



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
19 avril 2024
Français
Original : anglais

**Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la protection du consommateur**

Huitième session

Genève, 1^{er} et 2 juillet 2024

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Le renforcement du mouvement des consommateurs : comment faciliter la création de groupes de consommateurs indépendants

Résumé

Dès sa première session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur a insisté sur la nécessité d'associer les parties prenantes à la mise en œuvre des politiques de protection du consommateur. Les associations de consommateurs jouent un rôle crucial en éduquant, en informant, en conseillant et en défendant les consommateurs, en représentant leurs intérêts, en fournissant des biens et des services essentiels et en contribuant à la surveillance des marchés. Le présent document rend compte de l'évolution des groupes de consommateurs, décrit leurs attributions et fonctions, met en évidence les obstacles à leur développement et expose leur rôle dans la coopération régionale et internationale. Il se clôt sur des recommandations à l'intention des décideurs et sur une liste des questions qui pourraient être examinées pendant la session.



I. Introduction

1. Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (ci-après les « Principes directeurs ») ont notamment pour objectif de « [f]aciliter la constitution d'associations de défense des consommateurs indépendantes¹ ». Ils considèrent comme un besoin légitime la « [l]iberté de constituer des associations ou des organismes de défense des consommateurs et autres et la possibilité, pour ces associations et autres organismes, de faire valoir leurs vues dans le cadre des processus de prise de décisions les concernant ».

2. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne pourra pas être mené à bien sans les acteurs de la protection du consommateur². Au cours du Forum de la société civile qui s'est tenu en amont de la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en octobre 2021, les représentants des organisations participantes ont pu débattre et échanger des points de vue sur les thèmes de la Conférence jusqu'à former un consensus et parachever une déclaration de la société civile, qui a été soumise à la Conférence³. Ils ont notamment estimé que les politiques de protection du consommateur devaient être inclusives, ainsi que le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur l'avait déjà affirmé à sa première session⁴.

3. Les consommateurs forment un groupe géographiquement hétérogène et ne disposent pas des mêmes ressources ni des mêmes connaissances techniques que les entreprises auxquelles ils font face. Ce n'est qu'en se constituant en organisations qu'ils peuvent se faire entendre des décideurs. De fait, les groupes et associations de consommateurs jouent un rôle essentiel en s'assurant de l'équité des conditions du marché non seulement pour les consommateurs, mais pour l'État et les entreprises⁵.

4. Compte tenu de ce qui précède, à sa septième session, le Groupe intergouvernemental d'experts a demandé au secrétariat de la CNUCED d'élaborer des rapports et des études sur le renforcement du mouvement des consommateurs et les moyens de faciliter la création de groupes de consommateurs indépendants, qui lui serviraient de documents de travail à sa huitième session⁶. Le secrétariat a diffusé un questionnaire, auquel ont répondu 23 États membres, 1 organisation intergouvernementale, 2 organisations non gouvernementales et 2 experts⁷. Parallèlement, Consumers International, la fédération mondiale des groupes de consommateurs, a mené une enquête analogue et reçu 36 réponses à son propre questionnaire. Elle a communiqué les résultats de son enquête à la CNUCED, qui les a utilisés aux fins du présent document. En outre, en marge du congrès mondial de Consumers International, qui s'est tenu à Nairobi, le secrétariat de la CNUCED a organisé une manifestation sur le même sujet qui lui a permis de recueillir les opinions de groupes de consommateurs du monde entier, lesquelles sont aussi venues enrichir la présente note⁸.

¹ [A/RES/70/186](#), annexe, par. 1 e).

² [A/RES/70/1](#).

³ [TD/524](#).

⁴ [TD/B/C.I/CPLP/4](#).

⁵ Les groupes de consommateurs sont un moyen pour les consommateurs de s'organiser et de mettre en commun des ressources pour mieux défendre leurs intérêts économiques. Les associations de consommateurs sont des organisations non gouvernementales de la société civile qui représentent les intérêts des consommateurs et défendent les droits des consommateurs. Dans la pratique, la différence entre ces deux types d'entités reste floue et, le plus souvent, ne prête pas à conséquence. Les expressions « groupe de consommateurs » et « associations de consommateurs » sont employées indifféremment dans le présent document.

⁶ [TD/B/C.I/CPLP/37](#), chap. I.

⁷ Afrique du Sud, Allemagne, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Brésil, Chili, Espagne, El Salvador, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, Royaume des Pays-Bas, Serbie, Seychelles, Tchéquie, Thaïlande et États-Unis d'Amérique ; Commission économique eurasiatique de l'Union économique eurasiatique ; Consumers International et Mumbai Grahak Panchayat (Inde) ; experts d'Amérique du Sud.

⁸ Voir <https://unctad.org/meeting/consumers-international-global-congress-unctad-side-event-enhancing-consumer-movement>.

5. Le présent document rend compte de l'évolution des groupes de consommateurs, décrit leurs attributions et fonctions ainsi que leurs caractéristiques communes, met en évidence les obstacles à leur développement et montre leur rôle dans la coopération régionale et internationale. Il se clôt sur des recommandations à l'intention des décideurs et sur une liste des questions qui pourraient être examinées.

II. Évolution des groupes de consommateurs

6. Il y a toujours eu des manifestations spontanées de consommateurs lorsque l'alimentation était en jeu⁹. En distinguant les producteurs et les consommateurs, l'industrialisation a donné du corps à la notion de « droits du consommateur ». Dans les premières années, le mouvement des consommateurs pris la forme de magasins coopératifs, en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Peu après, l'Inde et le Japon ont institué le modèle coopératif, même si l'existence d'institutions financières coopératives avait été constatée dès le XIII^e siècle¹⁰.

7. Dans le courant du XIX^e siècle, biens et services sont devenus accessibles à un plus grand nombre de consommateurs, qui ont commencé à se constituer en ligues nationales, en Europe et en Amérique du Nord¹¹. Créé aux États-Unis en 1928, l'Union des consommateurs a été la première association de consommateurs de l'ère moderne. Sa principale activité consistait à mettre des produits de consommation au banc d'essai. Son modèle de financement, par la vente de publications exemptes de publicités, offrait une garantie d'indépendance et de bonne réputation et était rentable, si bien qu'il a essaimé dans d'autres pays, dont la Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Royaume-Uni. À son apogée, le magazine britannique *Which ?* comptait un million d'abonnés¹². Dans d'autres pays européens, comme en Autriche, en Norvège et en Suède, les associations de consommateurs étaient financées par des cotisations et des subventions publiques¹³. En 1967, l'Association indienne des consommateurs a été créée à Delhi avec l'aide de l'État. En 1966, la Société indienne de conseil aux consommateurs a été créée à Mumbai. Elle était chargée de tester des produits alimentaires et de renseigner sur leur qualité ainsi que de rendre compte du traitement des plaintes des consommateurs¹⁴. En vue de mutualiser les ressources, l'International Consumer Research and Testing a été créé en 1990. Il s'agit d'un consortium composé d'une trentaine d'organisations de consommateurs du monde entier, qui réalisent conjointement des tests et des études sur des biens de consommation et des services aux consommateurs¹⁵.

8. Dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, les coûts des essais de produits rendaient difficiles le lancement et la publication régulière de magazines pour consommateurs, même dans de grandes puissances économiques comme la Fédération de Russie. Avant l'avènement de l'économie de marché dans cette région, les associations de consommateurs tiraient souvent leur légitimité de « clubs » locaux, parfois organisés autour d'associations d'économie domestique, ce qui leur permettait d'être en contact direct avec la population¹⁶.

9. L'expansion mondiale du « mouvement » des consommateurs tend à se confondre avec celle de Consumers International¹⁷. En 1960, Consumers International est créée par les

⁹ CNUCED, 2017, *Manuel sur la protection du consommateur*, UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1 (publication des Nations Unies, Genève), p. 24.

¹⁰ Trentmann F., 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, Allen Lane, Londres.

¹¹ Hilton M., 2008, « The death of consumer society », dans *Transactions of the Royal Historical Society*, sixième série, vol. 18, p. 213.

¹² CNUCED, 2020, *Report on Consumer Associations*, UNCTAD/DITC/CLP/2019/2 (publication des Nations Unies, Genève), p. 3.

¹³ Ibid.

¹⁴ Gupta M., 2018, « Chronological progression of consumerism as a movement », *International Journal of Research in Social Sciences*, p. 1218.

¹⁵ Voir <https://www.international-testing.org/>.

¹⁶ CNUCED, 2017, p. 24.

¹⁷ Voir <https://www.consumersinternational.org/who-we-are/>.

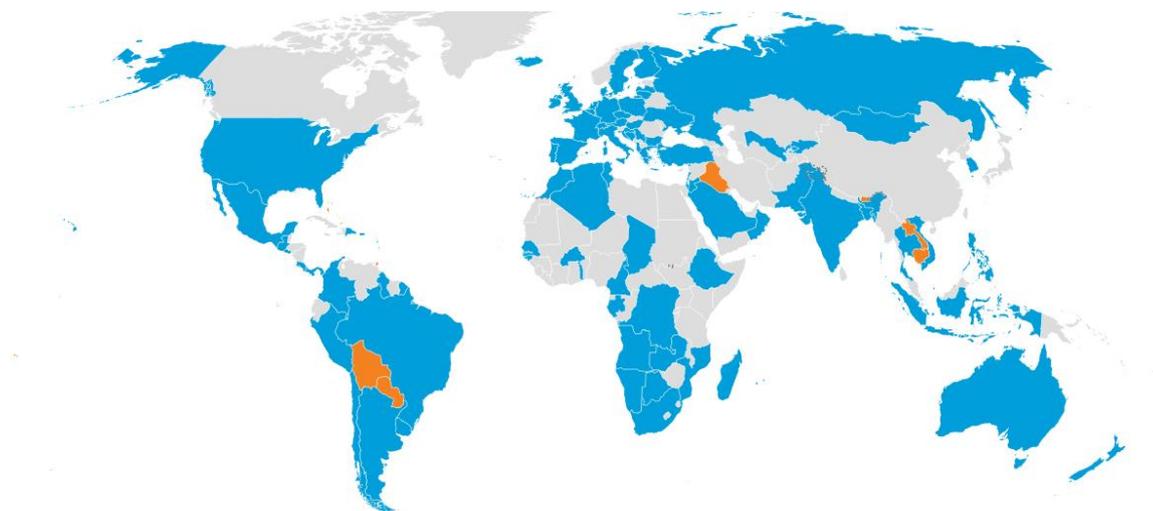
associations nationales de consommateurs de l'Australie, de la Belgique, du Royaume des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis. Elle compte d'abord 16 pays membres. Dans les années 1980, elle en a plus de 50. À la fin du XX^e siècle, des associations de consommateurs font leur apparition en Asie, en Afrique et en Amérique latine. En 2000, Consumers International réunit 225 associations de 115 pays. Ces chiffres ont peu évolué depuis.

10. Avec le développement de l'industrialisation dans les années 1970, 1980 et 1990, des associations de consommateurs sont apparues en Afrique, en Asie et en Amérique latine. L'Organisation des consommateurs du Kenya, le Conseil des consommateurs du Zimbabwe, la Ligue des ménagères d'Afrique du Sud et l'Institut pour la protection des consommateurs de l'Île Maurice ont été créés à la fin des années 1970¹⁸. Au Brésil, l'Institut national pour la protection des consommateurs a été créé en 1987, à la suite de la constitution de divers groupes de consommateurs dans le pays¹⁹. En Inde, le mouvement des consommateurs, déjà dynamique, a été renforcé par l'adoption de la première loi sur la protection du consommateur, en 1986.

11. Selon les informations les plus récentes reçues pour la Carte mondiale de la protection du consommateur de la CNUCED, 90 pays ont des associations de consommateurs (fig. 1). Par exemple, l'Afrique du Sud en a signalé 211, le Pérou 103, l'Allemagne 70, l'Argentine 46, la Tchéquie 6, et l'Irlande 1. En Inde, il existe actuellement plus de 600 groupes de consommateurs²⁰. Dans certains pays, il n'existe pas de relation organique entre l'État et les groupes de consommateurs. Dans d'autres pays, les associations de consommateurs peuvent dépendre de l'État²¹.

Figure 1

Pays ayant des organisations non gouvernementales de protection du consommateur et des associations de consommateurs*



* Les frontières et les appellations figurant sur la carte n'impliquent aucune approbation officielle de la part de l'Organisation des Nations Unies.

Source : CNUCED, Carte mondiale de la protection du consommateur, disponible à l'adresse <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map> (consultée en février 2024).

Note : Le bleu signifie « Oui » (90 pays), l'orange « Non » (12 pays) ; le gris clair signale l'absence de données.

¹⁸ Gwitira J. C., 1997, « African consumer movement » dans Brobeck S., dir. publ., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (Californie), États-Unis, p. 11 à 19.

¹⁹ Voir <https://idec.org.br/>.

²⁰ Singh G., 1997, « Indian Consumer Movement » dans Brobeck S., dir. publ., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (Californie), États-Unis, p. 312 à 316.

²¹ CNUCED, 2017, p. 24.

III. Attributions et fonctions des groupes de consommateurs

12. Selon les Principes directeurs, les groupes de consommateurs font autorité pour représenter les consommateurs et faire entendre leurs préoccupations. Qu'ils soient les partenaires fiables des pouvoirs publics dans l'élaboration et l'application des politiques ou les alliés dignes de confiance de personnes défavorisées, ils jouent un rôle déterminant dans le bien-être de tous les consommateurs. Les Principes directeurs font de l'établissement de groupes de consommateurs un objectif et de la liberté de les constituer un besoin légitime pour les consommateurs. Ils supposent que les États Membres encouragent les groupes de consommateurs à surveiller les pratiques préjudiciables (par. 21), fassent en sorte que les groupes de consommateurs soient associés à la lutte contre toute publicité ou autre technique commerciale véhiculant des affirmations ou informations environnementales trompeuses (par. 30) et coopèrent avec les groupes de consommateurs et les entreprises pour la formulation de codes sur la promotion des ventes et autres pratiques commerciales (par. 31). En ce qui concerne la résolution des litiges et les moyens de réparation, les groupes de consommateurs sont invités à faire mieux connaître aux consommateurs les moyens d'éviter les litiges, les mécanismes de résolution des litiges et de réparation à leur disposition et les instances devant lesquelles ils peuvent porter plainte (par. 41).

13. Selon les Principes directeurs, les groupes de consommateurs et les autres organisations pertinentes de la société civile peuvent participer à l'éducation des consommateurs de diverses manières, par exemple par la voie de programmes d'information sur l'impact environnemental des habitudes de consommation (par. 42 et 45). La participation de la communauté, y compris des groupes de la société civile qui défendent les intérêts des consommateurs, a son importance, comme il ressort du paragraphe 72, sur l'eau, et du paragraphe 76, sur l'énergie (chap. V, sect. K « Mesures applicables à des secteurs particuliers »). Au chapitre VI (« Coopération internationale »), les États Membres sont invités à faciliter la coopération entre les groupes de consommateurs et les autres organisations de la société civile concernées, notamment en matière de consommation durable (par. 92).

14. S'ils ne les mentionnent que sporadiquement, les Principes directeurs présentent les groupes de consommateurs comme ayant des activités qui ne font pas doublon avec celles des pouvoirs publics, mais les complètent de manière essentielle afin que les marchés soient équitables et inclusifs et que les droits des consommateurs soient respectés et défendus. L'État est associé à l'intérêt général, les entreprises au profit, tandis que les groupes de consommateurs représentent les intérêts réels des consommateurs, car, lorsque l'État doit concilier des intérêts opposés, il importe que les consommateurs puissent faire entendre leur voix et empêcher que la décision qui sera prise penche en leur défaveur.

15. Le partage des responsabilités entre l'État et les groupes de consommateurs n'est pas en contradiction avec le principe de subsidiarité, appliqué dans certains pays comme l'Allemagne et suivant lequel les mesures doivent être prises au plus près du consommateur²². Autrement dit, l'État doit s'abstenir d'agir à moins qu'il ne soit plus efficace que les associations de consommateurs dans une situation donnée. Le principe de subsidiarité est un bon moyen de régir la relation entre l'État et les groupes de consommateurs.

16. Les fonctions des groupes de consommateurs ont été définies dans le *Manuel sur la protection du consommateur* et le *Report on Consumer Associations* (Rapport sur les associations de consommateurs), publiés par la CNUCED, et sont résumées ci-après²³.

A. Fonctions des groupes de consommateurs

a) Représenter les intérêts des consommateurs

17. Une bonne régulation des marchés suppose des processus inclusifs et transparents qui tiennent compte des intérêts des consommateurs. Autrement dit, l'État et les organismes de

²² Contribution de l'Allemagne.

²³ CNUCED, 2017, p. 24, et CNUCED, 2020, p. 3.

régulation sectorielle doivent s'entretenir régulièrement avec les groupes de consommateurs et les représentants d'autres parties prenantes, dans le cadre de consultations formelles et informelles, afin d'améliorer les dispositifs législatifs, réglementaires et institutionnels. Les consultations formelles sont un bon moyen pour l'État et les organismes de régulation sectorielle de recueillir les avis et les propositions des groupes de consommateurs en vue de l'élaboration et de l'application de politiques. L'organisation chaque année de réunions faisant intervenir le plus grand nombre possible de groupes de consommateurs est aussi un bon moyen pour l'État de recenser les questions qui préoccupent les consommateurs et de maintenir le dialogue.

18. L'on peut mentionner le Congrès national des consommateurs (Australie)²⁴, le Comité consultatif des consommateurs (Tchéquie)²⁵, le Conseil national de la consommation (France)²⁶, le Conseil national des consommateurs et des usagers (Italie)²⁷, le Système national de protection globale du consommateur (Pérou), qui est bien établi, et le Congrès national des consommateurs (Pérou), plus récent²⁸. Au Brésil, les associations de consommateurs participent au système national de protection du consommateur, aux côtés des autorités fédérales, régionales et municipales compétentes, de la police et du ministère public, sous la coordination du Service national au consommateur²⁹. Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres a élaboré un ensemble d'instruments à l'intention des autorités de surveillance des marchés des services financiers. Il donne notamment des conseils sur la manière de constituer des groupes consultatifs de consommateurs au niveau national, lesquels peuvent être appliqués à d'autres secteurs³⁰.

b) Éduquer et informer les consommateurs

19. D'après les réponses au questionnaire du secrétariat de la CNUCED, les groupes de consommateurs sont bien placés pour remplir une fonction éducative et informative. Grâce à l'étendue de leurs réseaux et à leur proximité avec la population, ils sont capables d'adapter leurs campagnes de sensibilisation aux besoins du public cible. Pour atteindre les consommateurs, ils se servent de tous les moyens à leur disposition, à savoir :

- a) Des activités de sensibilisation, notamment des conférences, des mini-ateliers, des programmes nationaux annuels destinés à la jeunesse, des concours et des projets locaux ;
- b) Des campagnes dans les médias sociaux, pour un contact direct avec les consommateurs, une large diffusion des informations et des effets multiplicateurs ;
- c) Des publications, des enquêtes et des sondages, sous la forme de publiereportages, de dépliants, de manuels, de guides et de programmes scolaires ;
- d) Des documents d'information, des bulletins d'information ou des conférences de presse ;
- e) Des essais et des rapports d'essais.

20. La fonction éducative et informative des groupes de consommateurs est l'une des plus courantes. Elle a été mentionnée par toutes les entités qui ont répondu au questionnaire de la CNUCED. Quatre exemples, issus de régions différentes, sont présentés ci-après. En 2019, l'Association des consommateurs de Singapour a lancé une application, « Price Kaki », qui

²⁴ Organisé par la Commission australienne de la concurrence et de la consommation ; voir www.accc.gov.au/about-us/conferences-events/national-consumer-congress.

²⁵ Tchéquie, réponse au questionnaire de la CNUCED.

²⁶ Voir <https://www.economie.gouv.fr/cnc>.

²⁷ Italie, Ministère du développement économique ; voir <https://www.mimit.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/associazioni-dei-consumatori/cncu>.

²⁸ Autorité péruvienne de protection du consommateur, <https://www.gob.pe/indecopi> ; voir aussi <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/860630-el-indecopi-organizo-el-i-congreso-nacional-de-consumo-dirigido-a-capacitar-a-las-asociaciones-de-consumidores-en-el-pais>.

²⁹ Voir <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor>.

³⁰ Izaguirre J. C., Dias D., Duflos E., Brix Newbury L., Tomolova O. et Valenzuela M., 2022-2023, « Tool 9: Consumer advisory panels » dans *Market Monitoring for Financial Consumer Protection*, Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, Washington.

permet aux consommateurs de comparer les prix de détail des produits d'épicerie, des articles ménagers et des plats préparés. Grâce à un mécanisme de production participative, les utilisateurs enregistrés peuvent suivre l'évolution des prix de produits courants, tels que les nouilles instantanées et le café instantané, et mieux décider de leurs achats, même s'ils manquent de temps ou ne connaissent pas les prix du marché. L'application « Price Kaki » fonctionne aussi pour les prix des combustibles. Elle complète les mesures prises par les pouvoirs publics, comme la publication récente de principes directeurs pour la transparence des prix par la Commission singapourienne de la concurrence et de la protection du consommateur³¹.

21. Au Chili, depuis 2014, l'association de jeunes consommateurs FOJUCC héberge un centre de ressources pédagogiques sur la consommation responsable, qui comprend une bibliothèque publique et un espace de cotravail et propose des ateliers, des cours et du matériel pédagogique³². En Espagne, la Confédération nationale des coopératives de consommateurs et d'usagers et les pouvoirs publics ont mis en place une école de la consommation circulaire, qui vise à promouvoir des modes de consommation responsables en éduquant et en informant les consommateurs, en particulier les jeunes³³. Au Zimbabwe, le Conseil des consommateurs éduque les consommateurs par la voie de conférences, d'articles de presse et de notices sur divers sujets d'actualité en lien avec la consommation. Il diffuse également des avertissements dans la presse écrite et électronique et grâce à des outils de service client (*focus desks*), des groupes de discussion, des ateliers et des séminaires, afin que les consommateurs puissent décider en toute connaissance de cause³⁴.

c) Conseiller et défendre les consommateurs

22. Pour la majorité des gens, les associations de consommateurs sont le premier interlocuteur en cas de litige avec une entreprise. De fait, elles comptent généralement la fourniture de conseils juridiques parmi leurs fonctions essentielles. En Pologne, elles ont mis en place une ligne d'assistance juridique gratuite par téléphone. Au Pérou, l'Association nationale des consommateurs et des usagers fournit une assistance, renseigne sur les moyens de réparation et représente les consommateurs devant les instances compétentes³⁵.

23. Dans de plus en plus de pays, les associations de consommateurs obtiennent qualité pour défendre les consommateurs, à titre individuel, ou plus souvent, à titre collectif, devant les organes juridictionnels. Leur droit d'intenter une action en dommages-intérêts au nom des consommateurs est pour ceux-ci une garantie d'accès à la justice³⁶. Dans le cadre des examens collégiaux volontaires du droit et de la politique de la protection du consommateur, la CNUCED a toujours recommandé aux États membres d'accorder aux associations de consommateurs le droit d'intervenir en justice pour le compte des consommateurs³⁷. En marge du Congrès mondial 2023 organisé par Consumers International³⁸, l'association néerlandaise Consumentenbond a organisé un atelier sur les actions de groupe à l'intention d'autres associations de consommateurs (voir encadré 1).

³¹ Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), 2022, *ASEAN Guidelines on Consumer Associations*, Jakarta, p. 19.

³² Voir <https://fojucc.cl/crecore/>.

³³ Voir <https://escuelaconsumocircular.es/>.

³⁴ Voir <https://www.ccz.org.zw/consumer-education/>.

³⁵ Voir <https://www.aspec.org.pe/%C3%A1reas-de-trabajo>.

³⁶ TD/B/C.I/CPLP/11, par. 15 à 20.

³⁷ UNCTAD/DITC/CPLP/2018/1, p. 23 ; UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, p. 14 et 17 ;

UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 p. 46 et 50.

³⁸ Voir <https://www.consumersinternational.org/consumers-international-global-congress-2023/>

Encadré 1

Ce que les associations de consommateurs doivent faire et ne doivent pas faire lorsqu'elles engagent une action de groupe**Ce qu'il faut faire**

1. Commencer par un exposé court et convaincant : pourquoi la question est-elle importante pour les consommateurs et pour l'association ?
2. Connaître sa place : recenser toutes les parties prenantes pour déterminer sa capacité d'influence.
3. Agir sur plusieurs plans : ne pas se limiter aux actions de groupe, faire pression sur les responsables politiques et les organismes de régulation, faire évoluer les politiques s'il y a lieu.
4. Mobiliser le plus grand nombre de consommateurs possible et asseoir son influence sur les autres mécanismes de traitement des plaintes, sur la partie opposée et devant les tribunaux.
5. Serrer les rangs : s'assurer du soutien de l'association dans son ensemble et de sa direction.

Ce qu'il ne faut pas faire

1. Ne pas se précipiter : prendre le temps nécessaire afin d'obtenir les meilleurs résultats pour les consommateurs et pour l'association.
2. Ne pas faire cavalier seul : si les compétences font défaut en interne, chercher à former des partenariats avec des cabinets juridiques, des administrateurs de sinistres et des bailleurs de fonds.
3. Ne pas se ruiner dans les actions de groupe : couvrir son risque financier en travaillant selon le principe « pas de remède, pas de paiement » (*no cure, no pay*) et/ou en faisant appel à un tiers pour financer la procédure de litige.
4. Ne pas se rendre dépendant : s'occuper soi-même de la campagne de recrutement, affirmer son influence stratégique.
5. Ne pas agir en coulisse, mais être visible, faire de la publicité pour sa campagne de recrutement, devenir un meneur et non un suiveur.

Source : Consumentenbond, [atelier sur les actions de groupe pour des associations de consommateurs soucieuses de durabilité](#), Congrès mondial de Consumers International, 7 décembre 2023.

24. Depuis une date plus récente, les associations de consommateurs qui satisfont aux critères qualitatifs de respect des droits des consommateurs et des droits de la défense³⁹ peuvent également proposer aux consommateurs des modes alternatifs ou extrajudiciaires de résolution des litiges, tels que la conciliation et la médiation⁴⁰. Par exemple, en 1996, la Fondation pour les consommateurs de Thaïlande s'est dotée d'un centre de traitement des plaintes et d'assistance juridique, qui reçoit les plaintes des consommateurs et assure la médiation avec les entreprises ou engage une procédure judiciaire lorsque la médiation n'a pas abouti. Au cours de la seule année 2021, elle s'est occupée de 3 321 dossiers⁴¹. Au Portugal, plusieurs fournisseurs agréés de services de règlement extrajudiciaire des litiges de

³⁹ Des critères de qualité permettant d'évaluer et de réglementer les mécanismes de règlement des litiges et de réparation en matière de consommation sont proposés dans le document [TD/B/C.I/CPLP/11](#), par. 43.

⁴⁰ [TD/B/C.I/CPLP/11](#), par. 24.

⁴¹ [UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1](#), p. 37 et 38.

consommation⁴² comptent parmi leurs membres fondateurs l'Association portugaise pour la protection des consommateurs, la plus ancienne des associations de consommateurs du pays⁴³.

25. Les associations de consommateurs conseillent également sur les biens et les services, ce qui est particulièrement important s'agissant des services financiers. En 2023, le Brésil a annoncé un investissement de 20 millions de reais (4 millions de dollars des États-Unis), qui doit aider à financer les services consultatifs aux personnes surendettées fournis par les groupes de consommateurs⁴⁴.

26. Les États-Unis invitent les groupes de consommateurs à utiliser la plateforme mise en place par le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs pour signaler les plaintes de consommateurs et mettre au jour des escroqueries internationales⁴⁵. Les groupes de consommateurs contribuent à la promotion de la plateforme en faisant figurer un lien qui renvoie à celle-ci sur leurs sites Web.

d) Fournir des biens et des services essentiels

27. Selon les Principes directeurs, les États membres sont invités à « [p]romouvoir la création de coopératives de consommateurs et des activités commerciales connexes, ainsi que la diffusion de renseignements à leur sujet, en particulier dans les zones rurales ». Les groupes de consommateurs assument cette fonction, en particulier dans les pays en développement (voir encadré 2).

Encadré 2

L'exemple de Mumbai Grahak Panchayat en Inde

En Inde, Mumbai Grahak Panchayat est la plus grande organisation bénévole de consommateurs enregistrée, avec plus de 30 000 familles membres dans l'État de Maharashtra et un siège à Mumbai. Elle a commencé ses activités il y a 49 ans et compte actuellement plus de 3 500 bénévoles actifs. Elle est autonome financièrement et ne bénéficie d'aucune aide publique ni d'aucune forme de financement de la part d'un bailleur de fonds national ou étranger.

Elle encourage la formation de groupes de consommateurs, composés d'au moins 11 familles et fonctionnant sur le principe de l'entraide, qui achètent en gros les produits alimentaires destinés à la consommation mensuelle de leurs membres. Il existe actuellement 2 800 de ces groupes de consommateurs, qui représentent plus de 30 000 personnes. Chaque mois, Mumbai Grahak Panchayat fournit une centaine de produits de première nécessité à ses membres suivant le principe « pas de perte, pas de profit ». Les achats directs et collectifs de produits alimentaires permettent de réaliser jusqu'à 25 % d'économies. Mumbai Grahak Panchayat fournit des produits de base tels que du riz, du sucre et du blé, qui sont conditionnés dans des sacs en tissu destinés à être retournés et réutilisés afin de réduire la consommation de matières plastiques.

Source : Mumbai Grahak Panchayat (Inde), réponse au questionnaire de la CNUCED.

e) Surveiller les marchés

28. Les associations de consommateurs sont au fait de la réalité des marchés et sont donc bien placées pour participer à leur surveillance et dénoncer les pratiques commerciales déloyales auprès des organismes publics compétents. Dans certains pays, comme la Pologne et les États-Unis, les groupes de consommateurs testent les produits et, par les informations ainsi obtenues, peuvent aider à vérifier que ceux-ci sont sans danger⁴⁶. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, les associations de consommateurs peuvent contribuer à l'application

⁴² Direction générale de la consommation, Portugal, <https://www.consumidor.gov.pt/>.

⁴³ Voir <https://deco.pt/>.

⁴⁴ Contribution du Brésil.

⁴⁵ Voir <https://econsumer.gov> et <https://icpen.org/protecting-consumers-worldwide>.

⁴⁶ Pologne et États-Unis, réponses au questionnaire de la CNUCED.

des lois sur la protection du consommateur en saisissant la justice, sous réserve de satisfaire aux conditions légales⁴⁷.

29. Lorsque leur participation directe n'est pas possible, les groupes de consommateurs peuvent jouer le rôle de lanceurs d'alertes et dénoncer les problèmes rencontrés par les consommateurs, ce qui est particulièrement important dans les pays où il n'existe pas d'organismes publics de protection du consommateur.

B. Caractéristiques des groupes de consommateurs indépendants

30. Les groupes de consommateurs, pour être définis comme tels, doivent satisfaire à deux critères : l'indépendance et la représentativité.

a) Indépendance

31. En leur qualité de représentants des consommateurs, les groupes de consommateurs doivent être indépendants des entreprises et des partis politiques. Ce devoir d'indépendance est inscrit à l'article 12 des statuts de Consumers International. S'ils ne sont pas indépendants, les groupes de consommateurs ne peuvent pas être considérés comme crédibles dans l'exercice de leurs fonctions et ne sont généralement pas considérés comme des groupes de consommateurs par l'État. La plupart des groupes de consommateurs qui ont participé à l'enquête menée par Consumers International ont dit être indépendants de l'État (voir tableau). Dans certains pays, les groupes de consommateurs dépendent des pouvoirs publics et ne sont pas soumis à une obligation d'indépendance.

Tableau 1

Réponses à la question : Quel est le degré d'indépendance des groupes de consommateurs dans votre pays ?

Réponse	Nombre de pays
Indépendant de l'État	31
Dépendant de l'État, à un certain degré	7
Entièrement financé par l'État	1
Mémorandum d'accord avec l'État	5
Partiellement financé par l'État	12
Financé par les consommateurs	11
Financé par d'autres sources (entreprises ou fondations philanthropiques)	16
Aucun accord officiel avec l'État	9
Reconnaissance limitée ou absence de reconnaissance par l'État	5

Source : Consumers International, enquête 2024.

b) Représentativité

32. Pour être consultés et participer à la prise de décisions, les groupes de consommateurs doivent être considérés comme les représentants légitimes des consommateurs. L'un des déterminants de leur légitimité est le nombre de leurs membres. Cependant, le recensement des membres peut se révéler difficile dans les pays où les groupes de consommateurs sont nombreux. Comme le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres l'a fait observer, la qualité de membre est acquise de différentes manières selon les groupes de consommateurs, ce peut être par candidature spontanée et manifestation d'intérêt ou par invitation à une procédure de sélection interne. Quelle que soit la méthode retenue, les critères d'adhésion doivent être transparents, objectifs et suffisamment souples pour qu'un équilibre soit trouvé au regard des

⁴⁷ Allemagne, réponse au questionnaire de la CNUCED.

connaissances théoriques et pratiques des membres et de leur représentativité, notamment par sexe et situation géographique⁴⁸.

33. Les consommateurs ont des intérêts différents et parfois contradictoires. Ils doivent donc être considérés dans leur diversité, en fonction du lieu de résidence, du niveau de revenu, de la profession, de l'éducation, du sexe et de l'âge. Ce point est important aux fins de la représentativité des groupes de consommateurs. En outre, des mesures spécifiques doivent être prises pour que les consommateurs vulnérables et défavorisés soient représentés. Par exemple, lors d'une consultation publique au sujet de secteurs réglementés, des tensions peuvent naître entre les ménages qui sont raccordés aux réseaux d'électricité et d'eau et bénéficient de tarifs plus bas et les ménages qui ne sont pas encore raccordés et pour lesquels les frais de raccordement sont une réelle source d'inquiétude. Dans ce contexte, il se peut que les intérêts des personnes qui ne sont toujours pas raccordées aux réseaux d'électricité et d'eau (« non consommateurs ») ne soient pas pris en considération, tandis que les intérêts des consommateurs effectifs seront satisfaits.

34. Un autre déterminant de la légitimité des groupes de consommateurs tient à leurs compétences et à la qualité de leur travail. Par leur horizontalité, les politiques de protection du consommateur supposent que les groupes de consommateurs disposent de connaissances spécialisées pour comprendre les enjeux et proposer des solutions viables.

35. Enfin, pour être considérés comme représentatifs, les groupes de consommateurs doivent souvent satisfaire à des dispositions législatives et réglementaires. Par exemple, ils peuvent être tenus de s'inscrire sur un registre national dans un délai donné à compter de leur création, de disposer d'organes officiels et de communiquer des informations. À titre d'exemple, les conditions à respecter en France sont exposées dans l'encadré 3.

Encadré 3

Conditions d'agrément des associations de consommateurs en France

En France, pour être agréée par les pouvoirs publics, une association de consommateurs doit remplir les trois conditions suivantes :

- Elle existe depuis un an à la date de la demande d'agrément.
- Elle peut apporter la preuve qu'au cours de sa première année d'existence, elle a défendu activement les intérêts des consommateurs, par la production et la distribution de publications, l'organisation de réunions d'information ou encore un accueil de permanence.
- À la date de sa demande d'agrément, elle compte au moins 10 000 membres cotisants, s'il s'agit d'une association nationale, ou un nombre de membres cotisants considéré comme représentatif s'il s'agit d'une association locale, départementale ou régionale.

Source : Voir <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1126#:~:text=L'agr%C3%A9ment%20est%20accord%C3%A9%20%C3%A0,d'une%20ann%C3%A9e%20d'existence.>

C. Obstacles au développement des groupes de consommateurs

36. En ce qui concerne le développement des groupes de consommateurs, les obstacles que les pouvoirs publics rencontrent sont les mêmes qu'avec les organisations non gouvernementales d'une manière générale. Ces obstacles font pendant aux caractéristiques précitées et sont catégorisés ci-après.

a) Coopération stratégique

37. Il est difficile pour les groupes de consommateurs de prendre leur essor sans un quelconque appui des pouvoirs publics. Leur devoir d'indépendance à l'égard des entreprises et des représentants politiques exclut toute possibilité d'incitation financière. La définition de modèles d'activité viables et la professionnalisation du personnel sont pour eux

⁴⁸ Izaguirre J. D. *et al.*, 2022-2023

problématiques. Au vu des réponses fournies à l'enquête de Consumers International, obtenir le soutien des pouvoirs publics et engager le dialogue avec l'État sont parmi les principales difficultés que les groupes de consommateurs rencontrent.

38. Il faudrait commencer par établir, idéalement dans la loi, que les groupes de consommateurs doivent être entendus dans les processus participatifs qui les concernent. Autrement dit, les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les groupes de consommateurs soient consultés régulièrement et considérés comme des parties prenantes à l'élaboration des politiques. Cette coopération stratégique supposera de dresser avec exactitude l'inventaire national des groupes de consommateurs et permettra aux pouvoirs publics et aux groupes de consommateurs d'évaluer les besoins. À des fins de cohérence, les autorités de protection du consommateur devraient coopérer entre elles. En outre, elles pourraient conclure avec des groupes de consommateurs des protocoles d'accord, dans lesquels les obligations de chaque partie seraient définies. L'Union économique eurasiatique tient actuellement des consultations au sujet d'un projet de recommandation sur la participation des associations de consommateurs à l'élaboration des politiques de protection du consommateur, attendu pour 2024⁴⁹.

b) Professionnalisation du personnel

39. Les associations de consommateurs doivent beaucoup au dynamisme de personnes soucieuses d'améliorer le bien-être de leurs concitoyens. Nombreux sont ceux qui sont prêts à donner de leur temps et de leur énergie sans contrepartie financière. De fait, le bénévolat est à la base du mouvement des consommateurs. C'est l'un des points forts des associations de consommateurs et il convient de le promouvoir. Cependant, le bénévolat est, par définition, un facteur d'instabilité, car il est fonction de la disponibilité des gens et n'est pas adapté pour des activités à moyen et long terme. Il convient donc d'encourager la professionnalisation du personnel des associations de consommateurs⁵⁰. Depuis 2016, le Pérou met en œuvre un programme à cette fin⁵¹.

40. Les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales peuvent faciliter la création de programmes de formation à l'intention des groupes de consommateurs, lesquels porteraient à la fois sur les questions de fond (législation, réglementation et jurisprudence) et sur les questions de gestion (élaboration d'un plan d'activité, communication et collecte de fonds) que posent le bon fonctionnement d'une association de consommateurs. L'école argentine d'éducation du consommateur propose une formation en ligne gratuite, qui est également destinée aux groupes de consommateurs⁵².

c) Financement

41. Au vu de l'enquête menée par Consumers International, parvenir à la viabilité financière est la principale difficulté. Le financement des associations de consommateurs est une question complexe et à laquelle aucune réponse n'a été apportée dans la plupart des pays. Idéalement, ces associations devraient être financièrement indépendantes des pouvoirs publics et des entreprises pour préserver leur crédibilité. Or, cela est difficile lorsqu'elles comptent peu de membres et peinent à appliquer un modèle d'activité durable. Certaines associations de consommateurs ont acquis leur indépendance financière en imposant un système de cotisations, de frais de tests, de frais d'abonnement et de partage des indemnités obtenues à l'issue d'actions de groupe devant les tribunaux. Les pouvoirs publics peuvent contribuer à la viabilité financière des associations de consommateurs par différents moyens, par exemple par l'octroi de subventions, directement ou à l'issue de concours de projets.

42. Le financement des associations de consommateurs par les pouvoirs publics peut prendre différentes formes. Dans certains cas, une partie du budget national est consacré à l'aide à la création et au développement des associations de consommateurs. En Inde, où les

⁴⁹ Commission économique eurasiatique, réponse au questionnaire de la CNUCED.

⁵⁰ CNUCED, 2020, *Voluntary Peer Review of Consumer Protection Law and Policy: Peru*, UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 (publication des Nations Unies, Genève), p. 38.

⁵¹ Voir <https://elperuano.pe/noticia/47597-fortaleceran-asociaciones-de-consumidores-del-pais>.

⁵² Voir <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/escuela-argentina-de-educacion-en-consumo>.

associations de consommateurs sont très actives, le Consumer Welfare Fund illustre cette pratique.

43. Pour ce qui est des autres formes de financement, plus nuancées, il peut s'agir du prélèvement d'un certain pourcentage sur le montant des pénalités appliquées par l'autorité de protection du consommateur ou une autre instance, ainsi que cela se pratique en Italie et au Pérou. Une autre option consiste à verser des fonds à l'issue d'une mise en concurrence de projets. Dans certains cas, comme en Espagne et dans l'Union européenne, cette pratique permet de couvrir les dépenses courantes. De son côté, l'Allemagne applique des déductions fiscales sur les dons aux groupes de consommateurs et exonère les bénéfices de ces groupes de l'impôt sur les sociétés. Cette pratique existe aussi aux États-Unis⁵³. En Afrique du Sud, les groupes de protection du consommateur agréés sont financés par la loterie nationale.

44. Les associations de consommateurs peuvent également obtenir des subventions auprès d'organismes de développement international et d'autres institutions philanthropiques. Par exemple, Consumers International a mis en place le « Fair Digital Finance Accelerator », qui propose des formations à des groupes de défense des consommateurs dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire et verse des subventions secondaires⁵⁴.

45. Le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres fournit de nombreux conseils aux institutions qui souhaitent financer des associations de défense des consommateurs de services financiers⁵⁵. Ses recommandations peuvent aussi être utiles aux bailleurs de fonds des associations de consommateurs en général.

D. Coopération internationale

46. Il existe divers regroupements régionaux et internationaux d'associations de consommateurs, par exemple le Réseau des associations de consommateurs de l'ASEAN, les Consommateurs en action en Amérique centrale et dans les Caraïbes, le Conseil des organisations de consommateurs d'Amérique latine et des Caraïbes, le Groupe consultatif européen des consommateurs, le Dialogue transatlantique des consommateurs et le Réseau international d'organisations de la société civile sur la concurrence.

47. L'ASEAN a élaboré des lignes directrices à l'intention des associations de consommateurs, pour les aider à démarrer leur activité, et des pouvoirs publics, pour les aider à déterminer l'appui stratégique et opérationnel à apporter aux associations de consommateurs⁵⁶. Bien que, par définition, Consumers International soit la fédération mondiale des groupes de consommateurs, des administrations et organismes publics chargés de la protection du consommateur peuvent aussi en être membres. Il existe plusieurs fédérations régionales de groupes de consommateurs. Par exemple, le Bureau européen des unions de consommateurs regroupe 45 organisations de consommateurs de 31 pays européens⁵⁷. Créé en 2021, le Consumers Alliance Centre rassemble des organisations de la société civile qui contribuent à l'exécution du plan stratégique de l'ASEAN pour la protection du consommateur en Asie du Sud-Est⁵⁸.

48. Les associations de consommateurs participent régulièrement aux travaux de l'Organisation internationale de normalisation et sont les bienvenues aux réunions de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de la CNUCED et de l'Organisation mondiale du commerce. Au sein de la Commission européenne, il existe un groupe consultatif européen des consommateurs, qui constitue la principale instance de

⁵³ Contributions de l'Allemagne et des États-Unis.

⁵⁴ Voir <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/fair-finance/fair-digital-finance-accelerator/>.

⁵⁵ Duflos E., Griffin M. et Valenzuela M., 2021, *Elevating the collective consumer voice in financial regulation*, Document de travail, Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, Washington.

⁵⁶ ASEAN, 2022, *ASEAN Guidelines on Consumer Associations*, Jakarta.

⁵⁷ Voir <https://www.beuc.eu/>.

⁵⁸ Voir <https://aseanconsumersalliance.org/>.

consultation des groupes de consommateurs nationaux et européens sur la mise en œuvre du Nouvel agenda des consommateurs⁵⁹.

49. Tout comme les autorités nationales, les associations de consommateurs font face à des enjeux transfrontaliers et internationaux, allant de la transition numérique à la durabilité ; or, leurs capacités sont limitées. Quelques États membres ont demandé à la CNUCED qu'elle facilite la participation des groupes de consommateurs à ses travaux intergouvernementaux, conformément à la décision du Groupe intergouvernemental d'experts d'accueillir les parties prenantes, y compris les associations de consommateurs, à ses réunions annuelles⁶⁰. La CNUCED publie régulièrement une liste des organisations non gouvernementales qui participent à ses activités, parmi lesquelles figurent plusieurs groupes de consommateurs⁶¹. Certains ont proposé que des formations soient spécialement destinées aux groupes de consommateurs.

50. Des groupes de consommateurs ont exprimé leur intérêt pour les possibilités de financement que la CNUCED pouvait proposer. La CNUCED apporte son soutien aux États membres sous la forme d'une assistance technique et d'activités de renforcement des capacités et, en l'espèce, elle a renforcé les capacités d'associations de consommateurs dans le cadre de projets de coopération technique. Quelques groupes de consommateurs ont demandé à la CNUCED d'inciter les États membres à soutenir le mouvement des consommateurs. Le présent document servira de base aux débats.

IV. Moyens d'action et questions à examiner

51. Au vu des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, de l'analyse de la CNUCED et des contributions des États membres et des parties prenantes, les recommandations ci-après sont faites aux décideurs afin de faciliter la constitution de groupes de consommateurs indépendants.

a) Considérer qu'il est important de favoriser la création et le développement de groupes de consommateurs indépendants et en faire une priorité des politiques publiques ;

b) Mettre en place un dispositif d'agrément qui permette aux groupes de consommateurs de participer officiellement – à titre consultatif – à l'élaboration des politiques, à la mise en œuvre de campagnes d'éducation et d'information, à la fourniture de conseils aux consommateurs, à la facilitation du règlement des litiges (conformément aux règles applicables), à la distribution de biens et de services essentiels et à la surveillance des marchés ;

c) Instaurer une coordination et une communication formelles et régulières avec les groupes de consommateurs ;

d) Examiner la situation des groupes de consommateurs au niveau des pays afin de repérer les obstacles existants et d'évaluer les besoins en capacités, en partenariat avec les universités et les centres de recherche s'il y a lieu ;

e) Former les membres des associations de consommateurs aux questions de fond du droit de la protection du consommateur et les encourager à suivre une formation sur les questions de gestion, comme celles de l'élaboration d'un plan d'activité et de la communication ;

f) Promouvoir la création de groupes de consommateurs et leur développement, en fonction de la situation sociale, économique et environnementale du pays et des besoins de sa population.

⁵⁹ Voir https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/our-partners-consumer-issues/consumer-policy-advisory-group-cpag_en#:~:text=The%20CPAG%20is%20the%20Commission's,of%20the%20New%20Consumer%20Agenda.

⁶⁰ TD/B/C.I/CPLP/4, chap. I.

⁶¹ Voir <https://unctad.org/civil-society>.

52. Les questions ci-après pourront être examinées :

- a) En quoi la création de groupes de consommateurs indépendants et leur développement peuvent-ils être bénéfiques ? Quels obstacles faut-il lever pour les faciliter ?
 - b) Quels sont les meilleurs moyens pour les pouvoirs publics de promouvoir la création et le développement de groupes de consommateurs indépendants ?
 - c) Comment la CNUCED peut-elle aider les États membres à protéger les consommateurs et à faciliter la création et le développement de groupes de consommateurs ?
-