiers et les professions libérales — sont principalement régis par des règlements provinciaux, le rôle du gouvernement fédéral se limiterait à contribuer à la coordination en vue d'assurer la constance des mesures de protection du consommateur.

b) Travailler de concert avec le monde des affaires et avec les autres paliers de gouvernements en vue de coordonner, dans les secteurs qui en sont privés, l'élaboration de matériel d'information (imprimés, audio et visuel) sur les façons de choisir un fournisseur de services.

Par exemple, informer les intervenants sur le choix d'une banque, d'une carte de crédit, d'un conseiller en planification financière, de services de réparation domiciliaire et de nettoyage, d'un médecin ou d'un avocat. Le matériel devrait également contenir des mesures à adopter lorsque le service est insatisfaisant. En d'autres termes, seraient décrites les procédures de plaintes.

c) Surveiller la croissance de l'industrie des services au Canada et assurer un dialogue permanent et régulier avec les provinces pour garantir que les consommateurs faisant face à des problèmes dans le secteur des services ne soient pas victimes de failles juridictionnelles.

Une fois cette mesure adoptée, il serait nécessaire de surveiller l'évolution des industries de service et de diffuser l'information auprès d'autres intervenants. Dès que les problèmes seraient cernés, C&ACC travaillerait de concert avec d'autres intervenants pour déterminer les solutions les plus appropriées.

d) Étudier l'adoption de mesures autres que les mesures de protection législatives ou réglementaires pour résoudre les problèmes auxquels font face les consommateurs dans le secteur des services.

Cela pourrait être pertinent pour les services qui évoluent dans le domaine de la nouvelle technologie et pour les initiatives liées à l'environnement. Ainsi, comment l'adoption de mesures et de normes volontaires, de codes de conduite et d'intégrité pourraient-elles servir ?

e) Examiner la possibilité d'élaborer des « normes » régissant les fournisseurs de services qui ne sont soumis à aucune réglementation et contre lesquels les consommateurs devraient être protégés.

f) Assurer une coordination des efforts afin que les consommateurs disposent d'une liste complète des « services publics » offerts, comprenant des directives sur la façon de les utiliser, sur le rôle et les limites de ces services ainsi que sur les procédures de plainte.

Le gouvernement britannique a récemment adopté une telle stratégie par l'entremise de son *Citizen's Code*. Le dernier budget fédéral suggère quelques mesures pour améliorer le service à la clientèle.

5.2.3 Recours

Nous devrions nous engager à établir un système de recours efficace, rentable et accessible à tous.

Pour sa part, C&ACC pourrait participer à cet objectif en prenant les mesures suivantes :

a) Travailler de concert avec d'autres intervenants pour fournir aux consommateurs et à leurs organismes l'information relative aux systèmes de recours en vigueur.

Étant donné que de nombreux consommateurs ne sont pas au courant de l'ensemble des mécanismes de recours actuellement disponibles, la diffusion de renseignements — grâce à des brochures, à des messages publicitaires télévisés et radiodiffusés ou à des messages publiés dans des journaux ou des revues — pourrait inciter un nombre croissant de consommateurs à agir lorsqu'ils ont des plaintes à formuler. L'utilisation d'un langage clair tant par les gouvernements que les entreprises rendrait plus compréhensible pour les consommateurs ce qui constitue leurs droits et responsabilités au début des transactions réduisant ainsi l'apparition de problèmes. Cela peut bénéficier aux entreprises canadiennes et les rendre plus concurrentielles.

b) Examiner avec les autres intervenants les coûts et avantages d'un cadre juridique pour les politiques de conformité, cadre qui faciliterait des poursuites privées ainsi que celles entreprises par les consommateurs.

Dans le cadre de l'élaboration de nouvelles politiques de conformité ou à l'occasion de la révision des politiques actuelles, les gouvernements pourraient envisager l'adoption de mesures favorisant les poursuites privées. Cela pourrait avoir pour effet de réduire les coûts inhérents à l'intervention du secteur public dans le marché.

c) Étudier la possibilité, avec les autres intervenants, de mettre sur pied des mécanismes optionnels (extrajudiciaires) de règlement des litiges ainsi que de modifier la procédure régissant les cours des petites créances.

Une telle mesure exigerait la révision des procédures juridiques et administratives accessibles au consommateur lorsque les plaintes nécessitent l'intervention d'une tierce partie ainsi qu'une évaluation des mesures adoptées par d'autres juridictions en vue d'améliorer l'accès des consommateurs aux procédures juridiques et administratives ainsi que la capacité de ces procédures de répondre à leurs besoins.

d) Faciliter l'élaboration de meilleurs systèmes de recours interprovinciaux et internationaux.

Des décisions judiciaires récentes ont offert la possibilité d'améliorer les systèmes de recours interprovinciaux et internationaux. C&ACC pourrait coordonner ce travail avec l'aide des autres intervenants du marché en vue de cerner les lacunes des mécanismes de recours canadiens et d'en évaluer leur importance.

e) Favoriser les occasions qui permettent aux consommateurs et aux associations de consommateurs d'intervenir lors de poursuites juridiques et administratives fédérales.

Les gouvernements pourraient examiner la convenance des mécanismes afin d'assurer aux associations de consommateurs qu'elles puissent intervenir en toute équité aux poursuites juridiques et administratives au cours desquelles des mesures qui les touchent sont étudiées ou adoptées.

f) Agir à titre de courtier en information ou travailler de concert avec d'autres parties intéressées en vue d'encourager les entreprises à instituer des centres de responsabilité chargés du traitement efficace des plaintes.

Cet objectif pourrait être atteint en élaborant un répertoire des plaintes et également en diffusant de l'information anecdotique sur les entreprises ayant réussi à mettre sur pied des systèmes rentables qui, en plus de régler de façon satisfaisante les plaintes des consommateurs, améliorent la position concurrentielle de l'entreprise. Actuellement, de nombreuses entreprises constatent que leur programme de traitement des plaintes sont devenus des atouts au sein de leur organisation.

5.2.4 Accès au processus décisionnel

Les consommateurs et leurs représentants devraient avoir un accès équitable au processus de conception et d'élaboration des politiques portant sur les questions qui concernent l'offre, **à la fois** publique et privée, de biens et de services sur le marché.

Tous les intervenants du marché devraient travailler à réaliser cet objectif. Pour sa part, C&ACC devrait :

a) S'assurer que les consommateurs et leurs représentants sont pleinement consultés dans le cadre de l'élaboration de la législation et de la réglementation du Ministère.

C&ACC devrait s'atteler à renforcer ses liens avec les associations de consommateurs en vue de recueillir autant de points de vue que possible sur les intérêts des consommateurs dans le cadre d'un problème particulier du marché. Bien qu'une politique puisse rarement satisfaire les intérêts de toutes les parties, C&ACC serait en mesure de mieux jauger les « intérêts des consommateurs » et d'élaborer des politiques et des programmes appropriés.

b) Soutenir le travail des associations de consommateurs et les informer sur l'examen des principales initiatives publiques.

Cela inclurait l'évaluation des programmes de financement en vigueur afin de s'assurer qu'ils permettent la survie d'associations efficaces et crédibles. Des rapports plus suivis pourraient être établis avec des regroupements de consommateurs afin de connaître leurs vues sur les priorités du marché.

c) Encourager, lors du processus d'élaboration de politiques, la considération d'une perspective propre au marché.

C&ACC devrait déployer de plus grands efforts pour faire part à d'autres ministères fédéraux de ses analyses et de ses données spécialisées en matière de consommation.

d) Préparer un rapport annuel sur l'état du marché canadien selon une perspective propre au consommateur.

Ce rapport inclurait des données telles que les tendances les plus récentes du marché, les habitudes de dépenses des consommateurs, les questions de l'heure dans le marché ainsi que les plaintes et les préoccupations les plus fréquentes du consommateur. Un tel rapport élargirait la visibilité des questions relatives à la consommation et permettrait de s'assurer que tous les intervenants du marché soient conscients des intérêts du consommateur dans des domaines commerciaux particuliers touchant le marché.

5.3 COÛTS ET AVANTAGES DE L'AMÉLIORATION DES PROGRAMMES ET DES POLITIQUES

Les avantages apparents pour les consommateurs tiennent d'abord à une meilleure connaissance de leurs droits et à la capacité accrue de les exercer. L'information sur les produits et services serait de meilleure qualité et plus accessible. La participation accrue des consommateurs assurerait un meilleur équilibre des forces du triangle : « gouvernement-entreprises-consommateurs ». On s'efforcerait davantage d'offrir de meilleurs programmes aux consommateurs les plus vulnérables. Des mécanismes plus expéditifs et plus simples en cas de litige seraient accessibles en lieu et place des recours devant les tribunaux et il serait plus facile d'avoir accès à ces tribunaux pour des affaires d'envergure plus modeste.

Les entreprises tireraient également avantage de renseignements plus précis sur les consommateurs. Elles pourraient participer plus activement à l'élaboration de solutions rentables aux problèmes de commercialisation avant même qu'une ou plusieurs juridictions compétentes ne commence à appliquer les règlements. L'adoption de règles d'éthique dans les nouveaux secteurs commerciaux pourrait également offrir des avantages. Un marché de la consommation plus concurrentiel et un consommateur plus exigeant devraient bénéficier au secteur privé.

Pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une approche plus harmonieuse à l'égard de la résolution de problèmes répartirait le fardeau des dépenses encourues pour l'élaboration des politiques et partagerait la responsabilité des manquements et de la résolution des litiges du marché. On s'attend également à une réduction du nombre des plaintes et des enquêtes au sujet du marché, qui, autrement, exigerait de nouveaux services gouvernementaux ou de nouvelles mesures interventionnistes sur le marché.

Toutefois, ceux et celles qui réfléchissent au rôle que le gouvernement fédéral devrait adopter en vue d'aider les consommateurs à participer plus efficacement et en toute confiance aux activités du marché au cours de la prochaine décennie, doivent tenir compte des coûts et des avantages de ce rôle nouveau du fédéral. Peut-on se le permettre ? Sommes-nous prêts à faire des sacrifices ?

Les pressions d'ordre budgétaire et fiscale auxquelles doit faire face le gouvernement sont telles qu'allouer de nouvelles ressources à de nouveaux programmes ne relève pas d'un réalisme des plus sensés. Aussi, toutes nouvelles initiatives ne seraient financées qu'à partir d'une réaffectation de ressources déjà imparties aux activités et programmes en consommation. Est-ce que tous les intervenants s'entendraient sur ce qui constitue un programme ou une activité prioritaires ? Cette question sera des plus importantes pour le gouvernement fédéral quand il devra considérer les suggestions des intervenants du marché.

6. Consultations : Faites-nous part de votre point de vue sur les changements que le gouvernement fédéral devrait apporter afin de mieux protéger et aider le consommateur

À l'aube du XXIe siècle, Consommation et Affaires commerciales Canada est à repenser le rôle que le gouvernement fédéral pourrait jouer dans le domaine de l'aide et de la protection des consommateurs. C&ACC souhaite obtenir vos réactions et votre point de vue par rapport à l'**analyse** et aux **suggestions** contenues dans le présent document. Comme point de départ à cette réflexion vous voudrez peut-être considérer quelques-unes des questions suivantes :

1. Quels produits, technologies ou services nouveaux vous causent des problèmes en tant que consommateur ?

2. Obtenez-vous l'information dont vous avez besoin au sujet des produits et services offerts sur le marché ?

3. Les produits et services disponibles aujourd'hui sont-ils suffisamment sûrs pour vous-même et pour votre famille?

4. Disposez-vous, dans votre collectivité, d'une variété adéquate de produits et de services parmi lesquels vous pouvez choisir ?

5. Si un produit ou un service que vous utilisez ne fonctionne pas de façon satisfaisante, répond-on adéquatement à vos plaintes ?

6. La qualité des produits et services actuels répond-elle à vos besoins ?

7. Êtes-vous satisfait de l'information dont vous disposez sur les services gouvernementaux qui vous sont fournis ?

8. Comment tenir compte adéquatement des intérêts des consommateurs dans l'élaboration des nouvelles politiques publiques ?

9. De quelle façon la responsabilité pour l'obtention d'un marché juste et efficace devrait-elle être partagée entre les consommateurs, les entreprises et les gouvernements ?

10. Devrait-on réduire le budget des programmes actuels en matière de consommation afin de financer de nouvelles initiatives fédérales dans ce domaine ? Si oui, lesquels ?

Veuillez faire parvenir vos commentaires à :

Meredith Filshie, directrice
Direction de la politique en consommation
50, rue Victoria
Place du Portage, tour I
16e étage
Hull (Québec)
K1A 0C9

Téléphone : (819) 953-2906

En outre, C&ACC consultera les personnes et les groupes intéressés dans les diverses régions du pays à partir de mai 1992. Si vous désirez participer à ces consultations, veuillez communiquer avec nous au numéro susmentionné ou au bureau régional le plus proche.

Si vous désirez d'autres copies de ce document, nous vous invitons à communiquer avec l'un des bureaux régionaux de Consommation et Affaires commerciales Canada.

ATLANTIQUE

1489, rue Hollis
Bureau 1500
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3M5
(902) 426-6080

QUÉBEC

Complexe Guy-Favreau
200, bd René-Lévesque Ouest
Bureau 502, tour Est
Montréal (Québec)
H2Z 1X4
(514) 283-7689

ONTARIO

Édifice Fédéral
4900, rue Yonge, 6e étage
North York (Ontario)
M2N 6B8
(416) 224-4031

PRAIRIES

260, avenue St. Mary
Bureau 201
Winnipeg (Manitoba)
R3C 0M6
(204) 983-2366

PACIFIQUE

800, rue Burrard
Bureau 1400
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2H8
(604) 666-5018

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA
113165

QUEEN HC 120 .C6 M2714 1992 1992 C.2
Canada. Secrétariat de la p
Le Marché en transition : d

DATE DUE
DATE DE RETOUR

CARR McLEAN 38-296