



Bureau de la consommation

BULLETIN TRIMESTRIEL SUR LA CONSOMMATION

OCTOBRE 1996 • VOLUME 1, NUMÉRO 4

► DANS CE NUMÉRO

- Sur quoi reposent les codes volontaires ?
- Les éléments d'un bon code
- Les codes volontaires vus par les consommateurs
- Les consommateurs : plus qu'un simple groupe d'intérêt
- Le Canada a-t-il besoin d'un guide des codes volontaires ?

Les codes volontaires et l'intérêt des consommateurs

Les codes volontaires sont des codes de pratique et d'autres dispositions destinés à influencer, façonner, surveiller ou encadrer le comportement sur les marchés. Ils complètent les approches réglementaires classiques et, dans certains cas, font figure de solution de rechange à la réglementation; ils peuvent devenir un instrument bon marché, efficace et souple pour les consommateurs, les entreprises du secteur privé et les gouvernements.

Pourtant, de tels codes ont leurs limites, et les consommateurs entretiennent un scepticisme de bon aloi à leur égard. Ce numéro du *Bulletin trimestriel sur la consommation* porte sur les codes volontaires : les conditions de réussite; les éléments essentiels des codes efficaces; les structures industrielles favorables à leur élaboration; et le cadre institutionnel, économique et juridique nécessaire à l'application de codes volontaires sur les marchés.

Une bonne part des renseignements présentés ici sont tirés du Projet de recherche sur les codes volontaires ainsi que d'un récent symposium sur les codes volontaires parrainé par le Bureau de la consommation et les Affaires réglementaires du Conseil du Trésor.

Les codes volontaires ne sont pas nés d'hier

Il existe des codes volontaires pour une foule d'industries, de produits et de services; ces codes portent sur de nombreux aspects du comportement des marchés :

- L'étiquette d'entretien des vêtements, par exemple, est une norme bien connue, adoptée volontairement par l'industrie du vêtement.
- Les normes de performance pour la fabrication des casques de bicyclette, telles que celles élaborées par l'Association canadienne de normalisation (CSA), sont volontaires.

- Le code sur les transferts électroniques de fonds est un accord volontaire auquel en sont arrivés les institutions financières, les groupes de consommateurs ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux; ce code régit l'utilisation des cartes de débit.
- Le nouveau *Code type sur la protection des renseignements personnels* de la CSA est une norme volontaire préparée avec la participation du secteur privé, des consommateurs et d'autres groupes d'intérêt public.
- Le programme de « Gestion responsable » de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques est un système de principes et de règles destiné à réduire les émissions nocives.
- Le programme d'« Éco-Logo » confère aux entreprises, dont les produits satisfont à des normes convenues, le droit d'utiliser sur leurs produits un logo qui atteste le respect de certaines normes environnementales.

Les codes transfrontières — un exemple

Les magasins de vêtements à succursales The Gap ont un code d'approvisionnement qui oblige les fournisseurs (dont bon nombre sont situés dans des pays du tiers monde) à respecter certaines normes en matière de travail. Le respect de ce code est l'une des dispositions du contrat entre The Gap et ses fournisseurs. A la suite des pressions des consommateurs, des syndicats et d'autres groupes, The Gap a maintenant accepté de laisser des tierces parties intervenir dans la surveillance du respect du code. En fait, The Gap a, par des contrats privés, créé un mécanisme de respect des normes du travail qui chevauche plusieurs juridictions.

Sur quoi reposent les codes volontaires ?

Bien que tous ces codes soient volontaires, dans la mesure où les entreprises ne sont pas tenues par la loi de les élaborer ou de les respecter, le terme « volontaire » n'est pas tout à fait juste. Les codes volontaires sont habituellement une réaction à une menace réelle ou perçue : l'adoption d'une nouvelle loi ou d'un règlement; des pressions concurrentielles ou des sanctions commerciales; ou des pressions ou boycotts des consommateurs. Plus la menace sera crédible, plus les marchés seront grands et plus les pressions concurrentielles seront fortes, plus les entreprises modifieront leur comportement en adoptant des démarches volontaires.

Exemples de codes volontaires « motivés »

- Le programme de Gestion responsable de l'industrie des produits chimiques est issu d'une série de désastres chimiques de grande envergure qui ont miné la confiance de la population dans l'industrie et fait planer la menace de règlements et de contrôles plus rigoureux par le gouvernement.

« Les entreprises ont besoin d'être motivées pour adopter un code. Parfois, cette motivation peut leur venir de la menace d'une nouvelle réglementation; parfois, ils estiment que le code leur procurera un avantage concurrentiel. »

David Cohen, doyen, Faculté de droit,
Université de Victoria

- Le Système de certification de gestion durable des forêts découle essentiellement de la crainte d'un boycott des produits forestiers canadiens par les consommateurs européens.
- Le code d'approvisionnement de The Gap a été élaboré parce que les consommateurs tenaient de plus en plus compte, dans leurs décisions d'achat, des pratiques sociales et éthiques telles que le travail des enfants dans les pays en développement. Le code pourrait aussi procurer à l'entreprise un avantage concurrentiel pour la commercialisation et la vente de ses produits à l'échelle mondiale.

Codes pour la compétitivité — un exemple

Un code pour veiller à ce que les jus de fruits soient réellement purs lorsqu'ils sont désignés ainsi a été préparé par les fabricants de jus de fruits de l'Australie. En vertu de ce code, les fabricants de jus de fruits peuvent faire inspecter les produits de leurs concurrents par un laboratoire indépendant lorsqu'ils doutent de la pureté du produit. De cette façon, les pressions concurrentielles du secteur privé aident les consommateurs à obtenir un produit de qualité.

Quels sont les éléments d'un « bon » code ?

Bien qu'il n'existe aucune formule à toute épreuve pour élaborer un bon code, le Projet de recherche sur les codes volontaires estime que les codes efficaces affichent certaines caractéristiques, notamment les suivantes :

- L'engagement explicite des chefs de file de l'industrie.
- Un énoncé clair des objectifs, attentes et obligations pour fixer les paramètres.
- Une participation périodique et réelle, amorcée d'emblée, de tous les intervenants pour garantir la crédibilité. Outre l'industrie, les intervenants pourraient comprendre des regroupements de consommateurs, des groupes de défense de l'environnement, le gouvernement et les travailleurs.
- Un processus d'élaboration et d'application ouvert et transparent pour légitimer le code, comprenant : des consultations sur les dispositions proposées, les modalités de rapport et de surveillance, la publication des données sur la conformité et des dispositions de mise à jour.
- Un mécanisme d'examen périodique des modalités du code et de son fonctionnement pour favoriser son amélioration et veiller à ce qu'il demeure conforme à l'évolution des pratiques et des normes commerciales.
- Un ensemble d'incitatifs bien compris pour assurer le respect du code ainsi que des sanctions pour non-respect, afin d'accroître les probabilités que le code soit respecté.
- Un système efficace de traitement et de règlement des plaintes, pour garantir que les problèmes seront pris au sérieux. Une application juste et équitable du code au fil du temps garantira son succès.

Les codes fonctionnent mieux dans les conditions suivantes...

- une industrie stable et à maturité;
- un nombre relativement faible de joueurs, de taille et de pouvoir commercial semblables;
- le leadership des principaux intervenants de l'industrie et une association industrielle dynamique;
- des moyens d'incitation pour encourager les entreprises à participer, ainsi que des sanctions pour le non-respect du code;
- une menace crédible d'intervention gouvernementale ou de poursuites;
- des pressions du public.

Mais ils ont leurs limites

L'adoption d'accords volontaires peut entraver ou retarder l'élaboration de lois et de règlements opportuns pour protéger le consommateur et l'intérêt public. De tels arrangements peuvent également porter atteinte à la concurrence lorsque les entreprises se dissimulent derrière un code pour adopter un comportement collusif.

Lorsque l'adhésion à un code **ne fait pas l'unanimité**, il peut arriver que les entreprises non participantes tirent parti d'un accord volontaire pour donner aux consommateurs un faux sentiment de sécurité, pénalisant ainsi les entreprises qui se conforment au code. Pour que le code fonctionne, il faut offrir des **incitatifs efficaces** aux entreprises et imposer des **sanctions pour non-respect**. Des **mécanismes de réparation rapides et équitables** sont essentiels pour assurer l'efficacité des codes. Lorsqu'on ne remplit pas ces conditions, il est peu probable que les codes fonctionnent.

Les codes volontaires vus par les consommateurs

Dans le cadre du Projet de codes volontaires, le Conseil des consommateurs du Canada a demandé leur point de vue sur l'utilisation des approches volontaires à 375 consommateurs avertis. En premier lieu, les résultats donnent à croire que les répondants voyaient d'un bon œil le fait que les industries assument la responsabilité de leur propre comportement (voir le graphique 1). Deuxièmement, les répondants se sont déclarés plutôt en faveur de l'utilisation de codes volontaires, pourvu que les consommateurs interviennent dans la démarche au même titre que les entreprises; que les codes soient bien diffusés; qu'ils s'adressent à une industrie dans son ensemble; et que les sanctions ne soient pas que symboliques. Enfin, les répondants ont indiqué clairement qu'ils seraient mieux disposés à l'égard de codes élaborés avec une certaine participation du gouvernement (voir le graphique 2). L'appui du gouvernement aux codes volontaires peut prendre plusieurs formes — catalyseur, facilitateur, courtier, organe de réglementation, participant ou avaliseur — selon les circonstances.

Selon les recherches effectuées dans le cadre du projet, les codes volontaires peuvent procurer des avantages évidents aux consommateurs. En plus de répondre aux préoccupations traditionnelles des consommateurs au sujet de la qualité, du prix et du choix, les approches volontaires peuvent aborder des questions de politique générale reliées au marché telles que la protection de l'environnement et des consommateurs; les normes du travail et les droits de la personne; la publicité et les convenances; le besoin d'une meilleure information sur les produits; et le service après-vente.

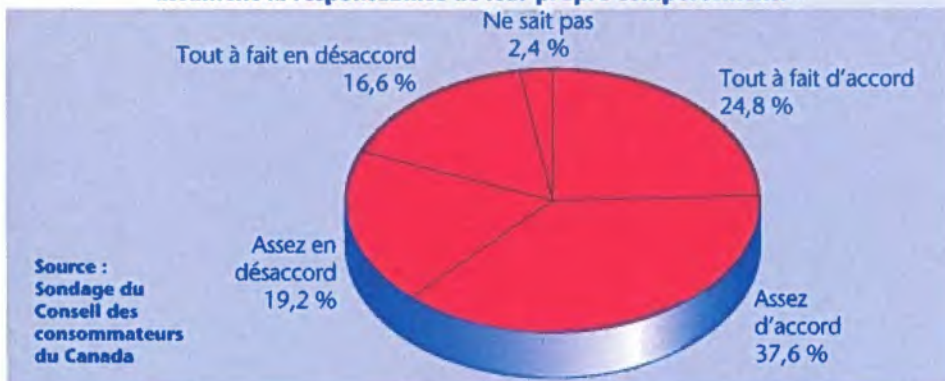
À la différence des règlements de type dissuasif et répressif, les codes volontaires peuvent être élaborés et compris plus facilement, mis en œuvre à moindre coût et dans des délais plus courts, et adaptés plus rapidement à l'évolution de la situation. Ils peuvent également faire place à l'innovation et à l'accroissement de la concurrence au sein de l'industrie. Dans un marché concurrentiel, les consommateurs profitent des économies ainsi réalisées et des avantages qui s'ensuivent.

Comparativement à la réparation offerte par les moyens juridiques traditionnels, qui peuvent coûter cher, exiger beaucoup de temps et intimider les consommateurs, la réparation prévue par les codes volontaires peut être plus rapide, plus accessible, plus efficace et moins chère. Puisque les entreprises y adhèrent par choix, les codes volontaires peuvent éviter les luttes de pouvoir fédérales-provinciales et contourner les frontières nationales. (Par exemple, le code des magasins The Gap s'applique aux pays en développement et le programme de Gestion responsable est exécuté dans de nombreux pays industrialisés.)

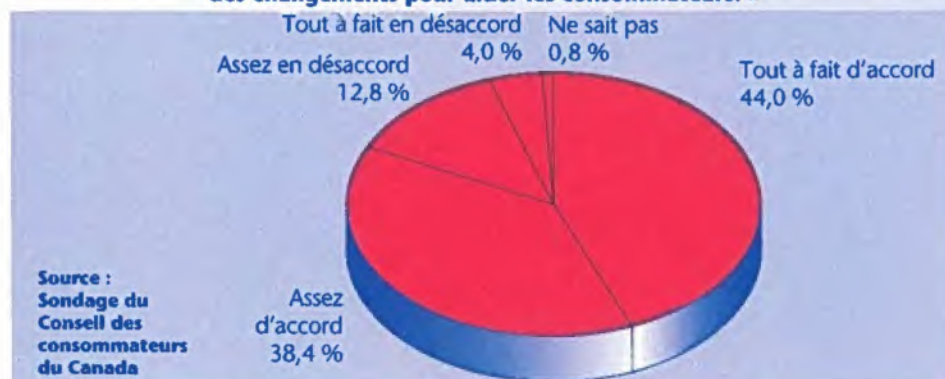
Les consommateurs : plus qu'un simple groupe d'intérêt

Le rôle des groupes de consommateurs dans l'élaboration et l'application de codes volontaires efficaces n'est ni bien compris ni pleinement accepté. L'industrie a trop souvent considéré les associations de consommateurs comme un groupe d'intérêt parmi d'autres. Or, avec une telle attitude, on risque de rater le coche.

Graphique 1
« La meilleure façon de protéger les consommateurs, c'est que les diverses industries assument la responsabilité de leur propre comportement. »



Graphique 2
« L'auto-réglementation fonctionne seulement si le gouvernement est prêt à imposer des changements pour aider les consommateurs. »



Le secteur privé et le règlement des différends — un exemple

Il y a quelques années, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a cédé la responsabilité primaire des normes de service aux abonnés du câble à l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC). L'ACTC a créé une fondation, composée de membres de l'industrie, qui cherche à régler les différends avec les consommateurs par une médiation officielle. Si le différend persiste, la fondation renvoie la question à un conseil composé d'un président neutre, ayant une expérience judiciaire, d'un représentant de l'industrie et d'un consommateur. Les consommateurs peuvent encore en appeler au CRTC, mais cela ne s'est produit que rarement depuis la création de la fondation.

Le fait est que les consommateurs sont des clients. Leurs préférences, leurs commentaires, leur confiance et leur expérience du marché déterminent la rentabilité de l'entreprise. Malheureusement, à la différence des démarches de consultation bien établies pour l'élaboration des lois et des règlements, la participation du public à l'élaboration de certains codes volontaires a été limitée : par exemple, le code de l'industrie du tabac, qui fait office de norme concernant les endroits où l'on permettra la publicité sur la cigarette et la façon dont celle-ci se fera, a été élaboré presque sans intervention de tierces parties. Dans les industries où il y a peu de joueurs, on risque fort que les codes élaborés avec une participation restreinte des consommateurs et des fournisseurs soient fragiles, peu crédibles et nuisibles pour la concurrence.

La participation des représentants des consommateurs à l'élaboration des normes de pratique de l'industrie devrait être considérée comme une occasion de tirer parti des points de vue et des compétences des utilisateurs. De plus, ces groupes peuvent conférer crédibilité et légitimité aux initiatives portant sur les codes volontaires.

Pour plus de renseignements

Pour en savoir davantage sur le Projet de recherche sur les codes volontaires ou sur le Symposium sur les codes volontaires, communiquer avec Kernaghan Webb, analyste principal en politique juridique.

Internet : webb.kernaghan@ic.gc.ca
Tél. : (613) 952-2534

Pour de plus amples renseignements concernant le *Bulletin trimestriel sur la consommation*, communiquer avec Bernard A. Keating, économiste principal.

Internet : keating.bernard@ic.gc.ca
Tél. : (613) 952-8883

Ou écrire à :

Bureau de la consommation
Industrie Canada
9^e étage, Tour est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Télé. : (613) 952-6927

Le *Bulletin trimestriel sur la consommation* est également disponible sur Internet aux adresses suivantes :

En français

<http://strategis.ic.gc.ca/BC>

En anglais

<http://strategis.ic.gc.ca/OCA>

La Canada a-t-il besoin d'un guide des codes volontaires ?

Lors d'une allocution au récent Symposium sur les codes volontaires, Kevin Lynch, sous-ministre d'Industrie Canada, a mis au défi les participants d'aller au-delà des études en produisant certains résultats concrets bien définis.

Les participants se sont, dans l'ensemble, dits favorables à la publication d'un guide des codes volontaires pour aider l'industrie, les gouverne-

ments, les groupes de consommateurs et les autres intervenants à élaborer des codes. Les gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont produit de tels guides, et le Bureau de la consommation se penchera sur la question au cours des mois à venir, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et des groupes à l'extérieur du gouvernement.

Principales caractéristiques du projet de guide australien*

Ce document est un manuel pratique à l'intention du secteur privé, de la population et du gouvernement. Il a été préparé à l'origine par l'Australian Competition and Consumer Commission et est en voie d'être adopté comme guide par le gouvernement fédéral et les États. Voici un aperçu de son contenu :

- On y cerne les raisons pour lesquelles les organisations élaborent des codes de conduite :
 - pour accroître la confiance des consommateurs;
 - pour promouvoir de bonnes pratiques commerciales;
 - pour protéger les consommateurs;
 - pour créer des normes de qualité minimums.
- On y discute de l'élaboration des codes :
 - on insiste sur l'importance d'une vaste consultation auprès de tous les intervenants;
 - on encourage la participation des groupes de consommateurs tant à la création qu'à l'application du code;
 - on suggère les éléments clés des codes en ce qui a trait notamment aux objectifs, aux obligations, à l'administration, aux règlement des différends, à la surveillance, à la publicité et à la révision.
- On y examine le règlement des différends :
 - on y affirme que la légitimité publique du code est liée aux modalités de traitement des plaintes;
 - on y signale que les bons procédés peuvent raffermir la loyauté des consommateurs et améliorer la réputation de l'industrie, en plus de fournir une rétroaction précieuse aux sociétés;
 - on y prône un processus ouvert pour le règlement des différends, qui va de la résolution interne à l'intervention de tierces parties.
- On y insiste sur l'importance d'un mécanisme de sanction efficace, qui devrait comprendre :
 - des sanctions appropriées;
 - des décisions équitables;
 - des possibilités d'appel.
- On y présente les divers volets de l'application des codes :
 - la surveillance, la publicité et les rapports;
 - un financement suffisant;
 - un langage clair.
- On y prévoit un examen périodique :
 - il faut garantir une efficacité et une pertinence permanentes;
 - le code doit pouvoir s'adapter à l'évolution des circonstances.

* Tiré de : Commonwealth, State and Territory Consumer Affairs Agencies (Australie), *Fair Trading Codes of Conduct: Why have them, how to prepare them* (ébauche, novembre 1995).