

« Le Consommateur des Services d'Utilité Publique et son Apport dans le Processus de Régulation ».



*Par MASENGO Fidèle,
Conseiller Juridique de l'Agence de Régulation des Services
d'Utilité Publique*

29 Octobre 2004

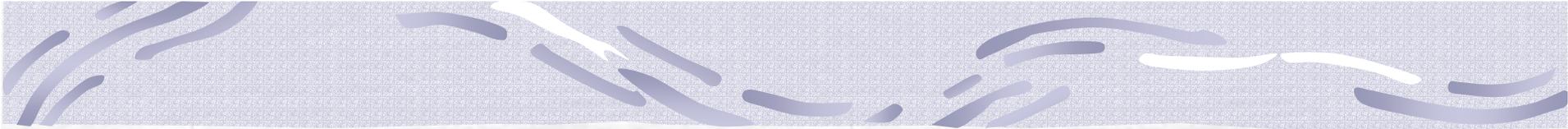
I. Problèmes Généraux de la Consommation au Rwanda

A. Quelques Traits Caractéristiques de la Consommation au Rwanda

- Situation socio-économique difficile due au génocide de 1994 ;
- Contraintes structurelles de l'économie ;
- Une croissance démographique rapide ;
- Chute des prix internationaux des principaux produits d'exportation (café et thé) ;
- Faibles performances de l'agriculture sérieusement compromise par la forte densité, l'érosion des sols, les aléas climatiques, les maladies phytopathologiques et l'atomisation des unités d'exploitation ;

B. Conséquences sur la Situation du Consommateur

- La dégradation des conditions de vie ;
- La baisse de la scolarisation des enfants en âge d'aller à l'école ;
- La sous alimentation chronique pour une fraction importante ;
- L'accroissement considérable des consommateurs vulnérables que sont les indigents, les veuves, les orphelins du génocide,...
- L'existence sur le marché de produits périmés, avariés, interdits ou de qualité douteuse ;
- L'offre limitée pour un large éventail des biens et services qui place la demande dans une position de négociation défavorable (sous approvisionnement, absence de variété requise) ;
- L'absence de moyens de recours rapides et efficaces en cas d'achat de produits trouvés après coup défectueux et de refus de réparation des dommages ;

- 
- Le problème des garanties et des services après vente, en particulier l'absence des pièces de rechange ;
 - Le problème d'étiquetage des produits ;
 - Le problème des prix élevés, en particulier dans les situations de monopole ;
 - L'absence de consultation des consommateurs pour certaines décisions les concernant ;
 - Le manque d'organisation (existence des consommateurs mais manque de structure réunissant ces derniers) ;
 - Absence quasi-généralisée de politique et de législation appropriées en matière de protection du consommateur ;
- 

C. les problèmes spécifiques des usagers des services d'utilité publique rentrant dans le champ de l'ARR

- La plupart des services d'utilité publique sont fournis par des opérateurs en situation monopolistique (Ex : Electrogaz (eau et électricité), MTN Rwandacell (téléphonie mobile), Rwandatel (téléphonie fixe) Artel (téléphonie rurale VSAT)) ;
- Certains de ces services connaissent des pénuries énormes (le service de l'eau, d'électricité, de transport en commun (hausse des prix du carburant,...) ;
- L'inexistence des lois sectorielles dans la plupart des secteurs régulés (Le seul secteur des Télécoms dispose d'une loi-cadre) ;
- L'inexistence d'un système légal approprié de protection des consommateurs dans ces domaines faute de lois sectorielles sauf à se contenter des dispositions contenues dans les licences accordées aux opérateurs ;
- Le manque d'organisation des consommateurs pour faire contrepoids aux tous puissants opérateurs ;

- L'atomicité des consommateurs ;
- Le manque d'information et de formation ;
- L'observation des comportements abusifs chez certains opérateurs dominants (pratique des prix, cloisonnement du marché, offres conjointes,...) ;
 - L'évolution très rapide de certains marchés et la diversification des produits offerts surtout dans les télécoms (prepaid, flexi, tuvugane, ...) par rapport au niveau d'adaptation des usagers et le transport (les services express, ...) ;
 - L'incompatibilité entre certains services d'utilité publique qui sont par essence vitaux (eau, transport,...) et l'existence des consommateurs en extrême nécessité ne disposant pas de moyens de les avoir au prix du marché (veufs, orphelins du génocide, indigents,...) ;
 - La surfacturation des services (surtout chez les monopoles) ;
 - L'imposition des amendes lors du rétablissement des lignes ;

- L'exigence de paiement préalable des factures non payées par le précédent occupant avant le rétablissement desdits services pour le nouvel occupant ;
- La suspension unilatérale des services pour non paiement de facture sans notification préalable aux abonnés ;
- Les coupures intempestives d'eau et/ou d'électricité avec d'importants dommages qui s'en suivent ;
- Le fait d'exiger à l'utilisateur de supporter le déplacement des agents de leur lieu de service jusqu'à la résidence de la personne qui leur demande un service de réparation ou de rétablissement d'un service existant ;
- L'imposition de paiement des frais divers (location compteur/ cash power, vente d'abonnement/access pour l'opérateur de téléphonie mobile,...) ;
- Le non respect du délai de dépannage et quelque fois l'indisponibilité des services aux clients en cas d'urgence;

II. La Réglementation des Services d'Utilité Publique et les Consommateurs : Quelques Sources légales relatives au sort des Usagers.

. la loi no 39/2001 du 13 septembre 2001 portant création de l'Agence de Régulation des services d'utilité publique, spécialement en ce qui concerne notamment:

le maintien de la concurrence loyale dans l'intérêt des usagers des services d'utilité publique (article 5 et 40);

la promotion des intérêts des utilisateurs des biens et services dans le respect du prix et de la qualité (article 13);

la possibilité ouverte à quiconque de déposer au Conseil de Régulation une plainte relative à la non compétitivité d'un service d'utilité publique (article 44)

B. la loi n° 44/2001 du 30/11/2001 organisant les télécommunications relativement :

- à la promotion des intérêts des usagers concernant les **prix, la qualité et la diversité** des réseaux de télécommunications et des services de télécommunications dans la République (article 3) ;
- au **contrôle de la tarification des services** de télécommunications (aussi bien aux organisations dominantes (contrôle a priori : articles 29, 30 et 51) et aux autres opérateurs (contrôle a posteriori /article 31) ;
- **établissement des normes techniques** des services de télécommunication par le Conseil de Régulation (article 46);
- à la **protections des données personnelles** des usagers (art. 54) ;

C. Les mesures d'application des dites lois spécialement l'Arrêté Ministériel n° 8/DC/04 DU 07/06/2004 sur les types supplémentaires ou spécifiques d'accords, de décisions, de pratiques, et de codes de conduite qui sont jugés anti-concurrentiels ou constitutifs d'un abus de position dominante ;

D. Les différentes licences accordées aux opérateurs par l'ARR.

IV Quelques recommandations sur l'amélioration de la participation des consommateurs des services d'utilité publique aux décisions de régulation

a) les instruments d'ordre juridique

- la mise sur pied d'un cadre juridique approprié (loi-cadre) devant assurer la protection des consommateurs au lieu de nous contenter des seules dispositions éparses^[1];
- la réglementation des clauses abusives ;

^[1] Voir à cet effet la *Charte Internationale des consommateurs constituée des Principes Directeurs pour la Protection des consommateurs* votés par les Nations Unies le 09 avril 1985 et *la loi modèle ou cadre juridique pour la protection du consommateur en Afrique* publiée par l'Organisation Internationale des Consommateurs en juin 1997.

b) les instruments d'ordre institutionnel

➤ Quel est le rôle des consommateurs ?

- i) L'organisation et la relance des associations des consommateurs ;
- ii) La spécialisation desdites associations dans les différents secteurs (consommateurs des services de télécommunications, de transport, d'électricité,...) ;
- iii) Aspirer loyalement à leurs (nos) droits (prix raisonnable, qualité, transparence) ;

➤ **Quel est le rôle des professionnels (opérateurs des services d'utilité publique régulés) ?**

- i) Les opérateurs régulés sont tenus d'observer une éthique professionnelle solide et orientée vers la satisfaction des besoins des consommateurs ;
- ii) Assurer la meilleure qualité des produits et services mis à la disposition des consommateurs ;
- iii) S'assurer de l'emploi de la technologie de pointe ;
- iv) Observer les règles loyales de marketing ;
- v) Pratiquer des prix abordables ;
- vi) Développer les services après vente ;
- vii) Mettre sur pied un service d'accueil et d'encadrement du client (« le client est roi ») (customer care, consumer service,...) ;
- viii) Veiller à l'information des consommateurs ;
- ix) Concourir au règlement rapide des réclamations des clients (privilégier le règlement interne et non contentieux).

➤ Quel est le rôle de l'Agence de Régulation ?

- i) Mettre en place un service au sein de l'Agence dénommé « Services aux consommateurs » ou « services to consumers » qui se chargerait notamment de :
- donner des conseils et des informations aux consommateurs ;
 - examiner les plaintes et les réclamations des consommateurs ;
 - mettre en place des procédures de plaintes ouvertes aux usagers insatisfaits ;
 - développer des propositions à faire au Conseil de Régulation en la matière ;
 - étudier tout autre aspect de nature à rapprocher le Conseil de Régulation, Opérateurs sectoriels et Consommateurs ;
 - servir de cadre de sensibilisation des usagers de service d'utilité publique;

- i) Initier des avis et propositions sur la nouvelle législation concernant l'amélioration des conditions des usagers des services d'utilité publique y compris la réglementation des clauses abusives;

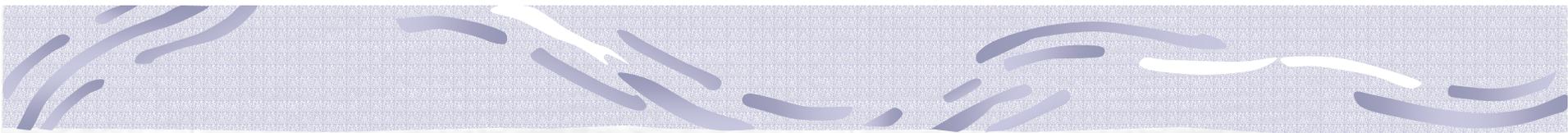
- ii) Organiser les consommateurs des services d'utilité publique régulés et la mise en place des conventions collectives de consommation à caractère sectoriel ;

- iii) Plaidoyer pour un renforcement de la représentation des associations des consommateurs des différents services régulés dans les instances décisionnelles des entreprises publiques (Conseil d'Administration de dites entreprises) ;

- iv) Consulter les organisations des consommateurs sur les décisions très importantes intéressant les services d'utilité publique en cause ;

- v) Eclaircir la participation des consommateurs dans la prise de décision du Conseil de Régulation (saisine du Conseil, délais, conduite des débats, droits de la défense, conciliation préalable ou éventuelle, incidents procéduraux, demande d'intervention ou de garantie, délais de procédure...). Ces points seraient éclaircis dans un manuel de procédure (manual of procedures of the Regulatory Board).

- vii) Promouvoir les mécanismes alternatifs de règlement des différends (conciliation, médiation, arbitrage) pour les litiges de consommation ;
- viii) Plaidoyer pour l'habilitation des associations des consommateurs à agir en justice pour l'intérêt collectif des consommateurs ou pour plusieurs consommateurs ayant subi un préjudice d'origine commune (action de groupe- class action) ;
- ix) Prévoir un chapitre du cahier des charges dans toute licence à délivrer à l'opérateur détaillant les engagements de ce dernier en matière d'information des usagers, les procédures et voies de recours ouvertes au consommateur et veiller à ce que les opérateurs appliquent ces engagements ;
- x) Surveiller la concurrence et réprimer les pratiques anticoncurrentielles notamment les abus de position dominante affectant négativement le sort des usagers.



**QUESTIONS / SUGGESTIONS ET
FORMULATION DES
PROPOSITIONS**

