

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Groupe de travail n° 3 sur la coopération et l'application de la loi

Synthèse des discussions de la table ronde sur les mesures correctives destinées aux consommateurs

Annexe au compte rendu succinct de la 127e réunion du Groupe de travail n°3 sur la coopération et l'application de la loi

5 juin 2018

Ce document préparé par le Secrétariat de l'OCDE est une synthèse détaillée des discussions qui ont eu lieu pendant la 127e réunion du Groupe de travail n°3 le 5 juin 2018.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante :
www.oecd.org/daf/competition/consumer-facing-remedies.htm

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter M^{me} Despina Pachnou (téléphone : +33 1 45 24 95 25 ; courriel : despina.pachnou@oecd.org)

JT03446244

Synthèse des discussions de la table ronde sur les mesures correctives destinées aux consommateurs

Rédigée par le Secrétariat

Le Comité de la concurrence de l'OCDE a organisé une table ronde sur le thème des mesures correctives destinées aux consommateurs en juin 2018, présidée par le Professeur Frédéric Jenny. Les intervenants invités étaient respectivement :

- **M^{me} Amelia Fletcher**, Professeure spécialisée dans la politique de la concurrence à l'université d'East Anglia (RU)
- **M. Stefan Hunt**, Responsable spécialisé en économie comportementale et en science des données de la Financial Conduct Authority (RU)
- **M. Adam Land**, Directeur principal de la Competition and Markets Authority (RU).

En introduction au débat, le président fait observer que le thème des mesures correctives destinées aux consommateurs est nouveau pour de nombreuses autorités de la concurrence. Toutefois, le Royaume-Uni a acquis une vaste expérience dans ce domaine, comme en témoigne la composition du panel. Il félicite également la Competition and Markets Authority britannique pour le document de référence intéressant¹ qu'elle a préparé en vue de cette table ronde.

Le président reconnaît ensuite que le recours à des mesures correctives suscite un certain scepticisme, exprimé par deux sources très différentes, à savoir les entreprises (représentées par le BIAC) et les organisations de consommateurs.

Le débat couvrira les questions suivantes : les sources des problèmes qui se posent du côté de la demande sur les marchés ; les mesures correctives disponibles ; l'expérimentation, l'amélioration et l'évaluation des mesures correctives du côté de la demande ; et les défis de l'application pratique.

1. Les sources des problèmes qui se posent du côté de la demande sur les marchés

M. Adam Land, de la Competition and Markets Authority britannique (CMA), auteur du document de référence, explique que la CMA a proposé le thème des mesures correctives destinées aux consommateurs pour avoir elle-même traité plusieurs cas relevant de ce thème, par exemple dans le domaine de la banque de détail et de l'énergie, en mettant l'accent sur le côté de la demande. La CMA et les autorités réglementaires britanniques ont également travaillé à comprendre quel serait meilleur moyen d'intervenir sur les marchés au bénéfice des consommateurs.

La philosophie générale de la CMA peut se résumer comme suit : pour qu'un marché fonctionne bien, il faut que le côté de la demande et le côté de l'offre fonctionnent eux-mêmes bien. Du côté de la demande, un marché qui fonctionne bien peut être caractérisé par « trois A », qui sont respectivement *access*, *assess* et *act*, c'est-à-dire un marché où les

¹ Disponible sur le site : [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2018\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2018)2/en/pdf)

consommateurs ont *accès* aux bonnes informations, *évaluent* ces informations, et *agissent* sur la base de leur évaluation lorsqu'ils choisissent des produits et des fournisseurs.

Trois types de problèmes peuvent perturber ce processus. En premier lieu, les coûts de recherche et de changement de fournisseur peuvent affecter la capacité des consommateurs à avoir accès aux informations ou à agir sur la base de celles-ci. En deuxième lieu, des biais comportementaux et le contexte des décisions (par exemple, l'urgence ou la détresse) peuvent conduire à des erreurs des consommateurs. En troisième lieu, les fournisseurs eux-mêmes peuvent exacerber les problèmes qui se posent pour les consommateurs, par exemple en ne leur fournissant pas des informations transparentes, en les enfermant dans des contrats ou en exploitant des biais.

Comme l'explique M. Land, les interventions destinées aux consommateurs impliquent souvent d'obtenir des fournisseurs qu'ils changent de comportement, soit parce que ce comportement était la cause principale du problème, soit parce que c'est plus facile que de changer la nature humaine.

Le président invite ensuite la **Croatie** à s'exprimer sur la question suivante : comment la conduite des entreprises, plus particulièrement en cas d'abus de position dominante, a-t-elle exacerbé les problèmes qui se posent du côté de la demande sur les marchés de services publics ? Le délégué décrit les efforts déployés par un fournisseur d'eau occupant une position dominante afin de limiter les informations mises à la disposition des consommateurs, et évoque la décision de l'autorité de la concurrence ordonnant à ce fournisseur de mettre fin à cette pratique, ce qui a permis aux consommateurs d'avoir un accès suffisant à des informations afin d'examiner les offres d'autres fournisseurs.

Le président fait observer que les organisations de consommateurs pourraient contester l'idée que les consommateurs commettent des erreurs. Il pose deux questions. La première est la suivante : importe-t-il de savoir si le problème de concurrence est causé par des erreurs des consommateurs ou par le comportement des fournisseurs ? La seconde soulève le point suivant : quel devrait être le partage des responsabilités entre les autorités chargées de l'application du droit de la concurrence et celles qui sont chargées de la protection des consommateurs, particulièrement dans des juridictions où (contrairement au Royaume-Uni) ces responsabilités incombent à des autorités séparées ?

M. Land répond que la CMA britannique se concentre sur les résultats pour le marché. Ainsi, elle envisagera une intervention au niveau du marché s'il est clair que celle-ci peut améliorer le bien-être, indépendamment du point de savoir si le problème sous-jacent doit être qualifié en termes de comportement des fournisseurs (par exemple, s'ils ont tenté de dissimuler une hausse des prix) ou des consommateurs (par exemple, s'ils se sont abstenus de s'informer de cette hausse ou d'y réagir).

M^{me} Fletcher ajoute que la CMA et les autorités réglementaires ont peut-être parfois donné l'impression, bien involontairement, que les consommateurs étaient « défaillants » ou « en faute ». Selon elle, la politique de défense des consommateurs peut être très efficace lorsque les fournisseurs tentent de semer la confusion parmi les consommateurs ou de les induire en erreur, mais une intervention axée sur la concurrence est également nécessaire sur certains marchés, pour des raisons tenant à la nature des informations, à la recherche et au changement de fournisseur, et ce même si les entreprises n'adoptent pas un mauvais comportement envers les consommateurs.

M. Hunt souligne ensuite que le processus de prise de décision des consommateurs reflète la structure cognitive du cerveau, qui a évolué avant même le passage à l'agriculture. Les « erreurs » des consommateurs sont des types particuliers d'incohérence qui affectent tous

les êtres humains. Le bien-être peut être amélioré en permettant aux consommateurs d'agir de manière plus cohérente dans leur propre intérêt. Comme l'a démontré une récente étude sur l'organisation industrielle comportementale, la promotion d'une concurrence agressive n'est pas toujours la solution, lorsque les consommateurs ont une capacité limitée à agir dans leur propre intérêt. En ce sens, ajoute-t-il, la frontière entre la protection des consommateurs et la concurrence est floue.

Le président donne ensuite la parole au délégué du **Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)**, qui indique que la question de savoir si les consommateurs commettent des erreurs dépend du type de théorie comportementale ou de théorie du choix que l'on accepte. Il est plus important que les travaux d'une autorité de la concurrence reflètent et aident à traiter au mieux les biais affectant les consommateurs.

Les organisations de consommateurs peuvent aider les consommateurs en développant des outils comparatifs ou des applications leur permettant de gérer leurs finances. Simultanément, les organisations de consommateurs comme les autorités de la concurrence ont toutes un rôle très important à jouer. Tandis que les organisations de consommateurs s'appliquent à renforcer le droit de la concurrence, les autorités de la concurrence reflètent le comportement des consommateurs dans leurs mesures correctives. À titre d'exemple, on peut citer le cas de l'Internet Explorer de Microsoft, qui a été essentiellement une mesure corrective afin d'aider les consommateurs à décider quel navigateur par défaut utiliser.

Toutefois, les mesures correctives ne fonctionneront qu'à condition d'être bien conçues, à partir d'une bonne compréhension de la manière dont les choix sont effectués. À l'heure actuelle, les autorités de la concurrence équipées pour traiter cette question ne sont pas nombreuses, mais la behavioural insight team de la CMA et l'équipe de psychologues spécialisés de l'Autorité néerlandaise de protection des consommateurs et des marchés (ACM) en sont d'excellents exemples.

Enfin, l'expérimentation et l'évaluation des mesures correctives peuvent être très utiles pour traiter les cas qui se présenteront à l'avenir. Le délégué a cité l'exemple d'un rapport de la CMA montrant comment les consommateurs ont fait des économies grâce à des décisions ordonnant certaines mesures en matière de contrats, prises par l'une des organisations prédécesseuses de la CMA, l'Office of Fair Trading (OFT).

2. Les mesures correctives disponibles

Le président invite **M^{me} Amelia Fletcher** à parler des différents types de mesures correctives destinées aux consommateurs. M^{me} la Professeure Fletcher explique que son intérêt pour la question date de l'époque où elle était Chef économiste à l'OFT, fonctions qu'elle a longtemps exercées auprès de cet Office qui a mis en place de nombreuses mesures de cette nature. Plus récemment, le rapport que l'association de consommateurs britannique *Which ?* lui a demandé de rédiger en sa qualité actuelle d'universitaire lui a permis de manifester de nouveau son intérêt pour la question.

Elle constate que les associations de consommateurs sont sceptiques à propos de l'efficacité des mesures correctives destinées aux consommateurs, et estime qu'il faudrait recourir à des méthodes plus interventionnistes, telle la régulation des prix. La revue des preuves recueillies, qu'elle a réalisée pour *Which ?*, a révélé un tableau très mitigé en ce qui concerne la perception de l'efficacité, et elle en a tiré des leçons afin d'améliorer la situation.

Au Royaume-Uni, il existe différents moyens juridiques d'introduire des mesures correctives destinées aux consommateurs. Ces moyens incluent les pouvoirs de l'autorité de la concurrence en matière d'enquêtes de marché, d'études de marché et d'enquêtes relatives à la concurrence. Ils peuvent également provenir d'actions des consommateurs et de la législation. Les autorités réglementaires sectorielles mettent également souvent ces mesures correctives en place, et l'industrie peut parfois être persuadée de les instituer de sa propre initiative.

Les trois types de mesures correctives décrits dans son rapport correspondent aux trois A du processus de décision des consommateurs, précédemment décrits par M. Land. En premier lieu, aider les consommateurs à avoir *accès* aux informations impose de mettre en place des obligations de divulgation, afin de corriger le problème, reconnu de longue date, de l'asymétrie entre les informations dont dispose le fournisseur et celles dont dispose le consommateur. Toutefois, les conclusions les plus récentes de l'économie comportementale ont révélé que le fait de saturer les consommateurs d'informations peut rendre leur tâche plus difficile. Il est donc important d'être prescriptif en ce qui concerne le format des informations, afin qu'il soit aisément comparable d'un produit et d'un fournisseur à l'autre.

En second lieu, il existe deux types de mesures correctives afin d'aider les consommateurs à *évaluer* les informations et à faire leur choix. Le premier type de mesures implique d'encourager des intermédiaires tiers à collationner ces informations sous une forme convenable, afin d'aider les consommateurs à faire des comparaisons. Ces intermédiaire pourraient être des conseillers (notamment des conseillers financiers), des sites web comparateurs de prix ou d'autres répertoires d'informations. Le second type de mesures consiste à mettre en place un élément déclencheur, c'est-à-dire la divulgation en temps opportun d'une information (par exemple, à propos d'une augmentation de prix) qui peut inciter les consommateurs à explorer les options qui leur sont offertes par d'autres fournisseurs.

Enfin, les mesures correctives destinées à permettre aux consommateurs d'*agir* en prenant une décision peuvent intervenir sur les coûts réels ou comportementaux d'un changement de fournisseur. Elles peuvent impliquer la suppression des barrières contractuelles, notamment les frais de sortie ou la complexité des préavis de résiliation, ou encore la facilitation du processus de changement de fournisseur. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a beaucoup fait pour faciliter le changement de banque. On peut également citer l'exemple de la portabilité du numéro de mobile.

Le président demande ensuite à deux pays, l'**Islande** et le **Mexique**, de décrire les mesures correctives destinées aux consommateurs qu'ils ont mises en place, et d'indiquer s'ils sont satisfaits des résultats.

Un représentant de l'**Icelandic Competition Authority** (Autorité de la Concurrence Islandaise) (**ICA**) a décrit comment une affaire de droit de la concurrence, impliquant les trois plus grandes banques commerciales du pays, a conduit à l'adoption de mesures correctives destinées aux consommateurs dans le secteur bancaire. En l'occurrence, la communication des griefs de l'ICA concernait certaines conditions de prêts hypothécaires anciens, qui avaient produit un important effet de vente liée, mais l'affaire a fait l'objet d'un règlement transactionnel, en raison des engagements pris afin de renforcer la concurrence sur le marché des services bancaires au sens large.

Ce règlement transactionnel poursuivait trois objectifs principaux : i) réduire les coûts encourus par les consommateurs lorsqu'ils changent de banque de détail, ii) faciliter la

possibilité pour les personnes physiques et les petites entreprises de faire leur choix parmi les services financiers disponibles, et iii) contrecarrer les conditions qui pourraient faciliter une collusion tacite.

Les engagements pris sont notamment les suivants :

- Les clients ne se verront pas facturer des pénalités en cas de remboursement anticipé, dans le cas de prêts assortis de taux d'intérêt variables.
- Les frais perçus en cas de changement de la société de gestion de l'épargne des systèmes de pension privés seront plafonnés.
- Le changement de débiteurs hypothécaires en cas de vente du bien immobilier concerné ne sera plus subordonné à la condition que l'acquéreur transfère tous ses services bancaires à la banque concernée.
- Les banques doivent adopter des systèmes et solutions techniques afin de permettre au client de changer plus facilement de banque, et réaliser des études afin d'identifier les préférences des clients en la matière.
- Les clients doivent être avisés des changements importants des taux d'intérêt et des frais bancaires, afin de leur permettre de changer de banque s'ils le souhaitent.
- Chaque banque publiera sur son site web toutes les informations relatives aux frais bancaires, taux et prêts, et mettra ces informations à la disposition de tiers au moyen d'une interface de programmation applicative (API) ouverte, de telle sorte que ces tiers puissent créer des sites web comparatifs, afin que les consommateurs disposent de meilleures informations et afin de créer une concurrence plus efficace.
- Les banques ne poursuivront pas l'exécution forcée des clauses contractuelles des anciens prêts hypothécaires produisant un important effet de vente liée, celles-là mêmes qui avaient déclenché l'enquête initiale de l'ICA.

Le représentant de l'ICA explique que ces règlements transactionnels sont intervenus en 2017, de telle sorte qu'il est trop tôt pour évaluer leur impact. Un rapport sur l'environnement concurrentiel dans le secteur bancaire sera produit dans les années à venir.

Un représentant de l'**Institut Fédéral des Télécommunications (IFT)** du Mexique évoque ensuite un ensemble d'outils lancés en septembre 2017 au profit des consommateurs de télécoms.

Selon les enquêtes sur les modèles de consommation, les niveaux de satisfaction et les expériences des utilisateurs menées par l'IFT entre 2014 et 2017, les consommateurs manquent souvent d'informations sur les services de télécommunications qu'ils utilisent. Par exemple, seuls 45 % des utilisateurs âgés de 18 à 35 ans connaissent la vitesse mentionnée sur leur contrat d'accès à l'Internet fixe. Seuls 26 % des utilisateurs comparent les prestations proposées par différents opérateurs avant de signer leur contrat.

L'IFT a donc mis au point un système d'information et de responsabilisation des utilisateurs afin de fournir aux consommateurs un ensemble unique d'outils pour les aider à prendre une décision. Ce système est fondé sur l'idée d'un cycle de prise de décision comprenant quatre éléments : premièrement, l'utilisateur/trice est *formé(e)* ; deuxièmement, il/elle est *informé(e)* ; troisièmement, on lui fournit des *outils* ; et finalement, un *mécanisme* est mis en place pour lui permettre d'exercer ce choix.

Ces outils comprennent un simulateur de consommation de données mobiles qui permet aux utilisateurs d'estimer leur usage mensuel. Celui-ci est lié à un outil de comparaison des

prix qui présente les plans tarifaires disponibles et les services qu'ils incluent. Les consommateurs peuvent consulter la carte de la couverture mobile garantie au niveau de leur quartier et de leur rue, différenciée par technologie (2G, 3G et 4G). Il existe également un catalogue des équipements téléphoniques conformes et des spécifications telles que le système d'exploitation, le type d'appareil photo, la taille de l'écran et la mémoire. Un catalogue supplémentaire répertorie les appareils accessibles aux personnes en situation de handicap. Les utilisateurs peuvent vérifier le numéro d'Identité internationale d'équipement mobile (IMEI) de leur téléphone dans la base de données internationale GSMA (Association du système international des communications mobiles) des appareils perdus et volés pour vérifier qu'il n'est pas vendu de manière illégale. Il existe un suivi de la procédure de portabilité pour les utilisateurs changeant de fournisseur d'accès, ce qu'ils ont le droit de faire gratuitement dans les 24 heures. Il y a également un catalogue des clauses contractuelles et un suivi de la qualité du service mobile.

Ces outils n'ont été rassemblés qu'en septembre 2017, mais avaient déjà reçu plus d'un million de visites. Les applications de portabilité fonctionnaient à un niveau élevé, ce qui suggère que les consommateurs changeaient activement de fournisseur d'accès.

Le président invite ensuite **Consumers International (CI)** à prendre la parole. L'intervenant de CI commence par exprimer son accord sur la déclaration précédemment faite dans la discussion, selon laquelle il n'existe plus de distinction nette entre protection de la concurrence et protection des consommateurs. CI pense que l'inertie des consommateurs devrait être considérée comme une réaction rationnelle des consommateurs face aux dysfonctionnements du marché et que des changements structureaux sont souvent nécessaires. CI trouve frustrant que des mesures correctives destinées aux consommateurs les obligent souvent à s'engager davantage. L'accent mis sur les expérimentations sur le terrain a été le bienvenu, s'il a aidé les autorités à comprendre le comportement effectif plutôt que théorique des consommateurs. Le délégué de CI demande (i) si la CMA prévoit de développer sa capacité à modéliser et à tester l'impact des mesures correctives et (ii) si, étant donné l'efficacité limitée de certaines mesures concernant l'engagement des consommateurs dans le secteur de l'énergie et de la finance, d'autres approches sont envisagées.

Invitée à répondre par le président, **M^{me} Fletcher** déclare qu'en fait, les mesures correctives destinées aux consommateurs ciblent presque toujours les interactions des fournisseurs d'accès et des consommateurs, plutôt que de peser sur les consommateurs eux-mêmes. Ces mesures correctives, telles que fournir plus d'informations, faciliter le développement de tiers intermédiaires ou modifier les clauses contractuelles pour changer de fournisseur, sont imposées aux fournisseurs en réaction aux problèmes rencontrés par les consommateurs. Elle reconnaît cependant que l'engagement des consommateurs est un défi et souligne que cette considération, plutôt que les soucis de monopole du côté des fournisseurs, est la raison pour laquelle le Royaume-Uni s'achemine vers une régulation tarifaire complète de l'énergie.

M. Land se déclare entièrement d'accord avec l'intervenant de CI au sujet de l'importance des expérimentations sur le terrain. Il explique que la CMA étudie activement de quelle manière maximiser le temps disponible pour développer, tester et améliorer les mesures correctives selon le calendrier légal rigoureux qui s'applique à elle.

Le président se tourne ensuite vers le délégué du **BIAC**, en notant qu'il est d'accord avec la Professeure Fletcher sur le fait que le fardeau des mesures correctives destinées aux consommateurs pèse sur les fournisseurs. Le représentant du BIAC déclare que les mesures correctives destinées aux consommateurs ont clairement leur place dans la boîte à outils de

la concurrence quand ils concernent des problèmes de concurrence mentionnés dans les lois sur la concurrence. En l'absence de violation de la législation anti-trust, les régulateurs spécialisés du secteur ou les agences de protection des consommateurs sont cependant mieux placés pour gérer les problèmes des consommateurs. De concert avec les associations de consommateurs représentées dans ce débat, le BIAC plaide pour la réalisation de travaux supplémentaires afin d'étudier en profondeur la conception des mesures correctives destinées aux consommateurs. Ces mesures devraient être efficaces et proportionnées, et minimiser les coûts de mise en conformité.

3. L'expérimentation, l'amélioration et l'évaluation des mesures correctives du côté de la demande

Le président invite **M. Stefan Hunt** à s'exprimer sur l'expérimentation, l'amélioration et l'évaluation des mesures correctives destinées aux consommateurs. M. Hunt indique que les mesures correctives destinées aux consommateurs peuvent, en plus d'être caractérisées par les trois A précédemment évoqués, être également qualifiées comme plus ou moins « douces » ou « dures ». Lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes du côté de la demande, on peut envisager soit d'adopter des mesures relativement interventionnistes, soit de n'adopter aucune mesure. Il renvoie les participants à l'intervention de John Campbell lors de l'Ely Lecture de l'American Economic Association en 2016, qui a évoqué ce point à propos des marchés financiers de détail.

Comprendre le comportement réel des consommateurs et concevoir des mesures correctives destinées aux consommateurs sont deux tâches complexes qui exigent une approche intuitive, couplée à une expérimentation et une réévaluation. Selon l'expérience de M. Hunt, les expérimentations sur le terrain et une analyse rigoureuse des données se sont révélées particulièrement efficaces, et les résultats ont parfois contredit les prévisions.

Il illustre ces propos par deux exemples. Le premier concerne le coût élevé des découverts, sujet qui faisait partie de l'enquête de la CMA sur le marché de la banque de détail. La FCA a réalisé des travaux économétriques afin de mesurer l'effet de causalité des synthèses annuelles, qui étaient destinées à aider les utilisateurs à comprendre les coûts des découverts et à encourager le changement de banque. Il s'est avéré que l'effet de causalité était nul. La CMA a ensuite proposé un système d'alerte en cas de découvert, donnant aux consommateurs un délai de grâce jusqu'à 15 heures pour couvrir leur découvert sans encourir des frais. Il est apparu que cette nouvelle mesure a réduit les découverts non autorisés dans une mesure significative, et fait baisser les frais de découvert de 20-25 %. La FCA a réuni un vaste ensemble d'informations, y compris une analyse de 1 milliard de transactions conclues par 1.5 million de consommateurs, sans oublier des recherches qualitatives, des enquêtes, des expérimentations en laboratoire et des expérimentations sur le terrain, et elle a introduit une série d'alertes supplémentaires sur la base des preuves livrées par ses travaux.

Le second exemple cité par M. Hunt concerne l'inertie des consommateurs lorsqu'il s'agit de transférer leurs comptes d'épargne vers un autre établissement. La FCA a mené des expérimentations sur le terrain portant sur plus de 100 000 consommateurs afin de tester différentes formes d'encouragement. Pour M. Hunt, la preuve la plus frappante de ce degré d'inertie a été fournie par une expérience lors de laquelle des consommateurs ont été encouragés à transférer leurs comptes bancaires afin de réaliser ainsi un gain annuel de 125 £ en moyenne. Une enveloppe timbrée leur a été envoyée avec un formulaire qui leur permettait de changer de banque, en cochant simplement une case. Toutefois, le taux de

changement a été de 14 % seulement, contre 6 % dans le groupe témoin, attestant ainsi d'une inertie considérable.

Le président se tourne ensuite vers l'**ACM néerlandaise**, qui a expérimenté des mesures correctives destinées aux consommateurs sur les marchés de l'assurance santé. Le délégué de l'ACM explique que de nombreux consommateurs aux Pays-Bas ne comparent pas les différents plans disponibles lorsqu'ils souscrivent une assurance santé, ni a fortiori en vue de changer de prestataires. Cette inertie réduit la concurrence en matière de prix et est une source d'inquiétude pour l'ACM et l'Autorité de santé néerlandaise, qui travaillent ensemble sur cette question.

Elles ont testé trois interventions dans le cadre d'un essai contrôlé aléatoire. L'étude a distingué une phase d'intention, une phase d'information et une phase d'action dans le processus de choix des consommateurs, d'une manière similaire au paradigme des trois A. Les variables des résultats étaient respectivement le pourcentage de personnes décidant de changer de prestataire, le pourcentage de personnes comparant les offres, et le nombre de mesures prises pour comparer les offres.

Le premier traitement visait à surmonter les obstacles et les idées fausses pendant la phase d'intention, et a consisté à donner aux consommateurs des informations adaptées à leur groupe démographique à propos de la facilité de changement, combinées à un exemple illustratif. Cette démarche semble n'avoir eu aucun effet sur le nombre de personnes choisissant de changer de prestataire ou comparant des offres, mais a légèrement augmenté le nombre de mesures que les personnes ont prises pour comparer différentes offres.

Le second traitement a concerné les obstacles pendant la phase d'information et a consisté à montrer aux consommateurs comment leur plan actuel pouvait être comparé à une matrice de plans alternatifs similaires et souvent moins chers. Cette démarche n'a pas affecté le changement de prestataire, mais a augmenté le nombre de personnes comparant les offres et le nombre de mesures qu'elles ont prises pour ce faire.

Le troisième traitement a concerné la phase d'action et a consisté à donner aux consommateurs la possibilité de recevoir des rappels par courriel ou SMS afin de comparer des offres d'assurance. Cette démarche semble avoir eu un certain effet sur le changement de prestataire, mais non sur le comportement en matière de comparaison.

Des recherches ultérieures ont permis de formuler des suggestions d'amélioration des mesures correctives, qui sont actuellement en cours d'expérimentation.

Un représentant de l'**Autorité de la concurrence italienne (ACI)** prend ensuite la parole. Il explique que l'ACI n'emploie pas de méthodes très élaborées pour tester les mesures correctives destinées aux consommateurs, mais il souhaite néanmoins partager trois leçons acquises de l'expérience passée.

La première leçon est la suivante : les autorités doivent revisiter et renforcer au fil du temps les mesures correctives destinées aux consommateurs. En 2007, une étude de marché réalisée par l'ACI a conduit à l'introduction d'un indicateur de comparaison des frais bancaires, répertoriant les frais annuels totaux facturés par chaque banque pour six profils hypothétiques d'utilisateurs. Une seconde étude de marché réalisée en 2013 a révélé que cet outil de comparaison n'avait pas été rendu suffisamment accessible aux consommateurs. L'ACI a donc préconisé des mesures afin de rendre cet outil plus visible auprès des consommateurs.

Plus généralement, et c'est la deuxième leçon, le délégué a fait observer que la communication des mesures correctives aux consommateurs est fondamentale. À titre

d'exemple, l'ACI a préconisé avec succès la suppression des frais de clôture des comptes bancaires, et la facilitation des procédures de transfert d'une hypothèque à une autre banque, mais il a fallu quelque temps pour que les consommateurs prennent conscience de cette opportunité et la saisissent.

La troisième leçon concerne la synergie entre deux domaines relevant de la compétence de l'ACI, à savoir les mesures en matière de concurrence et la protection des consommateurs. Grâce à ses travaux dans le domaine de la politique de protection des consommateurs, l'ACI a appris que la simplification est cruciale pour donner du pouvoir aux consommateurs, et cette leçon devient actuellement un phare guidant ses travaux en matière de concurrence. Par exemple, l'ACI est intervenue contre un site web comparant les prix des polices d'assurance automobile, qui n'informait pas les consommateurs du fait qu'il n'était pas neutre mais n'affichait que des offres sélectionnées. Cette intervention est un exemple d'utilisation des mesures de protection des consommateurs afin de traiter des problèmes de concurrence.

Une contribution des **États-Unis** évoque ensuite l'importance du comportement des consommateurs pour la conception de mesures correctives visant à remédier aux problèmes de concurrence. L'intervenant explique que les autorités de la concurrence américaines, la Federal Trade Commission (FTC) et le Department of Justice (DoJ), préfèrent des mesures structurelles dans les cas de fusions, qui incluent souvent des cessions d'actifs corporels et incorporels. Toutefois, les tribunaux se sont montrés sceptiques, dans de nombreuses affaires, sur la question de savoir si les consommateurs s'engagent convenablement auprès du nouveau propriétaire de l'ensemble d'actifs dont la cession est proposée. Une étude rétrospective de la FTC a confirmé ce scepticisme. En particulier, les clauses contractuelles ou la loyauté des clients pourraient empêcher l'acquéreur des actifs de conquérir des clients en se livrant à une concurrence efficace, particulièrement si ces actifs ne constituaient pas une entreprise complète en activité.

Les mesures correctives qui pourraient aider les clients à changer de fournisseur dans ces circonstances pourraient inclure le transfert des contrats des clients au nouveau concurrent, ou le droit pour les clients de résilier leur contrat avec les parties fusionnant sans pénalité. Les mesures correctives doivent se fonder sur une connaissance profonde du marché en question.

En dehors des affaires de fusion, les enquêtes de la FTC portent également sur des facteurs importants du côté de la demande. Ils impliquent souvent des associations professionnelles de l'industrie qui imposent des restrictions à leurs membres en termes d'horaires d'ouverture, de sollicitation de clients rivaux ou de publicité, qui entravent le choix des clients, leur information et leur capacité à changer de fournisseur. Dans ces cas, les mesures correctives sont généralement prises en vertu d'une injonction judiciaire qui empêche de poursuivre l'exécution forcée de ces contrats.

4. Les défis pratiques

Le président demande à **M. Adam Land** d'introduire le sujet des défis pratiques de la mise en œuvre de mesures correctives du côté de la demande. M. Land indique que la CMA est confrontée à un grand problème lorsqu'il s'agit de répondre aux représentants des consommateurs qui estiment que des mesures correctives du style encouragement ne sont pas efficaces et qu'il est nécessaire d'adopter d'autres approches. Il reconnaît que certaines interventions ont eu moins d'impact que prévu, comme l'a montré l'exposé de M^{me}

Fletcher. L'affinement et l'expérimentation de ces mesures devraient améliorer leur efficacité, mais il ajoute que ces mesures se heurtent à des obstacles fondamentaux.

Il donne deux exemples de ces obstacles. Le premier concerne les mesures de divulgation d'informations, où le défi est de diffuser le message auprès des consommateurs dans un environnement d'information que l'autorité ne contrôle pas. Ainsi, les lettres de « réveil » adressées aux consommateurs, leur rappelant qu'ils n'ont pas changé de fournisseur depuis longtemps et leur expliquant comment ils pourraient opérer ce changement facilement, ont précédemment été une mesure corrective populaire au Royaume-Uni. M. Land se souvient toutefois d'avoir vu l'une de ces lettres, dont le texte était précédé de la mention suivante, figurant bien en évidence : « Vous n'avez rien à faire à la suite de cette lettre », compromettant ainsi l'intention de la mesure corrective.

Les obstacles à l'engagement des consommateurs sont un autre défi pratique. M. Land cite l'exemple des personnes âgées abonnées au téléphone fixe au Royaume-Uni, qui souvent ne sont pas abonnées à Internet et ont peu de moyens et d'énergie afin de comparer les fournisseurs. Dans ces situations, il indique qu'il pourrait être nécessaire d'envisager des interventions plus directes.

M. Land suggère que les autorités devraient être pragmatiques et recourir à toutes les interventions dont la nécessité peut être démontrée. Il faut effectivement améliorer la conception, l'expérimentation et l'évaluation des mesures correctives et construire une base de données à partir des preuves recueillies. Si une intervention structurelle ou une réglementation directe à plus long terme s'avère nécessaire pour qu'un marché fonctionne, ces mesures devront être adoptées.

Enfin, M. Land souligne la nécessité de se tenir au fait des nouvelles possibilités et du rôle de la technologie. L'approche de son organisation a évolué, depuis la communication directe avec les consommateurs jusqu'à l'encouragement d'intermédiaires commerciaux tiers à intervenir en ce sens. Il cite l'exemple de l'initiative Open Banking et reconnaît, en accord avec la délégation de l'Islande, le potentiel des entreprises de technologie financière à cet égard.

Le délégué du **Danemark** décrit ensuite deux exemples de travaux récents qui ont été consacrés aux mesures correctives destinées aux consommateurs par l'Autorité de la concurrence et de la protection des consommateurs danoise (l'« Autorité »). L'Autorité poursuit une double intention lorsqu'elle conçoit des mesures correctives et formule des recommandations : accroître la capacité des entreprises à se faire mutuellement concurrence et faciliter la possibilité pour les consommateurs de choisir leurs fournisseurs et d'en changer.

L'Autorité a récemment réalisé une étude sur le marché des prêts hypothécaires. Bien qu'il puisse être difficile de comprendre et de choisir ces produits en toute confiance, il est crucial de disposer de quelques informations clés. L'Autorité a donc développé un modèle de document d'information qui, - ce qui fait écho au point précédemment évoqué par M^{me} Amelia Fletcher -, n'était pas seulement standardisé mais également simple. L'intention était que les informations figurant dans ce modèle soient annexées à toute offre de prêt hypothécaire. Le modèle a été testé dans un laboratoire, en comparant un groupe de sujets qui ont reçu uniquement le dossier d'offre de prêt avec un autre groupe qui a également reçu le modèle. Les tests de compréhension et les lectures biométriques des expressions faciales ont démontré que le modèle réduisait les niveaux de frustration des sujets et leur permettait de comparer plus facilement les offres. L'Autorité étudie actuellement comment faire appliquer ce modèle sur le marché.

L'Autorité a également réalisé une étude du marché des prêts sur salaire. Elle a constaté qu'un grand nombre de consommateurs n'envisagent pas la nécessité de ce prêt ou le comparent avec des alternatives moins chères, et que beaucoup regrettent d'avoir contracté ces prêts et ont des difficultés à les rembourser en temps voulu. Ces constatations, ainsi que d'autres preuves, révèlent un degré d'impulsivité dans la décision de souscrire ce prêt. L'Autorité a donc conçu un mécanisme instituant un délai de réflexion, en vertu duquel une personne à qui ce prêt est offert doit attendre 48 heures avant de recontacter le prêteur pour l'accepter. Le prêteur ne peut pas lui-même recontacter le consommateur pour obtenir son accord.

Le délai de réflexion n'a été imposé que pour certains types de prêts, et les prestataires ont pu le contourner, par exemple en changeant la durée du prêt. L'Autorité étudie donc la manière de rendre cette mesure corrective plus efficace.

Le président demande au panel de réagir aux présentations des délégations. **M^{me} Fletcher** met deux points en exergue. En premier lieu, il est important de réfléchir aux réactions possibles des fournisseurs aux interventions, ce qui ne peut pas être réalisé au moyen d'essais auprès des consommateurs. En second lieu, l'évaluation et la révision des mesures correctives après un certain temps est une bonne pratique réglementaire plutôt qu'un indice d'échec. **M. Land** convient avec la délégation de l'Islande que les très petites entreprises sont confrontées à des problèmes similaires à ceux des consommateurs, du côté de la demande, dans des domaines comme l'énergie et la banque.

En ce qui concerne les réactions des fournisseurs, un délégué de l'**Australie** indique que la Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs entreprend actuellement une étude de marché, dans le cadre de laquelle elle a eu accès à des tests très élaborés réalisés par des fournisseurs auprès des consommateurs. Le délégué suggère que ce matériel pourrait être un bon point de départ pour une enquête des autorités de la concurrence sur certains marchés particuliers.

Le président se tourne vers les représentants des consommateurs et des entreprises afin d'entendre leurs observations finales. **Consumers International** salue l'accent mis sur la compréhension du comportement réel plutôt que théorique des consommateurs, et sur le rôle de l'expérimentation à cet égard. Le **BEUC** ajoute qu'il est sans cesse plus important d'aider les consommateurs à faire les bons choix en ce qui concerne les conditions non financières, notamment le respect de la vie privée sur les marchés où les consommateurs ont accès à des services en échange de données personnelles. Le **BIAC** indique que l'accent devrait être mis non seulement sur le comportement réel plutôt que théorique des consommateurs, mais également sur le préjudice réel plutôt que théorique de ces mêmes consommateurs. Il ajoute qu'il serait bon de revoir les mesures correctives et de les réviser de telle sorte qu'elles traitent les préjudices que les consommateurs peuvent subir dans des situations relevant de la législation anti-trust, puisque telle est également leur intention.

Le président conclut en mettant en exergue trois observations particulièrement intéressantes issues des débats. En premier lieu, il note que bien que certains problèmes peuvent sembler plus axés sur la protection des consommateurs, ils peuvent avoir des impacts très concrets sur les mesures en matière de concurrence. À titre d'exemple, les problèmes comportementaux peuvent saper l'efficacité des mesures correctives en matière de fusions et ne doivent donc pas être ignorés. En deuxième lieu, il suggère que la conception des mesures correctives est à la fois un art et une science, de telle sorte que les autorités peuvent devoir répondre par des mesures additionnelles ou différentes, dès que l'efficacité (ou l'absence d'efficacité) d'une mesure corrective donnée devient apparente. En troisième

lieu, le président souligne l'importance d'expérimenter les mesures correctives avant de les mettre en application.