

ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET COMMERCIAL

Réglementation et
PROTECTION DES CONSOMMATEURS
A L'ÈRE DE LA
CONVERGENCE

Rapport



M A R S 2 0 1 3
Secteur du développement des télécommunications



Réglementation et protection des consommateurs à l'ère de la convergence

Mars 2013



Le présent rapport a été élaboré par Rosalind Stevens sous la direction de la Division de l'environnement réglementaire et commercial du BDT.



Merci de penser à l'environnement avant d'imprimer ce rapport.

© UIT 2013

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, par quelque procédé que ce soit, sans l'accord écrit préalable de l'UIT.

Avant-propos

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur la réglementation et la protection des consommateurs à l'ère de la convergence, élaboré en application de la Résolution 64 de la Conférence mondiale de développement des télécommunications (Hyderabad, 2010) et dans le cadre des activités de la Commission d'études 1 de l'UIT-D. J'ai tout mis en oeuvre pour que l'UIT-D travaille en étroite collaboration avec ses Membres sur cette question afin de les aider à mettre au point des politiques efficaces, de nouer des partenariats en matière d'investissement dans les TIC et de renforcer les capacités humaines.

L'essor des technologies numériques a modifié en profondeur les modalités de fourniture des services de communication électronique et d'accès à ces services pour les consommateurs. Une seule et même plate-forme permet aujourd'hui de proposer des services de réseaux large bande, des services vocaux, des services de données et des services vidéo. Non seulement cette situation favorise la mise en concurrence, autrefois impossible, d'un large éventail de services et d'applications, mais elle rend nécessaire l'instauration de nouveaux cadres réglementaires pour couvrir des questions qui relevaient auparavant des domaines séparés et distincts qu'étaient la radiodiffusion, les télécommunications et les services en ligne.

Le présent rapport offre une description et une analyse des divers outils, ressources et stratégies dont les régulateurs ont besoin pour faire appliquer plus efficacement les législations, les règlements et les régulations régissant la protection des consommateurs dans leur pays à l'ère de la convergence.

J'espère que les lignes directrices, les recommandations et les bonnes pratiques concernant la mise en oeuvre des politiques de protection des consommateurs figurant dans le présent rapport seront utiles dans le cadre des initiatives multi-parties prenantes menées actuellement pour résoudre les nombreux problèmes qui nuisent au développement socio-économique actuel et futur.



Brahima Sanou
Directeur du Bureau de développement
des télécommunications

Table of contents

	<i>Page</i>
Introduction	1
Section 1: Cadres réglementaires en vigueur en matière de protection des consommateurs	1
Section 2: Définir le problème – Quelle est l'incidence de la convergence pour la réglementation et les consommateurs?	7
Section 3: Eléments indispensables à l'établissement de politiques ou cadres réglementaires en matière de protection des consommateurs et des utilisateurs à l'ère de la convergence	10
Section 4: Quelles sont les méthodes organisationnelles et les pratiques efficaces utilisées par les Autorités nationales de régulation pour faire appliquer leurs lois, règles et règlements nationaux en matière de protection des consommateurs dans un environnement issu de la convergence?	20
Section 5: Lignes directrices et recommandations sur des méthodes et des pratiques efficaces pour relever les défis liés à la convergence	24
Section 6: Résumé et conclusions	26

Introduction¹

L'adoption du protocole Internet (IP) et des réseaux large bande permet d'offrir des services vocaux, vidéo et de données sur la même plate-forme. Cette convergence rend désormais possible la concurrence entre plates-formes pour divers services et applications. En conséquence, les fournisseurs de services téléphoniques traditionnels offrent à présent des services vidéo et de données (Internet) et les câblo-opérateurs fournissent un accès à l'Internet ainsi que des services téléphoniques. Les réseaux hertziens, qui étaient auparavant utilisés essentiellement pour assurer les services téléphoniques, sont aujourd'hui devenus, dans de nombreux pays, le moyen principal d'accès à l'Internet.

Les conséquences de la convergence sur les services, les réseaux, les dispositifs et les entreprises sont les suivantes:

- Services – Tous les services et applications téléphoniques, vidéo et de données peuvent être fournis sur une même plate-forme d'infrastructure.
- Réseaux – Les différents types de systèmes de transmission (filaire, hertzien, par satellite, non assujetti à licence) peuvent être reliés par le protocole IP afin d'assurer des services convergents à tout moment et en tout lieu.
- Dispositifs – Un seul et même dispositif permet d'accéder à des services téléphoniques, à la transmission vidéo en continu, à la radiodiffusion et à l'Internet.
- Entreprises – Les entreprises s'associent, par exemple, par le biais de fusions et d'acquisitions et d'intégrations verticales, afin de répondre à la demande des consommateurs qui veulent avoir accès à des services évolués.

Section 1: Cadres réglementaires en vigueur en matière de protection des consommateurs²

En juillet 2012, la Commission d'études 1 de l'UIT-D a mené auprès des 193 Etats Membres une enquête sur les politiques de protection des consommateurs, qui portait en particulier sur la convergence. La Commission d'études 1 utilisera les résultats de cette enquête pour rédiger les conclusions de l'étude de la Question 18-2/1 pour la période 2010-2014.

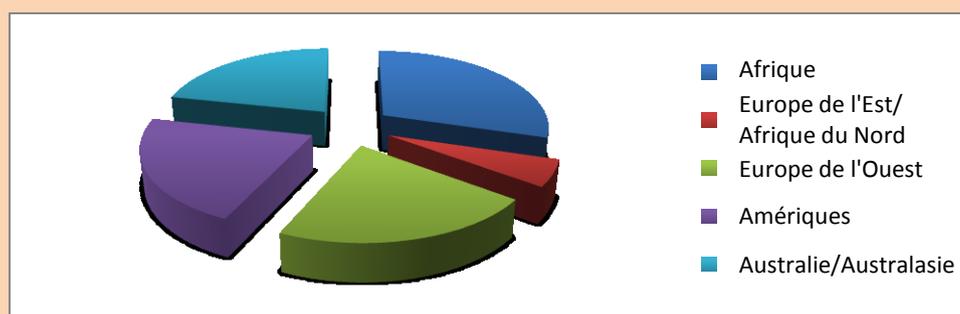
Au total, 37 réponses ont été reçues, dont deux émanaient d'organisations régionales/internationales et deux de Membres de Secteur³. La Figure 1 ci-après montre la ventilation des participants par région, tandis que le Tableau 1 présente les participants par niveau de développement.

¹ Contribution qu'il est proposé d'inclure dans l'introduction du projet de Rapport sur la Question 18-2/1, Document 1/167-F, Origine: Coordonnateur du BDT pour la Question 18-2/1, Troisième réunion de la Commission d'études 1 de l'UIT-D, Genève, 10-14 septembre 2012.

² Source: Réponses à l'enquête UIT et contributions sur la Question 18-2/1 soumises à la Commission d'études 1 de l'UIT-D.

³ Turk Telekom, U-COM Burundi, ARCTEL-CPLP, Réseau des Consommateurs TIC Africains (RéCATIC).

Figure 1: Ventilation des participants à l'enquête par région



Source: UIT

Tableau 1: Ventilation des participants à l'enquête par niveau de développement

	Pourcentage
Pays développés	18,9
Pays dont l'économie est en transition	2,7
Pays en développement	54,1
Pays les moins avancés	21,3

Des 32 Etats Membres ayant répondu⁴, 67% ont indiqué avoir une législation spécifique concernant la protection et les droits des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC. En revanche, seuls deux des huit pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés (PMA)⁵ ayant répondu (à savoir le Sénégal et le Mali) ont une telle législation.

Lorsqu'il existe une législation, les dispositions relatives aux consommateurs les plus souvent citées sont les suivantes: accès à l'information/transparence; qualité de service; équité/droit d'accès aux services; protection des données personnelles; protection de la vie privée; confidentialité des informations et droit de déposer plainte.

Les droits les moins souvent cités sont les suivants:

- droit de résilier/modifier un contrat (7/29, 24%);
- compensation en cas d'interruption du service (5/29, 17%);
- droit de bloquer la publicité (4/29, 14%);
- accès aux numéros d'urgence (3/29, 10%);
- portabilité du numéro (3/29, 10%).

⁴ Les pays suivants ont répondu à l'enquête: République Azerbaïdjanaise, Bahreïn, Belgique, Bhoutan, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Colombie, Côte d'Ivoire, Chypre, El Salvador, Honduras, Italie, Lituanie, Mali, Mexique, Mongolie, Oman, Portugal, Qatar, Rwanda, Sénégal, République sudafricaine, Soudan, Swaziland, Suisse, République arabe syrienne, Thaïlande, Tunisie, Ouganda, Uruguay, Vanuatu et Venezuela.

⁵ Selon l'Organisation des Nations Unies, 49 pays appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés.

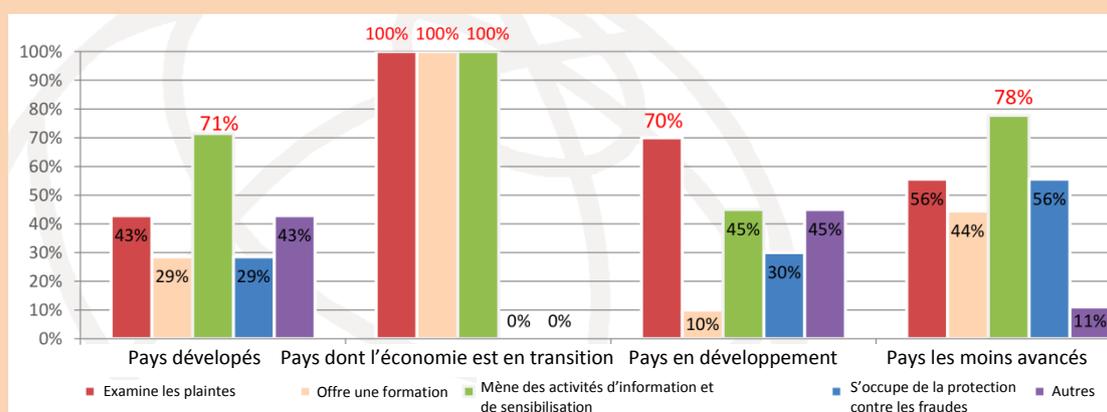
Les participants à l'enquête ont presque tous indiqué que les consommateurs pouvaient accéder aux informations sur les prix/tarifs de l'accès et des services fixes, mobiles et Internet (sur ordinateur personnel et sur "smartphone"). Vingt-trois participants (soit 62%) ont dit jouer un rôle dans le traitement des plaintes des consommateurs.

Les plaintes des consommateurs constituent un indicateur précieux aidant les régulateurs à identifier les domaines dans lesquels la législation/réglementation en vigueur peut être insuffisante et où il est préférable de privilégier l'intervention. Les types de plaintes revenant le plus fréquemment, citées par tous les participants à l'enquête, concernent la tarification et la facturation, la qualité de service et les interruptions de service/une couverture médiocre.

Le temps nécessaire au traitement des plaintes est l'un des meilleurs indicateurs de l'efficacité des pratiques en matière de protection des consommateurs. Cet indicateur contribue à mettre en évidence le niveau et le coût des ressources nécessaires, ainsi que l'organisme le mieux à même de traiter les plaintes. Lorsque les autorités nationales de régulation indiquent jouer un rôle dans le traitement des plaintes, le temps nécessaire pour ce faire varie peu. Dans deux tiers des cas environ, les plaintes sont traitées en 25 jours. Trois des 16 participants ont dit rencontrer des problèmes et des contestations en raison de la lenteur des procédures.

Comme le montre la Figure 2, les responsabilités assumées concernant la protection des consommateurs varient beaucoup selon que l'on parle de pays en développement, de pays développés ou de pays dont l'économie est en transition. Par exemple, les régulateurs des pays développés ont moins tendance que ceux des pays en développement à intervenir directement dans le traitement des plaintes, tandis que les régulateurs des pays les moins avancés sont ceux qui s'occupent le plus de la protection contre les fraudes.

Figure 2: Activités réglementaires relatives à la protection des consommateurs par niveau de développement



Source: UIT

Dans 17 pays, les autorités de régulation des télécommunications ont indiqué qu'il n'existe pas de législation spécifique en matière de protection des consommateurs (13% des réponses). Dix de ces pays ont une autre autorité nationale de régulation habilitée à faire appliquer la réglementation générale en matière de protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC.

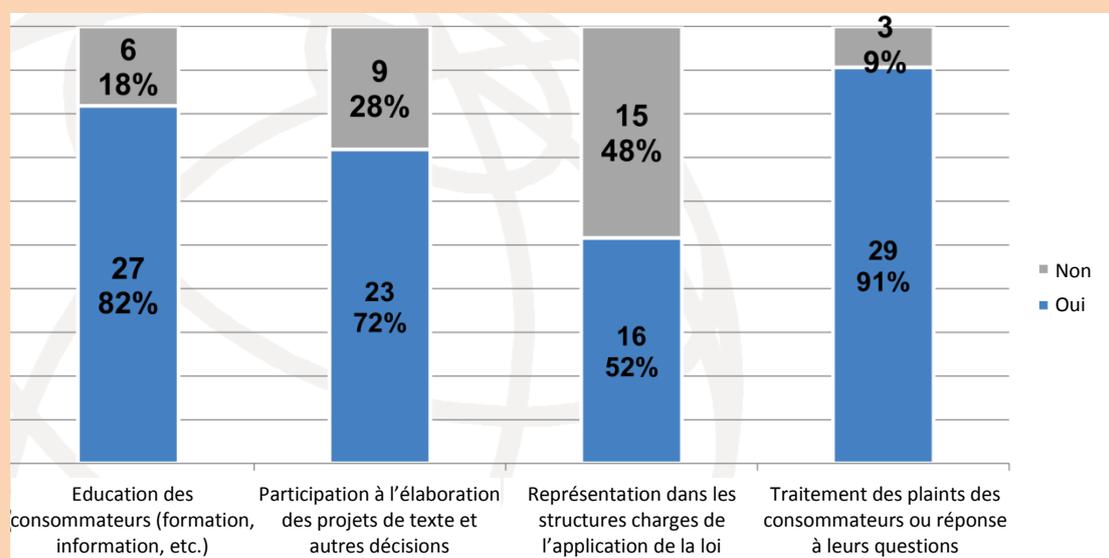
Figure 3: Autorités nationales de régulation chargées de la protection des consommateurs dont le mandat couvre le secteur des télécommunications/TIC⁶

Mexique	PROFECO et COFETEL
Mongolie	Autorité pour la concurrence loyale et la protection des consommateurs de Mongolie
République sudafricaine	ICASA et la Commission nationale des consommateurs
Soudan	Nation Telecommunication Corporation (NTC)

Source: UIT

Dans près de deux tiers des pays ayant répondu à l'enquête, seuls un ou deux organismes s'occupent de la protection des consommateurs, contre trois ou plus dans le tiers restant. Les réponses montrent que les responsabilités de ces organismes en matière de protection des consommateurs sont très variables. Dans la majorité des cas, l'organisme est compétent en matière d'éducation des consommateurs et de traitement des plaintes: trois quarts d'entre eux environ interviennent dans l'élaboration de la législation et à peine plus de la moitié participent à sa mise en œuvre.

Figure 4: Responsabilités des organismes de protection des consommateurs liées aux TIC/télécommunications



Source: UIT

⁶ Les données portent uniquement sur les participants à l'enquête.

La moitié des participants ont fait savoir que les organismes rencontraient des difficultés pour faire appliquer la législation sur la protection des consommateurs et/ou pour promouvoir la protection des consommateurs sous une forme ou une autre. Cette proportion passe à 75% dans les PMA.

De nombreux participants ont indiqué que les organismes de protection des consommateurs rencontraient des problèmes structurels, et notamment ne disposaient pas de compétences et de ressources humaines suffisantes. D'autres ont expliqué que la législation nationale relative à la protection des consommateurs était inadaptée ou inexistante. Certains ont également fait état de problèmes concernant l'éducation et la sensibilisation des consommateurs.

Dans la majorité des cas, les participants ont dit que les responsabilités étaient clairement réparties entre les différents organismes concernés et un peu moins d'un tiers d'entre eux seulement ont signalé un chevauchement des compétences. Dans ce cas, seulement la moitié des participants environ ont expliqué avoir les moyens d'échanger activement des renseignements sur les problèmes rencontrés. L'échange de renseignements se fait sous couvert d'accords officiels d'échange d'information, de documents ou rapports spéciaux ou d'ateliers, ou par l'intermédiaire d'un ministère.

La même proportion environ a indiqué travailler en coopération ou en coordination avec les organismes de protection des consommateurs uniquement "en cas de besoin", ce qui peut expliquer que seule la moitié des participants estiment que les consommateurs peuvent facilement savoir à quel organisme s'adresser pour différents problèmes. Par ailleurs, cette réponse semble en contradiction avec les conclusions de l'enquête, selon lesquelles un peu plus des deux tiers des consommateurs peuvent résoudre leurs problèmes liés à des services convergents en s'adressant à un seul organisme. Une proportion équivalente des participants ont indiqué que les consommateurs doivent s'adresser à des entités différentes en fonction des problèmes qu'ils rencontrent.

La plupart des régulateurs des télécommunications/TIC se sentent néanmoins en mesure de traiter eux-mêmes les différents problèmes de protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications/TIC sans renvoyer le consommateur à un autre organisme.

Plus de la moitié des participants à l'enquête ont le sentiment qu'une législation supplémentaire relative à la protection des consommateurs est nécessaire dans leur pays et près des deux tiers ont indiqué que les besoins des consommateurs n'étaient pas couverts de façon adéquate par la législation existante ou que ladite législation était obsolète. Près des trois quarts des participants estiment avoir besoin de disposer de plus de lignes directrices et de recommandations en matière de protection des consommateurs – notamment en ce qui concerne la manière d'éduquer les consommateurs et de les tenir informés.

Quelques participants (19) ont indiqué qu'ils avaient mis à jour leur législation relative à la protection des consommateurs⁷. Ces mises à jour ont été réalisées au cours des deux années précédentes dans plus de la moitié des pays ayant répondu (59%) et portaient sur différents domaines:

- nouveaux droits pour les utilisateurs;
- renforcement de la transparence/des informations;
- sécurité/confidentialité des données; réglementation des prix; et
- accessibilité.

Lorsque les participants ont fait savoir qu'ils n'avaient modifié qu'un seul aspect de la législation, ces modifications concernaient les lignes directrices en matière de protection des consommateurs (Bahreïn), la réglementation du travail dans le secteur des télécommunications (El Salvador) et un nouveau système de résolution des plaintes (Sénégal).

⁷ Six pays développés, un pays dont l'économie est en transition, huit pays en développement et quatre pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés.

Un très petit nombre de participants (6 sur 33) ont indiqué avoir modifié la réglementation pour couvrir différents aspects des services convergents⁸. Les mesures prises étaient de natures diverses, les seuls domaines revenant plusieurs fois étant la transparence des prix (trois sur huit) et la neutralité technologique/des réseaux (deux sur huit).

Les réponses données une seule fois sont les suivantes:

- Réglementation des communications des abonnés – commercialisation de services groupés (Colombie).
- Réglementation relative aux contrats (Colombie).
- Cadre réglementaire applicable à la télévision à péage (Brésil).
- Protection des informations personnelles (Italie).
- Convergence et utilisation du spectre (Ouganda).

Ce nombre est étonnamment faible étant donné les nombreux services convergents dont tous les pays participants ont fait état:

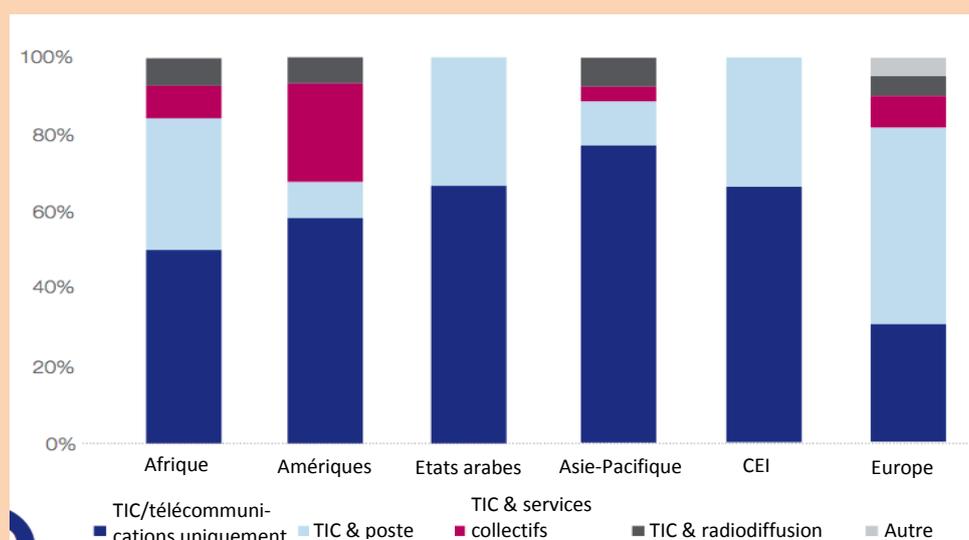
- 79% ont des services de téléphonie Internet;
- 52% ont des services de télévision sur mobile/TVIP;
- 14% ont des services de paiement/services bancaires sur mobile;
- 21% ont "d'autres" produits et services convergents, notamment des services de localisation par GPS sur mobile, des services sur smartphones et tablettes, des offres groupées (télévision à péage, téléphonie et Internet large bande), des offres double play (services large bande et de ligne fixe), des offres triple play (services large bande, fixe et télévision hors télévision à péage) et des offres "tout compris" (large bande, téléphonie fixe, téléphonie mobile et télévision hors télévision à péage).

Selon les données dont dispose l'UIT, à la fin de l'année 2012, on recensait encore 158 régulateurs des télécommunications/technologies de l'information et de la communication (TIC) séparés dans le monde – bien que, dans de nombreux cas, le mandat de ces régulateurs ait été élargi au cours des cinq dernières années et couvre aujourd'hui les technologies de l'information et la radiodiffusion. Les régulateurs du secteur des télécommunications/TIC sont responsables de la réglementation du contenu Internet dans seulement 16% des pays environ (principalement en Afrique, dans les Etats arabes et dans la région Asie-Pacifique)⁹, même si ce taux a doublé depuis 2009. Dans 18 % des pays, la réglementation de la radiodiffusion relève du mandat des régulateurs du secteur des télécommunications/TIC.

⁸ Trois pays développés sur quatre, deux pays en développement sur dix-sept et un pays sur les cinq appartenant à la catégorie des pays les moins avancés.

⁹ D'après les réponses reçues dans le cadre de l'enquête annuelle de l'UIT sur la réglementation des télécommunications/TIC.

Figure 5: Mandat des régulateurs, monde 2012



Source: Rapport "Tendances des réformes dans les télécommunications 2010/2011"¹⁰

Quelques Etats Membres commencent à s'orienter vers un cadre réglementaire convergent en regroupant les autorités de régulation des télécommunications et de la radiodiffusion en une seule et même autorité convergente pour les TIC¹¹. Les responsabilités des régulateurs à l'ère de la convergence sont notamment les suivantes: protection des consommateurs, supervision de la concurrence et réglementation propre au secteur. Certaines de ces autorités sont en outre spécifiquement chargées de garantir un certain niveau de protection et d'éducation pour les consommateurs, d'encourager des conditions équitables sur le marché et de veiller à la qualité des services.

Dans l'ensemble, l'enquête fait apparaître une insuffisance générale en ce qui concerne les ressources, les stratégies et les outils disponibles pour protéger les consommateurs dans un environnement soumis à un phénomène de convergence rapide.

Section 2: Définir le problème – Quelle est l'incidence de la convergence pour la réglementation et les consommateurs?

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'essor des technologies numériques et de l'Internet, en particulier du Web 2.0, a modifié en profondeur les modalités de fourniture des services de communication électronique et d'accès à ces services, d'où les nouveaux défis suivants pour les régulateurs:

- Encourager l'investissement dans les réseaux haut débit et les solutions technologiques évoluées disponibles et accessibles à tous.

¹⁰ Rapport de la Commission UIT sur le large bande – "Situation du large bande en 2012: assurer l'inclusion numérique pour tous", p. 70, www.broadbandcommission.org/Documents/bb-annualreport2012.pdf.

¹¹ Il s'agit des autorités suivantes: Autorité de régulation des communications de Tanzanie (2003); Autorité des communications et du marché de l'Australie (ACMA) (2005); Commission de l'information et autorité des médias du Bhoutan (2000); Commission des communications et du multimédia de la Malaisie (1998); Bureau des communications du Royaume-Uni (Ofcom) (2003); Autorité indépendante des communications de la République sud-africaine (ICASA) (2005).

- Protéger les innovateurs, les créateurs et les consommateurs contre la contrefaçon et le piratage découlant de la fourniture en ligne (de plus en plus souvent transfrontière) de biens et de services.
- Encourager et sauvegarder le commerce électronique: en instaurant un cadre propice à la mise en place de mécanismes de paiement électronique (par carte, par Internet et sur mobile) fiables et efficaces (par exemple, services d'identification électronique et de confiance pour les transactions électroniques).
- Faire en sorte que tous les consommateurs disposent de toutes les informations dont ils ont besoin pour faire un choix en connaissance de cause et bénéficient de mécanismes de protection et de réparation adéquats en cas de problème.
- Préserver la confiance dans l'Internet en définissant une stratégie efficace en matière de lutte contre la cybercriminalité ainsi qu'une stratégie en matière de protection et de confidentialité des données qui puisse évoluer en même temps que les nouvelles technologies.
- Instaurer un cadre réglementaire plus simple et plus clair ainsi que des conditions équitables pour les distributeurs de contenu¹², en évitant les incertitudes juridiques, les chevauchements et les doublons en matière de contrôle qui peuvent se produire lorsque la réglementation applicable aux réseaux et aux transmissions est distincte de celle applicable au contenu.

Mettre en place des réseaux haut débit fiables

Il est essentiel de disposer d'une infrastructure fiable offrant une connectivité et un débit améliorés pour parvenir à fournir des services convergents conformes aux attentes des consommateurs. C'est pourquoi les gouvernements des Etats Membres encouragent activement l'utilisation et l'expansion du large bande en tant que vecteur de développement et de croissance socio-économiques. Il est ainsi plus facile pour les entreprises et les consommateurs de mener à bien leurs activités, que ce soit au niveau national ou international, en assurant la promotion de produits numériques, de services et de produits physiques. Fin 2011, des services fixes large bande étaient disponibles sur le marché dans 206 pays, tandis que des services mobiles large bande (3G et 4G) étaient proposés dans 160 pays¹³.

Lutter contre la contrefaçon et le piratage en ligne

L'Internet constitue pour les faussaires et les pirates un moyen nouveau et très efficace de vendre leurs produits sur des sites d'enchères ou des sites indépendants de commerce électronique, ou encore par courrier électronique. En outre, la mise au point de nouvelles technologies fait qu'il est plus difficile d'empêcher l'utilisation non autorisée d'oeuvres protégées et de faire respecter le principe du droit d'auteur qui permet de rémunérer l'élaboration de contenus créatifs et les investissements dans ce type de contenus.

Encourager et sauvegarder le commerce électronique

Les consommateurs veulent pouvoir accéder facilement aux biens et services qu'ils achètent en ligne, y compris sur leurs dispositifs mobiles. Ils veulent aussi être certains que leurs données personnelles sont stockées de façon sécurisée et ne sont pas utilisées de manière irresponsable ou à des fins frauduleuses. Il est essentiel de garantir la confiance pour promouvoir le commerce électronique et les échanges transfrontières en ligne, mais la réglementation doit être adaptée et suffisamment souple pour tenir compte des innovations futures.

¹² Opérateurs de réseaux qui retransmettent des signaux de radiodiffusion et les proposent au public, par exemple, câblo-opérateurs ou opérateurs de services par satellite, opérateurs mobiles, fournisseurs de services de TVIP.

¹³ Enquête UIT en vue de la création d'un recueil d'études de cas sur la protection du consommateur de télécommunications/TIC dans le contexte de la convergence, juillet 2012.

Tenir les consommateurs informés et leur proposer des mécanismes de réparation en cas de problème

Les pouvoirs publics, les régulateurs et l'industrie doivent veiller à ce que les consommateurs aient accès à des informations et à une formation claires sur les services convergents afin de pouvoir faire des choix en connaissance de cause. Les consommateurs doivent connaître le type de contenu qu'ils consultent et le niveau de réglementation auquel il est soumis. Les régulateurs doivent trouver des moyens pour protéger les consommateurs contre des contenus pernicious et leur permettre d'obtenir réparation, en particulier dans la mesure où, de plus en plus, les services sont fournis depuis l'étranger.

Préserver la confiance dans l'Internet

Le trafic Internet double tous les deux à trois ans, et même tous les ans dans le cas du trafic Internet mobile. Selon les prévisions, on recensera 25 milliards de dispositifs sans fil connectés dans le monde d'ici à 2015, chiffre qui aura doublé en 2020 pour atteindre 50 milliards. Entre 2012 et 2018, le trafic sera multiplié par 12 pour les services de données mobiles et par 14 pour les services de données sur smartphones. Revers de la médaille, cette augmentation du trafic va de pair avec la hausse de la cybercriminalité et un risque accru pour la sécurité des réseaux. La confiance dans l'Internet peut être mise à mal par une mauvaise utilisation des données personnelles ou par les risques pesant sur la sécurité des données en ligne¹⁴.

Figure 6: Dispositifs utilisés par les personnes pour accéder à l'Internet, 2012



Source: Intel, publié dans "The Device Wars" – dans le rapport State of Broadband

Instaurer un cadre réglementaire plus simple et plus clair

D'une manière générale, les politiques réglementaires et les réglementations destinées à préserver l'intérêt général et à protéger les consommateurs devraient viser à créer un environnement propice au développement de services de communication très performants, pérennes et convergents. Il faut pour ce faire, mettre en place et maintenir un même niveau de protection des consommateurs dans les différents environnements numériques. Il est dans l'intérêt tant des entreprises que des consommateurs d'avoir des marchés en ligne légitimes et prospères. Par conséquent, lorsqu'ils réfléchissent aux politiques de protection des consommateurs, les régulateurs doivent évaluer l'incidence potentielle d'une intervention réglementaire, en mettant en balance les contraintes nouvelles ou supplémentaires pour les entreprises, et les avantages potentiels pour les consommateurs.

¹⁴ Selon un sondage enquête Eurobaromètre mené récemment, 40% des utilisateurs craignent que les données les concernant soient compromises en ligne et 38% ont des inquiétudes concernant la sécurité des paiements en ligne (Rapport Eurobaromètre spécial 390 "Cybersécurité").

Section 3: Eléments indispensables à l'établissement de politiques ou cadres réglementaires en matière de protection des consommateurs et des utilisateurs à l'ère de la convergence

Afin d'assurer la protection des consommateurs, il est nécessaire de modifier les cadres réglementaires, et notamment d'améliorer les mesures relatives à l'application et à la mise en œuvre de la législation, des règles et de la réglementation, pour les raisons suivantes:

- Les fournisseurs de services qui étaient auparavant positionnés sur des marchés différents sont à présent en concurrence pour desservir les mêmes clients.
- Les modalités de fourniture et de vente des services, des applications et des contenus aux consommateurs sont en pleine transformation.

Pour tous les régulateurs, la difficulté est de parvenir à comprendre la dynamique sous-jacente de la convergence du point de vue des consommateurs. Pour eux, la convergence n'est pas un concept abstrait lié aux réseaux, aux fournisseurs et aux dispositifs: elle a des incidences sur leur comportement et la nature de leur relation avec leur fournisseur de services. Les consommateurs ont la possibilité d'interagir facilement avec la communauté de leur choix selon des modalités correspondant à leurs préférences personnelles, en termes de dispositif, de temps, de mode¹⁵ et de support¹⁶. Par exemple, dans le cadre du Web 2.0, de nombreux sites offrent aux utilisateurs la possibilité de partager des contenus multimédias, des données, des expériences, des vues et des opinions sur des questions diverses, et même de coopérer en vue de résoudre des problèmes de niveau mondial. En somme, le "consommateur" traditionnel est en train de devenir un "prosommateur" (producteur + consommateur)¹⁷.

Du point de vue des fournisseurs de services, les prosommateurs représentent une précieuse source de données d'utilisateurs, qui permet d'assurer le profilage des utilisateurs, l'analyse de sentiments, la détection des tendances et des crises et la résolution collective des problèmes. Bien que disposés à transmettre et à échanger en ligne de grandes quantités de données personnelles pour répondre à leurs propres besoins, les prosommateurs peuvent néanmoins s'estimer en droit d'être protégés contre l'utilisation abusive de ces informations, notamment en étant mieux informés de leurs droits et en ayant davantage de maîtrise sur ces informations. Les prosommateurs continuent d'être soumis à un certain nombre de contraintes en termes de tarification, de choix, de complexité technique, d'incompatibilité des dispositifs, de conditions des services, etc.

Bien que seul un petit nombre d'Etats Membres aient déjà mis en place des politiques et/ou des réglementations dans le but de s'adapter à la convergence des services, les domaines dans lesquels ils ont choisi d'intervenir incluent la transparence des prix et la neutralité technologique/du réseau. Cette démarche semble se fonder sur les types de plainte les plus couramment cités par l'ensemble des participants à l'enquête, dont les griefs portaient avant tout sur la tarification et la facturation, la qualité de service et les interruptions de service et la couverture médiocre.

Parmi les droits importants des consommateurs, les personnes interrogées ont cité en outre la protection des données personnelles/de la vie privée/de la confidentialité des informations (9/29, 31%) et le droit de porter plainte (8/29, 28%).

¹⁵ Par exemple, ils peuvent communiquer en mode synchrone (conversations téléphoniques, messagerie instantanée, salons de discussion, etc.) ou en mode asynchrone (courriels, blogs, messagerie textuelle, forums de discussion).

¹⁶ Voix, données, vidéo et images.

¹⁷ Mot employé pour désigner les utilisateurs dont l'activité consiste à la fois à consommer et à produire des biens et des services, attribué à Don Tapscott, et défini dans l'ouvrage *Wikinomics*. Don Tapscott, Anthony D. Williams, Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything, Portfolio Trade, 2006. ISBN 1-59184-367-7.

Questions relatives à la neutralité du réseau et à la qualité de service

En général, l'expression "neutralité du réseau" fait référence au débat sur l'opportunité d'établir un principe fondamental de non-discrimination en ce qui concerne les différentes formes de trafic Internet acheminées sur les réseaux.

Ceux qui militent en faveur de la neutralité du réseau se placent généralement du point de vue de l'offre (en d'autres termes, faut-il autoriser les opérateurs de réseaux à bloquer une application ou à appliquer une taxe pour rendre prioritaire le trafic du fournisseur d'une application?). La très forte hausse, effective et potentielle, du trafic de données, liée au fait que les consommateurs utilisent davantage de services et d'applications, conduit à une augmentation de la pression sur la capacité des réseaux et rompt les rapports traditionnels entre l'utilisation finale et les coûts liés à la fourniture des services.

Si les consommateurs sont prêts à payer davantage pour bénéficier de débits de connexion Internet plus élevés et avoir accès à de nouveaux contenus et de nouvelles applications, à moins qu'ils n'aient la possibilité d'évaluer les différences entre les diverses offres de services, il existe des risques élevés d'insatisfaction, en particulier en cas de baisse de la qualité de service ou de blocage des contenus.

Pour les régulateurs, la difficulté consiste, d'une part, à trouver un équilibre entre les exigences des consommateurs, qui souhaitent avoir un accès illimité à des contenus entièrement libres, et la capacité des fournisseurs à exploiter efficacement la largeur de bande disponible, et, d'autre part, à résister à la tentation de bloquer des applications et des contenus Internet pour essayer de contrôler les flux, limiter la concurrence et restreindre le choix des consommateurs.

En 2010, l'Autorité de régulation de l'Italie (AGCOM) a entrepris une enquête sur les techniques de gestion du trafic dans le cas des applications mobiles de voix sur IP et d'homologue à homologue (P2P). A l'issue d'une consultation avec les parties prenantes concernées¹⁸, l'AGCOM évalue actuellement si les critères de transparence existants en ce qui concerne la qualité des services d'accès à l'Internet sont suffisants. Parmi les mesures en vigueur, on peut citer le test de débit "Misura Internet"¹⁹, utilisé par les consommateurs pour vérifier le débit réel des connexions à large bande fixes. Si l'AGCOM conclut à l'insuffisance des critères actuels, elle envisagera l'introduction de nouvelles mesures réglementaires afin de protéger la neutralité du réseau²⁰.

En juin 2011, le Parlement des Pays-Bas a promulgué une loi visant à empêcher le blocage ou la discrimination de certains contenus, services ou applications. Dorénavant, les fournisseurs de services mobiles Internet ont l'obligation d'autoriser leurs clients à utiliser Skype et d'autres services concurrents – qui permettent aux utilisateurs de smartphones d'envoyer des messages sans payer de supplément – sur leurs réseaux, sans appliquer de frais supplémentaires ou réserver un traitement préférentiel à leurs propres offres²¹.

Au Royaume-Uni, on privilégie l'approche qui consiste à encourager en premier lieu l'autoréglementation. Dans le cadre d'un code de pratique ouvert et volontaire sur la gestion du trafic, les fournisseurs de services Internet s'engagent à fournir des produits garantissant un accès total et ouvert à l'Internet et confirment que les pratiques de gestion du trafic ne seront pas utilisées afin de prendre pour cible et de détériorer les services fournis par un concurrent²². Ce code comporte des indicateurs-clés (Key Facts Indicators, KFI), qui donnent un aperçu des politiques respectives de gestion du trafic des opérateurs, dans un format clair qui se prête aux comparaisons. L'objectif fondamental de cette politique est de permettre aux fournisseurs de services de gérer leurs réseaux de manière à pouvoir innover et élaborer

¹⁸ Entreprise en 2011 et approuvée par la Résolution N° 713/11/CONS.

¹⁹ www.misurainternet.it/.

²⁰ Document 1/162-E (18 juillet 2012), op.cit.

²¹ www.physorg.com/news/2011-06-dutch-parliament-mobile-net-neutrality.html.

²² www.broadbanduk.org/category/open-internet/

de nouveaux modèles opérationnels, tout en offrant aux consommateurs une bonne qualité de service. L'Autorité nationale de régulation, l'Ofcom, est habilitée à intervenir afin de garantir la transparence et d'établir des normes minimales en matière de qualité de service, si le marché "évoluait de manière anti-concurrentielle ou néfaste"²³.

Tarifification, facturation et transparence

La tarification et la facturation étaient les motifs de plainte les plus couramment cités par les participants à l'enquête. Ces griefs interviennent en dépit du fait que les consommateurs bénéficient d'un accès presque universel aux informations relatives à la tarification dans tous les services, y compris les services mobiles, les services d'accès à l'Internet et les services sur smartphones. Le Brésil, El Salvador, la République sudafricaine et l'Uruguay ont mentionné spécifiquement dans leurs réponses la possibilité pour les consommateurs d'accéder à des informations sur les services par abonnement et les services de télévision par abonnement. Cela laisse entendre que la fourniture d'informations n'est peut-être pas en soi une mesure suffisante pour protéger les consommateurs dans un environnement issu de la convergence des services.

En Turquie, par exemple, la législation relative aux télécommunications a subi en 2010 et en 2011 des modifications qui comportaient des mesures visant à prendre en compte différents aspects des services issus de la convergence, notamment la TVIP, la VoIP et les services de paiement sur mobile. L'éventail de mesures incluait la facturation détaillée, le droit de ne pas participer à certaines campagnes, de ne pas se voir appliquer certains tarifs ou de ne pas s'abonner à certains services, et le droit pour les abonnés de fixer une limite supérieure pour leur facture de télécommunication.

Le Türk Telekom Group a fait état de difficultés pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre de cette dernière mesure²⁴:

- Comment déterminer les valeurs de la limite supérieure: doivent-elles porter sur l'intégralité de la facture ou sur un service donné, choisi parmi le large éventail de services groupés offerts par le service des télécommunications, des services de sécurité à domicile aux logiciels informatiques?
- Comment est-il tenu compte des campagnes ou promotions spéciales (qui sont soumises à des durées minimales d'abonnement et/ou des paiements mensuels) dans le calcul de ces limites?
- Comment assurer le suivi des services à valeur ajoutée inclus dans la facture, mais qui peuvent créer des confusions pour le consommateur et l'opérateur?
- Dans les cas où le consommateur utilise une méthode de sélection de l'opérateur, comment faire la distinction entre les montants liés à différents opérateurs, étant donné qu'un opérateur quelconque n'est pas en mesure de suivre le trafic des autres opérateurs?
- Au sein d'un système de réseaux RTPC, comment faire pour veiller en temps réel à ce que la limite supérieure ne soit pas dépassée? A moins qu'un fournisseur de services ne soit capable d'interrompre le service au moment même où la limite est atteinte, il doit assumer lui-même les coûts liés à l'utilisation excédentaire.

²³ Département des médias, de la culture et du sport du Royaume-Uni. Communications Review Seminar Series. The Consumer Perspective (<http://dcmscommsreview.readandcomment.com/consumers/>).

²⁴ Document 1/162-E 18 (juillet 2012). Türk Telekom Group (Turquie). Proposition de texte pour le projet de Rapport sur la Question 18-2/1.

Le Türk Telekom Group cite l'exemple du service VoIP de Türk Telekom (Wirofon), dans lequel les appels vocaux des abonnés sont facturés et enregistrés comme s'ils étaient émis depuis la ligne RTPC normale de l'abonné. La compagnie cite également l'exemple des cartes d'appel, qui fonctionnent comme des cartes prépayées, mais pour lesquelles les frais d'utilisation sont liés à l'abonnement de la ligne fixe. Par conséquent, une fois que les consommateurs ont épuisé le montant inscrit sur la carte, ils n'ont plus la possibilité de l'utiliser, ce qui peut survenir à un moment où ils en ont urgemment besoin.

Selon certains comptes rendus, Türk Telekom a fait savoir à l'Autorité nationale de régulation de la Turquie, l'ICTA (Information and Communication Technology Authority), qu'il faudrait environ un an à un an et demi pour adapter et modifier les infrastructures IT et RTPC en vue de fournir une comptabilité "en temps presque réel" avant le passage aux réseaux de prochaine génération. Türk Telekom a ajouté qu'il convenait dans un premier temps de limiter ce droit particulier des consommateurs aux services GSM. Les opérateurs GSM ont contesté cette approche, en faisant valoir qu'ils proposaient déjà des abonnements prépayés, et que ceux-ci assuraient la même fonction qu'une valeur limite.

En République de Corée, on rapporte que le groupage pose des problèmes aux consommateurs au stade initial de l'abonnement, au cours de l'utilisation et lors de la résiliation du groupage²⁵. Les formules de réduction pour les services groupés varient suivant la composition des produits. Les remises interviennent souvent dans le cadre d'engagements à long terme, ce qui rend les modalités et conditions très complexes.

Afin de traiter les sujets de préoccupation précédents et d'autres, également liés aux consommateurs et à la convergence, les pouvoirs publics coréens ont récemment publié une série de lignes directrices à l'intention des fournisseurs de services de communication (voir Encadré 1).

²⁵ Les principaux opérateurs de télécommunication sont autorisés à offrir des services groupés, y compris des services soumis à une réglementation tarifaire, à moins que ces offres ne soient susceptibles de nuire à la concurrence et/ou aux consommateurs.

Encadré 1: Lignes directrices de la République de Corée à l'intention des fournisseurs de services de communication pour la fourniture de services groupés

Pour les services groupés, les fournisseurs de services sont tenus de:

- *spécifier clairement les modalités essentielles dans les accords conclus avec les utilisateurs (réductions dans le cadre d'engagements à long terme, réductions dans le cadre d'offres groupées, frais de résiliation, etc.);*
- *indiquer le détail des réductions sur la facture, de façon que les consommateurs puissent voir ce à quoi les réductions ont été appliquées;*
- *fournir des informations sur les services groupés, couvrant la tarification, les réductions, les délais de rétractation, les formules de calcul des frais de résiliation, etc.;*
- *ne pas facturer les frais de résiliation pour l'ensemble des services composant le groupage lorsqu'un consommateur souhaite résilier uniquement certains d'entre eux;*
- *donner dans l'accord conclu avec l'utilisateur des informations précisant qui est responsable en cas de problème.*

Pour les contrats portant sur l'Internet à large bande, les fournisseurs de services ne peuvent pas:

- *facturer des frais d'annulation aux consommateurs ayant bénéficié d'avantages supplémentaires non stipulés dans le contrat, qui ensuite résilient le service avant l'expiration de la durée du contrat.*

Pour les offres promotionnelles:

- *l'application de pénalités n'est pas autorisée, à moins que celles-ci n'aient été clairement notifiées au consommateur, qui doit notamment avoir reçu des informations quant à leur montant et à la durée du contrat.*

En outre, les pouvoirs publics coréens demandent aux fournisseurs d'exercer une surveillance étroite de leurs agences commerciales, afin de garantir que celles-ci se conforment aux lignes directrices et aident leurs clients à comprendre entièrement le contrat auquel ils souscrivent. Par exemple, ils recommandent de remettre aux clients des brochures ou des illustrés faciles à comprendre, ainsi que de publier le contrat concerné soit sur la page d'accueil du site web du fournisseur de services, soit à un endroit où il est facile de trouver les informations.

Interruptions de service/couverture médiocre

Il apparaît que dans les Etats Membres ayant participé à l'enquête, les droits des consommateurs relatifs aux interruptions de service sont moins évolués. Seuls 5 des 29 participants à l'enquête ont fait état du droit des consommateurs à des dédommagements en cas de perte de service, et seuls 3 sur 29 ont cité le droit d'accès aux services d'urgence.

A Oman, tous les consommateurs ont le droit de bénéficier de la même classe et des mêmes modalités de service. Les opérateurs sont tenus de fournir le meilleur service possible et de remplir les critères de qualité de service spécifiés dans les conditions des licences. Si le service fourni à un consommateur est interrompu pendant plus de 24 heures pour des raisons techniques ou de maintenance, alors il est interdit au fournisseur de services de facturer la mensualité en cours de l'abonnement. Si le dispositif

fourni par l'opérateur devient défectueux au cours de la période de garantie, alors l'opérateur est tenu de le remplacer ou de le réparer²⁶.

L'Autorité nationale de régulation de la République sudafricaine, l'ICASA (Independent Communications Authority of South Africa), a créé un cadre d'évaluation de l'indice de satisfaction des consommateurs (ISC) vis-à-vis des services TIC, dont le but est d'identifier et de définir les paramètres de qualité de service (QoS) en cohérence avec ceux utilisés par d'autres régulateurs, qui permettront à l'ICASA de suivre le niveau de satisfaction des consommateurs ainsi que d'évaluer la qualité des services offerts par les opérateurs.

Du fait de l'importance croissante des services filaires et hertziens, il est possible que l'on ne dispose pas, dans certaines zones, d'informations suffisantes en ce qui concerne les occurrences des interruptions de service ou de l'impossibilité d'accéder aux services, ou que ces informations soient difficiles à comparer pour les consommateurs. Par exemple, lors des inondations et coupures de courant de grande ampleur qui ont frappé Lower Manhattan (New York) et l'ensemble des Etats-Unis à la fin de 2012, le réseau a subi de sérieuses perturbations, les clients se retrouvant privés de la télévision par fibres optiques (FiOS), de l'Internet et de connexion téléphonique.

La Federal Communications Commission (FCC) des Etats-Unis a prévu de tenir, à partir de début 2013, une série d'auditions sur le terrain, afin d'examiner les problèmes causés aux réseaux de communication du pays lors des catastrophes naturelles et autres situations de crise²⁷. L'objectif est de renforcer les exigences de service en cas de situation d'urgence de grande ampleur, aussi bien pour les réseaux filaires que pour les réseaux hertziens, notamment en ce qui concerne la fiabilité des réseaux d'urgence 9-1-1. L'enquête visera également à déterminer si les consommateurs ont accès à suffisamment d'informations à propos de leurs services de communication dans les situations d'urgence et/ou s'il serait utile de leur fournir des informations supplémentaires. On peut se demander, par exemple, s'il serait utile pour les consommateurs de pouvoir comparer leur opérateur et ses concurrents sur le plan de la qualité et de la fiabilité du service ou des installations lors des précédentes situations d'urgences.

Protection des données à caractère personnel et de la confidentialité

Protéger la confidentialité des données des consommateurs et faire en sorte que ces données soient utilisées aux fins auxquelles elles sont destinées sont des garanties essentielles dans un environnement placé sous le signe de la convergence. Pourtant, seuls 3 des 17 participants ont fait état de mises à jour de la législation relative à la sécurité et/ou au caractère privé des données au cours des deux dernières années.

Dans de nombreux Etats Membres, la protection des données relève d'une autorité distincte. En Italie, par exemple, l'Autorité de protection des données²⁸ est responsable de l'application du Code de protection des données personnelles, et veille à ce que toutes les garanties pertinentes soient en place²⁹. Ce principe est valable pour tous les aspects du Code, y compris le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des communications électroniques et la conservation des données relatives au trafic. En Lituanie, la protection des données à caractère personnel relève de la responsabilité de l'Inspectorat d'Etat à la protection des données.

²⁶ Document 1/162-E (18 juillet 2012), op.cit.

²⁷ www.fcc.gov/document/chairman-genachowski-announces-post-superstorm-sandy-field-hearings.

²⁸ www.garanteprivacy.it.

²⁹ Le Code de protection des données personnelles (Décret N° 196 du 30 juin 2003) est le texte législatif consolidé de l'Italie découlant de la transposition des Directives 95/46 (protection des données à caractère personnel), 2002/58 (vie privée et communications personnelles) et 2006/24 (conservation des données relatives au trafic des communications) de la Commission européenne. Il régit l'application des principes relatifs à la protection des données dans différents secteurs et porte création de l'Autorité italienne de protection des données, dont il définit les pouvoirs et les mécanismes d'exécution.

A Oman, en revanche, la responsabilité de la réglementation de la protection de la confidentialité et du caractère privé des données des bénéficiaires³⁰ relève de l'Autorité de régulation des télécommunications d'Oman (même si la législation relative au commerce électronique et à la cybercriminalité relève de la responsabilité de l'Autorité des technologies de l'information et de la communication). La réglementation permet aux exploitants de demander des données personnelles à un consommateur uniquement si cela est nécessaire à l'activation du service et à condition que le consommateur soit tenu informé des raisons pour lesquelles ces données sont recueillies, traitées et conservées. Les exploitants ont des obligations précises en ce qui concerne la protection du caractère privé et de la confidentialité de ces données. Ils sont tenus, notamment, de faire en sorte que les systèmes et les réseaux soient suffisamment sûrs pour empêcher les accès non autorisés. Les exploitants ne sont pas autorisés à échanger les informations avec des filiales sans l'accord préalable du consommateur.

En septembre 2012, l'Autorité de régulation des télécommunications d'Oman a lancé une consultation publique sur la réglementation des services sur le web³¹. Il est proposé d'adopter des dispositions afin que les consommateurs puissent filtrer les contenus, bloquer les contenus indésirables et limiter l'utilisation des résultats de recherche, et de renforcer les obligations en matière de confidentialité et de sécurité. Ces dispositions, si elles sont adoptées, permettront au régulateur de bloquer l'accès aux sites à caractère offensant.

Il s'agit d'un domaine difficile pour les régulateurs des communications. Si la réglementation est trop stricte, elle peut être perçue comme un obstacle à l'innovation et à la création de nouveaux services TIC. Google, par exemple, a récemment modifié sa politique de confidentialité, en rassemblant les données des utilisateurs finals recueillies par l'intermédiaire de services tels que le moteur de recherche de Google, YouTube et Google+, qui avaient jusqu'alors été conservées séparément. Google a présenté ces modifications comme avantageuses pour les consommateurs, puisqu'il peut ainsi ajuster de manière plus précise aux besoins des utilisateurs les résultats de recherche de ces derniers et les publicités qui leur sont destinées³².

On trouve une illustration supplémentaire des difficultés rencontrées pour atteindre le juste équilibre dans le succès grandissant des services d'informatique en nuage, qui sont fournis aux utilisateurs au moyen de PC ou de dispositifs portatifs. Alors que les utilisateurs finals achètent habituellement une licence pour installer et faire fonctionner les logiciels depuis leur propre machine, dans le cas des services d'informatique en nuage, les consommateurs ont accès à un nuage virtuel contenant les logiciels et à partir duquel on y accède. Les services de stockage dans le nuage donnent accès à des architectures de stockage en ligne, auxquelles il est possible d'accéder depuis n'importe quel ordinateur ou dispositif.

Bien que les fournisseurs soient responsables des événements qui surviennent sur leurs services, leurs activités sont susceptibles d'échapper à un cadre réglementaire national particulier. La réglementation applicable est celle de l'endroit où se déroule l'activité d'informatique en nuage, c'est-à-dire soit le lieu où est situé le siège de l'entreprise d'informatique en nuage, là où se trouve le centre de stockage et de traitement des données, soit le lieu où les services d'informatique en nuage sont initiés ou accessibles aux utilisateurs.

³⁰ Résolution N° 113/2009 portant sur la réglementation de la protection de la confidentialité et du caractère privé des données des bénéficiaires.

³¹ www.tra.gov.om/newsite1/NewsDetails.aspx?newsid=273

³² Voir, par exemple, l'article du Guardian "Google's privacy policy: EU data protection chiefs to act within days" (8 octobre 2012).

L'Union européenne (UE) a élaboré une stratégie d'informatique en nuage³³, située au cœur de l'objectif visant à "instaurer la confiance numérique". Compte tenu de la portée mondiale des services d'informatique en nuage, il s'agit de trouver un moyen de réglementer les transferts internationaux de données, en se concentrant en premier lieu sur la fraude et la criminalité informatique.

Par ailleurs, dans un rapport soumis au Parlement européen, l'accent est mis sur les aspects liés à la confidentialité, et il est affirmé que "le problème de la confidentialité dans le contexte de l'informatique en nuage est sous-estimé, voire ignoré"³⁴. Le rapport fait état des préoccupations de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) au sujet des "risques encourus par les clients en cas d'utilisation et/ou de gestion inappropriées, par le fournisseur de services d'informatique en nuage, des données" contenues dans ses centres de données. Ce risque viendrait en partie du fait que la quasi-totalité de l'infrastructure est détenue par des sociétés privées et qu'elle représente une partie considérable et de plus en plus grande de l'Internet, ce qui entraîne "des conflits entre les intérêts économiques et commerciaux des fournisseurs de services et les besoins des consommateurs"³⁵.

Services de divertissement et mécanismes de paiement sur mobile

L'augmentation rapide de l'utilisation des smartphones pour accéder aux services de divertissement sur mobile et/ou effectuer des paiements en ligne a clairement des incidences sur les cadres réglementaires. C'est en Extrême-Orient, en particulier au Japon³⁶ et en République de Corée, que l'adoption de ces services est la plus forte. Vient ensuite l'Europe, où se détachent les pays scandinaves, le Royaume-Uni et l'Italie.

Aujourd'hui, de nombreux consommateurs utilisent les téléphones mobiles pour effectuer des micro-paiements, afin de participer à des services de télévision interactifs (voter à l'occasion de concours, par exemple), offrir des cadeaux virtuels et payer des applications. La plupart des nouveaux smartphones sont munis d'un dispositif de télécommunication en champ proche (NFC), qui permet le transfert de données sur des distances très courtes, généralement comprises entre 3 mm et 18 mm, mais pouvant aller jusqu'à 10 cm. Les télécommunications en champ proche s'utilisent pour le transfert rapide de fichiers, les transactions de paiement et d'autres services. Les téléphones mobiles s'utilisent également comme cartes de paiement sans contact intégrées (système "wave and pay") pour les achats au détail, et offrent ainsi un mode de paiement souple pouvant se substituer aux espèces et aux cartes bancaires.

Dans tous les cas, il est clair que le fait de disposer de modes de paiement plus pratiques et plus souples présente des avantages tant pour les entreprises que les consommateurs, à condition toutefois que les consommateurs soient suffisamment protégés et qu'ils aient confiance en la sécurité des systèmes utilisés.

L'environnement réglementaire qui régit les paiements en ligne et les paiements sur mobile évolue en permanence. Certains pays possèdent une législation spécifique applicable aux paiements en ligne et/ou sur mobile, tandis que dans les autres pays, c'est la réglementation générale relative à la protection des consommateurs, aux télécommunications ou aux activités financières qui s'applique.

³³ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions. "Libérer tout le potentiel de l'informatique en nuage en Europe", COM(2012) 529 final, Bruxelles (27.09.2012).

³⁴ Direction générale des politiques internes de l'Union européenne, Département thématique C, étude sur la lutte contre la criminalité électronique et la protection de la confidentialité dans le nuage (PE 462.509).

³⁵ Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), L'informatique en nuage: avantages, risques et recommandations en matière de sécurité de l'information, Heraklion (novembre 2009).

³⁶ Au Japon, les ventes de combinés mobiles dotés d'une fonctionnalité NFC ont atteint plus de 64 millions d'unités à la fin de 2009 (FeliCa, 2010).

Des structures de régulation existent déjà dans une certaine mesure. Au Royaume-Uni, les compétences de l'Autorité nationale de régulation en ce qui concerne la réglementation des contenus et la facturation des services kiosques (PRS, Premium Rate Services) couvrent les services de paiement sur mobile associés à une facture téléphonique ou à un compte prépayé, y compris certains systèmes de télécommunication en champ proche "wave and pay". En revanche, si les paiements ont lieu au moyen d'un portefeuille électronique associé à une carte de débit, la réglementation relève des compétences du régulateur des services financiers. Cette situation est source de confusion pour les consommateurs en cas d'incident. Tout ce système présuppose que les transactions elles-mêmes soient légales et qu'elles fassent l'objet d'un contrôle au niveau national, ce qui n'est pas nécessairement le cas des transactions internationales.

La République de Corée s'est dotée d'une réglementation spécifique en matière de protection des consommateurs dans le cadre du commerce électronique³⁷, en vertu de laquelle les fournisseurs de services de paiement sont tenus d'observer un certain nombre d'obligations, et notamment les suivantes:

- utiliser des formulaires de paiement qui permettent aux consommateurs de modifier ou de confirmer leur paiement avant sa validation;
- fournir aux consommateurs des informations sur le vendeur (qui doivent également être accessibles sur le site web du vendeur) et sur les mécanismes de règlement des différends applicables;
- protéger les données à caractère personnel du consommateur divulguées par celui-ci dans le cadre du processus de paiement³⁸.

Droit de porter plainte

Pour garantir l'efficacité du cadre de protection des consommateurs, il est essentiel que ceux-ci aient accès à un processus de réclamation transparent et équitable. La plupart des cadres réglementaires des TIC prévoient l'obligation pour les opérateurs d'instaurer et de publier des procédures de traitement des plaintes. La majorité des participants à l'enquête ont joué un rôle dans le traitement des réclamations et/ou le règlement des différends, ou avaient la possibilité de soumettre ces litiges à un autre organisme de protection des consommateurs.

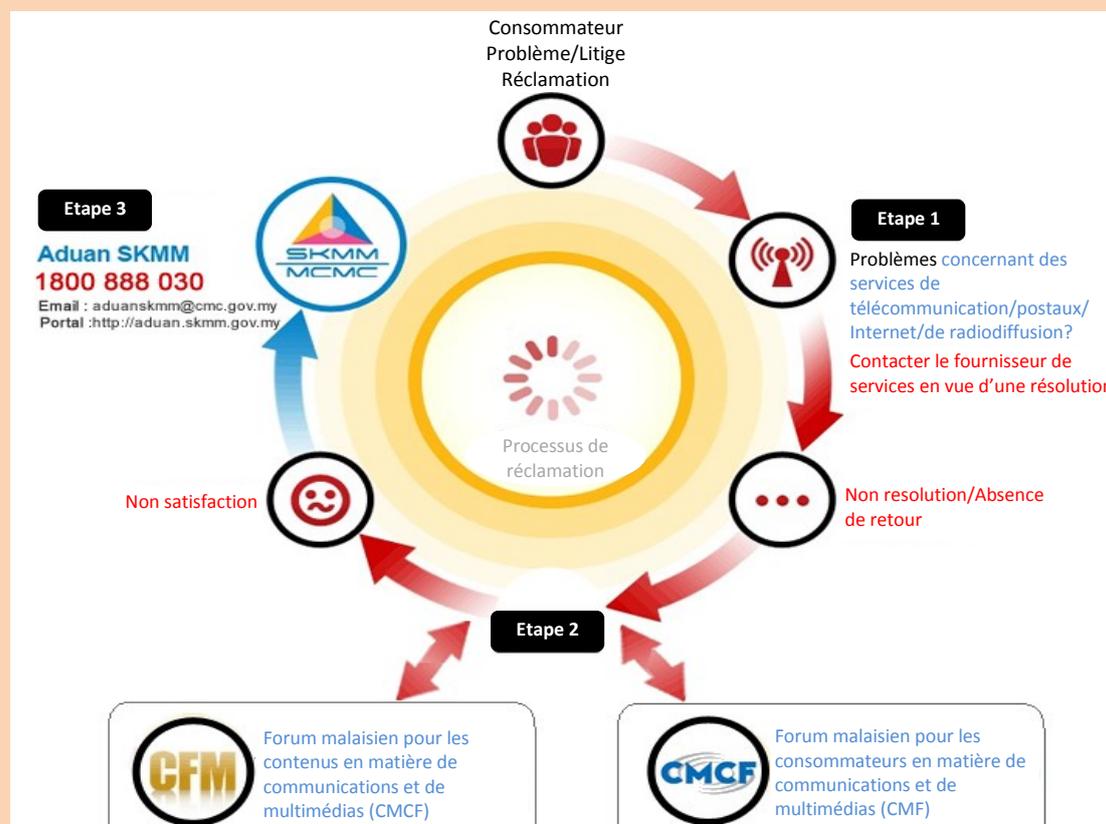
La Commission malaisienne des communications et des services multimédias (MCMC), par exemple, bien qu'elle n'intervienne pas directement dans le traitement, est chargée de veiller à ce que les réclamations des consommateurs soient prises en charge de manière équitable et efficace. Les réclamations concernent tous les aspects des services de communication et multimédias: télécommunications, radiodiffusion, services Internet, services postaux et de messagerie, et certification numérique. La MCMC est également chargée de suivre le niveau des réclamations reçues de la part des consommateurs.

Dans un premier temps, les consommateurs sont encouragés à traiter eux-mêmes avec le fournisseur de services en vue de résoudre leur réclamation, mais peuvent la soumettre au Forum pour les consommateurs, entité indépendante et auto-réglémentée sous l'égide de la MCMC, si le fournisseur ne l'a pas résolue au bout de sept semaines. Ce Forum est doté d'un portail en ligne dédié aux réclamations, qui vise à aider les consommateurs à résoudre les réclamations avec les fournisseurs sans qu'il soit nécessaire de faire appel à une intervention extérieure. Ce portail a été élaboré conformément au Code de pratique général relatif aux consommateurs (GCC) du Forum des consommateurs, qui se base sur les procédures usuelles en matière de traitement des réclamations et des différends concernant les consommateurs.

³⁷ Electronic Financial Transactions Act (EFTA, 2007) et E-commerce Consumer Protection Act (ECPA).

³⁸ Rapport de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans les paiements en ligne et mobiles (17 août 2012), DSTI/CP(2010)22/FINAL.

Figure 7: Bureau des réclamations de consommateurs de la Malaisie: Processus de traitement des réclamations



Source: Commission malaisienne des communications et des multimédias
(site web: www1.skmm.gov.my/?lang=en-US)

En Arabie saoudite, la Commission des technologies de l'information et de la communication (CITC) impose aux fournisseurs de services d'établir une unité commerciale distincte chargée de traiter les réclamations des consommateurs. Elle joue également un rôle direct dans le processus de traitement des réclamations en examinant les procédures des fournisseurs en la matière, et prévoit un processus de règlement des différends pour le cas où un client et son fournisseur ne sont pas parvenus à résoudre un différend par eux-mêmes.

Amélioration de la situation transfrontière

Bien que des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends (RED) propres au secteur soient couramment utilisés dans l'Union européenne, un certain nombre d'insuffisances nuisent à leur efficacité: lacunes dans le champ d'application, manque de sensibilisation des consommateurs et des entreprises et qualité inégale des procédures. Il est important de remédier à ce type d'insuffisance alors que les consommateurs effectuent des transactions transfrontières dans un environnement numérique.

Dans le cadre de la nouvelle législation proposée, tous les Etats Membres seront tenus de mettre à la disposition des consommateurs et des vendeurs des mécanismes RED de qualité visant à régler les différends portant sur la vente de biens et la fourniture de services, notamment par l'intermédiaire de moyens en ligne. Il est possible d'y parvenir en utilisant les mécanismes RED existants, quitte à en ajuster la portée, ou en créant de nouvelles entités RED. Chaque Etat Membre devra faire en sorte qu'une autorité compétente s'occupe du suivi des mécanismes, et des garanties strictes s'appliqueront en matière de confidentialité et de protection des données.

Les entités responsables des mécanismes seront encouragées à rejoindre des réseaux d'entités RED dans des domaines propres au secteur et à coopérer avec les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation relative à la protection des consommateurs³⁹.

Section 4: Quelles sont les méthodes organisationnelles et les pratiques efficaces utilisées par les Autorités nationales de régulation pour faire appliquer leurs lois, règles et règlements nationaux en matière de protection des consommateurs dans un environnement issu de la convergence?

L'application effective des politiques et réglementations nationales en matière de protection des consommateurs joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'intérêt général et la protection des consommateurs. Comme l'indiquent les résultats de l'enquête de la Commission d'études de l'UIT, de nombreuses autorités nationales de régulation rencontrent des difficultés de mise en application dans le contexte de la convergence. Le principal écueil est lié, semble-t-il, à la nécessité d'étoffer ou d'améliorer la législation. En outre, de nombreux participants étaient confrontés à des problèmes structurels au sein des organismes de protection des consommateurs, ainsi qu'à un manque de compétence ou de personnel pour veiller à l'application de la réglementation. Un quart des participants ont évoqué un manque d'éducation des consommateurs, de même qu'un manque de sensibilisation de ces derniers à leurs droits.

Questions structurelles et partage des responsabilités

En Turquie, la responsabilité de la protection des consommateurs est répartie entre l'ICTA (Information and Communication Technologies Authority, www.btk.gov.tr), dont une section est dédiée à la protection des consommateurs, et la Direction générale de la Protection des consommateurs et de la concurrence (www.tuketici.gov.tr), qui fait partie du Ministère turque des douanes et du commerce. Les responsabilités sont clairement réparties entre les deux organismes, qui ont approuvé formellement les principes régissant la répartition des tâches. Par exemple, si la réclamation d'un consommateur à propos des services de télécommunication est envoyée à la Direction générale de la protection des consommateurs et de la concurrence, cette réclamation est transmise à l'ICTA, si nécessaire.

Bien que les deux régulateurs fassent état du bon fonctionnement de ce système, le Türk Telekom Group a rendu compte à la Commission d'études d'un certain nombre de difficultés liées à la réglementation des services issus de la convergence: "conflit et confusion entre les différentes autorités, incidences de la convergence sur la concurrence, difficultés à analyser les services issus de la convergence dans le cadre des règlements et des règles, et efforts visant à prévenir les incidences négatives de la réglementation sur le développement et l'amélioration des services issus de la convergence".

En Chine, où le Conseil des affaires de l'Etat a fixé l'objectif de 2013 pour achever la convergence des services médias et de télécommunication, les deux régulateurs concernés, à savoir le Ministère de l'Industrie et des Technologies de l'information (MIIT) et l'Administration d'Etat de la radiodiffusion, du cinéma et de la télévision (SARFT), adoptent des approches différentes en matière de réglementation. La censure des contenus demeure sous le contrôle des radiodiffuseurs et de la SARFT, qui semble avoir causé des difficultés aux fournisseurs de services de télécommunication souhaitant étendre leurs services de TVIP et leurs services mobiles. Jusqu'à présent, l'adoption des services de TVIP et de TV sur mobile a été relativement faible dans le pays, au regard de l'énorme potentiel que représente la base des abonnés aux services fixes à large bande et aux services mobiles 3G.

³⁹ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (COM(2011)793 final), Bruxelles (29.11.2011) et Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (COM(2011) 794 final), Bruxelles (29.11.2011).

La situation diffère en République de Corée, où le régulateur de la radiodiffusion et le Ministère des télécommunications ont convenu en 2006 (après maints débats) d'exercer une autorité conjointe sur les services de TVIP. Depuis cet accord, le nombre d'abonnés à la TVIP a connu une croissance rapide, pour atteindre 1 687 833 en janvier 2013, selon les opérateurs de TVIP, soit une hausse de 34 000 au cours du second semestre de 2012, due principalement à l'augmentation rapide du nombre de consommateurs utilisant les services en temps réel⁴⁰.

Nécessité de garantir des ressources suffisantes pour l'application de la réglementation et l'éducation et la sensibilisation des consommateurs

En Colombie, la réglementation relative à la protection des consommateurs relève des compétences de la Commission de régulation des communications (Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC). Une mise à jour spécifique de la législation relative à la protection des consommateurs a eu lieu afin que les services issus de la convergence y soient pris en compte⁴¹. Dans la Résolution 3066 sont définies des règles spécifiques à la vente de services groupés, ainsi que des bonnes pratiques en matière de communication avec les utilisateurs au moyen de services spécialisés, de lignes de téléassistance, des réseaux sociaux et de l'envoi de SMS. Toutefois, pour réussir à mettre en œuvre ces modifications, la CRC aura besoin de ressources suffisantes, autant pour veiller à l'application de la réglementation, que pour assurer l'éducation des consommateurs et mener des campagnes d'information⁴².

Au Royaume-Uni, les pouvoirs publics ont proposé des mesures législatives visant à instaurer une nouvelle Déclaration des droits des consommateurs⁴³. L'objectif est d'élaborer un nouveau cadre qui permettra de réduire les contraintes réglementaires qui pèsent sur les entreprises (en remplaçant les 12 textes de loi actuels par un cadre unique en matière de droits des consommateurs), tout en étant "à l'épreuve du futur", c'est-à-dire en offrant la possibilité d'intégrer les innovations qui auront lieu dans l'avenir, et en favorisant la confiance des consommateurs par la mise en place de garde-fous appropriés.

Si elle promulguée, la Déclaration aura pour effet de moderniser des lois relatives à la consommation vieilles de 30 ans, en vue d'instaurer des droits clairs pour les consommateurs de contenus numériques, y compris pour les téléchargements, les contenus sur disque, les contenus en diffusion continue et les contenus accessibles dans le nuage. Aux termes de la Déclaration, ces contenus doivent être conformes à toute description qui en a été faite et à toute version d'essai ou démonstration, et être "d'une qualité satisfaisante [...] [qui réponde] aux attentes d'une personne raisonnable, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes". Un vendeur qui fournit des contenus numériques doit être autorisé à le faire et ne doit pas mettre le consommateur dans une situation où il enfreint les droits d'auteur.

Réglementation de la qualité de service

Dans ses réponses à l'enquête, le Brésil a fait état de difficultés dans le traitement des services issus de la convergence, en raison d'un manque d'expérience en matière de coordination/coopération entre les organismes concernés, et de l'absence de procédures juridiques permettant de traiter la convergence.

Bien que le Ministère des communications dispose de compétences très larges pour ce qui est de formuler les politiques nationales relatives à l'inclusion numérique, à la radiodiffusion et à la télévision, et

⁴⁰ <http://advanced-television.com/2009/07/06/iptv-subscribers-increase-in-korea/>.

⁴¹ La mise à jour de la Loi nationale 1480, qui a eu lieu en 2011, incluait des modifications concernant la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, la protection des mineurs, l'accès à l'information, ainsi que des questions telles que les garanties pour les biens et services. La Résolution 3066 de la CRC, relative à la protection des droits des utilisateurs, a également été mise à jour en 2011. Les modifications concernaient l'utilisation des technologies pour communiquer avec les entreprises, les temps de réponse maximaux, l'accès à l'information et les règles relatives aux services par paquets.

⁴² Op.cit.

⁴³ www.gov.uk/government/news/new-proposals-for-consumer-rights.

aux services postaux et de télécommunication, l'Agence nationale des télécommunications (Anatel)⁴⁴ est chargée spécifiquement de promouvoir le développement du secteur des télécommunications du Brésil. Ses compétences incluent l'octroi de licences, la réglementation et la supervision. Les décisions prises par le régulateur sont contestables uniquement par voie juridique.

La réglementation de la protection des consommateurs relève du Code de défense des consommateurs (Código de Defesa do Consumidor)⁴⁵, dont l'application est assurée par divers organismes.

L'accès au Système brésilien de télévision numérique (SBTVD), lancé en 2007, est libre et gratuit, et permet de transmettre des contenus de haute qualité en termes d'image et de son, aussi bien pour les dispositifs fixes que pour les dispositifs mobiles. Les consommateurs ont accès à la télévision numérique au moyen de leurs postes de télévision et de leurs téléphones mobiles, et les services haute définition et l'interactivité sont accessibles sur téléphone mobile, mini-téléviseur et ordinateur portable. Les services interactifs représentent une caractéristique essentielle du Système: les utilisateurs peuvent utiliser la télécommande pour répondre à des tests, rechercher des informations sur les programmes, acheter des produits recommandés, participer à des enquêtes et effectuer des opérations bancaires.

L'une des compétences d'Anatel est de réglementer et de protéger les droits des abonnés à la télévision par abonnement, notamment dans le cadre des "services combos", qui regroupent la télévision à péage, la téléphonie et les services Internet à large bande. Aux termes de la nouvelle législation⁴⁶, les titulaires de licence pour la fourniture de services de télévision à péage seront autorisés à utiliser toutes les technologies disponibles, ce qui unifiera les règles de la télévision à péage dans le pays. Selon Anatel, le secteur brésilien de la télévision à péage devrait atteindre les 35 millions d'abonnés d'ici à 2018⁴⁷.

Tout en ouvrant le marché aux fournisseurs de services de télécommunication, le nouveau cadre a pour effet d'étendre les compétences du régulateur à l'instauration de quotas de contenus locaux dans les programmes de télévision à péage, politique habituellement réservée à la réglementation de la radiodiffusion⁴⁸.

Anatel passe pour être rigoureuse en matière de normes relatives à la qualité de service. En 2012, elle a interdit la vente d'abonnements à la téléphonie mobile pendant 11 jours en raison de la médiocre qualité de service et de l'augmentation du nombre de réclamations de la part des clients⁴⁹. Selon les comptes rendus, elle adopte actuellement une approche rigoureuse en ce qui concerne la réglementation de la télévision à péage, après que le nombre de réclamations de la part des abonnés a doublé entre 2010 et 2011, en particulier pour des problèmes liés aux normes de qualité de service. Anatel a demandé aux opérateurs de mettre en place des plans d'investissement futurs et de fixer des objectifs en matière de service à la clientèle.

⁴⁴ Anatel est un organisme spécial créé en vertu de la Loi générale sur les télécommunications (LGT). Administrativement indépendante et financièrement autonome, elle ne relève pas de l'autorité d'un autre organisme public.

⁴⁵ Loi 8.078 du 11 septembre 1990.

⁴⁶ Réglementation de la protection et de la défense des droits des abonnés de la télévision à péage. Résolution N° 488/2007 de l'Anatel. Nouvelle Loi 12.485/2011.

⁴⁷ Les données d'Anatel montrent que le nombre d'abonnés à la télévision à péage au Brésil a atteint 15,1 millions en août 2012. Un indice qui permet de mesurer la pénétration par foyer s'élevait alors 25,5%, ce qui constituait une hausse de 19,4% par rapport à l'année précédente. América Móvil possède une part de marché de 37,2%, suivi de près par DirecTV qui, avec sa marque Sky Brasil, dispose de 31,2% du marché.

⁴⁸ Quotas surveillés par l'Agence nationale brésilienne du cinéma.

⁴⁹ Selon un compte rendu de Chris Forrester publié sur le site [advanced-television.com](http://advanced-television.com/2012/09/19/brazil-wants-better-customer-service-from-pay-tv/). (<http://advanced-television.com/2012/09/19/brazil-wants-better-customer-service-from-pay-tv/>)

Trouver le juste équilibre entre la confidentialité des données personnelles et l'innovation dans les produits et les services TIC

Dans le cadre de la convergence des services, les régulateurs doivent trouver un équilibre subtil entre l'application de mesures visant à protéger la confidentialité des données personnelles et un cadre réglementaire qui incite les entreprises à élaborer des produits et des services TIC novateurs.

Au Burundi, par exemple, l'augmentation de la criminalité liée à l'usage du téléphone mobile, et la hausse consécutive des menaces anonymes aux individus, de l'escroquerie, des vols bancaires et de l'utilisation de la carte SIM d'autrui, ont ébranlé la confiance des abonnés en leurs communications. De nombreuses réclamations ont été adressées aux opérateurs et aux régulateurs. Conscients de l'importance de la confiance des consommateurs pour assurer la croissance du marché, les pouvoirs publics ont introduit un certain nombre de mesures en vue de circonscrire le problème. Par exemple, les opérateurs sont tenus d'installer des équipements de surveillance et de fournir des relevés des communications si la police et/ou le régulateur en formulent la demande⁵⁰.

De nombreux pays d'Amérique latine, dont l'Argentine⁵¹, le Brésil, le Costa Rica et le Mexique, ont adopté une législation fondée sur les droits, afin de protéger la confidentialité des données des consommateurs, en limitant la collecte et l'utilisation par des tiers. La prédominance de l'approche fondée sur les droits représente une garantie constitutionnelle en ce qui concerne "l'utilisation des images, la confidentialité, l'honneur, l'autodétermination et la liberté d'information".

Dans le cadre de cette approche, les individus ont le droit d'accéder à leurs données personnelles et de s'opposer à leur utilisation à des fins de publicité, de marketing et d'étude de marché. Au Brésil, la législation en cours d'élaboration prévoit le droit à des indemnités en cas d'utilisation abusive des données personnelles. Au Costa Rica, une autorité distincte chargée de la protection des données a été créée afin de présider à la législation et aux sanctions en cas d'infraction. Au Mexique, la réglementation relative à l'utilisation des données personnelles prévoit des règles spécifiques pour la collecte et l'utilisation des données dans le cadre de l'informatique en nuage, notamment l'obligation d'informer les utilisateurs de la manière dont leurs données sont utilisées et/ou communiquées à des tiers⁵².

Aux Etats-Unis, en revanche, les pouvoirs publics privilégient une approche de la protection des données fondée sur l'autoréglementation, en association avec des mesures ciblées spécifiques au secteur. Par exemple, en mars 2012, la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis (Federal Trade Commission, FTC) a publié un rapport sur la confidentialité des consommateurs⁵³ dans lequel figuraient une série de principes de bonnes pratiques non contraignants (voir Encadré 2).

⁵⁰ Document RGQ18-2/1/16-E. Lutte contre la criminalité liée à la téléphonie mobile au Burundi: Instructions aux opérateurs et obligations du régulateur (Burundi, 4 janvier 2012).

⁵¹ Loi de protection des données personnelles (2000).

⁵² Règlement de la Loi fédérale sur la protection des données personnelles détenues par des parties privées (2011).

⁵³ Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers (FTC, 2012).

Encadré 2: Lignes directrices de la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis sur les bonnes pratiques en matière de confidentialité des données des consommateurs

Faire de la confidentialité un but

Il convient de veiller à la protection de la confidentialité des données des consommateurs à toutes les étapes du processus d'élaboration des services et des produits. Il s'agit notamment de fournir un niveau de sécurité raisonnable, de limiter la collecte de données aux informations pertinentes, de limiter la durée de stockage des données, et d'instaurer des procédures visant à garantir l'exactitude des données détenues.

Faciliter les choix des entreprises et des consommateurs

Les consommateurs devraient pouvoir facilement indiquer leurs préférences concernant le type d'informations personnelles qu'ils souhaitent partager et décider avec qui a lieu ce partage. Pour cela, on peut utiliser par exemple une fonctionnalité Do Not Track, qui leur permette de ne pas participer au suivi en ligne.

Améliorer la transparence

Les entreprises devraient fournir des renseignements concernant le type d'informations personnelles qu'ils collectent et l'utilisation qui en est faite, ainsi que donner accès aux consommateurs à leurs données.

Source: Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers, United States Federal Trade Commission, 2012⁵⁴

Section 5: Lignes directrices et recommandations sur des méthodes et des pratiques efficaces pour relever les défis liés à la convergence

Les deux tiers des participants à l'étude ont convenu qu'il était dans l'ensemble nécessaire de disposer d'un plus grand nombre de lignes directrices et de recommandations en matière de protection des consommateurs dans un environnement issu de la convergence. Les lignes directrices et bonnes pratiques suivantes sont basées sur les résultats de l'enquête ainsi que sur des exemples relevés dans le cadre de la préparation du présent rapport.

Règles d'or en matière de convergence

Mise à jour de la législation et/ou de la réglementation existante pour en garantir l'efficacité dans un cadre réglementaire issu de la convergence

- Remédier à tout obstacle d'ordre technique ou lié à l'infrastructure susceptible de dissuader les consommateurs de s'abonner à de nouveaux produits et services (par exemple insuffisance ou interruption de l'accès au large bande)⁵⁵. On pourrait notamment prendre des mesures visant à encadrer l'utilisation de techniques de gestion du trafic, afin d'empêcher la discrimination déloyale entre les acteurs du marché, et assortir ces mesures de critères de qualité de service minimale, afin de faire en sorte que les clients disposent d'un accès fiable aux nouveaux services, tels que l'informatique en nuage.

⁵⁴ Cité dans l'étude "Regulatory Impact of Convergence and Broadband for the Americas", menée en vue du Sommet Connecter les Amériques (2012) par Janet Hernandez, l'experte de l'UIT.

⁵⁵ L'un des objectifs pour 2015 de la Commission des Nations-Unies sur le large bande au service du développement numérique est de faire en sorte que les services à large bande d'entrée de gamme soient rendus financièrement abordables dans les pays en développement, où ils devront représenter moins de 5% du GNI par habitant, afin que leur population puisse participer pleinement à la société de la connaissance.

- Faire en sorte d'utiliser pleinement les statistiques pertinentes sur les réclamations lors de l'élaboration des politiques, afin de combler toute lacune du cadre législatif ou réglementaire.
- Revoir le cadre de la réglementation des contenus, en particulier pour ce qui est de l'utilisation des contenus transmis par des services autres que la radiodiffusion. Un cadre juridique stable est essentiel à la prise de décisions opérationnelles qui pourront encourager le développement et la croissance des services issus de la convergence⁵⁶.
- Procéder systématiquement à des évaluations d'impact, afin de favoriser l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. Recueillir des informations auprès des consommateurs concernant leurs expériences et se tenir au fait de leurs modes de comportement. Observer les tendances changeantes sur toutes les plates-formes et pour chaque type de produit (c'est-à-dire séparé ou groupé). Déterminer les attentes et les besoins effectifs des consommateurs, plutôt que de se fier à l'idée qu'on en a, en se basant sur des études de consommation et des enquêtes d'utilisation, ainsi que sur les données relatives aux réclamations des consommateurs.
- Identifier les zones de chevauchement entre l'utilisation et l'exploitation des données (par exemple entre la réglementation de la publicité et la réglementation de la confidentialité), qui sont susceptibles d'échapper aux réseaux traditionnels de réglementation des communications, et travailler plus étroitement et efficacement avec d'autres organismes afin d'assurer la protection des consommateurs et la prospérité du marché des TIC.
- Adopter des dispositions réglementaires à l'épreuve du futur, de façon qu'elles puissent suivre l'évolution rapide des technologies.

Education et information des consommateurs

- Faire en sorte que le cadre réglementaire favorise un niveau de concurrence satisfaisant et un choix suffisamment large pour les consommateurs, et que ceux-ci puissent passer facilement d'un fournisseur à un autre s'ils le souhaitent. Bien que l'achat de produits groupés présente clairement des avantages pour les consommateurs en termes de prix et de commodité, il rend plus difficile la comparaison entre les différentes offres et le passage de l'une à l'autre.
- Faire en sorte que les consommateurs puissent accéder rapidement à des informations exactes, relatives notamment au débit et à la gestion du trafic des données. En cas de discrimination entre les services et/ou de pratiques telles que le blocage du web, les consommateurs en sont informés et les services sont facturés en conséquence.
- Faire en sorte que les consommateurs soient informés des problèmes de sécurité et de confidentialité qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre des services de commerce électronique et de commerce sur mobile, et qu'ils aient connaissance des mesures qui peuvent être utilisées afin de limiter les risques.

Instaurer la confiance des consommateurs dans les services issus de la convergence

- Promouvoir et préserver le commerce électronique et le commerce sur mobile à l'aide de mesures visant à instaurer la confiance chez les consommateurs⁵⁷.

⁵⁶ L'application de la Directive sur les services de médias audiovisuels (AVMSD) de l'Union européenne (2010/13/EU) aurait favorisé le passage du marché des services médias d'un petit nombre de fournisseurs de services à plus de 7 500 radiodiffuseurs, ainsi que la croissance des services de vidéo à la demande.

⁵⁷ Voir à ce sujet la proposition de l'UE visant à abroger l'actuelle Directive sur les signatures électroniques et la remplacer par un cadre général visant à permettre la reconnaissance et l'acceptation mutuelles de l'identification électronique. Document du Conseil de l'Union européenne 10977/12 sur l'authentification, les signatures et les services de confiance auxiliaires associés.

- Encourager les opérateurs à prendre des mesures de sécurité, et notamment à prévoir des fonctionnalités de sécurité intégrées, afin d'empêcher les transactions non autorisées et la violation des données⁵⁸.
- Faire en sorte que les consommateurs se sentent en sécurité lorsqu'ils utilisent des services en ligne. Les consommateurs devraient pouvoir compter sur un niveau de sécurité raisonnable en ce qui concerne leurs données. Par ailleurs, celles-ci devraient porter uniquement sur des informations pertinentes, être conservées pour une durée déterminée et faire l'objet de procédures rationnelles visant à en garantir l'exactitude. Les consommateurs devraient être à même de comprendre quelles informations sont partagées, de quelle manière et avec qui, et avoir la possibilité de ne pas participer au suivi en ligne.
- Reconnaître la nécessité de protéger et d'éduquer des consommateurs qui n'ont pas tous les mêmes besoins en matière d'accès, et peuvent s'avérer particulièrement vulnérables aux pratiques commerciales trompeuses ou éprouver des difficultés à comprendre les mécanismes de paiement.

Application

- Prévoir un service ou un organisme séparé s'occupant des questions de réglementation relatives à la protection des consommateurs, qui soit investi des compétences et pourvu des moyens nécessaires, et dispose de compétences particulières en matière de communication.
- Adopter une répartition claire des responsabilités entre les différentes autorités de régulation concernées, éventuellement par la signature d'un mémorandum d'entente (MoU), dans lequel seraient prévus des arrangements en matière de partage des informations et des ressources, si nécessaire.
- Etablir une distinction entre les échecs/insuffisances/obstacles relatifs à la mise en œuvre et les problèmes liés à la législation/réglementation actuelles.
- Elaborer un éventail de méthodes de repérage des infractions potentielles et effectives à la réglementation. Parmi les méthodes utilisables, on peut citer les activités de surveillance, les déclarations volontaires (par exemple de fournisseurs de services ayant repéré des infractions à la sécurité), la création de mécanismes de résolution des réclamations et des différends couvrant tous les aspects des services issus de la convergence, et des dispositions allant dans le sens de la coopération transfrontière et de la coordination des principes réglementaires, lorsque cela est possible.

Section 6: Résumé et conclusions

Le fait de placer le consommateur au centre des processus décisionnels du régulateur permet de maintenir un haut niveau de concurrence dans l'intérêt du premier cité, et de fournir des améliorations dans les domaines où le marché ne remplit pas entièrement son rôle.

La majeure partie des pays ayant participé à l'enquête sont dotés de politiques de protection des consommateurs, soit qu'ils jouent un rôle direct dans le traitement des réclamations des consommateurs, soit qu'ils disposent d'un organisme séparé chargé de la protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications. Cependant, bon nombre de ces pays ont des difficultés à appliquer et/ou à

⁵⁸ Rapport de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans les paiements en ligne et mobiles (17 août 2012), DSTI/CP(2010)22/FINAL.

encourager les mesures de protection des consommateurs, en raison bien souvent d'un manque de moyens et de compétences. Très peu de participants avaient mis à jour leur réglementation/législation afin de traiter les problèmes liés à la convergence, bien que les services issus de la convergence fussent largement accessibles. La majorité d'entre eux ont encore des régulateurs distincts pour les services de télécommunication et de radiodiffusion.

Que peut-on faire, alors, pour instaurer et/ou maintenir un cadre de protection des consommateurs efficace à l'ère de la convergence? Les "règles d'or de la convergence", bien que n'étant pas la panacée, constituent un bon point de départ.

Au vu de la rapidité des évolutions et du temps nécessaire à l'introduction et à la mise en œuvre d'une nouvelle législation ou de nouveaux règlements, il est difficile (et néanmoins important) d'essayer de rendre la réglementation "à l'épreuve du futur". L'approche idéale ne consiste pas à revoir le cadre existant de fond en comble, mais à envisager des modifications successives visant à désamorcer les principales menaces (par exemple l'utilisation abusive des données à caractère personnel), tout en conservant les avantages (par exemple les contenus personnalisés).

Il faut chercher à mettre en place un cadre réglementaire fondé sur l'équilibre entre les intérêts des fournisseurs et ceux des utilisateurs, dans des domaines tels que la protection des droits de propriété intellectuelle et la gestion des droits numériques, sans nuire aux modèles de commerce électronique novateurs. Par exemple, le commerce électronique et le commerce sur mobile ouvrent de vastes perspectives en matière de commerce transfrontière, en permettant à des communautés jusque-là non desservies d'accéder à certains biens et services.

L'un des défis majeurs pour les régulateurs est de créer une culture de la sécurité qui favorise la confiance dans les applications TIC, et dans laquelle soit véritablement assurée la protection de la confidentialité et des consommateurs. La dimension mondiale des services issus de la convergence rend d'autant plus grande la nécessité de renforcer la coopération transfrontière.

Union internationale des télécommunications (UIT)
Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Bureau du Directeur
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: bdtdirector@itu.int
Tél.: +41 22 730 5035/5435
Fax: +41 22 730 5484

Adjoint au directeur et
Chef du Département de
l'administration et de la
coordination des opérations (DDR)
Courriel: bdtdeputydir@itu.int
Tél.: +41 22 730 5784
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'environnement
propice aux infrastructures et
aux cyberapplications (IEE)
Courriel: bdtee@itu.int
Tél.: +41 22 730 5421
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'innovation et des
partenariats (IP)
Courriel: bdtip@itu.int
Tél.: +41 22 730 5900
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'appui aux projets et
de la gestion des connaissances (PKM)
Courriel: bdtpkm@itu.int
Tél.: +41 22 730 5447
Fax: +41 22 730 5484

Afrique

Ethiopie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
P.O. Box 60 005
Gambia Rd., Leghar ETC Building
3rd floor
Addis Ababa – Ethiopie

Courriel: itu-addis@itu.int
Tél.: +251 11 551 4977
Tél.: +251 11 551 4855
Tél.: +251 11 551 8328
Fax: +251 11 551 7299

Cameroun
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé – Cameroun

Courriel: itu-yaounde@itu.int
Tél.: +237 22 22 9292
Tél.: +237 22 22 9291
Fax: +237 22 22 9297

Sénégal
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
19, Rue Parchappe x Amadou
Assane Ndoye
Immeuble Fayçal, 4^e étage
B.P. 50202 Dakar RP
Dakar – Sénégal

Courriel: itu-dakar@itu.int
Tél.: +221 33 849 7720
Fax: +221 33 822 8013

Zimbabwe
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792 Belvedere
Harare – Zimbabwe

Courriel: itu-harare@itu.int
Tél.: +263 4 77 5939
Tél.: +263 4 77 5941
Fax: +263 4 77 1257

Amériques

Brésil
União Internacional de
Telecomunicações (UIT)
Bureau régional
SAUS Quadra 06, Bloco "E"
11^o andar, Ala Sul
Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)
70070-940 Brasilia, DF – Brazil

Courriel: itubrasilia@itu.int
Tél.: +55 61 2312 2730-1
Tél.: +55 61 2312 2733-5
Fax: +55 61 2312 2738

La Barbade
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

Courriel: itubridgetown@itu.int
Tél.: +1 246 431 0343/4
Fax: +1 246 437 7403

Chili
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Merced 753, Piso 4
Casilla 50484 – Plaza de Armas
Santiago de Chile – Chili

Courriel: itusantiago@itu.int
Tél.: +56 2 632 6134/6147
Fax: +56 2 632 6154

Honduras
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Colonia Palmira, Avenida Brasil
Ed. COMTELCA/UIT, 4.º piso
P.O. Box 976
Tegucigalpa – Honduras

Courriel: itutegucigalpa@itu.int
Tél.: +504 22 201 074
Fax: +504 22 201 075

Etats arabes

Egypte
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Smart Village, Building B 147, 3rd floor
Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypte

Courriel: itucairo@itu.int
Tél.: +202 3537 1777
Fax: +202 3537 1888

Asie-Pacifique

Thaïlande
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Thailand Post Training
Center, 5th floor,
111 Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thaïlande

Adresse postale:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210 – Thaïlande

Courriel: itubangkok@itu.int
Tél.: +66 2 575 0055
Fax: +66 2 575 3507

Indonésie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
Sapta Pesona Building, 13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10001 – Indonésie

Adresse postale:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10001 – Indonésie

Courriel: itujakarta@itu.int
Tél.: +62 21 381 3572
Tél.: +62 21 380 2322
Tél.: +62 21 380 2324
Fax: +62 21 389 05521

Pays de la CEI

Fédération de Russie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Fédération de Russie

Adresse postale:
P.O. Box 25 – Moscow 105120
Fédération de Russie

Courriel: itomoskow@itu.int
Tél.: +7 495 926 6070
Fax: +7 495 926 6073

Europe

Suisse
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de développement des
télécommunications (BDT)
Unité Europe (EUR)
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: eurregion@itu.int
Tél.: +41 22 730 5111



Union internationale des télécommunications
Bureau de Développement des Télécommunications
Place des Nations
CH-1211 Genève 20
Suisse
www.itu.int