



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Direction de la Science, de la technologie et de l'industrie
Comité de la politique de l'information, de l'informatique
et des communications



Orientations de l'OCDE pour les politiques visant à protéger et autonomiser les consommateurs dans les services de communication



**Réunion Ministérielle de l'OCDE
le futur de l'économie Internet**

Séoul, Corée, 17 ~ 18 juin 2008

Accueillie par



방송통신위원회

KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

Orientations de l'OCDE pour les politiques visant à protéger et autonomiser les consommateurs dans les services de communication¹

Au cours de la dernière décennie, le secteur des communications a évolué avec le développement de la concurrence et la diffusion de tout un éventail de technologies et services d'un type nouveau. La concurrence a eu d'importantes retombées pour les consommateurs avec la baisse des prix, l'amélioration de la qualité des services, l'élargissement du choix entre les prestataires de services et de l'accès à des services nouveaux. Les progrès dans les technologies et les services ont transformé la communication par des moyens électroniques en une fonction essentielle dans les pays de l'OCDE. Cette fonction essentielle sera accrue avec la mise en place d'infrastructures et de services de communication de prochaine génération. Les gains significatifs retirés par les consommateurs avec le développement de nouveaux services et de nouvelles technologies ont cependant été accompagnés d'un certain coût, dans la mesure où les consommateurs ont été confrontés à des choix plus complexes, à des éventails d'offres dont les structures tarifaires étaient parfois peu claires et à des contrats qui dans certains cas privaient les consommateurs d'une certaine flexibilité.

L'importance donnée à l'instauration de la concurrence sur les marchés des communications s'est principalement concrétisée par des mesures du côté de l'offre. Cependant, depuis quelques années, une prise de conscience croissante s'est développée selon laquelle les consommateurs disposant de davantage d'information et d'autonomie peuvent, par leurs choix au niveau de la demande, inciter les entreprises à innover, à améliorer la qualité des produits et services et à rivaliser sur les prix. En effectuant des choix éclairés entre les fournisseurs, les consommateurs tirent non seulement parti de la concurrence, mais ils la stimulent et l'entretiennent.

Dans le même temps, avec le développement des services de communication, une importance accrue est donnée au réexamen de la politique à l'égard des consommateurs en ce qui concerne les services de communication, afin de compléter l'éventail des mesures en faveur des consommateurs et de donner à ceux-ci davantage de protection, plus de souplesse sur le marché et un meilleur accès à l'information.

C'est dans ce contexte que les pays de l'OCDE ont élaboré un ensemble d'orientations pour les politiques visant à protéger les intérêts des consommateurs dans les services de communication. Ces orientations reconnaissent nécessaire

¹ Par "communications" on entend ici les services des opérateurs de services de télécommunications, et les services d'accès à Internet et de communication par Internet fournis par les sociétés de télévision par câble et les fournisseurs d'accès à Internet.

d'assurer une protection transparente et efficace des consommateurs tout en maintenant un environnement offrant des incitations à l'investissement dans les nouveaux services de communication. A cet égard, les principes contenus dans les présentes orientations pour les politiques doivent être lus au regard de ceux contenus dans les *Lignes directrices de l'OCDE de 1999 régissant la protection du consommateur dans le contexte du commerce électronique*, des *Lignes directrices de l'OCDE de 2003 régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses* et de la *Recommandation de l'OCDE de 2007 sur le règlement des litiges de consommation et leur réparation*.

Les orientations pour les politiques de l'OCDE visent à :

- a) Encourager le développement de services offrant aux consommateurs un éventail de produits de haute qualité à des tarifs concurrentiels.
- b) Informer les consommateurs des risques potentiels pour la sécurité et la vie privée dans l'utilisation des services de communication, ainsi que des mesures disponibles pour limiter ces risques.
- c) Accroître la sensibilisation des consommateurs à l'existence et aux avantages des services et fournisseurs disponibles et aux droits des consommateurs.
- d) Améliorer la transparence des contrats et faire en sorte qu'ils ne soient pas inéquitables pour les consommateurs.
- e) Minimiser les coûts associés au changement de services.
- f) Faciliter le règlement rapide, peu coûteux, aisé, efficace et équitable des litiges de consommation.
- g) Faire en sorte que les services soient largement accessibles à tous, et en particulier aux consommateurs désavantagés et vulnérables.

Dans ce contexte :

La complexité des services de communication, la pléthore de nouveaux services et le développement des offres groupées de services dans le cadre de contrats de longue durée font qu'il est de plus en plus difficile de comprendre et comparer les services.

- Les consommateurs de services de communication devraient recevoir des fournisseurs de services une information claire et exacte sur les modalités, conditions et coûts associés à ces services ; l'information devrait être aisément accessible et suffisante pour leur permettre de décider en toute connaissance de cause.
- La mise en place de ressources d'information de nature à aider les consommateurs à faire des choix éclairés et à accroître la sensibilisation de ces derniers au regard de leurs droits et des mesures de protection des consommateurs en la matière serait utile. Dans la mise en place de telles ressources, les besoins particuliers que peuvent avoir les consommateurs désavantagés ou vulnérables devraient faire l'objet d'une attention particulière.

- Les organisations indépendantes tierces et organisations de consommateurs devraient être encouragées à fournir des informations comparatives sur les prix/services qui aideront les consommateurs à faire des choix éclairés.

La qualité technique des services de communication fournis aux consommateurs peut varier de façon sensible. On peut également craindre dans certains pays que des opérateurs réduisent la qualité des services offerts aux consommateurs à de faibles niveaux, à l'insu des intéressés.

- Dans un souci de transparence, les opérateurs sont encouragés à informer les consommateurs de la qualité de leurs services et notamment, quand cela est réalisable, sur la variabilité de la qualité de ces services, afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés et de faciliter les décisions de changement de prestataire.

La disponibilité de numéros d'appel d'urgence et d'assistance téléphonique est parfois limitée ; certains numéros d'urgence qui peuvent être disponibles via les services téléphoniques traditionnels, par exemple, ne sont pas accessibles dans certains pays par téléphonie IP.

- L'accès aux services d'urgence et aux lignes d'assistance téléphonique devrait être assuré quelle que soit la nature du service de communication utilisé. Cette devrait prendre en considération les difficultés techniques de la fourniture de ces services et les limitations des services de communications non conçus pour remplacer la téléphonie vocale de base. Cette disposition ne devrait pas constituer une charge ou un obstacle excessif pour le développement d'applications et de services innovants. Toute limitation dans les services d'urgence fournis devrait être indiquée de façon claire et bien visible.

La possibilité pour les consommateurs de changer de prestataire de service est souvent entravée par les délais et les coûts que cela entraîne. Une réduction des coûts serait bénéfique pour les consommateurs et inciterait davantage les opérateurs à pratiquer des tarifs compétitifs et à améliorer la qualité du service.

- Les délais et les coûts associés au désengagement d'un service pour un autre par les consommateurs devraient être réduits le plus possible. Ainsi, les délais de préavis pour la résiliation des contrats et les périodes de verrouillage des téléphones portables pourraient être réduits pour faciliter le changement d'opérateur.

La portabilité du numéro joue un rôle important dans l'encouragement de la concurrence en éliminant le coût et les inconvénients d'avoir à changer de numéro de téléphone quand on change de prestataire. Elle réduit également les obstacles à l'adoption d'offres compétitives.

- La portabilité du numéro devrait être assurée et réalisée rapidement quand les consommateurs changent de prestataire, conformément à la politique de numérotation du pays.

Une absence d'interopérabilité obligeant les consommateurs à acheter du nouveau matériel pour utiliser les services d'un autre prestataire peut entraver le passage à un autre prestataire.

- Les parties prenantes devraient explorer les moyens d'accroître l'interopérabilité, en conciliant ce besoin avec celui de stimuler l'innovation des entreprises.

Le groupage de services peut être profitable pour le consommateur et, de fait, un nombre croissant de consommateurs optent pour des offres multiservices. Mais cela peut également constituer un frein si le consommateur souhaite changer de prestataire pour un service donné (par exemple, téléphonie ou Internet) et que cela l'oblige à changer également de prestataire pour l'ensemble des autres services.

- L'offre de services dégroupés devrait être considérée, lorsque cela est nécessaire, pour protéger la concurrence, ou préserver le choix du consommateur, tout en reconnaissant que les différences de tarifs entre offres groupées et services individuels sont souvent efficaces et profitables pour le consommateur.
- L'accès aux services de communication d'urgence devrait être assuré lorsque les autres services de l'offre groupée sont suspendus pour non-paiement.

Les prestataires de services de communication peuvent avoir recours à des pratiques de vente frauduleuses ou trompeuses. Il est arrivé que des utilisateurs soient victimes de slamming (écrasement de ligne sans autorisation) ; les contrats peuvent présenter des conditions restrictives et des exonérations (limitations de téléchargement, restrictions concernant l'accès au contenu) qui par ailleurs ne sont pas clairement indiquées dans la documentation promotionnelle. De plus, les campagnes de publicité et de marketing agressives qui exagèrent ou déforment les revendications peuvent être particulièrement préjudiciables à certaines catégories d'utilisateurs comme les enfants et autres consommateurs désavantagés ou vulnérables qui peuvent ne pas avoir la capacité de comprendre pleinement l'information présentée.

Conformément aux Lignes directrices de l'OCDE de 1999 régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique et aux Lignes directrices de l'OCDE de 2003 régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses :

- Les entreprises devraient fournir aux consommateurs des descriptions claires en ce qui concerne le contenu et les coûts des contrats.
- Les entreprises devraient être sanctionnées pour toute pratique de nature frauduleuse ou trompeuse.

Dans un certain nombre de pays, les contrats conclus avec les consommateurs sont souvent renouvelés automatiquement sans leur accord explicite, et parfois des modifications sont apportées aux conditions contractuelles sans préavis suffisant et sans information des consommateurs sur leur droit de rétractation en de telles circonstances.

- Les prestataires de services de communication devraient être encouragés à limiter la durée initiale des contrats, au-delà de laquelle une durée de préavis raisonnable devrait être prévue pour la résiliation du contrat.

- Les implications pour les consommateurs d'un consentement explicite ou implicite par défaut lors de la prorogation du contrat devraient être examinées plus en détail par les parties prenantes.
- Les consommateurs devraient être informés avec un préavis suffisant de toute intention de modifier les conditions contractuelles et de leur droit de rétractation en de telles circonstances.

Malgré les progrès de la technologie, les erreurs de facturation demeurent une cause majeure de plaintes des consommateurs.

- Le recours à l'autorégulation et aux codes de pratique professionnels pour la facturation est encouragé.
- Un suivi et/ou une intervention réglementaires peuvent être requis, le cas échéant, pour faire appliquer les mesures de protection des consommateurs.

Les consommateurs peuvent hésiter à engager des poursuites lorsqu'ils ont de graves différends avec leur prestataire de service, soit en raison du temps et de l'argent que cela nécessiterait soit parce qu'ils sont intimidés par la procédure judiciaire.

- Comme le prévoit la Recommandation de l'OCDE de 2007 sur le règlement des litiges de consommation et leur réparation, les consommateurs devraient avoir accès à des mécanismes de règlement des litiges et de réparation justes, aisés, rapides, efficaces et peu coûteux, y compris, quand cela est possible, à des services alternatifs de règlement des litiges.
- La mise en place d'organismes indépendants de règlement des litiges traitant des questions de services de communication devrait être encouragée.
- Les organisations volontaires de défense des consommateurs dont les fonctions pourraient porter sur l'assistance des consommateurs dans le règlement des litiges, pourraient être encouragées.
- Le rôle des instances de régulation dans le règlement des litiges devrait être explicite. Les fonctions des autorités de régulations doivent faire l'objet d'une large publicité.

Les nouveaux services de communication se sont également traduits par des risques accrus pour les consommateurs en termes de vie privée et de sécurité dans l'utilisation des réseaux et services. Les consommateurs doivent être conscients de ces risques et des mesures qui peuvent être à leur disposition pour se protéger.

Les prestataires de services de communication et les pouvoirs publics devraient informer les consommateurs des risques potentiels pour leur sécurité et leur vie privée auxquels ils pourraient être exposés lorsqu'ils utilisent des réseaux et services de communication, ainsi que des mesures disponibles qu'ils peuvent utiliser pour limiter ces risques.

- Les prestataires de services de communication devraient mettre en place des politiques et mesures de sécurité des données afin de prévenir les transactions non autorisées et les compromissions de données.
- Des mesures et des fonctions intégrées de sécurité devraient être développées.