



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
19 avril 2021
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

Cinquième session

Genève, 5 et 6 juillet 2021

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Les besoins de protection des consommateurs vulnérables et défavorisés dans le contexte des services publics de distribution

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

L'accès des consommateurs aux biens et services essentiels et la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés sont deux des besoins légitimes auxquels les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur visent à répondre. Les Principes directeurs revêtent une importance particulière dans le contexte des services publics de distribution et de la crise liée à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). La présente note propose un cadre d'après lequel mieux définir les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés. Les principaux aspects des politiques de protection du consommateur qui contribuent à répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution (accès, mesures spéciales de protection, information et éducation, règlement des litiges et réparation) y sont résumés. En outre, les principes applicables à la prestation des services publics de distribution par le secteur privé, à savoir la continuité, la qualité de service, l'abordabilité et les bonnes pratiques commerciales, y sont présentés. Il est ensuite rendu compte des mesures qui ont été prises pour protéger les consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Après une brève conclusion, le secrétariat de la CNUCED propose un certain nombre de recommandations de politique générale et une liste de questions dont le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur pourrait débattre à sa cinquième session.



I. Introduction

1. Dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹, il est admis que « l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées ». En 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a expressément reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit fondamental, essentiel à la réalisation de tous les droits de l'homme². En 2015, elle a désigné l'eau salubre et l'assainissement comme objectif n° 6, et l'énergie propre et abordable comme objectif n° 7 du Programme de développement durable à l'horizon 2030³.

2. En 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le texte révisé des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur⁴. Les deux premiers besoins légitimes reconnus par les Principes directeurs sont : l'accès des consommateurs aux biens et services essentiels, et la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés. Seul instrument adopté au niveau international qui soit consacré à la protection du consommateur, les Principes directeurs, même s'ils ne sont pas contraignants, ont été largement appliqués par les États membres de la CNUCED⁵.

3. Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur disposent que les États Membres devraient encourager l'accès universel aux services publics et élaborer des politiques afin d'améliorer les réglementations et législations régissant la prestation de services, l'information des consommateurs, les dépôts de garantie et le paiement anticipé de services, les pénalités de retard, l'interruption et le rétablissement des services, l'établissement d'échéanciers de paiement et le règlement des litiges entre consommateurs et prestataires de services publics, et ce en tenant compte des besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés, ou continuer d'appliquer et renforcer les politiques existantes (par. 77).

4. À la huitième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, tenue en octobre 2020, le secrétariat de la CNUCED a été prié d'établir des rapports et des études regroupant des informations utiles sur les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution en vue de consultations informelles qu'il a été proposé d'organiser à l'occasion de la cinquième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur. À cet égard, le secrétariat a diffusé un questionnaire pour lequel il a reçu des contributions de 16 États membres et de six établissements universitaires⁶.

5. Dans la présente note, le secrétariat de la CNUCED propose tout d'abord un cadre pour la définition des besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés. Il étudie les liens entre services publics de distribution et protection du consommateur et présente les principes applicables à la prestation de ces services. Est présenté ensuite un résumé de plusieurs initiatives qui ont eu pour but de répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution pendant la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19. Enfin, après une brève conclusion, le secrétariat formule à l'intention des États membres des recommandations sur les politiques à suivre pour mieux appliquer les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur et répertorie des questions qu'il est proposé d'examiner à la cinquième session

¹ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe.

² Résolution 64/292 de l'Assemblée générale.

³ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

⁴ Résolution 70/186 de l'Assemblée générale.

⁵ TD/RBP/CONF.9/2.

⁶ Albanie, Bahreïn, Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Islande, Japon, Nigéria, Panama, République dominicaine, Seychelles, Suède, Suisse et Zambie, et Université chinoise de sciences politiques et de droit, Association de droit international, International Association of Consumer Law (Association internationale du droit de la consommation), Université de Malaya, Université Nelson Mandela et Université de Sydney.

du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur.

II. Établir les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés

6. Dans leurs relations commerciales, les consommateurs⁷ ne sont pas sur un pied d'égalité avec les entreprises sur les plans de la situation économique, du degré d'instruction et du pouvoir de négociation⁸. En outre, certains consommateurs sont particulièrement vulnérables ou défavorisés et nécessitent donc une attention particulière.

7. Ces besoins sont reconnus dans les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, où ils font l'objet de recommandations particulières⁹. On y établit le principe du traitement juste et équitable, qui veut que les entreprises s'abstiennent de toute pratique préjudiciable aux consommateurs, en particulier aux consommateurs vulnérables et défavorisés (par. 11 a)). En outre, les besoins de cette catégorie de consommateurs doivent être évalués lorsque les États membres instituent ou maintiennent des mesures d'ordre juridique ou administratif destinées à permettre aux consommateurs ou, le cas échéant, aux organisations concernées, d'obtenir réparation par des procédures, formelles ou non, qui soient rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles (par. 37). Dans le cadre de l'élaboration des programmes d'éducation et d'information, il faudrait tenir particulièrement compte des besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés, dans les zones rurales comme urbaines, et notamment des consommateurs à faible revenu et des consommateurs analphabètes ou peu instruits (par. 42). Ces besoins sont également mis en avant dans les sections consacrées aux services financiers (par. 66, y compris l'envoi de fonds, à l'alinéa h)) et aux services publics (par. 77). Dans la présente note, l'accent est mis sur les services publics de distribution.

8. À sa deuxième session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur s'est intéressé à la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés. Il a souligné à quel point il était important de concevoir et de mettre en œuvre des mesures spécialement destinées à protéger les consommateurs vulnérables et défavorisés. En outre, il a admis que les États membres pouvaient adopter des définitions différentes pour répondre à leurs besoins nationaux particuliers et a estimé que des recherches supplémentaires étaient nécessaires, en particulier pour cette catégorie de consommateurs dans les pays en développement¹⁰. Le Groupe intergouvernemental d'experts a également créé un groupe de travail sur la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés, chargé de mettre en évidence les pratiques exemplaires et de faciliter l'échange d'informations et les consultations.

9. En 2017 et 2018, le groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés a tenu cinq réunions informelles, dont il a rendu compte à la troisième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur¹¹. Il a répertorié les pratiques exemplaires dans son domaine d'activité, conscient qu'il n'existait pas de définition unique de la vulnérabilité des consommateurs et que chaque pays

⁷ Le paragraphe 3 des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur définit celui-ci comme une personne physique, sans considération de nationalité, qui agit principalement à des fins personnelles, familiales ou domestiques. Il y est toutefois admis que les États Membres peuvent adopter des définitions différentes, en fonction de leurs besoins nationaux particuliers.

⁸ Résolution 70/186 de l'Assemblée générale, annexe, par. 1.

⁹ Résolution 70/186 de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁰ TD/B/C.I/CPLP/9.

¹¹ TD/B/C.I/CPLP/15 et contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

prenait des mesures adaptées aux besoins sociaux et économiques particuliers de ses consommateurs¹².

10. Sur les 22 contributions à partir desquelles la présente note de synthèse a été établie, seule celle des États-Unis mentionne l'existence d'une définition, au niveau des États, des consommateurs vulnérables et défavorisés (plus précisément, l'Arkansas qualifie de « vulnérables » les consommateurs de services publics de distribution qui sont âgés de plus de 65 ans et remplissent certaines conditions de ressources). Des pays comme la Chine, le Japon, la Malaisie, les Seychelles, la Suède et la Suisse estiment que divers groupes de consommateurs méritent une attention particulière. L'Union européenne définit les consommateurs vulnérables en se fondant non pas sur leur appartenance à un groupe particulier mais plutôt sur certains facteurs circonstanciels : il s'agit pour elle des consommateurs qui « sont particulièrement vulnérables à la pratique utilisée ou au produit qu'elle concerne en raison d'une infirmité mentale ou physique, de leur âge ou de leur crédulité, alors que l'on pourrait raisonnablement attendre du professionnel qu'il prévoie cette conséquence »¹³. S'inspirant du Brésil, le Marché commun du Sud réfléchit actuellement à un règlement visant à protéger certains consommateurs extrêmement vulnérables¹⁴.

11. Dans sa recommandation sur le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de consommation, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a opéré une distinction utile : les « consommateurs vulnérables » sont les consommateurs qui sont vulnérables à un préjudice à un moment particulier, du fait des caractéristiques du marché d'un produit donné, des propriétés du produit, de la nature de la transaction ou de l'état ou de la situation du consommateur ; les « consommateurs défavorisés », quant à eux, sont les consommateurs qui sont dans tous les cas vulnérables à un préjudice du fait de leur état ou de leur situation¹⁵.

12. Sachant que les vulnérabilités et les désavantages sont, par essence, hétérogènes, et varient selon le contexte, il faut envisager les différences entre les groupes de consommateurs, tels que les enfants, les personnes âgées, les touristes, les migrants et les consommateurs ruraux, au regard de facteurs sociaux, démographiques, comportementaux, personnels et liés à l'environnement de marché. Comme cela a été analysé à une session précédente du Groupe intergouvernemental d'experts, des facteurs structurels comme l'instruction, les connaissances techniques et la situation socioéconomique se conjuguent à des facteurs circonstanciels comme l'âge, l'état civil, la situation professionnelle et la santé psychique¹⁶. Et comme l'a dit l'OCDE, tous les consommateurs, quels que soient leur niveau d'instruction ou leur expérience, peuvent occasionnellement se trouver en situation de vulnérabilité, les consommateurs défavorisés pouvant l'être de façon permanente¹⁷.

13. Même s'il est difficile de parvenir à un consensus international sur les critères de définition des consommateurs vulnérables ou défavorisés, le *Manuel de la CNUCED sur la protection du consommateur*¹⁸ et le *Guide de l'OCDE pour le développement des politiques de consommation*¹⁹ peuvent cependant donner des indications quant aux moyens de répondre plus efficacement aux besoins de ces consommateurs. Le manuel de la CNUCED donne, pour illustrer le fait que les pauvres paient plus cher que les autres, l'exemple du prix unitaire très différent que paient les habitants pauvres des taudis de beaucoup de pays en développement

¹² Ibid.

¹³ Union européenne, Directive 2005/29/CE (11 mai 2005), art. 5 (par. 3), et considérant 19, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 149/22 (juin 2005).

¹⁴ Cette question est examinée sous les auspices du Comité technique n° 7 du Marché commun du Sud, selon les informations communiquées par le Brésil.

¹⁵ OCDE, 2014, Recommandation du Conseil sur le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de consommation, disponible à l'adresse <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/303/303.fr.pdf>.

¹⁶ Voir TD/B/C.I/CPLP/9.

¹⁷ OCDE, 2014.

¹⁸ CNUCED, 2017, *Manuel sur la protection du consommateur* (Publication des Nations Unies, New York et Genève).

¹⁹ OCDE, 2010, *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Éditions de l'OCDE, Paris.

pour l'eau et l'énergie. S'ils paient plus cher, c'est parce qu'ils n'ont pas accès aux réseaux officiels de distribution de ces services, lesquels sont souvent subventionnés (cette question est examinée ci-après)²⁰. L'OCDE estime qu'il existe des situations dans lesquelles tous les consommateurs sont susceptibles d'être plus vulnérables, par exemple dans l'environnement numérique²¹. Dans son guide, elle donne des exemples de groupes défavorisés et attire l'attention sur le fait que les mesures correctrices bénéficiant aux consommateurs vulnérables doivent être conçues avec soin pour qu'il n'en résulte pas de conséquences imprévues et non souhaitées pour d'autres consommateurs. Un des effets pervers possibles est qu'une mesure de cette nature restreigne ou limite le choix des produits offerts sur un marché²².

14. En conséquence, il importe que chaque État membre fixe ses propres priorités pour la protection du consommateur, en particulier des consommateurs vulnérables et défavorisés, en fonction de la situation économique, sociale et environnementale du pays et des besoins de la population et en ayant présents à l'esprit les coûts et avantages des mesures proposées. Une première étape peut consister à repérer les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés dans certains secteurs, tels que les services publics de distribution. Pour ce faire, des consultations peuvent être organisées avec les autorités publiques, telles que les autorités de protection du consommateur et les organismes de régulation sectorielle, ainsi qu'avec les parties prenantes, notamment les associations de consommateurs, les entreprises et les universités. Les contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés peuvent être d'une aide précieuse dans ce cadre²³. Elles s'inspirent de l'expérience de l'Allemagne, du Cambodge, du Costa Rica, de l'Égypte, de l'Équateur, de l'Espagne, des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, d'Israël, du Liban, des Pays-Bas, du Pérou, du Portugal, de la Turquie et de la Zambie. Une meilleure définition des besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés peut éclairer l'élaboration des politiques de protection du consommateur dans le contexte des services publics de distribution.

III. Protection du consommateur et services publics de distribution

15. Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur contiennent des recommandations qui concernent directement les services publics de distribution. Au paragraphe 69, ils disposent que les États Membres devraient, s'il y a lieu, donner la priorité aux secteurs qui ont un impact crucial sur la santé du consommateur, à savoir les produits alimentaires, l'eau, les produits pharmaceutiques, l'énergie et les services publics. La section K des Principes directeurs énumère plusieurs principes visant à mieux tenir compte des intérêts des consommateurs et à répondre à leurs besoins dans le cadre de la prestation des services publics de distribution. L'eau (par. 72), l'énergie (par. 76) et les services publics de distribution (par. 77) sont examinés séparément²⁴. La présente note repose sur la notion de services publics de distribution au sens large, qui désigne les services essentiels à la satisfaction des besoins fondamentaux des consommateurs. Seront donc considérés comme tels : l'eau, l'énergie, l'assainissement et les télécommunications (y compris l'accès à Internet).

16. Il faut souligner que les Principes directeurs s'appliquent indépendamment du fait que le prestataire de services publics de distribution soit public ou privé. Aux termes de leur paragraphe 2, les Principes directeurs sont applicables aux « transactions entre entreprises et consommateurs, y compris la fourniture de biens et services par des entreprises d'État ».

²⁰ CNUCED, 2017, p. 4.

²¹ OCDE, 2019, *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age*, p. 33. Disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>.

²² OCDE, 2010, p. 56.

²³ Contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, p. 6, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

²⁴ Le paragraphe 77 des Principes directeurs distingue les services publics de l'eau et de l'énergie, en mettant l'accent sur les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés.

Étant donné que le caractère public ou privé du prestataire de services n'intéresse pas directement la protection du consommateur, la présente note n'opère pas de distinction à cet égard.

17. S'agissant de l'eau, les Principes directeurs disposent que les États membres devraient, dans le cadre des buts et objectifs fixés pour la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, élaborer des politiques visant à améliorer l'approvisionnement en eau potable ainsi que sa distribution et sa qualité, ou continuer d'appliquer et renforcer les politiques existantes (par. 72). Dans le domaine de l'énergie, les États membres sont invités à encourager l'accès universel à une énergie propre et à élaborer des politiques destinées à améliorer l'offre d'énergie, à un coût abordable, ainsi que sa distribution et sa qualité, ou à continuer d'appliquer et à renforcer les politiques existantes, en fonction de leur situation économique (par. 76). Les dispositions relatives à l'eau et à l'énergie préconisent de veiller à choisir des niveaux de service, de qualité et de technologie, des dispositifs de contrôle et des programmes de sensibilisation ainsi que des moyens de faire participer la communauté qui conviennent.

18. En application des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (par. 77 et 11, respectivement), les États membres et les entreprises doivent tenir compte des besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés. Étant donné que la vulnérabilité peut être interprétée différemment selon le secteur considéré des services publics de distribution, les mesures visant à promouvoir l'accès universel à un traitement juste et équitable en matière de services publics de distribution ne doivent pas consister à plaquer des solutions toutes faites mais être adaptatives. Ainsi, Bahreïn propose que le niveau effectif de protection offert aux consommateurs vulnérables et défavorisés ne soit pas moins élevé que celui dont jouissent les consommateurs moyens. Un tel principe peut être utile pour orienter l'action des pouvoirs publics, notamment s'agissant de revoir les mesures les plus courantes qui supposent de soutenir et de protéger les consommateurs vulnérables et défavorisés ainsi que les activités de sensibilisation et de prévention.

19. Les paragraphes ci-après décrivent les principales actions à mener pour répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution, qui peuvent être résumées comme suit : accès ; mesures spéciales de protection ; information et éducation ; et règlement des litiges et réparation.

A. Accès

20. L'accès aux services publics de distribution a été désigné par les contributeurs à la présente note de synthèse comme le besoin le plus important des consommateurs vulnérables et défavorisés. Ce constat va dans le sens de l'engagement de haut niveau formulé par l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur de l'accès aux services.

21. Ainsi, dans son document final de 2018, le Groupe de haut niveau sur l'eau, constitué par l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, recommande de garantir l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement aux niveaux local, national et régional, et, pour ce faire, de remédier aux obstacles liés aux modèles de prestation de services, à la technologie et aux comportements qui limitent cet accès, eu égard notamment aux besoins des femmes, des filles, des personnes handicapées et des communautés vulnérables, en reconnaissant qu'il s'agit d'un droit humain fondamental²⁵.

22. Dans le secteur des services publics de distribution, l'accès suppose avant tout d'inclure les personnes qui ne bénéficient pas encore du service en question. Bien que des progrès importants aient été accomplis, le rapport de synthèse 2018 sur l'objectif de développement durable n° 6 relatif à l'eau et à l'assainissement indique que 844 millions de personnes n'ont pas accès à des services élémentaires d'approvisionnement en eau, 2,1 milliards de personnes n'ont pas accès à une eau potable gérée de façon sûre, 4,5 milliards de personnes n'ont pas accès à un service d'assainissement géré de façon sûre, et 892 millions

²⁵ Groupe de haut niveau sur l'eau, 2018, *Making every drop count: an agenda for water action*, document final, Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, disponible à l'adresse <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>.

de personnes pratiquent toujours la défécation à l'air libre²⁶. L'accès à l'énergie a toujours été un enjeu décisif sur le continent africain, 43 % seulement de l'Afrique subsaharienne ayant accès à une électricité propre et moderne²⁷, soit la moitié du taux d'électrification mondial de 89 % enregistré en 2017²⁸.

23. En revanche, des pays développés comme la Suisse et les États membres de l'Union européenne ont soumis les prestataires de services à des obligations en matière d'accès universel, au titre desquelles tous les citoyens doivent avoir la possibilité de s'abonner à un service public de distribution à un coût raisonnable^{29, 30}. Cette obligation générale figure dans la loi qui énonce les droits et devoirs des acteurs du marché, en particulier des consommateurs et des entreprises. L'élaboration d'un cadre juridique adapté est une étape essentielle pour la concrétisation des ambitions relatives à l'accès universel.

24. Globalement, on observe une tendance à ne plus considérer l'accès comme une simple question de connectivité, mais à prendre en considération des questions liées à la qualité au sens large comme la continuité, la sécurité et la durabilité. De même, l'importance des secteurs de l'assainissement et de l'énergie est un fait de plus en plus reconnu ces vingt dernières années. Ce sont deux secteurs qui sont pleinement reconnus aujourd'hui dans les objectifs de développement durable, où ils font l'objet de cibles détaillées qui abordent la qualité et la sécurité du point de vue de la protection du consommateur, conformément aux Principes directeurs.

25. L'accès consiste aussi à empêcher l'exclusion de ceux qui ne répondent pas aux conditions technologiques voulues pour continuer de bénéficier du service considéré, en particulier s'agissant des communications électroniques, qui sont une porte ouverte sur l'économie numérique. L'inclusion numérique des consommateurs vulnérables et défavorisés revêt une importance particulière à l'ère du numérique. Selon des estimations, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 20 % des adultes handicapés n'ont jamais utilisé Internet, contre 8,4 % des adultes non handicapés en 2018. En outre, sur les 4,5 millions d'adultes qui n'avaient jamais utilisé Internet en 2018, plus de la moitié (2,6 millions) avaient 75 ans ou plus³¹. L'examen de la fracture numérique révèle que, dans les pays les moins avancés, seule une personne sur cinq utilise Internet et actuellement, dans la plupart des pays en développement, moins de 5 % de la population achète des biens ou des services en ligne³². Pour remédier à l'exclusion numérique, la Suède a ainsi mis en place des initiatives visant à protéger les consommateurs qui ne peuvent pas accéder aux services numériques ni effectuer des achats en ligne faute d'identité numérique. Dans le même esprit, la plateforme brésilienne de règlement des litiges en ligne destinée aux consommateurs³³ est conforme aux critères d'accessibilité pour les consommateurs handicapés.

²⁶ ONU-Eau, 2018, *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

²⁷ MG Gebreslassie, 2020, COVID-19 and energy access: An opportunity or a challenge for the African continent?, *Energy Research and Social Science*, 68(2020), 101677.

²⁸ MP Blimpo et M Cosgrove-Davies, 2019, *Accès à l'électricité en Afrique subsaharienne : Adoption, fiabilité et facteurs complémentaires d'impact économique*, Banque mondiale, Washington.

²⁹ Suisse, RS 784.10, Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications, disponible à l'adresse https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187_2187_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf.

³⁰ Toutefois, des pays développés comme la Finlande ou le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont mis en évidence le fait que les consommateurs vulnérables, en particulier ceux à faible revenu, avaient tendance à consacrer annuellement un pourcentage plus important de leurs ressources aux dépenses énergétiques que les consommateurs dont le revenu était plus élevé. Voir *European market survey on vulnerable consumer needs*, 2018, disponible à l'adresse https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european_market_survey_on_vulnerable_consumer_needs.pdf.

³¹ Ibid.

³² CNUCED, 2020, *The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides*, disponible à l'adresse https://unctad.org/system/files/official-document/dtinf2020d1_en.pdf.

³³ Voir <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1614364587062>.

B. Mesures spéciales de protection

26. D'une manière générale, les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur imposent aux États membres de veiller tout particulièrement à ce que les mesures de protection du consommateur soient appliquées au profit de tous les groupes de population, notamment de la population rurale et des pauvres (par. 8). D'après des travaux universitaires, en Chine, certains groupes, comme les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités ethniques et les résidents de quartiers pauvres, bénéficient d'une protection spéciale au titre de différents textes législatifs et réglementaires³⁴. La Malaisie rend obligatoire la prestation de services spéciaux à l'intention des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine participation à la société³⁵. En Afrique du Sud, la loi 68 de 2008 sur la protection du consommateur vise à favoriser le bien-être des personnes à faible revenu, des mineurs, des personnes âgées et des personnes vivant dans des zones reculées et ayant des capacités limitées³⁶. Au Royaume-Uni, les organismes de régulation sont légalement tenus de protéger les consommateurs en situation de vulnérabilité³⁷, ce qui permet de faire en sorte que les groupes vulnérables restent une priorité essentielle de leur mandat³⁸. Plusieurs mesures de soutien, de protection et de prévention ciblant directement les consommateurs vulnérables et défavorisés ont ainsi été prises par les autorités.

27. L'appui peut passer par des mesures financières et non financières. Le Portugal³⁹ a recours à une forme de financement public connue sous le nom de tarif social pour aider les ménages à payer leurs factures d'énergie et d'eau. Depuis 2016, cette aide est automatiquement accordée aux ménages qui perçoivent certaines prestations sociales et aux ménages à faible revenu. Environ 14 % des ménages portugais en bénéficient : 786 000 ménages ont droit au tarif social pour l'électricité et 34 000 pour le gaz naturel. En Croatie, les consommateurs vulnérables ont droit à des allocations pour couvrir leurs dépenses d'électricité jusqu'à une certaine limite⁴⁰. En France⁴¹, le programme Habiter mieux vise à contribuer financièrement à la rénovation des logements des ménages à faible revenu afin d'en améliorer la performance énergétique. Il prévoit plusieurs types de subventions et de prêts accordés par différentes autorités.

28. Les mesures de protection visent à éliminer des pratiques défavorables comme l'interruption des services. En Espagne, une mesure de protection contre l'interruption mise en œuvre en Catalogne interdit de priver d'approvisionnement en électricité, en gaz et en eau les ménages reconnus comme vulnérables par les services sociaux locaux⁴². Cette mesure prévoit également l'application d'un principe de précaution en ce que les prestataires de

³⁴ Contribution de J. Huang et J. Xia, spécialistes de l'état de droit à l'Université chinoise de sciences politiques et de droit (voir les contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

³⁵ Contribution de S. Rachagan, Université de Malaya (voir les contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

³⁶ Contribution de L. Best, Université Nelson Mandela (voir les contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

³⁷ Voir Royaume-Uni, Electricity Act 1989, art. 3A (par. 3), et Gas Act 1986, art. 4AA (par. 3).

³⁸ Royaume-Uni, Bureau des marchés du gaz et de l'électricité, 2019, Consumer Vulnerability Strategy 2025, disponible à l'adresse https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer_vulnerability_strategy_2025.pdf.

³⁹ Voir <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/social-tariff>.

⁴⁰ Voir <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/electricity-allowance-vulnerable-consumers>.

⁴¹ Voir <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme>.

⁴² Voir <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/disconnection-protection-catalonia>.

services publics de distribution doivent d'abord vérifier auprès des services locaux concernés si le consommateur dont le paiement est en retard est vulnérable ou non.

29. En Australie, des mesures préventives sont prises pour que les personnes soient protégées contre les pratiques commerciales déloyales pouvant résulter de produits ou de services de mauvaise qualité ou d'un marché déséquilibré, qui sont une cause fondamentale de vulnérabilité. Dans l'intérêt du marché, il est efficace et rentable pour les gouvernements, les organismes de régulation, les organisations locales et les secteurs concernés d'intervenir tôt et à titre préventif, autant que possible, plutôt que d'attendre le dernier moment pour agir, lorsque des problèmes sont apparus ou que les problèmes existants se sont aggravés⁴³.

C. Information et éducation

30. Aux paragraphes 42 à 49 des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, il est recommandé aux États membres d'élaborer des programmes d'éducation et d'information, qui devraient notamment porter sur l'utilisation efficace des matériaux, de l'énergie et de l'eau. Bahreïn, le Brésil, les États-Unis d'Amérique, la République dominicaine, la Suède et la Zambie ont fait état en 2021 de diverses mesures d'intervention prioritaires, notamment de campagnes d'information et de sensibilisation aux droits des consommateurs de services publics menées auprès des groupes vulnérables et défavorisés⁴⁴. La Suède a produit des vidéos d'information à l'intention de certains groupes de consommateurs vulnérables et défavorisés. Aux États-Unis d'Amérique, les bureaux des procureurs généraux des États participent à l'éducation du consommateur. La Zambie a traduit des supports d'information et d'éducation dans des langues locales et en braille afin d'atteindre les élèves des écoles, les personnes âgées et les personnes peu instruites et vivant dans des zones rurales⁴⁵.

D. Règlement des litiges et réparation

31. La mise à disposition de moyens effectifs de règlement des litiges et de réparation est un besoin légitime tel qu'énoncé au paragraphe 5 g) des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur. Les États Membres devraient promouvoir l'institution de mécanismes équitables, efficaces, transparents et impartiaux chargés d'examiner les plaintes des consommateurs dans le cadre de procédures administratives, judiciaires et autres de règlement des litiges (par. 37 à 41). Il existe de multiples façons d'améliorer l'accès des consommateurs à des moyens effectifs de règlement des litiges et de réparation, une tendance croissante consistant à privilégier des solutions extrajudiciaires et non conventionnelles⁴⁶. Dans le cas des services publics de distribution, les autorités et les organismes de régulation sectorielle ont désigné des médiateurs de façon à accélérer le règlement des litiges. L'Australie a ainsi désigné un médiateur de l'eau et de l'énergie afin de garantir l'accès à des moyens de règlement des litiges et de réparation. La République dominicaine a facilité le dépôt de réclamations en ligne et le règlement des litiges en ligne pour mieux répondre aux besoins des consommateurs.

⁴³ E O'Neill, 2019, *Exploring Regulatory Approaches to Consumer Vulnerability, A Report for the Australian Energy Regulator*, Consumer Policy Research Centre, disponible à l'adresse <https://cprc.org.au/2020/02/26/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability-a-cprc-report-for-the-aer/>.

⁴⁴ Contributions du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables et défavorisés reçues par le secrétariat de la CNUCED en 2021, disponibles à l'adresse <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

⁴⁵ Environ 300 clubs scolaires destinés à sensibiliser les élèves aux droits des consommateurs ont été créés à travers le pays. Des séances collectives sont proposées dans les langues locales aux groupes vulnérables, tels que les personnes âgées et les personnes peu instruites. En outre, trente stations de radio communautaires ont pour mission de faire connaître les droits du consommateur et de diffuser des émissions sur les questions qui touchent les consommateurs vulnérables dans les zones rurales.

⁴⁶ TD/B/C.I/CPLP/11.

32. Au paragraphe 15 des Principes directeurs, les États Membres sont invités à veiller à ce que les organismes en charge de la protection des consommateurs soient dotés des ressources humaines et financières nécessaires pour faire respecter les normes et obtenir réparation pour le compte des consommateurs dans les cas le justifiant ou leur faciliter cette tâche, principe qui devrait aussi s'appliquer aux organismes concourant à l'application des lois relatives aux services publics de distribution. Aux États-Unis d'Amérique, les procureurs généraux des États protègent les consommateurs de services publics de distribution en veillant à l'application des lois des États pour la protection du consommateur, et peuvent à ce titre ouvrir des enquêtes à l'égard des prestataires de services publics de distribution qui agissent de manière trompeuse ou déloyale ou leur infliger des contraventions. Ils protègent également les consommateurs contre la promotion trompeuse de prestataires concurrents et s'emploient à régler les plaintes des consommateurs de façon informelle⁴⁷.

IV. Principes applicables à la prestation de services publics de distribution

33. Les États Membres devraient établir des politiques de protection du consommateur qui préconisent l'adoption de bonnes pratiques commerciales (par. 14 des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur). La CNUCED estime que la prestation de services publics de distribution repose sur quatre grands principes : la continuité, la qualité de service, l'abordabilité et les bonnes pratiques commerciales.

A. Continuité

34. Le manque de fiabilité des services publics de distribution essentiels peut entraîner des perturbations. Lorsque ces perturbations se produisent régulièrement, elles peuvent causer des désagréments et des préjudices importants, en particulier aux groupes vulnérables. L'objectif de développement durable n° 7 fait ressortir l'importance de la continuité des services, qui joue un rôle primordial dans la fourniture des énergies modernes⁴⁸. Ainsi, même si le taux mondial d'électrification était de 89 % en 2017, contre 83 % en 2010, la plupart des connexions étaient intermittentes et instables⁴⁹. De même, la pression instable et la qualité variable de l'eau menacent non seulement le niveau de vie mais aussi la santé publique, comme l'a relevé la Banque mondiale à partir d'observations effectuées dans des zones urbaines du continent africain⁵⁰.

35. Il est vital pour les consommateurs d'avoir un accès continu à l'énergie (chauffage et éclairage), à l'eau et à l'assainissement, car toute perturbation peut gravement nuire à leur santé et à leur bien-être en général. Ainsi, l'organisme britannique de régulation de l'énergie a souligné que les consommateurs vulnérables sur le plan financier ou endettés risquaient davantage d'être privés d'approvisionnement en énergie lorsqu'ils utilisaient un compteur à prépaiement, parfois en raison de problèmes techniques⁵¹. L'interruption de l'approvisionnement en énergie ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort et devrait être évitée autant que possible.

⁴⁷ À titre d'exemple, en Arizona, le Bureau du Procureur général de l'État a récemment conclu un accord de règlement pour un montant de près de 11 millions de dollars dans le cadre d'un procès intenté à Century Link (devenu Lumen Technologies) au motif que l'entreprise n'aurait pas indiqué les frais applicables et aurait eu recours à de la publicité mensongère concernant ses tarifs.

⁴⁸ Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, non daté, Energy: Related Sustainable Development Goals, disponible à l'adresse <https://sdgs.un.org/topics/energy> (lien vérifié le 15 avril 2021).

⁴⁹ Agence internationale de l'énergie, Agence internationale pour les énergies renouvelables, Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, Banque mondiale et Organisation mondiale de la Santé, 2019, *Suivi de l'ODD [objectif de développement durable] n° 7 : Rapport intérimaire sur l'énergie 2019*, Banque mondiale, Washington.

⁵⁰ Voir aussi C. Heymans, K. Eales et R. Franceys, 2014, *The Limits and Possibilities of Prepaid Water in Urban Africa: Lessons from the Field*, Banque mondiale, Washington.

⁵¹ Royaume-Uni, Bureau des marchés du gaz et de l'électricité, *Vulnerable Consumers in the Energy Market: 2019*, Londres.

B. Qualité de service

36. Bien qu'il soit nécessaire, et souvent obligatoire, dans tous les secteurs, que les services publics de distribution soient conformes à une norme minimale de qualité, un examen attentif révèle que les priorités varient d'un secteur à l'autre. Un rapport sur l'état d'avancement de la réalisation des objectifs de développement durable attire l'attention sur le fait que les problèmes liés à la pollution de l'eau s'aggravent : selon ce rapport, l'augmentation des eaux usées dans de nombreuses régions du monde nuit profondément à la qualité et à la quantité de l'eau qui peut être utilisée pour satisfaire les besoins humains et maintenir les écosystèmes⁵². Cette situation illustre les incidences directes et immédiates de la qualité l'eau sur la santé humaine, les consommateurs y étant extrêmement sensibles. La consommation d'eau insalubre, contaminée par des agents pathogènes fécaux ou d'autres polluants, provoque des diarrhées et d'autres affections. De fait, des données de 2016 indiquent que les maladies diarrhéiques représentent la deuxième cause de mortalité dans les pays à faible revenu, où elles sont responsables du décès de près de 60 personnes sur 100 000⁵³. Dans le secteur des télécommunications, la qualité de service de communication électronique est également préoccupante. La CNUCED estime que, d'ici à 2025, 3 % de la population d'Afrique subsaharienne et 8 % de la population d'Amérique latine seulement pourront recourir aux technologies de cinquième génération, qui permettent d'effectuer des transactions en ligne plus rapidement, contre 59 % en République de Corée.

C. Abordabilité

37. Pour de nombreux pays, le problème de l'abordabilité traduit la difficulté d'offrir aux personnes vulnérables et défavorisées un service public de distribution qui corresponde à leurs moyens financiers sans entraîner de pertes excessives pour le contribuable. Sachant que les services essentiels sont censés être à la portée de tous, deux grandes approches sont utilisées pour équilibrer cette équation : l'approche sociale et l'approche commerciale de la prestation de services. L'approche sociale suppose que l'État aide financièrement certaines personnes spécialement désignées, notamment d'après certains critères, tandis que l'approche commerciale repose sur des structures tarifaires censées bénéficier aux pauvres en particulier. Bien que partant de bonnes intentions, les deux approches ont été critiquées en raison des erreurs d'inclusion – lorsque l'aide ne va pas à des personnes qui en ont besoin – ainsi que d'exclusion – lorsque les consommateurs qui y ont droit ne reçoivent pas l'aide prévue par les régimes en place – qui peuvent se produire⁵⁴.

38. Afin d'améliorer l'accès et de garantir l'abordabilité, des pays tels que Bahreïn, la Bulgarie, les États-Unis d'Amérique, l'Éthiopie et le Portugal proposent des facilités de paiement ou subventionnent les services publics de distribution. Si ces mesures sont pleinement justifiées dans le cas des consommateurs vulnérables et défavorisés, il n'en va pas nécessairement de même lorsque le subventionnement bénéficie à l'ensemble des consommateurs. Comme l'indique la CNUCED dans son *Manuel sur la protection des consommateurs*, le subventionnement généralisé a tendance à favoriser les plus aisés, qui sont déjà abonnés aux services, par rapport à ceux qui n'y ont pas encore accès et sont donc

⁵² ONU-Eau, 2018. Voir la cible 3 (améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant nettement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau) et la cible 4 (faire en sorte que les ressources en eau soient utilisées beaucoup plus efficacement dans tous les secteurs et garantir la viabilité des prélèvements et de l'approvisionnement en eau douce afin de remédier à la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui manquent d'eau) de l'objectif de développement durable n° 6.

⁵³ C. Chase, A. Bahuguna, Y. Chen, S. Haque et M. Schulte, 2019, *Water and Nutrition: A Framework for Action*, Banque mondiale, Washington ; Organisation mondiale de la Santé, 2018, *WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000-2016*, document technique WHO/HIS/IER/GHE/2018.3 des estimations sanitaires mondiales, Genève.

⁵⁴ K Komives, V Foster, J Halpern and Q Wodon, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Banque mondiale, Washington.

exclus⁵⁵. D'après les conclusions d'une analyse menée dans le cadre du projet « Diagnostics des infrastructures nationales en Afrique », s'ils avaient accès aux réseaux de services publics, même à prix coûtant, les ménages pauvres s'en sortiraient mieux qu'en utilisant les services du secteur informel comme c'est le cas actuellement, ce qui semble indiquer qu'en dernière analyse, le subventionnement des coûts de raccordement pourrait être une manière plus équitable et moins coûteuse d'utiliser les ressources publiques⁵⁶.

D. Bonnes pratiques commerciales

39. Afin de garantir la protection des droits du consommateur, la section IV des Principes directeurs énonce les principes auxquels doivent répondre de bonnes pratiques commerciales, lesquels présentent un intérêt particulier pour les services publics de distribution (voir encadré).

Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur

11. Les principes ci-après constituent un cadre de référence pour la conduite des activités des entreprises dans leurs relations commerciales en ligne et hors ligne avec les consommateurs :

a) **Traitement juste et équitable.** Les entreprises devraient se comporter avec loyauté et honnêteté à l'égard des consommateurs à tous les stades de leur relation et intégrer cette règle de conduite dans leur culture d'entreprise. Elles devraient s'abstenir de toute pratique préjudiciable aux consommateurs, en particulier aux consommateurs vulnérables et défavorisés ;

b) **Pratiques commerciales.** Les entreprises devraient s'abstenir de recourir à des pratiques commerciales illégales, contraires à l'éthique, discriminatoires, ou trompeuses, telles que des techniques de vente abusives, des procédures de recouvrement de créances abusives ou tout autre comportement inapproprié susceptible de faire encourir un risque ou un préjudice indu aux consommateurs. Les entreprises et leurs agents agréés devraient tenir dûment compte des intérêts des consommateurs et avoir pour responsabilité d'ériger en objectif le respect des mesures de protection des consommateurs ;

c) **Communication d'informations et transparence.** Les entreprises devraient communiquer des informations complètes, précises et non trompeuses sur les biens et les services, les modalités, les conditions, les frais applicables et le coût final afin de permettre aux consommateurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Elles devraient veiller à ce que ces informations, en particulier celles relatives aux principales clauses et conditions, soient aisément accessibles, quelle que soit la technologie employée ;

d) **Éducation et sensibilisation.** Les entreprises devraient, suivant les besoins, mettre au point des programmes et dispositifs qui aident les consommateurs à acquérir les connaissances et compétences indispensables à la compréhension des risques encourus, notamment financiers, à la prise de décisions éclairées, et à l'obtention des conseils et de l'aide de professionnels compétents, de préférence d'une tierce partie indépendante, si nécessaire ;

e) **Protection de la vie privée.** Les entreprises devraient protéger la vie privée des consommateurs au moyen d'un ensemble de mécanismes de contrôle, de sécurité, de transparence et de consentement pour la collecte et l'usage de leurs données personnelles ;

⁵⁵ CNUCED, 2017, p. 128.

⁵⁶ SG Bannerjee et E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, Banque mondiale, Washington.

f) **Plaintes et litiges.** Les entreprises devraient mettre à la disposition des consommateurs des mécanismes d'examen des plaintes qui garantissent un règlement équitable, transparent, peu coûteux, accessible, rapide et efficace de leurs litiges sans qu'ils aient à supporter de coûts ou charges indus. Elles devraient envisager de souscrire aux normes nationales et internationales concernant l'examen des plaintes en interne, les modalités extrajudiciaires de règlement des litiges et les codes sur la satisfaction de la clientèle.

Source : Résolution 70/186 de l'Assemblée générale, annexe, section IV, « Principes devant régir les pratiques commerciales ».

40. Les examens et évaluations périodiques sont un outil efficace permettant de garantir que les pratiques existantes continuent de produire les effets escomptés. La loi peut faire obligation aux prestataires de services publics de distribution de rendre compte régulièrement des mesures qu'ils prennent en vue de satisfaire les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés. Outre les renseignements recueillis par les autorités publiques, ces examens et évaluations périodiques peuvent servir de point de référence aux organismes de régulation pour leurs propres examens et évaluations. Le chapitre ci-après présente les mesures qui ont fait leurs preuves s'agissant d'apporter un soutien ciblé aux consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution.

V. Mesures spéciales prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19

41. La pandémie de COVID-19 a provoqué une hausse spectaculaire des taux de vulnérabilité à l'échelle planétaire. L'Afrique du Nord affiche le taux de chômage le plus élevé au monde, qui est d'environ 30 % entre 2019 et 2021 (selon les prévisions)⁵⁷. Selon l'Organisation internationale du Travail, en 2020, les pays à revenu intermédiaire inférieur ont subi les pertes d'heures de travail les plus importantes, entraînant chômage et réduction des ressources. On estime qu'en 2020, les revenus du travail (avant prise en compte des mesures d'aide financière) ont baissé de 8,3 %, soit 3,7 mille milliards de dollars des États-Unis ou 4,4 % du produit intérieur brut mondial⁵⁸. Les pertes d'emploi les plus importantes ont été enregistrées dans les Amériques et les plus faibles en Europe et en Asie centrale⁵⁹. Ainsi, 34 millions d'emplois ont été perdus en Amérique latine et dans les Caraïbes en raison de la crise financière qui a résulté de la COVID-19⁶⁰.

42. En cette période de pandémie, faute de possibilités d'emploi ou de ressources permettant de couvrir les dépenses liées aux services publics de distribution essentiels, les consommateurs vulnérables ont encore plus de mal à surmonter la plupart des obstacles auxquels ils se heurtent déjà. Ce constat se vérifie chez les personnes qui sont issues de ménages à faible revenu, ont des problèmes de santé ou n'ont pas (pleinement) accès aux services essentiels, comme l'énergie et Internet. Par ailleurs, une étude menée en Chine montre que la population a tendance à consommer plus d'énergie pendant la pandémie de COVID-19, puisqu'une hausse importante du montant des factures d'énergie (par rapport à 2019 et 2020) a été enregistrée, ce qui traduit une augmentation moyenne de 67 % des dépenses d'électricité en février 2020 (par rapport à février 2019), de 95 % en mars, de 35 %

⁵⁷ Organisation internationale du Travail, 2020, Global employment trends for youth 2020: Africa, disponible à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Organisation internationale du Travail, 2021, Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail, septième édition, 25 janvier, disponible à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767223.pdf.

⁶⁰ Organisation internationale du Travail, 2020, Labour Overview in times of COVID-19: Impacts on the labour market and income in Latin America and the Caribbean, note technique, septembre, disponible à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf.

en avril et de 22 % en mai⁶¹. Un approvisionnement insuffisant en énergie peut avoir de lourdes conséquences pour un ménage moyen, la survie des plus vulnérables étant souvent conditionnée par la capacité de maintenir une température ambiante acceptable. Cela ressort encore plus clairement en temps de pandémie. On ne saurait ainsi se passer de la climatisation pour faire baisser la température, améliorer la circulation de l'air dans le but d'atténuer les problèmes respiratoires, réfrigérer les médicaments, stocker et préparer la nourriture et se servir du matériel médical⁶². Un examen des mesures d'urgence appliquées dans le monde pour lutter contre la pauvreté énergétique révèle que quatre mesures principales ont été largement introduites par les gouvernements pour faire face à la pandémie⁶³. Ces mesures sont exposées ci-après.

A. Interdire l'interruption des services

43. L'interdiction faite aux prestataires de services d'interrompre l'approvisionnement énergétique en cas de défaut de paiement a été de loin la mesure la plus largement adoptée par les gouvernements pendant la pandémie de COVID-19⁶⁴.

B. Mettre en place des facilités de paiement et des plans de règlement des factures d'énergie

44. La continuité du service est reconnue comme une nécessité impérieuse pour les consommateurs vulnérables et défavorisés. Des plans de règlement ont été mis en œuvre dans divers pays : les paiements ont ainsi pu être reportés de trois mois en Allemagne ; de six mois en Italie ; de vingt-quatre mois au maximum au Pérou ; de trente-six mois en Colombie. En Australie, en Irlande, au Royaume-Uni et dans de nombreux États des États-Unis d'Amérique, les entreprises de services énergétiques ont proposé aux consommateurs des facilités de paiement⁶⁵.

C. Renforcer les programmes d'aide

45. Le renforcement des programmes d'aide passe par le subventionnement de la consommation d'énergie des ménages à faible revenu. Le Gouvernement néo-zélandais a doublé le montant du chèque énergie hivernal, somme versée à certaines catégories de consommateurs d'énergie pour les aider à chauffer leur logement. En Belgique, le Gouvernement flamand s'acquitte, pendant un mois, des factures d'eau et d'énergie (dans la limite de 250 dollars environ) des ménages dont un membre au moins est au chômage temporaire en raison de la pandémie de COVID-19.

D. Réduire ou annuler les factures d'énergie

46. De telles mesures s'adressent aux utilisateurs commerciaux et industriels, et comprennent la création de mécanismes de financement. La réduction des factures d'électricité a été introduite dans de nombreux pays, dont Chypre et Dubaï (10 %), le Népal (20 %) et les Maldives (40 %). Plusieurs pays ont tout bonnement annulé les factures

⁶¹ A Cheshmehzangi, 2020, COVID-19 and household energy implications: What are the main impacts on energy use?, *Heliyon*, 6.

⁶² Voir K Brosemer, C Schelly, V Gagnon, KL Arola, JM Pearce, D Bessette, L Solabisi, 2020, The energy crises revealed by COVID: Intersections of indigeneity, inequity and health, *Energy Research and Social Science*, 68.

⁶³ P Mastropietro, P Rodilla et C Batlle, 2020, Emergency measures to protect energy consumers during the COVID-19 pandemic: A global review and critical analysis, *Energy Research and Social Science*, 68.

⁶⁴ Fonds monétaire international, 2021, Policy responses to COVID-19, Policy tracker, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (lien vérifié le 13 avril 2021). L'outil de suivi porte sur 197 économies.

⁶⁵ P Mastropietro et al., 2020.

d'énergie : ainsi, l'État plurinational de Bolivie et le Tchad ont pris en charge les factures d'électricité pendant une partie de l'épidémie et des mesures analogues ont été prises à Bahreïn, au Ghana et en Thaïlande, sous certaines conditions⁶⁶.

E. Autres mesures

47. L'Autorité britannique de la concurrence et des marchés a déclaré qu'aider les consommateurs vulnérables pendant la pandémie actuelle de COVID-19 et au lendemain de celle-ci était au cœur de sa mission telle que décrite dans son plan de travail 2021/2022⁶⁷. L'organisme britannique de régulation des services de communication a établi un guide répertoriant les mesures que les prestataires pourraient adopter afin de veiller à traiter les personnes vulnérables de façon juste⁶⁸ et à fournir à ces personnes l'appui et les services dont elles ont besoin pendant la pandémie⁶⁹. L'organisme britannique de régulation de l'énergie donne aux prestataires la consigne d'apporter un soutien accru aux clients qui ont du mal à payer leurs factures d'énergie et une aide supplémentaire aux clients équipés d'un compteur à prépaiement⁷⁰, mais les laisse libres de suivre cette consigne comme ils l'entendent. Entre avril 2019 et mars 2020, les entreprises de services énergétiques du Royaume-Uni ont déboursé plus de 486 millions de dollars en vue d'aider les consommateurs vulnérables, dont 195 millions de dollars sous la forme de remises accordées à plus de 2,2 millions de personnes dans le cadre du dispositif d'aide au chauffage « Warm home discount »⁷¹.

VI. Conclusions

48. La protection des consommateurs vulnérables et défavorisés est une priorité pour les États membres, comme l'attestent les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur. Il n'existe pas de définition unique pour cette catégorie de consommateurs, dont les caractéristiques et les besoins varient selon le contexte et sont, par essence, hétérogènes. Toutefois, il est dans l'intérêt des États membres de nouer un dialogue avec toutes les parties prenantes sur l'action à mener, afin de repérer les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés dans certains secteurs, notamment celui des services publics de distribution, et d'élaborer ainsi des politiques en connaissance de cause.

49. Garantir l'accès et l'inclusion, particulièrement des personnes vulnérables et défavorisées, doit figurer au premier rang des priorités des services publics de distribution en matière de protection du consommateur. En application des Principes directeurs, la responsabilité première de veiller à la protection du consommateur échoit aux gouvernements, qui peuvent établir les principes de fonctionnement auxquels les prestataires de services publics de distribution doivent se conformer, notamment en ce qui concerne l'abordabilité, la continuité, la qualité de service et les bonnes pratiques commerciales. Pour que ces principes soient mis en pratique, il importe que les États membres adoptent une législation fondamentale énonçant les droits et les obligations des acteurs du marché, en particulier des consommateurs et des prestataires de services publics de distribution. Les États membres devraient aussi créer des organes de contrôle dotés des pouvoirs et moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission, qui consisterait à protéger les droits des

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Royaume-Uni, Autorité de la concurrence et des marchés, 2021, Résultats des consultations relatives au plan de travail annuel de l'autorité pour 2021/22. Document disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/consultations/cma-annual-plan-consultation-202021/cma-annual-plan-consultation-202021>.

⁶⁸ Royaume-Uni, Bureau des communications, 2020, Treating vulnerable customers fairly: A guide for phone, broadband and pay-TV providers. Disponible à l'adresse https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf.

⁶⁹ Ibid., 2020, Support for customers struggling to pay their phone or broadband bill during the pandemic, 2 juillet.

⁷⁰ Royaume-Uni, Bureau des marchés du gaz et de l'électricité, 2020, Ofgem strengthens protections for customers struggling with energy bills this winter, 19 octobre.

⁷¹ Ibid., 2020, Warm Home Discount annual report: Scheme year 9, 18 décembre.

consommateurs et à surveiller les marchés des services publics de distribution, notamment au moyen de rapports périodiques établis par les prestataires de ces services, ou encourager la création de tels organes.

50. Les États membres ont appliqué diverses mesures spéciales ciblant les consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution. Il s'agit notamment de mesures de soutien telles qu'une aide financière pour le paiement des factures ; de mesures de protection adaptées au niveau de vulnérabilité des consommateurs ; de mesures de prévention visant à empêcher les consommateurs de devenir vulnérables ; de campagnes d'information et d'éducation permettant aux consommateurs vulnérables et défavorisés de connaître leurs droits ; de mécanismes de règlement des litiges et de réparation visant à garantir l'exercice et la protection de ces droits. Dans le contexte particulier de la pandémie de COVID-19, les États membres ont pris des mesures décisives en vue de protéger les consommateurs vulnérables et défavorisés. Ils ont notamment interdit l'interruption des services, renforcé les programmes d'aide et réduit ou annulé les factures d'énergie.

51. Les États membres ont tout intérêt à examiner et à évaluer régulièrement les effets des mesures d'appui ciblant les consommateurs vulnérables et défavorisés, en s'appuyant sur les renseignements fournis par les autorités de protection du consommateur et les rapports annuels des secteurs. Pour les aider à s'acquitter efficacement de cette tâche, la CNUCED propose plusieurs recommandations de politique générale pour examen.

VII. Recommandations de politique générale

52. Dans la mesure où les compétences sont réparties entre plusieurs autorités publiques et où la participation des groupes de consommateurs et du secteur privé est essentielle, il est indispensable d'adopter un cadre législatif fondamental et d'assurer une coordination entre les institutions si l'on veut pouvoir répondre efficacement aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution. Ce cadre juridique doit aborder les droits et les obligations des acteurs du marché, en particulier des consommateurs et des prestataires de services publics de distribution, et définir l'action des autorités publiques concernées, notamment des organismes de protection du consommateur, des autorités chargées de la protection et de l'inclusion sociales, et des organismes de régulation sectorielle.

53. Cette situation complexe présente des difficultés que l'on doit pouvoir surmonter grâce à la collaboration et à la coordination. Ainsi, les organismes de protection du consommateur et les organismes de régulation sectorielle étant habilités à recevoir des plaintes, ouvrir des procédures de règlement des litiges et recueillir des renseignements sur les préoccupations des consommateurs de services publics de distribution, sont bien placés pour relayer l'information et conseiller les autres autorités compétentes sur l'action à mener. Les autorités chargées de l'inclusion sociale exerçant leurs compétences dans un contexte plus général de politique sociale, elles sont bien placées pour donner des conseils sur les politiques à mener pour répondre aux besoins des groupes vulnérables et défavorisés. Les organismes de régulation sectorielle disposent de compétences réglementaires et ont donc une très bonne connaissance des marchés, ce qui leur permet de réagir plus rapidement si d'autres autorités signalent des problèmes nouveaux.

54. Outre la coordination interinstitutions, la participation des groupes concernés est fondamentale pour garantir une meilleure protection des consommateurs vulnérables et défavorisés. Elle peut passer par des dialogues avec les prestataires de services publics de distribution, les associations de consommateurs et les autres organisations de la société civile qui ont connaissance des préoccupations des consommateurs, de façon à pouvoir élaborer les politiques publiques selon une méthode ciblée pour en optimiser l'efficacité.

55. On trouvera ci-après un certain nombre de recommandations de politique générale s'inspirant des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, du Manuel sur la protection du consommateur et des contributions reçues des États membres, dans l'optique de mieux répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés des services publics de distribution :

a) Avoir un débat sur les politiques publiques avec tous les acteurs concernés pour mettre au jour initialement les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution. On veillera dans le cadre de ce processus à se fonder sur des exemples concrets et à éviter les solutions toutes faites pour concevoir les politiques ;

b) Adopter une législation fondamentale où figurent les droits des consommateurs de services publics de distribution, notamment en matière d'accès, d'information et d'éducation et de règlement des litiges et de réparation, ainsi que les obligations des prestataires de services publics de distribution, y compris les principes de l'abordabilité des services, de la continuité et de la qualité de service et les bonnes pratiques commerciales ;

c) Envisager, étudier et évaluer des mesures favorables, protectrices et préventives en ce qui concerne les services publics de distribution, compte tenu des besoins spéciaux des consommateurs vulnérables et défavorisés qui auront été établis ;

d) Coordonner les politiques d'une institution à l'autre et mener un dialogue avec les autorités publiques qui jouent un rôle dans la protection des consommateurs vulnérables et défavorisés, parmi lesquelles les organismes chargés de la protection du consommateur et de la protection et de l'inclusion sociales, ainsi que les organismes de régulation sectorielle ;

e) Coopérer avec les groupes et les organisations de consommateurs, les entreprises et les établissements de recherche pour déterminer les mesures concrètes qui s'imposent et les orientations à suivre pour répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés ;

f) Examiner et évaluer régulièrement les résultats et l'efficacité des programmes d'action pour veiller à ce que les besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution soient satisfaits. Les renseignements recueillis par les autorités publiques et les prestataires de services publics de distribution, de même que les rapports publiés par ces prestataires, peuvent être utiles à ces évaluations.

VIII. Questions à examiner

56. À sa cinquième session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la protection du consommateur souhaitera peut-être examiner les questions suivantes :

a) Quels sont, en ce qui concerne les services publics de distribution, les besoins les plus urgents des consommateurs vulnérables et défavorisés ?

b) Quels peuvent être, pour répondre le mieux possible à ces besoins, les outils et les processus d'élaboration des politiques appropriés, en particulier dans les pays en développement ? Quels seraient les critères d'évaluation appropriés ?

c) Quelle peut être la contribution des entreprises, des organisations de la société civile et des établissements de recherche s'agissant de répondre efficacement à ces besoins ?

d) Comment les nouvelles technologies peuvent-elles aider les organismes de régulation à régler les problèmes qui intéressent les groupes de consommateurs vulnérables ?

e) Comment la CNUCED pourrait-elle mieux aider ses membres, en particulier les pays en développement et les pays les moins avancés, à répondre aux besoins des consommateurs vulnérables et défavorisés de services publics de distribution ?