



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Direction de la Science, de la technologie et de l'industrie
Comité de la politique de l'information, de l'informatique
et des communications



Renforcer la concurrence dans les télécommunications : protéger et autonomiser les consommateurs

Document de référence



**Réunion Ministérielle de l'OCDE
le futur de l'économie Internet**

Séoul, Corée, 17 ~ 18 juin 2008

Accueillie par **방승통신위원회**
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

AVANT-PROPOS

Ce projet de rapport a été rédigé par le Dr Patrick Xavier, Faculty of Business, Swinburne University of Technology, Australie, dans le cadre d'un projet conjoint entre le Groupe de travail sur les politiques d'infrastructure et de services de communication du Comité de la politique de l'information, de l'informatique et des communications (PIIC) et le Comité de la politique à l'égard des consommateurs (CCP). Il s'appuie sur les comptes rendus des deux Tables rondes de l'OCDE organisées par le CCP en octobre 2005 et octobre 2006 et sur les documents qui y ont été présentés. Les comptes rendus de la Table ronde d'octobre 2005 sont disponibles sur le site Web de l'OCDE à : www.oecd.org/dataoecd/38/53/38095786.pdf. Les comptes rendus de la Table ronde d'octobre 2006 sont disponibles à : [www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/engdatcorplook/nt00002e22/\\$file/jt03230597.pdf](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/engdatcorplook/nt00002e22/$file/jt03230597.pdf).

TABLE DES MATIÈRES

POINTS ESSENTIELS	4
RENFORCER LA CONCURRENCE DANS LES TELECOMMUNICATIONS : PROTEGER ET AUTONOMISER LES CONSOMMATEURS	7
1. INTRODUCTION	7
Contexte	7
La politique et la réglementation des télécommunications dans l'intérêt du consommateur	8
L'analyse de la demande	10
2. IMPERFECTIONS DE L'INFORMATION ET AUTONOMISATION DES CONSOMMATEURS	12
Préjudice pour le consommateur résultant d'une information imparfaite	12
Connaissance du marché	12
Accès à des informations comparables sur les prix et la qualité	13
Comparer la qualité de service	19
Difficulté de faire des comparaisons en raison de la complexité technique	24
3. LE CHANGEMENT DE FOURNISSEUR	25
Obstacles au changement de fournisseur	25
Facteurs influant sur le changement de fournisseur sur les marchés de télécommunications	27
Les coûts de changement de fournisseur	28
L'action contre les obstacles au changement de fournisseur pour les consommateurs	29
Questions relatives au changement de fournisseur dans l'Internet haut débit	32
L'offre combinée de services	32
4. QU'OBSERVE-T-ON SUR LE COMPORTEMENT REEL DES CONSOMMATEURS DANS LES MARCHES DES TELECOMMUNICATIONS ?	33
Le comportement des consommateurs sur les marchés des télécommunications	33
Comportement des consommateurs sur le marché fixe	34
Comportement des consommateurs/changement de fournisseur sur le marché des télécommunications mobiles	36
Comportement des consommateurs sur le marché de l'Internet	42
5. IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES ET LES REGLEMENTATIONS EN MATIERE DE CONSOMMATION	43
Principes de base pour les politiques et les réglementations	43
Politiques et réglementations visant les dommages au consommateur résultant d'une information imparfaite	44
Réglementation pour remédier aux problèmes du marché résultant des biais comportementaux	47
Mesures spécifiques concernant le processus du changement de fournisseur	48
Politiques et réglementations concernant la loyauté des pratiques commerciales	49
Codes de bonnes pratiques	50
Assurer l'accès à des mécanismes de réparation des préjudices	51
Les consommateurs non engagés	53
REFERENCES	54
NOTES	58

POINTS ESSENTIELS

La réglementation des télécommunications porte principalement sur le « versant de l'offre » de ce marché avec, par exemple, l'entrée sur le marché et la délivrance de licences, l'accès aux réseaux et leur utilisation, l'interconnexion, le contrôle des tarifs de détail et/ou de gros. Même la réglementation du service universel a dans une grande mesure mis l'accent sur le versant de l'offre, avec des obligations comme le déploiement des réseaux et l'accès à un prix raisonnable, la péréquation géographique des abonnements de ligne et les exigences techniques destinées à faciliter l'utilisation par les consommateurs (par exemple, qualité du son, accès des malentendants).

Cette orientation vers le versant de l'offre était appropriée, puisqu'il fallait mettre en place des fournisseurs substitutifs apportant une concurrence effective sur les anciens marchés monopolistiques des télécommunications. Avec le développement de la concurrence et le nombre croissant de nouveaux entrants sur les marchés des télécommunications fixes et mobiles, certaines autorités de régulation des télécommunications portent une attention accrue au versant de la demande des consommateurs. Par exemple, une mesure « côté demande » prise dans beaucoup de pays de l'OCDE est l'exigence de la « portabilité des numéros » destinée à aider les consommateurs à changer de fournisseur sur les marchés fixe et mobile.

Cette attention à l'égard de la demande des consommateurs est opportune parce qu'il faut des consommateurs informés, préparés à exercer leur faculté de choix entre des fournisseurs concurrents, pour inciter les entreprises à innover, à améliorer la qualité et à rivaliser sur les prix. En faisant des choix éclairés entre les fournisseurs, les consommateurs non seulement bénéficient de la concurrence, mais ils la provoquent et ils la soutiennent. Inversement, si les consommateurs ont trop peu d'information, une information de mauvaise qualité ou une désinformation, les choix offerts peuvent finalement les induire en erreur et les désorienter et leur faire acheter des services trop chers ou inappropriés. Cela peut, en contrepoint, faire obstacle au processus concurrentiel et l'étouffer. Pour que les consommateurs participent efficacement au marché et exercent leur faculté de voter avec leur porte-monnaie, il faut qu'ils soient en mesure de passer rapidement et avec le minimum de contraintes d'un fournisseur de service à un autre.

Les politiques et réglementations, outre la facilitation de marchés fonctionnant de façon satisfaisante, qui consiste notamment à faire en sorte que les consommateurs aient la capacité et la confiance de s'engager sur ces marchés, visent également à réduire autant que possible les atteintes aux intérêts des consommateurs résultant du manque d'information de ces derniers, ou d'informations trompeuses, ou de pratiques de vente abusives ou encore de la « rationalité limitée » de la prise de décision des consommateurs. L'analyse sous l'angle de la demande apporte de nouveaux éclairages sur le comportement réel des consommateurs qui peut systématiquement s'écarter du comportement « rationnel » admis dans l'économie (néoclassique) conventionnelle. En effet, même quand ils disposent de toute l'information, les consommateurs ne sont pas toujours en mesure de comprendre cette information et/ou d'en tirer bénéfice. On est donc amené à se demander si des politiques ou des interventions réglementaires différentes sont nécessaires, et dans l'affirmative lesquelles, pour aider les consommateurs à prendre des décisions au mieux de leurs intérêts.

On examine dans le présent rapport les éléments que l'on possède sur le comportement réel des consommateurs et on analyse les conséquences pour l'action gouvernementale et la réglementation. On se pose la question de savoir :

- Si les consommateurs sont satisfaits de leur fournisseur de télécommunications actuel.
- Si les consommateurs insatisfaits décident de changer de fournisseur.
- comment les consommateurs insatisfaits pourraient acquérir l'information et la confiance permettant de s'assurer que la décision de changer ou de ne pas changer sert le mieux leur intérêt ; et
- Comment, en abordant ce problème, on peut prendre en compte les constatations de l'analyse de la demande montrant que les consommateurs peuvent subir l'effet non seulement de « l'asymétrie de l'information » mais aussi d'un « biais systématique » dans leur prise de décision.

Les principales possibilités d'action pour promouvoir la participation au marché des télécommunications sont les suivantes : apporter au consommateur la connaissance des services et fournisseurs substitutifs existants ; mettre en lumière les avantages tangibles de tout nouveau service ; faciliter le processus de changement de fournisseur ; et apaiser les craintes à l'égard des risques potentiels de ce changement. Cette éducation des consommateurs peut aussi leur faire prendre conscience de leurs biais (par exemple, quand ils dévalorisent fortement les coûts futurs). Par exemple, pour lutter contre cette « actualisation hyperbolique », on pourrait conseiller aux consommateurs d'examiner soigneusement si le contrat à prix forfaitaire ou le téléphone mobile « gratuit » lié à un contrat de deux ans qu'ils envisagent convient réellement à leur volume ou profil d'utilisation.

Les gouvernants et les autorités de régulation doivent garder à l'esprit que la politique de promotion de la concurrence a pour objectif reconnu d'améliorer le bien-être des consommateurs. Certaines autorités de régulation ont pris l'initiative importante et louable de commencer à fournir des observations qui pourront servir de base à des mesures destinées à renforcer la protection et l'autonomisation des consommateurs. A mesure que d'autres autorités de régulation porteront elles aussi une attention accrue à l'analyse de la demande, ces éléments s'amélioreront et s'approfondiront. Cela contribuera à faire évoluer la concurrence dans un sens favorable aux intérêts des consommateurs.

Le présent rapport aboutit à un certain nombre de recommandations :

- Il faut encourager fortement les fournisseurs de services du secteur des communications, dans un cadre d'autodiscipline, à élaborer une déclaration des droits des consommateurs, à fournir aux consommateurs des informations suffisantes et exactes leur permettant de choisir efficacement et de faire valoir leurs droits, et à mettre en place des procédures transparentes et peu coûteuses pour faciliter les changements de fournisseur de services.
- Les gouvernants et les autorités de régulation, conjointement avec le secteur privé, devraient approfondir et compléter l'étude des besoins et des motivations sous-jacents au comportement des consommateurs sur les marchés des télécommunications, notamment des consommateurs vulnérables (comme les habitants des zones rurales, les personnes âgées, les mineurs, les handicapés, les personnes à bas revenus, ou les chômeurs).
- Les gouvernants et les autorités de régulation pourraient favoriser la participation des consommateurs aux marchés des télécommunications en les informant sur leurs droits, en faisant connaître les nouveaux services et options offerts par le marché, et en rendant le processus de changement de fournisseur plus facile, moins coûteux et plus rapide sur les marchés fixe, mobile et Internet.

- Les autorités de régulation devraient envisager d'exiger que tous les grands opérateurs fournissent aux consommateurs des informations complètes, comparables, appropriées et exactes, par différentes voies (par exemple, prospectus, radio, assistance téléphonique, site Internet) leur permettant, notamment aux consommateurs les plus vulnérables, de déterminer rapidement l'offre de télécommunications la plus appropriée et la plus avantageuse.
- Les autorités de régulation pourraient utiliser des moyens plus efficaces pour cibler l'information à destination des catégories vulnérables de manière à leur apporter des conseils pratiques sur la façon d'obtenir la meilleure offre.
- Les autorités de régulation pourraient encourager des tierces parties comme les organisations de consommateurs à fournir des moyens de comparaison des prix et services et d'autres informations pertinentes, par des lignes d'assistance téléphonique, des sites Internet, etc.
- Les autorités de régulation pourraient collaborer avec les opérateurs fixes (y compris les fournisseurs d'accès Internet) et les opérateurs de réseaux mobiles pour élaborer et publier un ensemble d'indicateurs comparables relatifs à la qualité de service.
- Les autorités de régulation devraient veiller à ce que la portabilité des numéros s'effectue dans le délai le plus bref pour les consommateurs qui changent de fournisseur fixe ou mobile.
- Les autorités de régulation devraient exiger que tous les fournisseurs d'accès Internet assurent un transfert simple, gratuit (ou au moins peu coûteux) et rapide pour les consommateurs qui décident de changer de fournisseur.
- Les autorités de régulation devraient exiger la « loyauté de la facturation » et empêcher les pratiques et comportements commerciaux nuisibles (par exemple, en interdisant les pratiques de vente abusives ou la publicité trompeuse).

RENFORCER LA CONCURRENCE DANS LES TELECOMMUNICATIONS : PROTEGER ET AUTONOMISER LES CONSOMMATEURS

1. INTRODUCTION

On examine dans le présent rapport les éléments que l'on possède sur le comportement réel des consommateurs dans le marché des télécommunications et on analyse les implications de ce comportement pour l'action gouvernementale et la réglementation en faveur des consommateurs. On essaie de déterminer les mesures spécifiques propres à assurer la protection et l'autonomisation des consommateurs sur les marchés des télécommunications. On considère particulièrement, dans ce rapport, la réglementation *ex ante* du secteur des télécommunications mais aussi d'autres mesures pour l'autonomisation et la protection des consommateurs qui n'impliquent pas nécessairement une réglementation. On examine aussi les facteurs influant sur la décision de changer de fournisseur et on étudie les éléments que l'on possède sur le comportement réel des consommateurs dans leurs décisions sur les marchés des télécommunications. Le rapport se conclut par un examen des implications de cette analyse pour la politique et la réglementation en matière de consommation.

Contexte

La réglementation du secteur des télécommunications porte principalement sur le versant de l'offre : par exemple, l'entrée sur le marché et la délivrance de licence, l'accès aux réseaux et leur utilisation, l'interconnexion, le contrôle des prix de détail et/ou de gros. Même la réglementation du service universel met dans une grande mesure l'accent sur le versant de l'offre avec des obligations comme le déploiement des réseaux et l'accès à un prix raisonnable, la péréquation géographique des abonnements de ligne et les exigences techniques destinées à faciliter l'utilisation par les consommateurs (par exemple, qualité du son, accès des malentendants).

Cette orientation vers le versant de l'offre était appropriée, puisqu'il fallait mettre en place des fournisseurs substitutifs apportant une concurrence effective sur les anciens marchés monopolistiques des télécommunications. Avec le développement de la concurrence sur les marchés des télécommunications et l'élargissement du choix de fournisseurs de services pour les utilisateurs, certaines autorités de régulation portent une attention accrue au versant de la demande. Par exemple, une mesure « côté demande » prise dans beaucoup de pays de l'OCDE est l'exigence de la « portabilité des numéros » destinée à aider les consommateurs à changer de fournisseur sur les marchés fixe et mobile.

Cette attention à l'égard de la demande des consommateurs est opportune parce qu'il faut des consommateurs informés, préparés à faire leur choix entre des fournisseurs concurrents, pour inciter les entreprises à innover, à améliorer la qualité et à rivaliser sur les prix. En faisant des choix éclairés entre les fournisseurs, les consommateurs non seulement bénéficient de la concurrence, mais ils exercent sur ces fournisseurs une pression soutenue pour qu'ils redoublent d'efforts afin d'obtenir leur clientèle. Inversement, si les consommateurs ont trop peu d'information, une information de mauvaise qualité ou une désinformation, les choix offerts peuvent finalement les induire en erreur et les désorienter et leur faire acheter des services trop chers ou qui ne répondent pas à leurs besoins. Cela peut, en contrecoup, faire obstacle au processus concurrentiel et l'étouffer. En outre, si les fournisseurs ont la possibilité d'exploiter les consommateurs cela peut, à un certain moment, discréditer l'ensemble du processus concurrentiel et

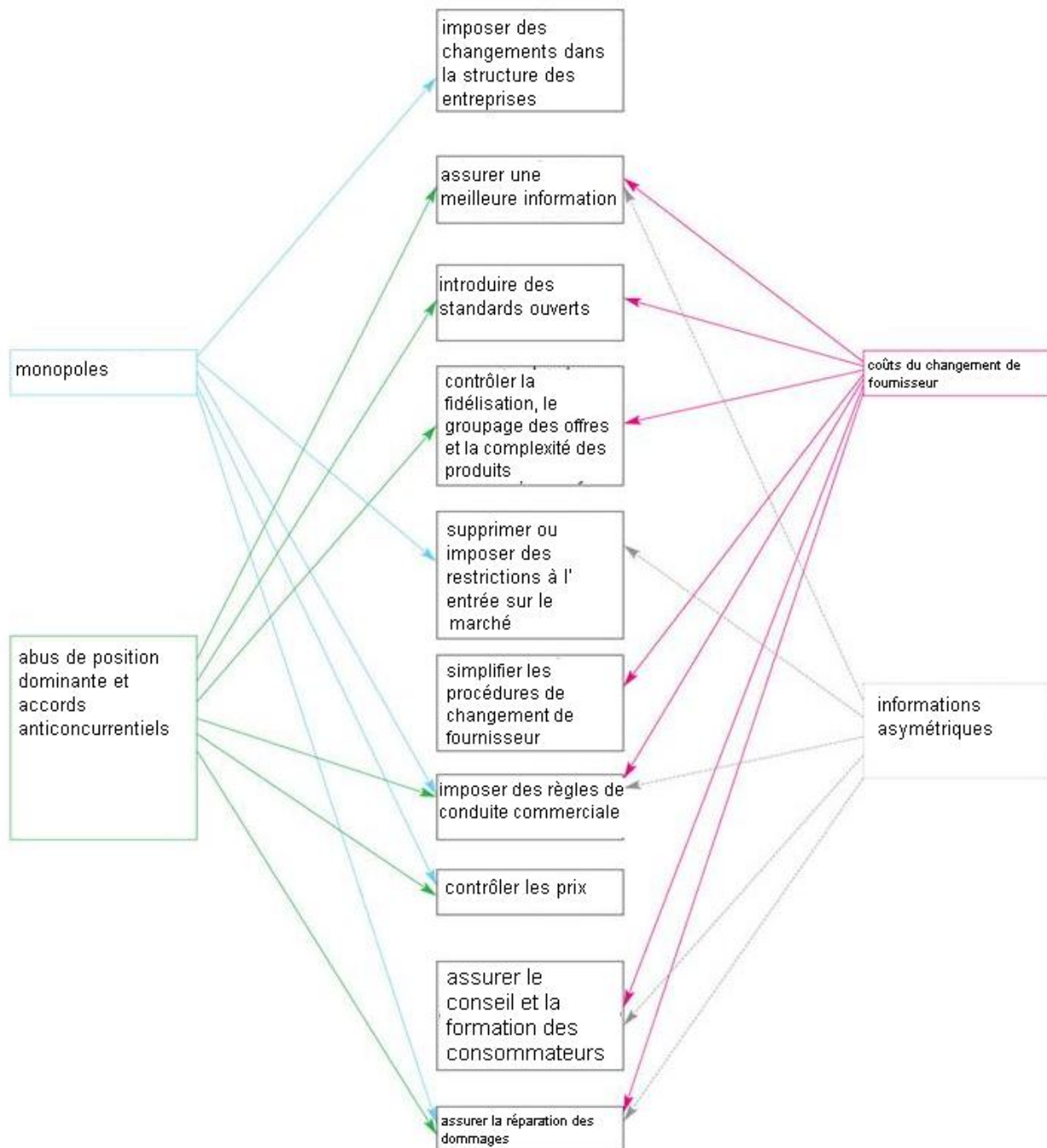
engendrer la désillusion. L'autonomisation et la protection des consommateurs revêtent donc une importance critique du point de vue aussi bien économique que social.

La politique et la réglementation des télécommunications dans l'intérêt du consommateur

La politique et la réglementation dans le secteur des télécommunications se préoccupent depuis longtemps de l'intérêt des consommateurs (notamment de la protection et de l'autonomisation des consommateurs). La législation et les déclarations des gouvernants et des autorités de régulation soulignent à maintes occasions que le bien-être des consommateurs est un, sinon l'unique, objectif essentiel des politiques et réglementations¹. Dans les pays de l'OCDE, la politique et la réglementation des télécommunications sont pro-concurrentielles depuis quelques années : on considère que la concurrence a de vastes effets bénéfiques dans l'économie et qu'elle est profitable aux consommateurs. La lutte entre des fournisseurs qui s'efforcent d'attirer les clients et de les garder entraîne la prospérité de ceux qui apportent un bon service aux consommateurs et l'échec des autres. Les mesures pro-concurrentielles comprennent une réglementation spécifique du secteur *ex ante* et une politique de la concurrence *ex post* reposant sur le droit général de la concurrence pour stimuler celle-ci et réprimer les comportements anticoncurrentiels. La Figure 1 résume les divers aspects de la politique pro-concurrentielle. La réglementation *ex ante* propre au secteur des services de télécommunications couvre un certain nombre de domaines :

- Réglementation de la délivrance de licences permettant l'entrée sur le marché.
- Réglementation *ex ante* visant à développer une concurrence durable, y compris réglementation asymétrique (plus exigeante à l'égard des opérateurs dominants).
- Interconnexion.
- Réglementation des prix, y compris un « plafonnement » assurant une baisse des prix (en moyenne) en termes réels.
- Rééquilibrage des prix – intérêt à long terme des consommateurs (le choix) par opposition au court terme (baisser les prix).
- Politique de numérotation.
- Service universel.
- Dégrouper de la boucle locale.
- Réglementation destinée à faciliter le processus des nouvelles technologies et de la « convergence ».
- Réglementation destinée à faciliter l'interopérabilité.
- Initiatives visant à protéger les consommateurs en ce qui concerne les dispositions contractuelles et les pratiques déloyales.
- Qualité de service.
- Sélection du transporteur, sélection appel par appel et présélection.
- Portabilité des numéros.
- Obligations d'information, par exemple sur les prix et sur la qualité de service.

Figure 1. Mesures pro-concurrentielles



Source : Jill Johnstone et Alena Kozakova, "Imperfect Markets", National Consumer Council (Royaume-Uni), octobre 2006.

Maintenant que la libéralisation des marchés et les fournisseurs de télécommunications substitutifs commencent à être solidement établis dans beaucoup de pays de l'OCDE, des questions se posent sur le point de savoir si les consommateurs changent d'opérateur au profit de ces fournisseurs substitutifs autant qu'on l'escomptait. Sinon, pourquoi ne l'ont-ils pas fait ? Les gouvernants/autorités de régulation doivent-ils intervenir ? Dans l'affirmative, comment ? En vue de répondre à ces questions, on peut tirer

d'importants enseignements de l'analyse de la demande, notamment des nouveaux éclairages que l'économie comportementale apporte sur le comportement réel des consommateurs.

L'analyse de la demande

L'économie conventionnelle part d'un certain nombre d'hypothèses sur le comportement des consommateurs :

- Les consommateurs abordent les marchés avec un ensemble de préférences déterminé et stable.
- Les consommateurs ne se préoccupent que de leur propre bien-être.
- Au moins en agrégat, les consommateurs sont capables d'utiliser rationnellement l'information disponible pour prendre des décisions optimales.
- Les consommateurs sont dans une situation de « rationalité contrainte » (par exemple sous la forme de divers coûts d'acquisition et de traitement de l'information) et en conséquence ils s'appuient sur des « heuristiques » (comme le fait de se fier à la réputation d'une entreprise et à d'autres signaux de prix et de qualité).

L'analyse de la demande, y compris l'économie comportementale, dépasse ces hypothèses. Elle affirme que, dans certaines situations, les consommateurs s'écartent systématiquement du comportement prédit par ces hypothèses. Autrement dit, le choix des consommateurs dévie de ce qui se passerait si leur comportement obéissait à l'hypothèse de « rationalité ». Une question clé pour une analyse de la demande est d'examiner « ce qui se passe réellement du point de vue des résultats pour le consommateur ». Cela implique d'examiner les aspects du produit et ceux relatifs au choix du consommateur et la façon dont le produit ou service est offert ou présenté. Un apport important de l'économie comportementale est que ce n'est pas seulement le produit qui importe mais aussi le contexte².

Imperfections de l'information

L'économie conventionnelle reconnaît que l'asymétrie de l'information et le défaut d'information peuvent conduire à des résultats sous-optimaux pour le consommateur. La politique à l'égard des consommateurs s'est donc attachée à supprimer ces défaillances du marché qui empêchent les consommateurs de faire des choix optimaux maximisant leur bien-être, même s'ils se comportent rationnellement.

On a établi beaucoup de réglementations pour remédier à ces problèmes : législation contre les pratiques dolosives (par exemple, interdiction des clauses restrictives en petits caractères, exigence de contrats en langage simple) ; obligations d'information, réglementation des produits ; réglementation visant à faciliter le changement de fournisseur par les consommateurs – comme l'établissement de normes d'interopérabilité et la portabilité des numéros (examinée ci-après) dans l'industrie des télécommunications. Les outils suivants peuvent aussi être utiles : fourniture de données comparatives pour les consommateurs et utilisation de calculatrices (outils techniques habituellement sur des sites Internet) permettant aux consommateurs d'entrer des données pour effectuer des comparaisons de prix sur des marchés complexes.

Questions comportementales

L'économie comportementale remet en cause certaines hypothèses de l'économie conventionnelle suivant lesquelles les consommateurs font des choix cohérents et rationnels eu égard à leurs préférences et aux contraintes auxquelles ils sont soumis. Elle avance que souvent les consommateurs n'agissent pas au

mieux de leurs intérêts en raison de traits comportementaux comme l'absence de traitement objectif de l'information ou une mauvaise évaluation des coûts et avantages des décisions possibles.³ Parmi les biais que décrit l'économie comportementale, les suivants sont sans doute particulièrement pertinents en ce qui concerne le marché des télécommunications et ils peuvent contribuer à expliquer comment les consommateurs peuvent prendre des décisions apparemment irrationnelles dans le choix d'un opérateur ou d'une offre de service même si l'information est suffisante :

- **Choix ou information pléthorique** : les consommateurs ayant trop de produits ou de caractéristiques à comparer peuvent ressentir une anxiété accrue à l'idée de faire un mauvais choix. Cela peut conduire à un choix aléatoire ou à l'absence de toute décision, d'où des occasions manquées pour les acheteurs et les vendeurs. Une sorte de « paralysie de l'analyse » peut avoir lieu quand l'information et les choix deviennent très complexes.
- **Effet de dotation** – les consommateurs sont quelquefois peu enclins à abandonner ce qu'ils possèdent, alors qu'ils n'achèteraient pas les mêmes biens ou services s'ils ne les possédaient pas déjà (par exemple, les consommateurs peuvent rester clients de l'opérateur fixe historique en raison d'une fidélité hors de propos, ou pour ne pas reconnaître les mauvais choix du passé, ou par une prise en compte irrationnelle des coûts engendrés).
- **Choix de l'option standard** – l'ordre des options, particulièrement sur les marchés où il faut obligatoirement prendre une décision, influence le choix. Les consommateurs ont quelquefois tendance à suivre la ligne de moindre résistance, en particulier s'ils ont le sentiment qu'il existe une option « normale » (par exemple, les gens peuvent acheter des offres combinées « standard » proposées par les fournisseurs de télécommunications même s'ils n'ont pas besoin de tous les éléments du produit combiné).
- **Actualisation hyperbolique** – les consommateurs ont tendance à faire preuve de myopie quand ils prennent des décisions où il faut comparer des coûts ou avantages immédiats à des coûts ou avantages futurs (par exemple, les consommateurs peuvent s'engager dans des contrats de télécommunications de longue durée parce qu'ils accordent plus de valeur aux avantages immédiats de l'offre, tels qu'un téléphone gratuit ou fortement subventionné, ou un premier mois à prix réduit, ou des appels locaux gratuits, qu'aux coûts à long terme du contrat tels que le prix élevé des appels au-delà du forfait, l'impossibilité de changer pour d'autres offres à plus bas prix, et l'impossibilité de profiter des technologies les plus récentes).
- **Biais de cadrage** – le choix des consommateurs est influencé par le « cadre » dans lequel l'information est présentée. La même information présentée avec un « cadre » différent peut conduire à une décision différente. Ainsi, « la gratuité des appels nationaux vers les lignes fixes » donnera des résultats différents de « seuls les appels nationaux vers les mobiles sont facturés ».
- **Heuristique** – les consommateurs prennent souvent des raccourcis (par exemple, en suivant des règles empiriques) quand l'environnement de décision est trop complexe pour leurs capacités mentales ou calculatoires. On appelle ces règles des « heuristiques », souvent assez efficaces mais qui peuvent quelquefois conduire à des décisions sous-optimales.

Les instruments suivants peuvent remédier à ces biais comportementaux : changer les options standard en exigeant que les options soient présentées d'une manière qui puisse conduire les consommateurs à surmonter « l'inertie de l'option standard » et à faire de meilleurs choix ; changer le cadrage en exigeant que les fournisseurs présentent l'information en variant le cadre ou avec un cadrage particulier amenant le consommateur à choisir sainement ; imposer des délais de réflexion donnant au consommateur la possibilité de faire un examen rationnel pour faire obstacle au choix impulsif, comme dans le cas de l'actualisation hyperbolique ; et en général éduquer les consommateurs en leur montrant

leurs biais et en les aidant à acquérir des mécanismes pour éviter ces déviations qui vont à l'encontre de leurs intérêts.

2. IMPERFECTIONS DE L'INFORMATION ET AUTONOMISATION DES CONSOMMATEURS

Préjudice pour le consommateur résultant d'une information imparfaite

Les consommateurs peuvent être désavantagés et subir un préjudice quand des informations sont cachées, quand les informations fournies sont trompeuses ou quand l'information est trop difficile à obtenir ou à évaluer par les consommateurs. Ou encore, les difficultés qu'ont les consommateurs à traiter l'information peuvent conduire à des décisions diminuant leur bien-être même quand l'information disponible n'est pas trompeuse.

Quand les consommateurs ont trop peu d'information, ou trop d'information de qualité disparate, il peut en résulter divers types de préjudices :

- Les consommateurs ne participent pas du tout au marché parce qu'ils connaissent mal les produits et services proposés, ou inversement parce qu'ils sont désorientés par un excès d'information (« surcharge d'information »).
- Les consommateurs paient trop cher.
- Les consommateurs n'achètent pas le produit ou le service qui répond le mieux à leurs besoins.
- Les consommateurs sont déçus par le produit ou service, parce qu'il s'avère au-dessous du niveau de qualité attendu (Ofcom, 2006a).

Pour éviter ces préjudices, il peut être nécessaire d'autonomiser les consommateurs par :

- La connaissance des fournisseurs et services substitutifs.
- L'accès à une information comparative sur les caractéristiques, les prix et la qualité des services disponibles.
- La possibilité de changer de fournisseur à un coût acceptable, c'est-à-dire le coût de l'accès à l'information et des processus intervenant dans le changement.

On examine dans la présente section la connaissance du marché par les consommateurs et leur accès à des informations comparatives, et dans la section suivante (section 3) les facteurs influant sur le changement de fournisseur.

Connaissance du marché

Savoir qu'il existe des fournisseurs substitutifs est un point essentiel. Cette connaissance s'est sensiblement répandue ces dernières années, notamment grâce à l'intensification de la concurrence sur les marchés fixe, mobile et haut débit. Dans les domaines où cette connaissance est moins répandue – notamment en ce qui concerne la téléphonie fixe, on pense que la concurrence grandissante conduira naturellement à une meilleure connaissance des fournisseurs substitutifs. Par exemple, l'Ofcom, autorité de régulation des communications au Royaume-Uni, ne pense pas qu'une intervention se justifie vraiment dans ce domaine étant donné que les études indiquent qu'en général la majorité des consommateurs connaissent l'existence des fournisseurs de services de communications substitutifs (Ofcom 2006b), bien que l'on admette que certaines catégories de consommateurs vulnérables le savent peut-être moins. En outre, certaines mesures sont peut-être moins connues, comme la mise à disposition de calculatrices de

comparaison des prix (examinée ci-après), la portabilité des numéros et d'autres aspects des droits des consommateurs, d'où la peur à l'égard du changement de fournisseur.

Accès à des informations comparables sur les prix et la qualité

Les difficultés qu'ont les consommateurs à traiter l'information peuvent conduire à des décisions sous-optimales diminuant leur bien-être même quand l'information disponible n'est pas trompeuse. Par exemple, la grande diversité des profils d'utilisation possibles par les consommateurs, les différences dans le détail des prix et des structures tarifaires et la profusion des offres combinées et des réductions de prix sont autant de facteurs qui compliquent la comparaison des prix des services de télécommunications qu'offrent les différents fournisseurs. Les offres tarifaires ont couramment des structures et des réductions de prix particulières de plus en plus variées :

- Tarification des appels à la minute avec un prix minimum de l'appel.
- Charge d'établissement d'appel plus paiement à la minute.
- Tarifs heures pleines/ heures creuses.
- Tarifs réduits pour gros volumes de communications.
- Tarifs réduits à destination de numéros favoris.
- Appels locaux à prix réduits ou gratuits.
- Tarif réduit pour les appels de longue durée.
- Tarif réduit quand la consommation totale dans la période de facturation augmente.
- Gratuité d'une minute sur trois.
- Appels vocaux avec différents incréments de facturation (une seconde, une minute, une heure).
- Appels pour données avec incréments de facturation en temps et/ou en Mo.
- Prix fixe par appel.
- Différentes tranches heures pleines/heures creuses (par exemple, « choisissez votre tranche heures creuses personnelle »).
- Création de tarifs mixtes prépayés-postpayés.
- Abonnement dont le prix baisse au cours du temps (par exemple, tous les six mois).
- Offre combinée de services voix et données, fixes et mobiles.
- Périodes d'essai gratuites pour les nouveaux services.

En outre, les opérateurs et les fournisseurs de services ajustent régulièrement leurs stratégies tarifaires en changeant certaines composantes de leur structure tarifaire, ou bien en introduisant ou supprimant diverses offres de services ou réductions de prix. En bref, du fait de la grande diversité des tarifs et des offres à prix réduits, il est difficile pour les consommateurs de déterminer le tarif et le fournisseur qui sont le plus avantageux ou au moins meilleurs que leur service existant. Pour prendre une décision pleinement éclairée, les consommateurs auraient besoin d'établir un profil détaillé de leurs appels (nombre, type, durée et heures des appels effectués). D'après une enquête au Royaume-Uni, par exemple, plus d'un tiers des consommateurs ont du mal à comparer les prix sur les segments de marché fixe, mobile et Internet (Ofcom 2006b).

Comparaisons de prix sur le marché fixe

Sur le marché fixe, les consommateurs peuvent être désorientés dans l'achat des services aussi bien locaux que longue distance. Beaucoup d'opérateurs ont commencé à combiner dans leur offre les appels locaux et longue distance avec l'abonnement de ligne et ont introduit diverses combinaisons tarifaires permettant aux consommateurs de choisir entre un abonnement de ligne relativement élevé avec des prix relativement bas pour les appels locaux et longue distance ou un abonnement bas avec des prix plus élevés pour les appels. Souvent, ces offres combinées s'accompagnent d'un certain nombre d'appels locaux ou longue distance non facturés en sus du prix global.

En Irlande, par exemple, eircom a des tarifs qui combinent l'abonnement de ligne (RTPC ou RNIS) avec les appels. L'offre Talktime d'eircom destinée aux clients résidentiels a quatre niveaux et comprend un produit central qui combine l'abonnement avec des appels locaux nationaux en heures creuses et jusqu'à deux services téléphoniques à valeur ajoutée comme la messagerie ou le renvoi d'appel. Les offres proposent aussi des minutes supplémentaires pour les appels à destination d'un numéro local ou national désigné (minutes « Appelez un ami gratuitement »). Des « annexes » pour les services mobiles et internationaux sont aussi proposées moyennant un paiement supplémentaire. Le report des minutes inemployées est permis vers la période de facturation suivante mais non après.

De même, en août 2005, France Télécom a lancé « Atout Téléphone », nouvelle gamme comprenant quatre offres illimitées, dont deux avec un crédit de minutes d'appel vers les lignes fixes, les mobiles, l'Europe et l'Amérique du Nord, et une offre comportant une réduction du prix par minute, moyennant un abonnement mensuel. (Les appels illimités vers les mobiles ont été par la suite supprimés par l'opérateur, avec l'introduction d'un nombre limité d'heures d'appels mobiles)⁴.

Diverses autres offres tarifaires pour les services fixes résidentiels sont proposées sur d'autres marchés des télécommunications concurrentiels. Ces offres présentent des avantages pour les consommateurs avec éventuellement la commodité d'une « facture unique », mais elles augmentent aussi la complexité du choix auquel les consommateurs doivent faire face, en particulier quand les concurrents proposent à leur tour leurs propres offres combinées associant différemment des prix et des volumes de consommation téléphonique. Les consommateurs doivent prendre en considération un large éventail de variables concernant des dizaines d'offres tarifaires de services fixes, proposées par différents fournisseurs. L'ampleur de ce choix peut conduire à une surcharge d'information, désorienter les consommateurs et les empêcher de faire les choix optimaux et de trouver l'option de services fixes la plus appropriée à leurs profils d'utilisation et à leurs contraintes budgétaires (NCC, 2005).

Comparaisons de prix sur le marché mobile

Une forte concurrence sur le marché mobile peut apporter des avantages notables aux consommateurs qui peuvent choisir dans un large éventail d'offres différentes. Par exemple, le Tableau 1 montre diverses offres de milieu de gamme pour les consommateurs clients des télécommunications mobiles en Australie. En payant un forfait mensuel de AUD 49 (environ USD 40), le consommateur peut obtenir un crédit d'appels d'une valeur comprise entre AUD 200 (USD 160) et AUD 300 (USD 240) (suivant l'opérateur choisi) à condition de rester dans la limite allouée.

Tableau 1. Offres de milieu de gamme dans les télécommunications mobiles en Australie

Opérateur	Crédit	Coût
Gotalk	\$200	\$45
Telstra	\$200	\$49
Austar	\$230	\$49
Virgin	\$230	\$45
Primus	\$230	\$49
AAPT	\$240	\$49
Simpliciti	\$240	\$47
Dodo	\$250	\$49.90
Slimtel	\$250	\$49
Vodafone	\$280	\$49
3 mobile	\$300	\$49
Optus	\$300	\$49

Source : PhoneChoice, cité dans le journal *The Age*, 7 mars 2007.

Cependant, les enquêtes auprès des consommateurs dans un certain nombre de pays de l'OCDE ont montré qu'ils ont des difficultés à comparer les tarifs mobiles proposés par les différents opérateurs à cause de la grande diversité des offres présentant des structures tarifaires complexes et qui imposent différentes restrictions à l'utilisation. Dans beaucoup de pays, les consommateurs paient des prix différents selon que l'appelé est ou non sur le même réseau que l'appelant. En outre, le prix d'un appel peut dépendre du moment où il est effectué et du nombre d'appels que le client a déjà effectués durant la période de facturation en cours. Souvent, les consommateurs se plaignent même de difficultés à choisir entre les offres tarifaires d'un même opérateur mobile (ACMA, 2006).

La comparaison des prix de détail des offres mobiles peut aussi être difficile parce que l'abonnement est combiné avec le prix des appels. Par exemple, les offres à abonnement mensuel élevé s'accompagnent habituellement d'un nombre de minutes non facturées plus grand. La diversité des offres mobiles combinant différemment l'abonnement mensuel, les minutes gratuites et les tarifs heures pleines/heures creuses ajoute encore à cette complexité.

Aux États-Unis, les défenseurs des consommateurs se plaignent que les opérateurs rendent très difficile la détermination du prix final d'un service mobile en ajoutant au prix des appels des suppléments qui ne sont pas immédiatement visibles dans les tarifs annoncés par la publicité ou la documentation promotionnelle présentées aux consommateurs (Illinois PIRG, 2005). Les consommateurs américains peuvent s'informer auprès des organisations de consommateurs locales et nationales, qui présentent des enquêtes et autres données sur les services mobiles. Les médias américains effectuent et publient fréquemment des comparaisons montrant les différences de qualité et de prix des services. Plusieurs sites Web spécialisés présentent également des comparaisons de prix. En Corée, le Ministère de l'Information et de la Communication maintient un site Internet permettant aux usagers de rechercher l'offre présentant un tarif optimal eu égard à leurs habitudes en matière de mobiles. Le site permet également aux usagers de comparer les tarifs de leur offre à ceux proposés par les autres opérateurs⁵.

Des consommateurs se sont plaints aussi que les services inclus ou exclus dans les offres forfaitaires à consommation limitée de certains opérateurs ne leur étaient pas clairement expliqués. Par exemple, des services comme la messagerie de texte ou d'image et les données telles que les contenus Internet pouvaient être exclus de l'offre à consommation limitée et être ainsi facturés en plus du prix forfaitaire mensuel. Des consommateurs se sont plaints également qu'ils ne s'étaient pas rendu compte d'avoir franchi le plafond autorisé étant donné que certains opérateurs ne fournissaient pas d'outils leur permettant de surveiller leur

consommation : on peut très facilement dépasser la limite et être alors soumis à des tarifs de dépassement élevés.

Ces plaintes semblent confirmées par l'incapacité manifeste de nombreux consommateurs d'utiliser efficacement les minutes incluses (« plafonnées ») dans beaucoup d'offres mobiles. D'après une enquête britannique (NCC, 2006), un tiers des consommateurs n'utilisent pas toutes les minutes incluses dont ils disposent. En particulier, près de 20 % des consommateurs ayant un contrat mensuel déclarent utiliser habituellement moins de la moitié de leurs minutes incluses. A l'opposé, 40 % achètent habituellement des minutes au-delà du crédit qui leur est alloué dans leur offre. Cela laisse penser que beaucoup de consommateurs ou bien surestiment systématiquement leur volume d'utilisation et choisissent des offres à abonnement plus élevé et à crédit de minutes plus grand que ce dont ils ont réellement besoin, ou bien sous-estiment leur utilisation et finissent par payer à un prix nettement plus élevé les minutes supplémentaires au-delà de leur forfait.

D'après une étude universitaire récente, certains opérateurs mobiles aux Etats-Unis profitent de cette perception erronée des consommateurs qui sous-estiment leurs besoins de consommation téléphonique (Bar-Gill, 2006). D'après cette étude, le prix ramené à la minute bondit quand un consommateur dépasse le crédit de minutes spécifié dans son offre. Beaucoup de contrats imposent une majoration de plus de 100 % au prix par minute, et certains atteignent 200 % ou plus. L'auteur de l'étude observe que ces écarts importants ne se justifient pas par une différence correspondante du coût par minute pour le fournisseur.

Un autre problème sur le marché mobile est le manque de transparence des prix de l'itinérance internationale. Les prix de l'itinérance sont complexes et mal compris par les consommateurs. En fait, certains consommateurs ne connaissent même pas leur existence. Bien que tous les opérateurs fassent payer aux abonnés mobiles la réception des appels entrants quand ils se déplacent à l'étranger, des recherches britanniques montrent qu'un tiers des petites et moyennes entreprises ou bien ignorent si les appels entrants leur sont facturés dans les déplacements à l'étranger, ou bien pensent que ces appels ne leur sont pas facturés (Ofcom 2001). En juin 2007, l'Union européenne a annoncé des décisions visant à réduire sensiblement les frais d'itinérance. La mise en place d'un site Internet destiné à faire connaître les tarifs d'itinérance est une autre nouveauté (http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/index_fr.htm). Un site Internet de GSM Europe contient aussi un outil permettant de comparer les tarifs d'itinérance en Europe (www.roaming.gsmeurope.org/index.cfm?lang=FR).

Actualisation hyperbolique dans la téléphonie mobile

Les prix élevés des minutes supplémentaires au-delà du forfait peuvent être une illustration de « l'actualisation hyperbolique » par les consommateurs qui dévalorisent fortement la perspective de ces coûts futurs. Les fournisseurs peuvent exploiter cette sous-estimation par les consommateurs de leur utilisation future de télécommunications en proposant des offres tarifaires qui combinent le temps de communication, l'appareil téléphonique et d'autres services comme la messagerie vocale. Les prix élevés que les consommateurs finissent par payer à longue échéance financent les téléphones gratuits ou fortement subventionnés, les appels et la messagerie vocale gratuits, etc.

Difficultés de comparer les prix du haut débit

La complexité des prix est aussi un trait essentiel des offres de services haut débit. Pour illustrer cette complexité, un consommateur en Australie qui recherche une offre haut débit peut faire face à plus de 2000 offres de plus de 500 FAI. Ces offres diffèrent par le prix mensuel, les débits montant et descendant proposés et la mesure dans laquelle le fournisseur « module » ces débits au dessus d'un certain seuil, le volume de données prépayé alloué dans le cadre de l'offre, le prix des données au-delà du volume alloué et les frais de mise en service.

En outre, les prix de l'Internet connaissent encore de forts changements. Bien que ces évolutions puissent se traduire par des avantages financiers substantiels aux consommateurs, elles peuvent également ajouter à la difficulté pour comparer les prix. En fait, au Royaume-Uni, les prix de l'accès haut débit à l'Internet ont tellement baissé qu'ils sont tombés au-dessous de ceux de l'accès commuté. D'après SimplySwitch.com (comparateur de prix), les consommateurs ayant une connexion commutée peuvent maintenant réaliser d'importantes économies en l'abandonnant au profit du haut débit, quel que soit leur type de tarif actuel (paiement à la minute ou forfait mensuel pour accès illimité)⁶.

SimplySwitch estime que les consommateurs payant à la minute une connexion commutée qui utilisent l'Internet seulement deux heures par semaine pourraient économiser de l'argent en passant au haut débit. D'après SimplySwitch, presque tous les fournisseurs d'accès Internet proposent des offres haut débit illimitées qui sont nettement moins chères que les équivalents en connexion commutée. Les clients de Telewest et NTL pourraient économiser environ GBP 60 par an en passant au haut débit et ceux de Tiscali et AOL respectivement GBP 33 et GBP 12 par an. Ce phénomène offre une situation intéressante permettant de tester les assertions concernant les comportements des consommateurs. Si les consommateurs de l'Internet sont vraiment informés, rationnels et « autonomisés », on pourrait s'attendre à une importante migration de l'accès commuté vers le haut débit.

Offres combinées

L'offre de services combinés associant des services fixes à une combinaison de services mobiles/ haut débit/télévision numérique avec des prix plus bas, une facture unique et de nouveaux services innovants donne aux consommateurs la possibilité d'acheter des services plus personnalisés. Toutefois, cela implique aussi que les consommateurs doivent faire face à une complexité accrue – non seulement par le nombre des services de communications qu'ils achètent mais aussi du fait de la complexité de chaque service. En outre, comme chaque offre combinée présente un ensemble de caractéristiques différent, cela peut aussi entraîner des difficultés pour la comparaison de ces offres. Ainsi, il convient d'encourager les services qui facilitent la comparaison des prix des offres combinées. Dans ce contexte, l'Ofcom a indiqué qu'il étendrait son dispositif d'accréditation aux services qui permettent aux consommateurs de comparer les offres combinées et qu'il encouragerait ces services (Ofcom 2006a).

Améliorer l'accès aux informations de comparaison des prix

Des solutions peuvent apparaître sur le marché pour remédier à l'asymétrie de l'information. Par exemple, des entreprises sur l'Internet⁷ fournissent des informations de comparaison des prix pour aider les consommateurs à prendre des décisions éclairées, en particulier pour savoir s'ils doivent ou non passer contrat avec un fournisseur donné. Ces services peuvent aussi fournir des informations sur la façon de changer de fournisseur après que le contrat a été passé.

Les autorités de régulation peuvent elles aussi avoir un rôle à jouer pour permettre aux consommateurs de faire des choix efficaces, notamment parce que la comparaison des offres et le changement d'offre deviennent plus complexes du fait des combinaisons de services, de la convergence et des « réseaux de la prochaine génération ». A cette fin, on pourrait encourager les fournisseurs à changer la façon dont ils présentent l'information à leurs clients. La présentation des prix d'une manière ou sous une forme normalisée plus rapidement compréhensible peut être utile à cet égard. L'autorité de régulation pourrait aussi promouvoir les intermédiaires qui fournissent des informations de comparaison des prix. Dans certains cas – peut-être quand des informations plus génériques sur les marchés des communications dans leur ensemble et sur les possibilités de changement de fournisseur sont nécessaires – l'autorité de régulation est quelquefois la mieux placée pour fournir l'information.

Toutefois, il faut peser les avantages et les désavantages d'une intervention réglementaire éventuelle visant à promouvoir la fourniture d'informations. Aux Etats-Unis, la Federal Communications Commission (FCC) a constaté, après que le marché des télécommunications longue distance filaires fut devenu solidement concurrentiel, qu'une décision imposant aux opérateurs d'enregistrer publiquement leurs changements de tarif auprès de la FCC figeait cette concurrence sur le marché : l'enregistrement du tarif avait aussi pour effet de signaler aux concurrents la stratégie tarifaire de l'opérateur et, en vertu de la législation américaine, il déchargeait l'opérateur de la responsabilité d'informer chaque client du changement de prix effectué. En 2001, l'obligation d'enregistrer les tarifs dans les services longue distance filaires a été supprimée.

En vertu de l'Article 22 de la Directive service universel de l'Union européenne (2002), les autorités de régulation nationales peuvent exiger la participation des fournisseurs, avec la publication d'informations à l'usage des consommateurs⁸. La Commission européenne a mis en lumière deux principaux problèmes concernant la transparence et la publication d'informations à destination des consommateurs (CE, 2006). Premièrement, les personnes qui effectuent un appel téléphonique ignorent souvent ou sont dans l'incapacité de déterminer quel tarif s'applique au service. Par exemple, quand ils appellent un numéro à tarif majoré, les consommateurs ne sont pas toujours convenablement informés sur son prix ni même sur le type de service qui se cache derrière le numéro. Autre exemple : un appel mobile vers un numéro annoncé comme « gratuit » peut ne pas être gratuit. Deuxièmement, la Commission européenne reconnaît qu'il peut être difficile aux consommateurs de comparer les prix, notamment dans le cas des services proposés dans des offres combinées.

La Commission européenne propose des changements qui :

- Donneraient aux autorités de régulation nationales le pouvoir d'exiger des opérateurs une meilleure transparence des tarifs (avec la possibilité de convenir de mesures de mise en œuvre techniques au niveau de l'Union européenne) pour que les consommateurs soient pleinement informés des prix avant d'acheter le service.
- Feraient en sorte que les tiers aient le droit d'utiliser gratuitement et sans restriction les tarifs à la disposition du public publiés par les entreprises fournissant des services de communications électroniques, afin de vendre ou d'offrir des guides comparatifs des prix.
- Permettraient aux autorités de régulation nationales d'offrir des guides des prix quand le marché ne les fournit pas.

Un certain nombre d'autorités de régulation nationales encouragent la fourniture de dispositifs tels que les calculatrices de comparaison des prix. Par exemple, l'Oftel a établi en 2002 le système PASS lui permettant d'accréditer des sites Internet qui comparent de manière impartiale et exacte (au regard de normes spécifiées par l'Oftel) les prix et services des différents fournisseurs. L'Ofcom a aussi proposé un nouveau dispositif amélioré pour répondre à la complexité accrue résultant de la convergence et des combinaisons de services, en étendant l'accréditation aux services qui permettent aux consommateurs de comparer les offres combinées. L'Ofcom pense que ce nouveau dispositif amélioré, offrant aux consommateurs des services d'une qualité garantie afin de comparer les prix des services de communications proposés isolément ou dans une offre combinée, devrait être le meilleur moyen d'assurer un large accès à des informations comparatives efficaces.

En Irlande également, l'autorité de régulation Comreg entretient un site Internet interactif (www.callcosts) qui aide les consommateurs à comparer le coût des offres tarifaires pour les services de téléphonie mobile ou fixe ou de haut débit destinés aux particuliers/non professionnels.

Au Portugal, l'Anacom a mis en place un comparateur de prix en ligne (www.anacom.pt/template30.jsp?categoryId=60307). Cet « observatoire des tarifs » couvre les appels vocaux nationaux (c'est-à-dire, les appels effectués d'un réseau mobile national vers des numéros d'un réseau mobile national sur le territoire du pays ainsi que vers des numéros géographiques du réseau fixe), les SMS et les MMS (messages texte et multimédias).

Comparer la qualité de service

Pour bénéficier de la concurrence, les consommateurs doivent être bien informés, non seulement sur le prix mais aussi sur les aspects qualitatifs du service. Les enquêtes auprès des consommateurs indiquent que la qualité de service est le deuxième motif de changement de fournisseur par ordre d'importance après le prix (Ofcom, 2006a). Les entreprises aussi bien que les consommateurs résidentiels s'intéressent aux comparaisons de la qualité de service. Par exemple, au Royaume-Uni, la majorité des petites et moyennes entreprises déclarent s'intéresser fortement à la comparaison de la qualité de service pour la téléphonie fixe (74 %), mobile (82 %) et l'Internet (87 %) (Ofcom, 2006a).

Sur un marché concurrentiel, les fournisseurs ayant une haute qualité de service sont évidemment enclins à le faire savoir aux consommateurs. Dans certains pays, la qualité de service est un élément majeur dans la promotion des services concurrents. Aux Etats-Unis, par exemple, beaucoup d'actions éducatives (publicitaires) de ces entreprises ont pour sujet la qualité de service, comme la campagne de Verizon Wireless intitulée « Can you hear me now ». A l'opposé, pour les fournisseurs offrant une faible qualité de service, il n'y a guère d'incitations économiques qui les poussent à produire des informations à jour, accessibles et comparables sur la qualité de service.

Il existe une grande quantité d'informations sur la qualité de service, mais elles ne semblent pas apporter aux consommateurs les éclaircissements qu'ils désirent. D'après une étude australienne, par exemple, 65 % des consommateurs résidentiels et 74 % des entreprises pensent qu'il est difficile de comparer les caractéristiques des services des différentes compagnies de télécommunications (ACMA 2006). On examine ci-après les cas particuliers des marchés de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile et du haut débit en ce qui concerne la qualité de service.

Qualité de service dans la téléphonie fixe

Sur le marché de la téléphonie fixe, beaucoup de pays de l'OCDE imposent aux opérateurs de fournir régulièrement des indicateurs de la qualité de service aussi bien à l'autorité de régulation qu'aux consommateurs⁹. Divers pays ont aussi établi des normes à respecter relativement à des indicateurs spécifiés. Le Canada, par exemple, fixe des normes pour la qualité de service et impose des pénalités financières aux opérateurs qui n'atteignent pas ces objectifs¹⁰. Au Portugal, l'Anacom a établi un règlement spécifiant un ensemble de paramètres de la qualité de service mesurables (et dans la pratique comparables) qui peuvent être publiés à l'intention des utilisateurs finals. Au Royaume-Uni, l'importance d'avoir des indicateurs facilement comparables pour la qualité de service est reconnue dans la « General Condition 21 » : « Les fournisseurs de communications, suivant les instructions de l'Ofcom, devront publier des informations comparables, adéquates et à jour sur la qualité de service à l'intention des utilisateurs finals » (Ofcom 2006b). Conformément à cette disposition, l'Ofcom a publié une Quality of Service Direction en janvier 2005 exigeant que certains fournisseurs de services vocaux fixes publient des informations répondant à cette description.

Malgré l'existence de divers types d'informations sur la qualité de service de la téléphonie fixe, beaucoup de consommateurs déclarent que cela n'est pas suffisant. D'après une enquête au Royaume-Uni, par exemple, 31 % des clients de la téléphonie fixe souhaiteraient avoir des informations plus facilement comparables sur la qualité de service (Ofcom 2006b).

L'information sur la qualité de service dans les télécommunications mobiles

De toute évidence, un grand nombre de clients des télécommunications mobiles considèrent qu'il est trop difficile de comparer le degré de qualité de service offert par les différents opérateurs. D'après une enquête canadienne, par exemple, seulement 44 % des clients de la téléphonie mobile pensent qu'il est facile de comparer le degré de qualité de service. Le Tableau 2 montre que ce pourcentage a constamment baissé depuis 2003, avec 55 % en 2003, 47 % en 2004 et 44 % en 2005 ; ainsi, un nombre croissant de consommateurs canadiens clients des télécommunications mobiles trouvent qu'il devient plus difficile de comparer le degré de qualité de service.

Tableau 2. Facilité de comparer la qualité de service dans les télécommunications mobiles pour les consommateurs

	2003	2004	2005
Facile à comparer	55 %	47 %	44 %
Pas facile à comparer	33 %	36 %	36 %
Ne savent pas / ne répondent pas ou non concernés par le service considéré	12 %	16 %	20 %

Source : CRTC, "Etat de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada", octobre 2005.

On observe des résultats similaires dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE (Milne 2006). En Australie, on a constaté un fort mécontentement des consommateurs motivé par la difficulté d'accéder à des informations comparables sur les performances des services mobiles, et par les informations fournies par les opérateurs qui ne permettent pas de comparer facilement les produits d'un même fournisseur de services ou entre différents fournisseurs (ACA, 2001).

Toutefois, bien que les consommateurs déclarent avoir des difficultés à comparer la qualité de service entre les opérateurs, il est intéressant de noter que, d'après une enquête britannique, une majorité de consommateurs pensent qu'ils n'utiliseraient sans doute pas ces informations même s'ils les obtenaient facilement (Ofcom 2006b). Cela pourrait indiquer que le prix est pour les consommateurs un critère plus important que des comparaisons de qualité, ou aussi que les consommateurs ne sont pas satisfaits des indicateurs actuellement en usage.

Les difficultés que rencontrent les consommateurs à utiliser les informations sur la qualité de service (Barrow 2007) ont conduit beaucoup d'autorités de régulation dans le monde à essayer d'améliorer l'étendue et la profondeur des informations sur la qualité de service disponibles sur le marché (Milne 2006). Toutefois, ces tentatives d'établir des indicateurs comparables et cohérents n'ont eu qu'un succès limité (Sutherland 2006). Certaines questions se sont avérées controversées et difficiles à résoudre : la cohérence de l'échantillonnage, le traitement d'échantillonnage, les méthodes de mesure et les qualificatifs de données ainsi que l'établissement de conditions cohérentes entourant la conduite des mesures (Milne 2006). Par exemple, jusqu'en 2002, l'Australian Communications Authority (ACA) exigeait que les opérateurs rendent régulièrement compte de leurs résultats relativement à un ensemble de grands indicateurs de performances spécifiés. Dans son Telecommunications Performance Report de 2001-2002, l'ACA indique toutefois qu'elle cesse de publier ces données parce que, bien que tous les opérateurs se soient conformés à ces obligations, ils ne fournissaient pas les données d'une manière comparable et cohérente (ACA 2002).

Aux Etats-Unis, les médias et les organisations de consommateurs sont les principales sources d'information sur la qualité de service dans les communications mobiles. D'un autre côté, en réponse aux demandes réclamant qu'ils établissent un cadre pour rendre compte de la qualité de service, certains opérateurs ont avancé les arguments suivants :

- Ces informations sont propriété de l'opérateur et commercialement sensibles. Leur divulgation pourrait porter atteinte à la compétitivité d'un opérateur en informant ses concurrents sur les points forts et les points faibles de son réseau.
- Ces informations ne seraient pas utiles aux consommateurs qui souhaitent comparer les performances d'un opérateur à celles d'un autre opérateur. Les données ne se prêteraient pas aux comparaisons parce que les opérateurs ne mesurent pas les performances suivant un ensemble unique de normes. En outre, les systèmes qui utilisent des technologies de transmission différentes répondent différemment à une surcharge du réseau.
- Ces informations pourraient n'être pas complètement exactes. Par exemple, si un client éteint son téléphone pour mettre fin à son appel au lieu d'appuyer sur le bouton de fin de communication, le réseau peut l'enregistrer comme un appel accidentellement interrompu.
- Du fait de l'évolution rapide de leurs réseaux, les données sur les performances de réseau seraient périmées avant d'être utilisées.
- Les performances dépendent de divers facteurs transitoires comme l'époque de l'année, la situation météorologique et les périodes de demande inhabituelles qui mettent à l'épreuve la capacité du réseau. (GAO, 2003).

Au Royaume-Uni, la décision de l'Ofcom sur la qualité de service n'a été appliquée qu'aux fournisseurs fixes étant donné que les opérateurs mobiles avaient mis en place leur propre processus pour fournir ces informations. Par exemple, les opérateurs mobiles ont établi un site Internet (www.topnetUK.org) qui permet aux consommateurs de comparer les performances de réseau géographiques et la qualité vocale de chacun des opérateurs de réseau mobile GSM (O2, Orange, Vodafone et T-Mobile). Les opérateurs mobiles participants ont chargé une société de tests indépendante de parcourir régulièrement le pays en testant les appels à partir d'un véhicule sur certaines routes, sur les autoroutes et dans un certain nombre de villes grandes ou petites, pour les quatre réseaux. Ces travaux sont en cours et des mises à jour sont présentées chaque semaine.

Qualité de service du haut débit

En raison de la nature de l'Internet, les fournisseurs d'accès Internet (FAI) ne peuvent offrir qu'un service « au mieux », avec un objectif fixé pour le débit mais sans garantie qu'il sera toujours réalisé. Un certain nombre de facteurs peuvent influencer sur le déroulement de la connexion tel que le perçoit le consommateur, qui ne sont pas liés au FAI :

- L'ordinateur, le modem et le logiciel du consommateur.
- L'application ou le contenu utilisés par le consommateur, par exemple courrier électronique, musique ou vidéo.
- Les protocoles utilisés par les applications Internet.
- La capacité des ressources partagées nationales et internationales.
- Le succès et la capacité des ressources Internet des fournisseurs de contenus.
- La paquetsation de l'information, ce qui implique qu'il n'y a pas de circuits de données réservés à une connexion et donc que les données sont transférées selon des débits variables.

En conséquence, dans de nombreux cas, les débits réellement obtenus peuvent être nettement inférieurs à ceux qui sont annoncés. Beaucoup de consommateurs de services Internet haut débit ne comprennent pas les caractéristiques du service et ses limitations. Dans ce contexte de connaissances limitées chez les consommateurs, les fournisseurs ont tendance à commercialiser le haut débit sur la base de promesses simples comme l'idée que le haut débit est très rapide ou « toujours connecté » et cela peut entraîner des déceptions quand ces promesses ne sont pas tenues. Un certain nombre de préoccupations ont été mises en lumière.

- Concernant la vitesse, certains consommateurs ne sont pas clairement informés qu'il peut y avoir des limitations à l'obtention des vitesses promises, ou que les vitesses annoncées sont habituellement des maximums ou qu'elles ne sont pas garanties mais que le fournisseur fait « au mieux ». (Toutefois, au Portugal, les fournisseurs d'accès Internet sont tenus d'informer leurs clients sur les restrictions relatives aux vitesses chaque fois qu'ils publient des indices de qualité concernant la vitesse maximum et la vitesse moyenne, comme il est indiqué dans www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=191103).
- La pratique répandue consistant à imposer des limites ou plafonds au volume de téléchargement exprimés en mégaoctets ou gigaoctets qui ne donnent pas aux consommateurs une idée claire de la quantité de contenu qu'ils peuvent effectivement télécharger.
- Le manque d'information sur les questions de compatibilité technologique. Par exemple, la nécessité éventuelle de mises à niveau matérielles ou logicielles pour utiliser les services haut débit.

D'après une étude au Royaume-Uni, la majorité des consommateurs n'ont pas connaissance de deux points clés susceptibles d'influer sur la qualité de service de leur connexion haut débit (Ofcom 2006b). Ce sont le « taux de contention », qui mesure le nombre d'utilisateurs qui se partagent simultanément la bande passante, et l'imposition de plafonds d'utilisation. Aussi bien les taux de contention que les plafonds d'utilisation se retrouvent presque partout dans les contrats de service haut débit. La plupart des utilisateurs ou bien ignorent ce que ces termes signifient, ou bien ne comprennent pas correctement ce que cela implique pour eux, ou les deux. Par exemple, d'après une étude, 90 % des consommateurs ayant une connexion haut débit n'ont jamais entendu parler du « taux de contention ». De même, plus de 70 % pensent à tort qu'il n'y a pas de plafond sur le volume d'utilisation pour leur connexion haut débit (Ofcom, 2006d).

Très peu de pays réglementent la qualité de service du haut débit ou en rendent compte. Hors de l'OCDE, par exemple, des autorités de régulation comme l'InfoCom Development Authority à Singapour, la Malaysian Communications and Multimedia Commission et la Telecommunications Regulatory Authority en Inde mesurent divers indicateurs techniques tels que :

- Temps d'attente dans le réseau
- Perte de paquets
- Utilisation de la bande passante/débit utile
- Délai de fourniture du service/d'activation
- Temps de chargement vers le site FTP du fournisseur de service
- Temps de téléchargement à partir de sites Internet locaux ou étrangers
- Disponibilité du service/temps de bon fonctionnement

- Temps de dépannage/rétablissement
- Allocation d'adresse IP statique.

Il y a d'autres sources de difficultés, par exemple : délai de fourniture, temps de dépannage, délai de réponse aux réclamations ou aux demandes d'informations des clients, délai de réponse des services d'assistance téléphonique, pourcentage de réclamations sur les factures, etc. Ce sont des éléments de la qualité de service qui peuvent être aussi pertinents que ceux qui concernent seulement les réseaux (comme le débit de données ou le temps d'attente dans le réseau). En fait, au Portugal, les réclamations relatives au délai de fourniture de l'accès à l'Internet et au temps de dépannage étaient plus nombreuses, en 2006, que le total des réclamations concernant la vitesse.

Bien que ce genre d'indicateurs puissent fournir des informations utiles aux participants de l'industrie à des fins de comparaison et de gestion des réseaux, la crainte a été exprimée que certains puissent désorienter encore davantage les consommateurs et les décourager. Par exemple, d'après une étude réalisée en Australie (ACA, 2004), l'incapacité de comparer une offre de service à une autre, la difficulté du jargon technique et le manque d'information sur les limitations des services (et ce qu'elles impliquent) sont des préoccupations majeures des consommateurs en ce qui concerne le haut débit. Certains participants du secteur privé ont exprimé la crainte que les indicateurs de ce genre établis au niveau national ne soient pas capables de suivre l'évolution technologique de manière à comparer convenablement la qualité de service.

Accès à des informations comparables sur la qualité de service

L'initiative des consommateurs est essentielle pour un marché concurrentiel. Les organisations de consommateurs peuvent identifier les principales préoccupations de ces derniers, distinguer les bons services sur le marché pour la qualité et les prix, et diffuser ces informations d'une manière utile aux consommateurs. Naturellement, ce type d'initiatives est souvent plus crédible auprès des consommateurs que celles de l'industrie ou de l'autorité de régulation.

Les autorités de régulation peuvent encourager le marché à fournir des informations en référence à des indicateurs de la qualité de service pour la téléphonie fixe et la téléphonie mobile, avec une action conduite par l'industrie où les opérateurs de réseaux et les fournisseurs de services définissent et gèrent le dispositif et publient collectivement des indicateurs à l'usage des consommateurs. Le but doit être de faire en sorte que les informations destinées aux consommateurs soient facilement compréhensibles, objectives, fiables, publiées en temps opportun et actualisées.

Les autorités devraient toutefois prendre garde au risque que l'imposition d'objectifs identiques pour tous les opérateurs limite les choix de qualité et de prix. Un commentateur propose que l'on envisage les principes généraux suivants :

- Une large consultation, dont les résultats soient pleinement pris en compte, est nécessaire avant l'introduction des réglementations.
- Les indicateurs mesurés doivent : revêtir un intérêt pour les consommateurs, être praticables pour les opérateurs et être comparables entre opérateurs. Ils devraient se concentrer sur quelques aspects des services.
- Les indicateurs publiés devraient être utiles pour les consommateurs et justes pour les opérateurs. Ils devraient être portés à la connaissance du public d'une manière appropriée à la culture des utilisateurs visés.
- Les objectifs éventuellement adoptés devraient être utiles et réalistes.

- Le suivi devrait comporter un examen régulier des mesures effectuées, qui en éclaircisse les fondements. (Milne, 2006).

Au Royaume-Uni, l'Ofcom a imposé à tous les fournisseurs de téléphonie fixe ayant au moins GBP 4 millions de revenu net et assurant pour les utilisateurs finals au moins 100 millions de minutes d'appels vocaux par trimestre de publier des indicateurs de la qualité de service objectifs et comparables. Les fournisseurs de téléphonie fixe ont mis en service leur site Internet www.topcomm.org.uk en juillet 2006. Ce site présente des informations comparables sur la livraison des services, la fréquence des dérangements et la relève des dérangements, le traitement des réclamations, et les réclamations retenues concernant la facturation. Ces données doivent être approuvées par le vérificateur indépendant mandaté par Topcomm avant d'être publiées. Ce vérificateur s'assure que tous les participants interprètent les obligations du dispositif et les définitions des mesures de manière normalisée et comparable. Une société privée a aussi un site Internet fournissant des conseils (www.simplyswitch.com).

Difficulté de faire des comparaisons en raison de la complexité technique

Mobile

L'existence de normes de télécommunications mobiles concurrentes dans divers pays de l'OCDE contribue aussi à la complexité technologique et à la désorientation des consommateurs. Actuellement, on classe les technologies mobiles dans les catégories de la deuxième génération (2G), génération transitoire (2.5G) et troisième génération (3G) avec des fonctions, des vitesses de données, des téléphones et des exigences de compatibilité différents pour chaque technologie. Ce large éventail de technologies, de normes et de spécifications et fonctions concurrentes trouble les consommateurs, par exemple en ce qui concerne les offres de services 2.5G et 3G, bien que des normes concurrentes puissent favoriser la création de nouveaux services et en élargir la variété. Plusieurs études réalisées pour l'Ofcom¹¹ ont montré un faible degré de connaissance et de compréhension de la technologie 3G et des services 3G. Cependant, si cette distinction entre la 2G et la 3G est sans doute importante pour une autorité comme l'Ofcom, ce manque d'intérêt de la part des consommateurs peut signifier que les services 2G ou 3G n'ont guère de différence à leurs yeux. Cela peut refléter une certaine incompétence du consommateur, ou bien cela pourrait indiquer que les préoccupations de l'autorité quant à cette distinction sont inutiles.

Haut débit

A titre d'exemple concernant le marché haut débit, le Médiateur des télécommunications australien (Telecommunications Industry Ombudsman, TIO), chargé de recevoir les plaintes des consommateurs, a fait la déclaration suivante :

Le TIO a constaté que les consommateurs sont souvent facilement désorientés au sujet du haut débit et qu'ils ont besoin d'explications détaillées de la part des [fournisseurs d'accès Internet] sur la marche à suivre et sur ce qu'ils doivent attendre du produit qu'ils achètent. Il existe des outils pour aider les consommateurs dans leurs décisions d'achat pour le haut débit ... mais les consommateurs ne sont pas très nombreux à connaître l'existence de ces publications...¹²

Aux États-Unis, les fournisseurs haut débit rivalisent sur les prix, la fonctionnalité et la qualité. Il n'est pas toujours nécessaire que les consommateurs comprennent les différences techniques entre les divers fournisseurs pour prendre une décision avisée. La préoccupation essentielle des consommateurs est plutôt de savoir si le service donne les résultats promis.

De même, s'agissant des technologies haut débit mobiles, il existe une abondance déroutante de normes entourant le WiFi et le WiMAX et il est, de ce fait, très difficile aux consommateurs de

comprendre les caractéristiques de chaque technologie, de les comparer et d'évaluer les avantages et les inconvénients des appareils concurrents fonctionnant selon ces diverses normes. Les différentes technologies WiFi sont désignées par un code « 802.11x », où le « x » est une lettre qui dépend de la variante exacte (par exemple, 802.11a, 802.11b, 802.11g, 802.11n). Certaines de ces normes ne sont pas compatibles entre elles, ce qui accroît la confusion.

Les progrès technologiques et les forces du marché rendent les télécommunications et les produits et systèmes des TIC de plus en plus élaborés et riches en fonctions, mais cela accroît aussi la complexité à laquelle se heurtent les consommateurs, qui ont du mal à déterminer les produits répondant à leurs besoins et à évaluer les différentes offres proposées par les fournisseurs concurrents. Face à cette complexité, les consommateurs auront peut-être besoin de mieux comprendre la technologie, mais les fournisseurs de services qui seront capables de formuler clairement leurs offres et d'inspirer confiance aux consommateurs prendront l'avantage.

3. LE CHANGEMENT DE FOURNISSEUR

Obstacles au changement de fournisseur

La capacité et l'inclination des consommateurs à changer de fournisseur sont des points essentiels. Si le changement de fournisseur est rebutant ou impossible, cela peut non seulement avoir des conséquences du côté de la demande mais aussi élever des obstacles du côté de l'offre (Barrow 2007). En effet, cela pourrait décourager l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, qui estimeraient trop difficile de convaincre les consommateurs d'abandonner leur fournisseur existant. L'efficacité de la concurrence, et donc les effets bénéfiques que les consommateurs pourraient en tirer, en seraient amoindris.

Les études conduites par l'Ofcom (2006b), le National Consumers Council du Royaume-Uni (2006) et d'autres parties mettent en lumière dans le secteur des télécommunications un ensemble d'obstacles qui découragent le changement de fournisseur :

- Procédures de changement longues et compliquées, incommodes pour les consommateurs, décourageantes même au regard des avantages potentiels.
- Les frais de résiliation anticipée imposés par le fournisseur existant peuvent amoindrir les avantages du changement de fournisseur.
- Du fait de la complexité des produits et du manque de transparence de la tarification, il peut être long ou difficile de comparer les offres (c'est le cas pour la téléphonie mobile et l'Internet).
- L'incompatibilité technique des équipements peut rendre le changement de fournisseur non rentable (par exemple, si le consommateur ne peut pas utiliser chez son nouveau fournisseur un téléphone mobile verrouillé).
- Les contrats de longue durée peuvent enfermer les consommateurs dans une relation interminable avec leur fournisseur (comme on le voit quelquefois dans la téléphonie mobile et l'Internet) et accroître le risque d'application de prix excessifs.

Les obstacles au changement de fournisseur peuvent être dus à des coûts de changement élevés. On peut définir les coûts de changement comme les coûts réels ou supposés que l'on subit quand on change de fournisseur mais que l'on n'a pas à supporter si l'on reste chez le même fournisseur.

Les consommateurs ne changeront pas au profit d'une marque concurrente si la différence de prix ne dépasse pas les coûts de changement. Quand les coûts de changement sont élevés, il peut arriver qu'un fournisseur propose des prix très bas, même des prix inférieurs au coût pour attirer de nouveaux consommateurs, mais leur applique

ensuite des prix très supérieurs au coût une fois que les consommateurs sont « pris au piège ». Cette pratique consistant à « appâter pour spolier » est une caractéristique de nombreux marchés où les coûts de changement sont élevés (NERA, 2003).

Insuffisance ou excès de changement

L'erreur d'insuffisance de changement a lieu quand un consommateur ne change pas de fournisseur (peut-être parce que les coûts de changement sont élevés) malgré les avantages évidents qu'il y aurait à le faire. Il peut aussi se produire des erreurs d'excès de changement où le consommateur change de fournisseur bien qu'il en retire des pertes. Wilson et Price (2005) distinguent un troisième type d'erreur, « d'imprécision du consommateur », quand celui-ci effectue un changement qui améliore sa rente de consommateur, mais en faisant une erreur dans le choix du nouvel opérateur en ne choisissant pas le meilleur au regard de ses besoins (peut-être à cause des coûts de recherche).

Un nombre élevé de changements de fournisseur ne signifie pas nécessairement que le marché soit concurrentiel (Gans, 2005a). Premièrement, si la tarification n'est pas claire et que les produits sont complexes, des différences de prix, et en conséquence des changements, peuvent continuer sur une longue période sans que le marché devienne plus concurrentiel. Deuxièmement, si les compagnies coordonnent leur comportement de manière à garder des prix élevés, le marché ne sera pas concurrentiel quel que soit le nombre de changements. Troisièmement, la fréquence des changements peut recouvrir certaines activités indésirables comme des pratiques de vente abusives ou des changements sans le consentement du client.

Inversement, une faible intensité de changement n'indique pas automatiquement que les marchés ne sont pas concurrentiels. En fait, une fois que les différences de prix ont été épuisées par un changement intensif et que les prix ont été abaissés au niveau concurrentiel, seul un degré limité de changements peut avoir lieu. Pourtant, dans ces circonstances, le marché est vraisemblablement concurrentiel.

Il convient aussi de reconnaître que les consommateurs qui ne changent pas de fournisseur n'en pâtiront pas nécessairement. Il se peut que le fournisseur présent propose la meilleure offre eu égard à la situation particulière du consommateur. En outre, la simple menace de changer de fournisseur peut quelquefois susciter une meilleure offre du fournisseur présent.

Les coûts de changement de fournisseur soulèvent un certain nombre de préoccupations. L'une d'elles est l'effet potentiel des coûts de changement, qui sont susceptibles d'amoinrir la flexibilité des consommateurs et donc de réduire les pressions exercées par la perspective qu'un client migre vers un concurrent. Le fait que les coûts de changement de fournisseur élèvent le niveau moyen des prix est une autre préoccupation. On s'inquiète aussi de la structure des prix susceptible de résulter de ces coûts de changement. Toutefois, s'il peut exister des défauts d'efficacité dus à une structure des prix du type « appâter pour spolier »¹³, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'une intervention se justifie pour des raisons de bien-être du consommateur si le niveau moyen des prix au cours du temps n'en est pas modifié (NERA, 2003). En outre, les consommateurs rationnels auront une forte incitation à changer de fournisseur si les prix spoliateurs deviennent trop élevés. Cependant, comme l'indiquent certaines études, les consommateurs ne prennent pas toujours des décisions rationnelles à l'égard du changement de fournisseur. Certaines catégories de consommateurs constituent un sujet de préoccupation particulier : elles comprennent notamment les consommateurs vulnérables qui présentent peu d'attrait commercial et qui peuvent être pratiquement exclus du processus du changement de fournisseur parce que, du point de vue des fournisseurs, il n'est pas rentable de rivaliser pour obtenir leur clientèle.

Facteurs influant sur le changement de fournisseur sur les marchés de télécommunications

Sous-estimation des avantages du changement de fournisseur ?

Une autre raison pour laquelle certains consommateurs décident de ne pas changer, ou se sentent incapables de le faire, peut être le fait que les économies réelles ou supposées qu'ils peuvent réaliser leur apparaissent comme insuffisantes.

D'après une étude conduite par l'Ofcom, sur le marché de la téléphonie fixe, les consommateurs déclarent que pour changer de fournisseur il faudrait qu'ils économisent l'équivalent d'environ 75 % de leur facture téléphonique mensuelle. Ce montant peut paraître irrationnellement élevé mais il peut aussi indiquer que les consommateurs jugent que le processus de recherche, d'évaluation et de changement proprement dit est long et difficile, et que la perspective de réaliser finalement d'importantes économies est une compensation nécessaire pour les efforts et le temps qu'exige ce changement.

Les personnes interrogées dans une enquête du National Audit Office au Royaume-Uni en 2003 semblent confirmer cette conclusion. A la question de savoir s'ils changeraient leur contrat de téléphonie fixe, en conservant le même fournisseur ou bien en choisissant un autre fournisseur afin d'économiser 10, 25 ou 40 %, les consommateurs ont répondu de la façon suivante :

- A chaque niveau d'économies, les consommateurs sont plus enclins à changer d'offre chez leur fournisseur présent qu'à changer de fournisseur (voir Tableau 3) et même alors, le niveau d'économies doit atteindre 40 % avant que la majorité des consommateurs agissent « très probablement ».
- Une minorité non négligeable de consommateurs ne sont disposés à changer « à aucun prix » – pour 32 % des consommateurs, il serait « assez improbable » ou « très improbable » qu'ils changent de fournisseur pour faire 40 % d'économies, et 25 % des consommateurs ne changeraient même pas d'offre chez leur fournisseur présent.

Tableau 3. Propension des consommateurs à changer de contrat de télécommunications fixes au Royaume-Uni (2003)

Niveau d'économies	Répartition (%) suivant la probabilité de changer chez le fournisseur présent				Répartition (%) suivant la probabilité de changer de fournisseur			
	Très improbable	Assez improbable	Assez probable	Très probable	Très improbable	Assez improbable	Assez probable	Très probable
Economies de 10 %	23	28	35	14	34	34	25	7
Economies de 25 %	17	17	37	29	24	23	38	15
Economies de 40 %	14	11	23	52	19	13	26	42

Source : Enquête du National Audit Office auprès du public mentionnée dans "The Office of Telecommunications: Helping Consumers benefit from competition in the telecommunications market", Rapport du Comptroller and Auditor General. HC 768 Session 2002-2003, 11 juillet 2003.

Une étude de l'Ofcom (2006b) indique que le niveau des économies que les consommateurs supposent réalisables est généralement plus bas que les niveaux substantiels qui, aux dires de ces consommateurs, les décideraient à changer de contrat. Pourtant, il se pourrait que les économies réelles soient en fait plus élevées que les économies supposées et qu'ainsi les consommateurs sous-estiment les économies qu'ils pourraient réaliser. A cet égard, uSwitch (site Internet comparateur de services) estime que les consommateurs qui changent de fournisseur téléphonique grâce à son site Internet économisent en moyenne GBP 120 par an sur leurs appels fixes – et 20 % économisent plus de GBP 170. Bien que les consommateurs qui utilisent le site Internet d'uSwitch ne soient probablement pas représentatifs de la population britannique dans son ensemble (ce sont probablement des catégories à dépenses plus élevées), cela indique que certains consommateurs pourraient économiser en moyenne

GBP 10, voire GBP 14, sur leur facture téléphonique mensuelle (Ofcom 2006b). En conséquence, les données d'uSwitch laissent penser que les consommateurs sous-estiment peut-être les avantages du changement de fournisseur et que les économies réelles sont égales – ou potentiellement supérieures – aux niveaux qui décideraient les consommateurs à changer.

En plus de l'inertie générale des consommateurs et du retrait dû à la grande complexité du marché des télécommunications, le faible taux de changement peut aussi résulter de pratiques explicites des opérateurs faisant obstacle au changement de fournisseur.

Les coûts de changement de fournisseur

Le nombre de facteurs différents que les consommateurs doivent prendre en compte quand ils choisissent un fournisseur de télécommunications mobiles pourrait engendrer des coûts de recherche considérables pour les consommateurs. En effet, le coût et la convenance d'une offre de téléphonie mobile particulière pour un consommateur donné dépendent de plusieurs facteurs :

- Le volume de sa consommation téléphonique.
- L'heure à laquelle le consommateur effectue la plupart de ses appels.
- Le réseau mobile utilisé par la plupart des personnes que le consommateur est susceptible d'appeler.
- Le type de services que le consommateur veut sur son mobile (par exemple, caméra, messagerie photo, etc.).
- Si le consommateur veut ou non utiliser le mobile à l'étranger, et quel volume d'utilisation.
- Quels réseaux « couvrent » les lieux où le consommateur veut utiliser le mobile.
- Si le consommateur veut s'engager dans un contrat mensuel ou payer seulement quand il appelle.
- Si le téléphone préféré du consommateur est disponible sur son réseau préféré.

Coûts de compatibilité.

Les opérateurs mobiles ayant des gammes de téléphones différentes, le choix d'un téléphone par le consommateur réduit son choix parmi les réseaux mobiles, ou inversement, le choix d'un réseau particulier limite l'éventail des téléphones si l'on ne facilite pas le déverrouillage des cartes SIM. On revient sur cette question ci-après dans le contexte du verrouillage de la carte SIM.

Changement de numéro de téléphone. Le consommateur qui change d'opérateur mobile et qui est obligé de changer son numéro de téléphone doit faire face à un certain nombre de coûts. Par exemple, il doit informer ses clients potentiels (dans le cas des utilisateurs professionnels) du changement de numéro et risque de manquer un certain nombre d'appels d'amis ou de clients. Ces coûts sont plus élevés pour un utilisateur professionnel qui peut avoir à changer son papier à lettre et ses documents publicitaires et qui peut subir une perte de chiffre d'affaires due au changement de numéro. En outre, les correspondants de l'utilisateur doivent changer le numéro dans leur répertoire ou dans des bases de données. Ils ont aussi le désagrément de composer par erreur l'ancien numéro.

L'introduction de la portabilité des numéros mobiles (examinée ci-après) réduit ces coûts. Cependant, la portabilité des numéros ne supprime pas complètement les coûts de transaction du fait qu'il peut exister un délai entre la demande de portage du numéro et sa mise en œuvre effective. En conséquence, même avec la portabilité des numéros, le changement de réseau continue de comporter des coûts de transaction.

Coûts contractuels

Une partie des coûts liés au changement de fournisseur mobile sont des coûts de changement contractuels. Beaucoup de téléphones mobiles sont vendus avec un contrat d'une durée minimum de 12 mois durant laquelle le consommateur doit payer une indemnité de résiliation anticipée pour mettre fin au contrat.

Téléphones verrouillés

Dans un certain nombre de pays, les consommateurs peuvent être dans l'impossibilité de garder leur téléphone mobile quand ils changent de fournisseur, à cause des technologies employées pour fournir les services mobiles (par exemple, l'AMRC) ou à cause d'un logiciel qui verrouille la carte SIM (Subscriber Identity Module) dans le téléphone et qui peut empêcher l'utilisation du téléphone sur un réseau concurrent. Au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la plupart des opérateurs verrouillent les téléphones pour qu'ils ne fonctionnent que sur leur réseau, notamment dans le cas des services prépayés (NERA, 2003). Ce verrouillage vise à empêcher, quand le téléphone est subventionné par l'opérateur, que le consommateur achète à un opérateur un téléphone subventionné et change ensuite d'opérateur pour téléphoner à un tarif plus bas. La plupart des téléphones peuvent être déverrouillés au moyen d'un code à entrer dans le téléphone, qui est communiqué au consommateur par l'opérateur. Si un téléphone mobile a été verrouillé, le consommateur doit payer un droit pour déverrouiller le téléphone avant de pouvoir insérer la carte SIM d'un autre opérateur. Dans certains pays (par exemple, la France) les opérateurs mobiles sont tenus de fournir à l'abonné, si celui-ci le demande, le code permettant de déverrouiller la carte SIM 6 mois après la signature du contrat.

Le verrouillage des téléphones vise à exploiter le fait que les consommateurs sous-estiment le coût de l'impossibilité de changer de fournisseur quand une offre plus attractive ou plus appropriée se présente ailleurs. En outre, il peut être difficile, dans certains cas, de justifier la clause de verrouillage par des raisons de coûts. Dans certaines industries, les coûts fixes peuvent justifier une clause de verrouillage. Il est toutefois peu vraisemblable que les seuls coûts fixes par consommateur puissent expliquer les clauses de verrouillage de longue durée que l'on observe dans l'industrie de la téléphonie mobile¹⁴.

L'action contre les obstacles au changement de fournisseur pour les consommateurs

La portabilité des numéros

Aux États-Unis, la portabilité des numéros de fournisseur fixe à fournisseur fixe est en vigueur depuis 1997. En 2003, la FCC a ouvert la voie à la portabilité locale totale des numéros, qui permet aux clients de conserver leur numéro de téléphone s'ils quittent un fournisseur mobile au profit d'un autre fournisseur mobile, ou un fournisseur mobile au profit d'un fournisseur fixe, ou l'inverse. En 2004, la FCC a pris des mesures pour réduire le délai d'attente des consommateurs qui transfèrent leur numéro d'un fournisseur à un autre. L'introduction de la portabilité totale des numéros est un aspect essentiel de la concurrence dans les télécommunications aux États-Unis.

Afin de renforcer la concurrence et d'améliorer la satisfaction des consommateurs, d'autres autorités de régulation ont instauré la portabilité des numéros mobiles (PNM) qui permet aux consommateurs de conserver leur numéro mobile s'ils quittent leur fournisseur au profit d'un autre fournisseur de réseau mobile. Il est couramment reconnu que c'est une condition fondamentale pour une concurrence et un choix ouverts sur le marché mobile mais, du point de vue des consommateurs, cela ne lève pas la barrière entre le marché mobile et le marché fixe.

Cependant, le succès a été moindre que certains ne l'espéraient avec le portage de moins de 10 % des numéros mobiles d'après un rapport récent de la société de conseil Analysys (Analysys, 2006). Au Royaume-Uni, d'après une enquête conduite par le National Consumer Council, il y a peu de changements de fournisseur sur le marché de la téléphonie mobile (NCC, 2006). Cela peut résulter des forts taux de changement observés ces dernières années qui ont réduit le potentiel actuel. En fait, on espérait initialement que l'introduction de la PNM

généraliserait un bond de l'activité concurrentielle, où les opérateurs tenteraient de saisir cette occasion pour accroître leur part de marché en attirant les clients de leurs concurrents, mais cela ne s'est pas produit autant que certains l'attendaient.

Le rapport d'Analysys conclut que les autorités de régulation et les opérateurs devraient apporter des améliorations aux solutions de PNM actuelles qui comportent d'importants obstacles pour les consommateurs, tels que les frais élevés pour le portage d'un numéro, les longs délais avant que le portage n'ait lieu et les limitations des services de données après le portage du numéro. Le rapport conclut notamment qu'un des plus gros obstacles à la PNM est le fait que les consommateurs ne se rendent pas compte qu'elle existe. Il exprime l'avertissement que, même avec les meilleurs processus et solutions techniques en place, elle échouera si les autorités de régulation et les opérateurs ne la font pas connaître. Aux États-Unis, la FCC mène d'importants efforts pour faire connaître la portabilité des numéros mobiles aux consommateurs, notamment en rédigeant et en présentant (sur des supports imprimés et sur son site Internet) des informations décrivant comment on peut bénéficier de la PNM.

En France, le processus de la portabilité mobile (datant du 30 juin 2003) a été modifié à compter du 21 mai 2007, avec : premièrement, l'instauration d'un processus à « guichet unique » permettant au client de demander au nouvel opérateur de son choix de réaliser le portage ; deuxièmement, l'obligation légale de réaliser le portage du numéro mobile dans un délai maximum de 10 jours.

Au Japon, la portabilité des numéros mobiles a été instaurée en octobre 2006 et, fin mars 2007, environ 2 millions d'abonnés – sur un total de 97 millions – avaient changé de fournisseur. Au Japon, le changement de fournisseur peut coûter jusqu'à JPY 5 000, avec les nouveaux frais de contrat, plus le coût d'un nouveau téléphone¹⁵ étant donné qu'au Japon chaque réseau a ses propres téléphones. En Corée, la portabilité des numéros mobiles a été introduite en plusieurs phases depuis 2004. Jusqu'en avril 2007, le nombre total d'abonnés ayant changé d'opérateur mobile atteignait approximativement 19.2 millions. Les numéros de mobiles peuvent être transférés très rapidement en Corée – 30 à 60 minutes sont nécessaires et les frais relatifs à la portabilité des numéros sont très faibles (approximativement USD 0.85).

Les abonnés qui changent de fournisseur peuvent emporter avec eux leur numéro de téléphone mais ils ne peuvent pas emporter l'adresse de courrier électronique associée¹⁶. Au Japon, sur les téléphones mobiles, on utilise principalement le courrier électronique Internet et non les SMS. Les utilisateurs peuvent ainsi envoyer et recevoir facilement des messages entre un téléphone mobile et un ordinateur personnel en passant par l'Internet. En outre, le nombre de messages de courrier électronique que l'on peut envoyer ou recevoir est pratiquement illimité. Au Japon, les téléphones mobiles offrent ainsi divers services commodes.

Un autre élément est le fait qu'au Japon les abonnés doivent s'adresser¹⁷ à leur opérateur existant pour se libérer de leur contrat avant de signer chez un concurrent. Néanmoins, dans la plupart des cas, le changement de compte peut se faire en un jour ou deux. Au Japon, les téléphones mobiles offrent divers services commodes : grâce à la concurrence entre les services des opérateurs mobiles, les utilisateurs peuvent accéder à des applications et contenus mobiles variés et à un choix de téléphones mobiles perfectionnés. Cependant, certains services – tels que des jeux téléchargeables ou des systèmes de paiement – ne seront peut-être pas fournis sur un réseau concurrent.

Au Canada, la PNM est disponible dans les grandes conurbations depuis le 17 mars 2007. Pour le portage d'un fournisseur de service mobile vers un autre fournisseur de service mobile, le délai d'activation du nouveau service ne devrait pas dépasser 2.5 heures ouvrables. Pour le portage d'un fournisseur fixe vers un fournisseur mobile, ou vice versa, le délai d'activation du service ne devrait pas dépasser 2 jours ouvrables¹⁸.

Même si l'on ne change pas de fournisseur, la PNM peut être profitable aux consommateurs du fait que les opérateurs leur offrent des avantages afin de les dissuader de changer. Le taux de changement n'est pas nécessairement un indicateur exact des effets bénéfiques que les consommateurs retirent des mesures destinées à

faciliter le changement de fournisseur. D'après un article, les dispositifs de fidélisation des clients ont été renforcés, les prix ont été encore réduits pour les gros volumes d'utilisation, de nouveaux téléphones sont apparus et les services se sont également améliorés (*The Economist*, 2007).

Délais dans la portabilité mobile

Plus le processus de portage est court, mieux cela vaut pour la concurrence et pour les consommateurs. Le Tableau 4 montre les délais maximums donnés comme normes dans divers pays. En Australie, par exemple, le délai maximum de portage est de deux jours.

Tableau 4. La portabilité des numéros mobiles : délais dans divers pays

Pays	Temps de basculement vers le nouvel opérateur	Délai maximum de portage donné comme norme	Processus de portage
France	4 heures maximum	30 jours (10 jours à partir du 21/05/07)	Conduit par le nouvel opérateur (le nouveau processus sera à « guichet unique »)
Allemagne		31 jours (délai standard de résiliation de contrat)	Conduit par le nouvel opérateur
Italie	1 heure	5 jours (était fixé à 15 jours à l'instauration de la PNM)	Conduit par le nouvel opérateur
Espagne		48 heures	Conduit par le nouvel opérateur
États-Unis	2.5 heures	14 jours	Conduit par le nouvel opérateur
Australie	3 heures	2 jours ouvrables	Conduit par le nouvel opérateur
Autriche		3 jours ouvrables	Conduit par le nouvel opérateur
Belgique		2 jours	
Croatie		5 jours	
Chypre		14 jours	
Estonie		7 jours ouvrables	
Finlande		5 jours ouvrables	Conduit par le nouvel opérateur
Hong Kong, China		36 heures (était de 48 heures jusqu'en 2004)	
Hongrie		14 jours ouvrables	
Islande		10 jours	
Irlande	2 heures pour une seule ligne / 8 heures pour portage multiligne	24 heures à compter de la demande	Conduit par le nouvel opérateur
Lituanie		28 jours	
Pays-Bas		4 jours ouvrables (était jusqu'à 3 semaines jusqu'en 2004)	Conduit par le nouvel opérateur
Norvège		7 jours	Conduit par le nouvel opérateur
Portugal		5-20 jours ouvrables	
Singapour		7 jours	
République tchèque	5 heures	14 jours	Etabli par la législation, conduit par le nouvel opérateur
Slovénie		5 jours ouvrables	
Suède		5 jours ouvrables	
Suisse		5 jours ouvrables	
Royaume-Uni		5 jours ouvrables	

1. *Note de la Turquie* : En ce qui concerne la question de Chypre, la Turquie réserve sa position comme indiqué dans sa déclaration du 1er mai 2004. L'information contenue dans ce rapport sous le titre Chypre se réfère à la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs de l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre-Nord (RTCN).

2. *Note de tous les États Membres de l'Union européenne de l'OCDE et de la Commission européenne* : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies à l'exception de la Turquie. L'information contenue dans ce rapport se réfère à la zone sous contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : IML Research, Ovum 2005. Rapporté dans Ofcom, "Review of General Condition 18 – Number Portability", A Consultation, 16 novembre 2006, p. 80-81.

Questions relatives au changement de fournisseur dans l'Internet haut débit

Une des caractéristiques importantes d'un marché haut débit concurrentiel est la capacité des consommateurs de changer de fournisseur de service haut débit. Au Royaume-Uni, une étude sur cette question a conclu que beaucoup de consommateurs avaient des difficultés à changer de fournisseur haut débit ou à déménager sans connaître de problème. On rapporte que certains consommateurs ont été privés de service haut débit pendant plusieurs semaines, ou ont reçu des informations confuses ou contradictoires sur ce qu'ils devaient faire pour changer de FAI (Ofcom 2006c).

Courant 2005, l'Ofcom a remarqué une augmentation du nombre des consommateurs qui s'adressaient à l'Ofcom Contact Centre (OCC) pour des problèmes relatifs à la migration entre les fournisseurs de service haut débit. Le principal motif de réclamation était le «Tag on line» (marqueur sur la ligne). Ce terme est employé pour décrire une situation où le consommateur ne peut passer commande du service haut débit parce qu'il existe (ou semble exister) un autre fournisseur qui fournit déjà le haut débit sur sa ligne, ou qu'il existe un produit incompatible sur la ligne. Le «Tag on line» touche les personnes qui changent de domicile, les consommateurs qui veulent changer de fournisseur haut débit mais qui n'utilisent pas le processus MAC,¹⁹ et même les consommateurs qui passent commande du haut débit pour la première fois.

Le deuxième motif de réclamation le plus important auprès de l'Ofcom Contact Centre concerne le processus MAC. La plainte la plus fréquente à cet égard est le cas où un fournisseur de service haut débit n'a pas fourni ou a refusé de fournir un MAC à la demande du consommateur (pour diverses raisons, par exemple parce que le consommateur est encore lié par un contrat ou parce qu'il doit de l'argent au fournisseur).

Pour remédier à ces problèmes, l'Ofcom a établi la General Condition 22 qui comprend deux éléments : l'obligation pour tous les «Fournisseurs de communications» de se conformer au processus MAC ; quand le processus MAC ne s'applique pas à la situation, l'obligation pour tous les «Fournisseurs de communications» de se conformer à un certain nombre d'exigences à caractère général contre les préjudices que peuvent subir les consommateurs dans les migrations dans le haut débit.

L'offre combinée de services

Les offres combinées présentent un certain nombre d'avantages importants pour les consommateurs, notamment :

- Le coût global des services combinés achetés à un unique fournisseur est souvent moindre que si l'on achète séparément les produits.
- La commodité et la simplicité des démarches quand on s'adresse à un unique fournisseur, sur le plan de la facturation, du paiement et du service à la clientèle, ce qui réduit les coûts de transaction du consommateur.
- Avec une offre combinée, il n'est plus nécessaire de faire un choix parmi des fournisseurs de services et d'associer des produits, ce qui, en un sens, simplifie la décision d'achat du consommateur.

Certains services nouveaux ne sont possibles que dans le cadre d'offres combinées (par exemple téléphonie fixe/ mobile unifiée). Toutefois, dans certaines situations, les services combinés peuvent rendre le changement de fournisseur plus difficile et être dommageables pour le consommateur. Par exemple, une fois que le consommateur s'est engagé dans une offre combinée, il lui est habituellement difficile de

changer du fait que ces offres peuvent enfermer les consommateurs, par exemple durant un ou deux ans, en imposant des pénalités financières aux clients qui souhaitent résilier le contrat avant l'échéance. En outre, le coût associé à un changement de fournisseur pour un élément donné de l'offre combinée peut être très dissuasif. Par exemple, si l'on change de fournisseur pour le haut débit, il en résulte des coûts élevés étant donné qu'il faut alors changer d'adresse de courrier électronique, celle-ci n'étant pas transférable, ce qui peut être dissuasif pour les entreprises et pour certains particuliers.

De plus, il est souvent difficile de comparer les offres combinées proposées par différents fournisseurs de services étant donné que la plupart de ces offres combinent de manière différente les services, les caractéristiques de service et les conditions contractuelles. En outre, les opérateurs peuvent aussi utiliser les offres combinées pour compliquer et obscurcir leur tarification. Les prix sont obscurcis parce que les consommateurs ne comprennent pas toujours la relation entre le prix global et un prix pour chaque composante. Les différentes variétés d'offres combinées peuvent ainsi désorienter les consommateurs et les conduire à ne pas choisir les produits répondant le mieux à leurs besoins. Aux États-Unis, par exemple, les offres combinées comprennent généralement des services illimités locaux, interurbains et longue distance à un prix forfaitaire unique. En conséquence, les consommateurs peuvent avoir du mal à comparer ce prix unique à la somme des prix des composantes du fait que ces composantes (en particulier le service interurbain et longue distance), quand elles sont vendues isolément, sont habituellement tarifées à l'utilisation (et non à un prix forfaitaire). En outre, face à un énorme éventail d'offres compliquées émanant des différents opérateurs, les consommateurs sont enclins à rester chez l'opérateur auquel ils sont accoutumés, malgré les meilleures offres qu'ils pourraient éventuellement trouver ailleurs.

Enfin, les offres combinées peuvent forcer les consommateurs à acheter des éléments dont ils n'ont pas besoin ou qui ne correspondent pas aux caractéristiques qu'ils désirent. En effet, il n'est pas toujours possible (ou cela peut être trop compliqué) aux consommateurs de spécifier les services qu'ils souhaiteraient voir combinés dans leur offre.

Des enquêtes par questionnaire indiquent que les consommateurs ne sont que moyennement satisfaits de leurs contrats combinés. Dans une enquête australienne, 81 % des petites entreprises étaient mécontentes de leur offre combinée et la proportion était de 78 % parmi les clients résidentiels. Les consommateurs insatisfaits ayant des contrats combinés déclaraient qu'il était plus difficile de comparer les services proposés par les différents fournisseurs de services combinés que de comparer les services entre les fournisseurs fixes ou entre les fournisseurs mobiles. Par exemple, seulement 6 % des petites entreprises interrogées trouvaient qu'il était facile de comparer les offres combinées entre différents fournisseurs. (ACA, 2004a).

4. QU'OBSERVE-T-ON SUR LE COMPORTEMENT REEL DES CONSOMMATEURS DANS LES MARCHES DES TELECOMMUNICATIONS ?

Le comportement des consommateurs sur les marchés des télécommunications

L'activité en matière de changement de fournisseur est un indicateur important, montrant si le versant de la demande d'un marché est bien développé et si les consommateurs sont suffisamment autonomisés pour agir. La motivation pour agir, de la part du consommateur, dépend généralement de l'estimation qu'il porte sur les performances de son fournisseur actuel, et s'il pense ou non qu'il existe de meilleures solutions chez d'autres fournisseurs quant aux aspects du service qui lui importent. Si le marché apparaît au consommateur comme indifférencié et/ou si son fournisseur actuel lui semble le meilleur sur le marché eu égard aux critères qui lui importent, il n'attend aucun avantage d'un changement de fournisseur (Ofcom 2006b).

On notera toutefois que le changement de fournisseur n'est pas la seule mesure de la vivacité du versant de la demande et que changer de fournisseur n'est pas toujours dans l'intérêt du consommateur. La décision d'acquiescer de manière coordonnée des informations sur lesquelles reposera la décision de changer ou non est aussi importante. Si le consommateur est satisfait de son fournisseur actuel, changer ne représente pas nécessairement une amélioration. En outre, choisir un nouveau service n'implique pas nécessairement de changer de fournisseur.

Dans la présente section, on examine les éléments factuels que l'on possède sur le comportement des consommateurs et leur degré de satisfaction dans l'industrie des télécommunications ainsi que les facteurs influant sur ce comportement. En général, les enquêtes de satisfaction doivent être traitées avec une certaine précaution étant donné que les résultats peuvent fortement varier suivant la façon dont la question est formulée et dans quel contexte. Pour cette raison, il convient d'analyser les enquêtes de satisfaction des consommateurs parallèlement aux données sur les réclamations des consommateurs, quand on en possède, afin d'obtenir une image plus complète du marché.

Comportement des consommateurs sur le marché fixe

Royaume-Uni

D'après une étude de l'Ofcom au Royaume-Uni, bien que la majorité des consommateurs sur le marché fixe n'envisagent pas de changer de fournisseur, ils ont d'autres manières de « participer ». Cette étude distingue les quatre segments de « participation » suivants, qui sont communs aux marchés des télécommunications fixes, mobiles et Internet :

- Consommateurs inactifs (qui ne se sont pas du tout *engagés sur le marché dans le passé* sinon en ayant peut-être pensé à le faire et qui *s'intéressent peu au marché*).
- Consommateurs passifs (qui se sont *peut-être un peu engagés sur le marché dans le passé* et *s'intéressent un peu actuellement* au marché).
- Consommateurs intéressés (ceux qui se sont peu engagés dans le passé sont *plus enclins à suivre l'évolution du marché* et à *faire suivre d'actes leurs futures intentions*) ; et
- Consommateurs engagés (qui constituent *le groupe le plus actif* du point de vue de leur comportement passé, de l'intérêt qu'ils portent au marché et de leurs intentions futures en matière de changement).

Parmi les clients du marché fixe, un sur trois (34 %) a changé de fournisseur pour le service fixe résidentiel au cours des quatre années précédentes (y compris les décisions consistant à passer d'un seul fournisseur à plusieurs fournisseurs en séparant l'abonnement de ligne et la consommation téléphonique). Cependant, deux sur trois (66 %) n'ont pas changé de fournisseur au cours de cette période et la majorité (52 %) n'ont même pas envisagé de le faire. Qu'ils aient ou non changé de fournisseur au cours des quatre années précédentes, 34 % ont modifié leur service existant chez leur fournisseur du moment au cours de cette période. Dans une proportion similaire, ils déclarent garder un œil sur le marché : environ un tiers (36 %) déclarent être toujours à l'affût d'une meilleure offre et une proportion similaire (31 %) qu'ils s'efforcent de rester informés de ce qu'offrent les autres fournisseurs.

Facteurs influant sur la participation dans le marché fixe

D'après l'étude de l'Ofcom, 86 % des consommateurs sur le marché fixe au Royaume-Uni sont globalement satisfaits de leur fournisseur présent : près de la moitié (46 %) sont très satisfaits et une proportion similaire (40 %) sont assez satisfaits.

D'après les réponses des consommateurs aux enquêtes par questionnaire de l'Ofcom, le principal facteur dissuasif s'opposant à la recherche d'un autre fournisseur de services fixes est le risque de se trouver enfermé dans un contrat avec le nouveau fournisseur : deux tiers des consommateurs (67 %) déclarent que cette perspective est dissuasive. Le deuxième obstacle au changement de fournisseur – mentionné par 65 % des consommateurs – est l'hésitation à quitter un fournisseur qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance au profit d'un fournisseur mal connu. Sur le marché fixe, beaucoup de consommateurs ont le même fournisseur depuis de nombreuses années. Pour certains consommateurs, leur relation avec leur fournisseur de services fixes est perçue comme plus importante que l'éventualité d'obtenir une meilleure offre ailleurs. En raison de « l'effet de dotation » (facteur influant sur le comportement du consommateur, mis en lumière par l'économie comportementale, comme on l'a noté précédemment), ces consommateurs ne changeraient de fournisseur que s'ils avaient le sentiment que leur confiance a été gravement trahie, le changement de fournisseur prenant alors une valeur de « vengeance ». Au moins un consommateur sur deux sur le marché fixe (53 %) déclare éprouver un fort sentiment de fidélité à l'égard de son fournisseur présent (Ofcom 2006b).

Le processus du changement de fournisseur est lui-même susceptible de décourager environ la moitié des consommateurs interrogés : 56 % déclarent que la recherche d'un nouveau fournisseur représente trop de tracas, 52 % déclarent qu'il est difficile de faire des comparaisons entre les fournisseurs et 49 % qu'ils n'ont pas assez de temps pour examiner les options. Dans une proportion similaire (46 %), les consommateurs pensent qu'il existe un risque non négligeable que quelque chose tourne mal au cours du changement de fournisseur et qu'ils pourraient se retrouver privés de tout service. En outre, ils pensent en majorité (58 %) que l'avantage ne serait que de courte durée du fait que tous les fournisseurs ont tendance à s'imiter.

On n'a pas détecté de différence significative entre les catégories démographiques. Autrement dit, pour les consommateurs sur le marché fixe, les différences sont liées aux attitudes et au comportement et non aux caractéristiques démographiques.

En résumé, l'Ofcom conclut que sur le marché fixe, face à un marché (perçu comme, ou réellement) indifférencié, les consommateurs inactifs adoptent des stratégies de rétraction, montrant une aversion pour le risque, et conserveront ce qu'ils connaissent et en quoi ils ont confiance, même si ce n'est peut-être pas la meilleure option rationnelle. Il semble que cela concorde avec les thèses de l'économie comportementale. Les constatations de l'Ofcom laissent penser que les meilleures chances d'accroître la participation sur le marché fixe résident dans les efforts destinés à aider les consommateurs à surmonter leur inertie, en apaisant les craintes relatives aux risques potentiels du changement de service, ou en les informant sur les avantages tangibles d'un nouveau service par comparaison avec leur arrangement présent (Ofcom 2006b).

Suède

Les informations sur l'activité en matière de changement de fournisseur en Suède semblent globalement en accord avec ce que l'on observe au Royaume-Uni. En Suède, à la fin de 2005, un peu plus de 19 % du nombre total des abonnements au téléphone étaient fournis par un opérateur autre que Telia Sonera (l'opérateur historique), ce qui représente une augmentation de 17 % depuis le 31 décembre 2004 (Agence nationale des postes et télécommunications suédoise 2005).

Portugal

Au Portugal, à la fin de 2006, plus de 21 % du nombre total d'abonnements téléphoniques étaient fournis par un opérateur autre que Portugal Telecom (l'opérateur historique), ce qui représente une augmentation de près de 11 % depuis le 31 décembre 2005 (Anacom, 2006). Toutefois, l'activité en matière de changement de fournisseur sur le marché fixe au Portugal est aussi relativement faible. Comme l'indique le Tableau 5, environ deux tiers (64 %) des consommateurs interrogés dans le cadre d'une étude de l'Anacom (l'autorité de régulation) sont satisfaits des prix appliqués par leur fournisseur de réseau fixe. Ce degré de satisfaction concernant un aspect clé du service est évidemment de nature à réduire la propension au changement de fournisseur.

Tableau 5. Degré de satisfaction à l'égard des prix sur le marché fixe au Portugal

Très satisfait	5.8 %
Satisfait	58.2 %
Insatisfait	29.5 %
Très insatisfait	4.1 %
N.a.	2.5 %

Source : Anacom, "Electronic Communications Consumer Survey, February 2006 – Key Findings", mai 2006.

Comportement des consommateurs/changement de fournisseur sur le marché des télécommunications mobiles

Royaume-Uni

D'après l'Ofcom, plus d'un tiers (36 %) des consommateurs sur le marché des télécommunications mobiles au Royaume-Uni ont changé de fournisseur de réseau de téléphonie mobile au cours des quatre années précédentes. Ce chiffre monte à 52 % pour ceux qui ont un contrat annuel et tombe à 29 % pour ceux qui ont choisi le système prépayé. Cependant, deux sur trois (66 %) n'ont pas changé de fournisseur au cours de cette période et la majorité (53 %) n'ont même pas envisagé de le faire. Même parmi les 7 % qui ont envisagé de changer, tous n'ont pas commencé à chercher activement une autre offre.

L'Ofcom remarque que, bien que la majorité des consommateurs sur le marché de la téléphonie mobile n'aient pas envisagé de changer de fournisseur, ils ont d'autres façons de « participer ». Ils sont 32 % à avoir modifié leur service chez leur fournisseur du moment au cours de la période considérée. Les consommateurs sont beaucoup plus nombreux à avoir changé de tarif ou d'offre (31 %) qu'à avoir demandé à leur fournisseur de s'aligner sur une meilleure offre qu'ils ont vue ailleurs (8 %), mais les utilisateurs de la téléphonie mobile semblent avoir conscience de leur potentiel de négociation. Parmi les consommateurs ayant souscrit un contrat, 62 % ont changé de tarif ou d'offre et 16 % ont essayé de renégocier leur offre. Environ un tiers de l'ensemble des consommateurs ont déclaré garder un œil sur le marché de la téléphonie mobile ; 32 % ont déclaré être toujours à l'affût d'une meilleure offre et 28 % ont déclaré qu'ils s'efforcent de rester informés de ce qu'offrent les autres fournisseurs.

L'étude de l'Ofcom montre qu'au Royaume-Uni les consommateurs « engagés » sont majoritairement des hommes et relativement jeunes (adoptants précoces) et les « inactifs » sont généralement des consommateurs plus âgés ayant choisi le système du prépaiement (qui en général dépensent moins). Toutefois, l'Ofcom conclut que le degré d'engagement du consommateur sur le marché s'explique mieux par des différences d'attitudes et de comportement que par des différences démographiques.

Facteurs influant sur la participation

Dans les études de l'Ofcom, les prix et l'intérêt à l'égard de la technologie se distinguent clairement comme des facteurs motivant la participation des consommateurs. La majorité (au moins 85 %) des consommateurs sur ce marché déclarent que le faible coût de leur service et leur satisfaction globale par rapport à ce coût sont pour eux des éléments très importants. Les consommateurs classés comme « intéressés » ou « engagés » sont nettement plus nombreux à faire cette déclaration (respectivement 97 % et 98 %). Concernant la technologie, la majorité (88 %) des clients de la téléphonie mobile « engagés » sont prêts à consacrer du temps à examiner toutes les options pour s'assurer qu'ils ont celle qui leur convient le mieux (contre 42 % chez les consommateurs inactifs) et ils sont nettement plus souvent des adoptants précoces (respectivement 37 % et 8 %).

Concernant les raisons données pour ne pas changer de fournisseur, plus de la moitié des consommateurs interrogés (54 %) disent qu'ils sont globalement très satisfaits de leur fournisseur présent et un autre tiers (36 %) qu'ils sont assez satisfaits. Les consommateurs qui ont choisi le postpaiement ou le prépaiement montrent un égal degré de satisfaction à l'égard de leur fournisseur de réseau présent.

Cette étude met aussi en lumière divers obstacles opératoires ou psychologiques ressentis par les clients des télécommunications mobiles (voir Tableau 6). Le facteur dissuasif le plus important contre la recherche d'un autre fournisseur de réseau mobile est le risque de se trouver enfermé dans un contrat avec une nouvelle compagnie : environ deux tiers des consommateurs (68 %) déclarent que c'est de nature à les dissuader.

Reflétant un sentiment similaire, le deuxième facteur dissuasif le plus important contre la recherche d'un autre fournisseur est l'hésitation à quitter un fournisseur qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance au profit d'un fournisseur mal connu, ce qui est un problème pour 64 % des consommateurs. Cela est lié à la valeur que les consommateurs attribuent à leur relation avec leur fournisseur de réseau de téléphonie mobile. Plus d'un sur deux (55 %) déclare éprouver un fort sentiment de fidélité à l'égard de son fournisseur de réseau présent. C'est particulièrement le cas pour les consommateurs inactifs dont 39 % sont plutôt du type « relationnel » (préférant utiliser les marques inspirant la confiance, qu'ils connaissent ou qui leur sont recommandées) et seulement 14 % plutôt du type « transactionnel » (prêts à envisager des marques mal connues si elles présentent une offre avantageuse). Cette manifestation de « l'effet de dotation » et de la crainte « irrationnelle » de changer de fournisseur concorde avec les thèses de l'économie comportementale.

Il est aussi apparu que le manque d'assurance, les heuristiques et la surcharge d'information jouent un rôle relativement important dans la décision chez les consommateurs inactifs : 48 % pensent qu'ils n'en savent pas assez pour faire le bon choix et 42 % expriment la crainte de « paraître stupide aux yeux des vendeurs » ; 44 % sont prêts à accepter une « assez bonne » solution plutôt que d'étudier toutes les options pour trouver la « meilleure » (17 %).

Tableau 6. Obstacles ressentis à la recherche d'un nouveau fournisseur de téléphonie mobile et/ou au changement de fournisseur au Royaume-Uni

Réponse à la question (avec choix dans une liste de raisons) : « Je n'ai pas changé de fournisseur de téléphonie mobile parce que... » :					
Raison	D'accord %	Fortement d'accord %	Total des deux précédents %	Post-paiement %	Pré-paiement %
Je ne veux pas me retrouver enfermé dans un contrat avec un nouveau fournisseur	47	21	68	47	52
J'hésite à quitter un fournisseur de confiance pour un fournisseur que je ne connais pas	47	17	64	52	59
Fort sentiment de fidélité à l'égard du fournisseur présent	36	19	55	Pas de différence	
La recherche d'un nouveau fournisseur représente trop de tracas	41	12	53	41	49
L'avantage n'est que de courte durée car les fournisseurs s'imitent les uns les autres	43	9	52	Pas de différence	
Difficile de faire des comparaisons entre les fournisseurs	38	9	47	35	53
Pas le temps d'étudier les options	38	9	47	34	54
Je ne veux pas perdre l'offre/produit actuel	32	10	42	Pas de différence	
Grand risque que quelque chose tourne mal au cours du changement	30	7	37	Pas de différence	
Je n'en sais pas assez pour faire le bon choix	28	9	37	27	42
Je vais paraître stupide/dépassé aux yeux des vendeurs	21	12	33	24	37
Pas de différence de coût entre les fournisseurs	28	4	32	27	33
Pas de différence de qualité entre les fournisseurs	26	3	29	23	32
Je ne sais pas où trouver des informations fiables sur les options	21	5	26	Pas de différence	

Note : Base : Tous les clients des services mobiles (500). Les pourcentages représentent la part de l'ensemble de l'échantillon.

Source : Ofcom, 2006b.

Sur ce marché, les consommateurs ayant un contrat peuvent aussi être liés à leur fournisseur du fait qu'ils ont négocié ou qu'on leur a accordé une offre spéciale : deux consommateurs sur cinq (42 %) craignent de perdre le produit ou l'offre dont ils disposent actuellement. Des pénalités de résiliation anticipée peuvent aussi s'appliquer.

La recherche d'un nouveau fournisseur est en elle-même de nature à décourager environ la moitié des consommateurs interrogés : 53 % déclarent que la recherche d'un nouveau fournisseur représente trop de tracas, 47 % déclarent qu'il est difficile de faire des comparaisons entre les fournisseurs et 47 % qu'ils n'ont pas le temps d'étudier les options. En outre, la majorité (52 %) pensent que l'avantage n'est que de courte durée parce que tous les fournisseurs s'imitent les uns les autres. Comme l'indique le Tableau 6, c'est particulièrement le cas parmi les consommateurs ayant opté pour le prépaiement, qui, plus que les consommateurs ayant un contrat, voient des obstacles à la recherche d'un nouveau fournisseur : 82 % des

utilisateurs ayant opté pour le prépaiement déclarent qu'ils ne veulent pas se retrouver enfermés dans un contrat avec un nouveau fournisseur. Ils sont aussi nettement plus nombreux à considérer la recherche d'un nouveau fournisseur de réseau comme un processus pénible, à l'égard duquel ils montrent moins d'intérêt et de confiance que les utilisateurs ayant un contrat.

En résumé, l'Ofcom conclut de ces observations que, sur le marché des télécommunications mobiles au Royaume-Uni, face à la complexité et au manque de différenciation (ressenti ou réel), les consommateurs inactifs conserveront ce qu'ils connaissent et en quoi ils ont confiance même si ce n'est peut-être pas la « meilleure option ». Selon l'Ofcom, les meilleures chances d'accroître la participation sur le marché de la téléphonie mobile résident dans les efforts tendant à agir sur ces facteurs clés, par exemple en informant les consommateurs sur les avantages tangibles d'un nouveau service par comparaison avec leur arrangement présent, en facilitant le processus du changement de fournisseur ou en aidant les consommateurs à surmonter leur inertie.

Portugal

Au Portugal, le Tableau 7 montre que parmi les consommateurs clients des télécommunications mobiles interrogés dans une enquête réalisée pour l'Anacom, environ 19 % ont changé de fournisseur. Parmi eux, environ un tiers ont changé parce que « la plupart de mes correspondants sont des clients du nouvel opérateur » et qu'on peut supposer qu'il y a avantage à être sur le même réseau (par exemple, couverture du réseau et/ou appels à prix réduits ou gratuits vers les clients du même réseau). Parmi les consommateurs qui ont changé de fournisseur, un autre tiers l'ont fait parce qu'ils étaient « mécontents des prix » de leur ancien opérateur ; 13.7 % l'ont fait parce qu'ils étaient mécontents de la qualité de service de leur ancien opérateur et 8.6 % à cause d'une offre du nouvel opérateur.

Sur les 80.7 % qui n'ont jamais changé d'opérateur, 66 % sont satisfaits de leur opérateur et 31.2 % expliquent que « la plupart de mes correspondants sont clients de mon opérateur actuel ». Seulement 10 % environ des consommateurs semblent s'intéresser principalement au prix parmi les motivations d'un changement de fournisseur éventuel et moins encore (environ 4 %) à la qualité de service.

Tableau 7. Changer d'opérateur de télécommunications mobiles au Portugal

A déjà changé d'opérateur	19.3 %
La plupart de mes correspondants sont clients du nouvel opérateur	34.6 %
Mécontent des prix	33.3 %
Mécontent de la qualité de service	13.7 %
Offre du nouvel opérateur	8.6 %
Autre raison	20.6 %
N'a jamais changé d'opérateur	80.7 %
Satisfait de l'opérateur actuel	66.2 %
La plupart de mes correspondants sont clients de mon opérateur actuel	31.2 %
Offre les meilleurs prix	6.6 %
Le changement est trop compliqué / inertie	3.2 %
Décision d'une autre personne	2.8 %
Couverture du réseau plus large / meilleure	0.8 %
Garder le même numéro	0.4 %
Autre raison	4.0 %
Ne sait pas / ne répond pas	2.3 %

Source : Anacom 2006.

Australie

Les résultats d'une enquête par questionnaire réalisée en Australie pour l'ACMA (l'autorité de régulation des télécommunications), résumés dans le Tableau 8, donnent des informations supplémentaires sur le degré de satisfaction des consommateurs.

Tableau 8. Satisfaction des consommateurs à l'égard des services de télécommunications en Australie, 2004 à 2006

Question : « Au cours des 12 derniers mois, dans quelle mesure chacun des fournisseurs suivants a-t-il répondu à vos attentes globales ? » (« pas de réponse » et « non concerné » non comptés)								
	A dépassé mes attentes		A répondu la plupart du temps à mes attentes		A quelquefois répondu à mes attentes		A rarement répondu à mes attentes	
	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006
Compagnie de téléphonie locale	7.8 %	8.2 %	73.9 %	73.3 %	13.3 %	13.5 %	5.0 %	4.9 %
Compagnie de téléphonie longue distance	7.0 %	7.5 %	75.4 %	74.7 %	12.9 %	13.2 %	4.7 %	4.6 %
Compagnie de téléphonie internationale	7.4 %	7.1 %	73.5 %	74.3 %	13.7 %	13.4 %	5.5 %	5.3 %
Fournisseur de services de téléphonie mobile	9.4 %	9.9 %	72.5 %	72.1 %	13.1 %	13.4 %	5.0 %	4.6 %
Fournisseur d'accès Internet	10.2 %	11.2 %	68.6 %	68.9 %	15.6 %	15.3 %	5.5 %	4.6 %

Source : Roy Morgan Research, enquête par questionnaire auprès d'environ 23 000 personnes âgées de 14 ans ou plus, citée dans ACMA 2006.

Pour la période de juillet 2005 à juin 2006, la proportion des consommateurs satisfaits (« A dépassé mes attentes » ou « A répondu la plupart du temps à mes attentes ») est supérieure à 80 % pour les fournisseurs de télécommunications mobiles ainsi que pour les services fixes et l'Internet. Les compagnies de téléphonie fixe longue distance (STD) ont la plus forte proportion de consommateurs satisfaits (82.2 %). Les fournisseurs d'accès Internet sont ceux qui ont le plus dépassé les attentes (11.2 %).

L'expression par les consommateurs de la « probabilité » qu'ils changent de fournisseur de service constitue une autre mesure du mécontentement des consommateurs à l'égard de leur fournisseur présent. L'enquête australienne donne aussi quelques informations à cet égard, résumées dans le Tableau 9. La proportion des consommateurs exprimant une probabilité forte ou assez forte de changer de fournisseur de service est d'environ 13.5 % pour la téléphonie fixe, 14 % pour les télécommunications mobiles et 16.5 % pour l'Internet, durant la période de juillet 2005 à juin 2006. Les autres consommateurs disent qu'il est « improbable » ou « ni probable, ni improbable » qu'ils changent de fournisseur.

Tableau 9. Probabilité de changer de fournisseur exprimée par les consommateurs en Australie, 2004-2006

Question : « Quelle serait la probabilité que vous changiez de compagnie, si vous étiez en mesure d'acheter ce service à une autre compagnie ? » (« pas de réponse » et « non concerné » non comptés)						
	Très ou assez probable		Ni probable ni improbable		Très ou assez improbable	
	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006	Juillet 2004-juin 2005	Juillet 2005-juin 2006
Compagnie de téléphonie locale	13.5 %	13.2 %	29.2 %	27.9 %	57.3 %	58.8 %
Compagnie de téléphonie longue distance	13.0 %	12.8 %	29.8 %	28.3 %	57.2 %	58.9 %
Compagnie de téléphonie internationale	11.8 %	11.5 %	30.7 %	29.1 %	57.5 %	59.5 %
Fournisseur de services de téléphonie mobile	14.5 %	13.9 %	29.2 %	28.2 %	56.4 %	57.9 %
Fournisseur d'accès Internet	16.8 %	16.5 %	30.6 %	28.3 %	52.5 %	55.2 %

Source : Roy Morgan Research, enquête par questionnaire auprès d'environ 23 000 personnes âgées de 14 ans ou plus, citée dans ACMA (Australian Communications and Media Authority), 2006.

États-Unis

Aux États-Unis, d'après un rapport reposant sur les réponses à une enquête par questionnaire réalisée en 2005 auprès de 1 000 ménages, 36 % répondent que les frais de résiliation anticipée (entre USD 150 et USD 240 comme l'indique le Tableau 10) les dissuadent de changer de fournisseur (CALPIRG Education Fund, 2005).

Tableau 10. Frais de résiliation anticipée chez les principaux fournisseurs de télécommunications mobiles aux États-Unis, juillet 2005

Compagnie	Frais de résiliation anticipée
Cingular	150 USD
Nextel	200 USD
Sprint	150 USD
T-Mobile	200 USD
Verizon	175 USD

Note : Ces opérateurs détiennent environ 80 % du marché des télécommunications mobile aux États-Unis.

Source : CALPIRG Education Fund, 2005.

Quatre-vingt-neuf pour cent des consommateurs clients des télécommunications mobiles considèrent que les frais de résiliation anticipée sont conçus pour empêcher les consommateurs de changer de fournisseur. Ils contestent que les frais de résiliation soient un élément nécessaire de la structure tarifaire comme l'affirment les opérateurs de télécommunications mobiles (pour leur permettre de recouvrer les coûts des téléphones subventionnés, les dotations en appels gratuits, etc.).

Aux États-Unis, la FCC conduit des campagnes éducatives auprès des consommateurs pour leur faire connaître les options dont ils disposent sur le marché de la téléphonie, notamment la possibilité de changer de fournisseur au profit d'opérateurs susceptibles de leur apporter un meilleur service. La FCC offre aux consommateurs des fiches d'information qui expliquent les problèmes courants de facturation, répondent aux questions techniques de base et indiquent ce que les consommateurs devraient attendre de leur

opérateur. En outre, la FCC a un important centre de communication avec le public par téléphone ou par courrier électronique qui reçoit chaque trimestre des milliers de plaintes. Au troisième trimestre 2006, les plaintes les plus courantes pour la téléphonie fixe concernaient les appels téléphoniques et télécopies importuns et, pour la téléphonie mobile, la facturation. Sur la base des plaintes ainsi recueillies, la FCC peut agir contre les titulaires de licence. Il existe aussi divers sites Internet à but lucratif qui aident les consommateurs à faire leur choix parmi les différentes offres tarifaires, comme www.letstalk.com ou www.myrateplan.com. Enfin, il existe des organisations tierces qui produisent des rapports sur la qualité de service comme J.D. Powers & Associates ou Consumer Reports.

Comportement des consommateurs sur le marché de l'Internet

Royaume-Uni

D'après l'étude de l'Ofcom, les consommateurs ont une moindre connaissance des fournisseurs substitutifs sur le marché de l'Internet : environ 20 % des consommateurs sur le marché de l'Internet au Royaume-Uni sont incapables de nommer spontanément un quelconque FAI (fournisseur d'accès Internet) bas débit ou haut débit dans leur voisinage. La moitié des consommateurs sur le marché de l'Internet peuvent nommer spontanément au moins deux fournisseurs bas débit et ce pourcentage monte à 74 % quand on leur rappelle des noms de fournisseur (Ofcom 2006b).

Un peu plus d'un quart (28 %) des consommateurs britanniques ont un jour changé de FAI – 18 % ont changé de fournisseur il y a plus de 12 mois et 9 % plus récemment. Ces pourcentages sont plus bas que pour les services fixes ou mobiles, peut-être parce que les services Internet/haut débit sont à un stade de développement moins avancé. Un peu plus du quart (28 %) des consommateurs sur le marché de l'Internet interrogés ont changé de fournisseur pour leur connexion Internet domestique au cours des quatre années précédentes. Trois quarts (72 %) n'ont pas changé de fournisseur durant cette période et la majorité d'entre eux (46 % du total) n'ont même pas envisagé de le faire. Même parmi les 13 % qui ont envisagé de changer, tous n'ont pas commencé à chercher activement une autre offre.

D'après l'Ofcom, qu'ils aient ou non changé de FAI au cours des quatre années précédentes, presque trois sur quatre (72 %) ont modifié leur service existant chez leur fournisseur du moment au cours de cette période. Il s'agit principalement d'un changement de type de connexion (62 % des consommateurs) et/ou d'un changement de tarif, y compris le passage à une vitesse de connexion supérieure (53 % des consommateurs). Peu d'entre eux (10 %) ont renégocié leur offre (c'est-à-dire, ont demandé à leur FAI de s'aligner sur une meilleure offre qu'ils ont vue ailleurs). Ainsi, même si d'après cette étude beaucoup de consommateurs sur le marché de l'Internet n'ont pas envisagé de changer de FAI, la concurrence leur a donné d'autres manières de « participer ».

Par comparaison avec les utilisateurs du haut débit, les utilisateurs bas débit sont nettement moins enclins à modifier leur offre existante : 24 % ont changé de type de connexion et 25 % ont changé de tarif ou de produit.

Facteurs influant sur la participation

D'après l'étude de l'Ofcom, les principaux facteurs dissuasifs s'opposant à une participation active sont : le risque de se trouver enfermé dans un contrat avec le nouveau fournisseur (68 % des consommateurs) ; l'hésitation à quitter un fournisseur qu'ils connaissent et en qui ils ont confiance au profit d'un fournisseur mal connu (63 % des consommateurs) ; et la pénibilité supposée de la recherche d'un nouveau fournisseur, notamment la difficulté de faire des comparaisons entre les FAI (44 %) et le manque de temps pour examiner toutes les options (40 %). Les principales motivations de la participation sont l'intérêt à l'égard de la technologie et la recherche d'un faible coût et/ou l'inclination à envisager des

marques mal connues si elles présentent une offre intéressante. On notera qu'il y a peu de différences démographiques entre les quatre segments de la « participation », ce qui indique que la participation dépend plus des attitudes et du comportement que des caractéristiques démographiques.

Ces observations laissent penser que face à la complexité (ressentie ou réelle), les consommateurs inactifs adoptent des stratégies de rétraction, montrant une aversion pour le risque, et conserveront ce qu'ils connaissent et en quoi ils ont confiance, même si ce n'est peut-être pas la meilleure option. Cela concorde avec l'argument de l'économie comportementale suivant lequel « l'effet de dotation » influence les décisions en faveur du fournisseur présent.

5. IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES ET LES REGLEMENTATIONS EN MATIERE DE CONSOMMATION

Principes de base pour les politiques et les réglementations

Un certain nombre de principes destinés à guider l'élaboration des politiques et la réglementation sont de plus en plus couramment acceptés dans les pays de l'OCDE. Un de ces principes est que l'intervention devrait se limiter au minimum nécessaire, et ne se justifie que si le marché ne répond pas (par des mesures d'autorégulation, par exemple²⁰) ou n'est pas susceptible de répondre de façon adéquate et dans un délai convenable au problème. En outre, l'intervention n'est peut-être pas justifiée si les consommateurs ont connaissance du risque, qu'ils peuvent y répondre assez facilement et à faible coût mais qu'ils ne le font pas, étant donné que cela semble indiquer que les consommateurs considèrent le dommage comme négligeable. Un autre principe énonce que, même s'il est peu probable que le marché résolve ou atténue le problème, l'intervention ne se justifie que si les avantages attendus dépassent sensiblement les coûts de l'intervention.

Ces principes concordent avec ceux adoptés dans le rapport de l'OCDE intitulé « Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation », qui préconise de soumettre à un examen les réglementations nouvelles ou existantes au regard de leurs effets sur la concurrence et l'efficacité (OCDE, 2005).

Certaines autorités en exercice appliquent ces principes quand elles envisagent des mesures de protection des consommateurs. Par exemple, l'Australian Communications and Media Authority aborde la réglementation conformément à ces principes (ACMA 2006) : « Une difficulté persistante pour les consommateurs est d'analyser les différences de fond entre les produits et les offres tarifaires apparemment similaires proposés par les fournisseurs. Toutefois, avant que le gouvernement ou l'autorité de régulation décide d'intervenir dans l'intérêt des consommateurs, il convient de considérer la fréquence et le degré d'imperfection de l'information, les conséquences pour la concurrence et si l'intervention des pouvoirs publics est susceptible de corriger la situation mieux ou plus rapidement que le marché et si les avantages de l'intervention l'emportent sur ses coûts ».

Cependant, il est souvent difficile de calculer les coûts et les avantages afin d'apprécier le résultat net. La difficulté est encore plus grande si certains consommateurs sont gagnants quand d'autres sont perdants. Dans ce cas, pour évaluer à quel point ce résultat net est souhaitable, il peut être nécessaire d'appliquer une « pondération distributionnelle ». Toutefois, la prédiction et l'évaluation/pondération de ces effets distributionnels et de leurs impacts est une tâche notoirement difficile et litigieuse.

Une approche plus prudente consiste peut-être à adopter le principe de ne nuire à personne en matière de réglementation : une réglementation serait acceptable si elle aide les non informés ou non disciplinés sans imposer de coûts aux autres, plus avertis et plus disciplinés. Les interventions ne satisfaisant pas à ce critère devraient alors être justifiées par des arguments de poids. Dans la réalité, les cas où il n'y a pas de

perdants sont sans doute peu nombreux. Par exemple, dans le cas où une telle réglementation dénoue des subventions croisées, ceux qui bénéficiaient de ces subventions sont perdants. Les interventions qui impliquent certaines pertes pour des consommateurs particuliers devraient être évaluées selon des critères coûts-avantages généraux de manière à évaluer les coûts pour les perdants en comparaison des avantages pour les gagnants (OCDE, 2006).

Une autre justification de l'intervention destinée à protéger les personnes peu informées ou peu averties est le « paternalisme économique ». Ce genre d'intervention est approprié non seulement en cas de défaillances résultant de biais comportementaux mais aussi plus généralement résultant de déficiences de l'information (Camerer *et al.*, 2003).

Un apport important de l'économie comportementale est l'idée que souvent seules certaines catégories de consommateurs (ou tous les consommateurs mais seulement dans des circonstances particulières) risquent d'être touchés. Cela met en lumière une considération importante dans l'action des pouvoirs publics : savoir si des initiatives destinées à protéger des catégories particulières de consommateurs (comme les consommateurs non disciplinés ou non avertis) peuvent imposer aux consommateurs non vulnérables des coûts tels que le bien-être total s'en trouve réduit. Pour éviter cela, on peut recourir à une analyse coûts-avantages pour évaluer les différentes initiatives publiques possibles. Une initiative susceptible de protéger la catégorie de consommateurs vulnérable génère-t-elle des avantages suffisants pour plus que compenser les coûts probables que subiront d'autres catégories sociales ? Dans l'affirmative, l'intervention peut-être raisonnable. Bien entendu, d'autres considérations peuvent jouer, qui auront une incidence sur la décision d'intervenir sur un marché (par exemple l'étendue ou l'ampleur du préjudice) et sur le fait de savoir si la décision est raisonnable (OCDE 2006).

Dans la présente section, on considère un certain nombre de questions spécifiques pour l'action des pouvoirs publics, que l'examen du marché réalisé dans les sections précédentes a mises en lumière. Le cas échéant, il en ressort certaines dispositions que les autorités de régulation et l'industrie pourraient prendre pour y répondre. Bien que ces questions et les recommandations correspondantes soient organisées en différentes catégories, on notera que beaucoup de ces catégories se chevauchent. Ainsi, par exemple, on aborde la question du changement de fournisseur dans une des catégories mais elle est aussi liée à d'autres questions comme la sensibilisation, l'obligation d'informer, les clauses des contrats et les traits comportementaux, traitées dans d'autres catégories.

Politiques et réglementations visant les dommages au consommateur résultant d'une information imparfaite

Faire mieux connaître les fournisseurs substitutifs

La majorité des consommateurs semblent connaître les fournisseurs substitutifs de services de communications. Dans les domaines où la connaissance et la compréhension sont moindres, on s'attend à ce qu'une concurrence croissante conduise naturellement à mieux les faire connaître. Néanmoins, quand le marché n'agit pas ou qu'il est peu probable qu'il agisse, il appartient clairement aux autorités de promouvoir la participation des consommateurs en les sensibilisant à l'existence de différents services et aux avantages tangibles qu'ils peuvent en retirer. Il peut être nécessaire d'examiner comment on peut adapter ce genre de campagnes éducatives, aussi bien dans leur message que dans le moyen de communication (prospectus, ligne d'assistance téléphonique ou site Internet) à différentes catégories de consommateurs pour leur apporter les conseils pratiques permettant de trouver rapidement l'offre de télécommunications la plus appropriée ou la moins chère.

En outre, des dispositions pourraient être prises pour rendre plus aisées les comparaisons entre fournisseurs, réduisant ainsi les coûts de recherche des consommateurs et facilitant le processus de

changement de fournisseur. Par exemple, les autorités de régulation pourraient travailler avec les opérateurs de réseaux fixes et mobiles pour élaborer et publier un ensemble d'indicateurs comparables concernant la qualité de service. Une surveillance de la qualité de service des fournisseurs de télécommunications mobiles et la mise à disposition de cette information pourraient aussi aider les consommateurs à comparer la force du signal, les interruptions d'appel et les zones non couvertes entre les fournisseurs. En outre, les autorités de régulation pourraient encourager des tierces parties comme les organisations de consommateurs à fournir des moyens de comparaison des prix et du service, par le biais de la radio, de lignes d'assistance téléphonique, de sites Internet, etc.

Réglementation des obligations d'information

On considère habituellement comme souhaitable d'augmenter l'information. C'est pourquoi il convient peut-être d'abord de rappeler que, comme remède aux défaillances du marché, les obligations d'information peuvent avoir leurs limites. Le point de vue « comportemental » sur la demande nous avertit que, si les consommateurs ont des capacités cognitives limitées, soit en général soit dans une situation particulière, l'ajout d'informations supplémentaires peut conduire à une surcharge d'information et ainsi à une détérioration de la décision. L'excès d'information peut désorienter les consommateurs (comme on le voit dans le cas des offres tarifaires de la téléphonie mobile et de l'Internet) et cela peut aussi dissuader les compagnies de fournir des informations utiles dans leur publicité. Dans ce cas, il ne faut pas *plus d'information* mais une information meilleure (et peut-être moins d'information) sous une forme structurée facilement compréhensible (Gans 2006b). Une analyse rigoureuse des coûts et avantages associés aux différentes solutions possibles est préalablement nécessaire pour justifier toute action publique. Si possible, cette analyse devrait avoir une base empirique (OCDE 2007).

Généralement, une obligation d'information vise à améliorer les renseignements à destination des acheteurs peu avertis, plus qu'à destination des consommateurs éclairés qui possèdent peut-être déjà les informations nécessaires et qui sont capables de les traiter. Toutefois, le cas inverse peut aussi avoir lieu, où ce sont les consommateurs avertis (et cognitivement capables) qui peuvent tirer le meilleur parti des informations obligatoires. Par exemple, l'obligation de fournir des informations sur les vitesses de téléchargement et les limitations de volume dans le haut débit peut être beaucoup plus utile aux consommateurs qui ont au moins une connaissance de base des aspects techniques de la capacité du haut débit (par exemple, les bits par seconde).

Ces différences dans l'incidence des effets bénéfiques découlant d'une obligation d'information impliquent aussi que ses coûts éventuels peuvent avoir tendance à peser de manière différenciée. Certains consommateurs peuvent recevoir des informations qu'ils ne sont pas capables d'utiliser, certains peuvent recevoir des informations dont ils n'ont pas besoin et d'autres seront surchargés d'informations, mais tous devront payer les coûts de respect des obligations et les coûts annexes (OCDE 2006).

Cette remarque de précaution mise à part, il existe beaucoup de situations où il est nécessaire et approprié de rendre l'information obligatoire. Même sur les marchés concurrentiels, des fournisseurs peuvent être en position de force vis-à-vis des consommateurs si ceux-ci ne sont pas bien informés sur les produits, les conditions de l'offre et/ou les offres substitutives et se sentent incapables ou peu motivés à migrer entre ces différentes solutions. En accroissant la quantité et la qualité de l'information fournie aux consommateurs, par exemple en instaurant des obligations d'information ou une certification par des tiers, on peut sans doute promouvoir une participation plus active sur le marché et des décisions plus avisées. Ces obligations responsabilisent aussi les fournisseurs, en particulier dans les cas où le non-respect des exigences entraîne une action exécutoire.

Au Royaume-Uni, sur les trois marchés de télécommunications (fixe, mobile et Internet), les personnes interrogées dans les enquêtes par questionnaire mentionnent que le fait qu'ils puissent avoir des

informations permettant de calculer le fournisseur le moins cher en fonction de leur profil d'utilisation est un facteur important pour qu'ils envisagent de changer de fournisseur (Ofcom 2006b). Les obligations d'information peuvent revêtir diverses formes. Au Royaume-Uni, les sites Internet des fournisseurs de services fixes sont la source d'information la plus fréquente (42 %), suivis par les recommandations d'amis/parents et les documents promotionnels/brochures, chacune de ces deux sources ayant été utilisée par environ un tiers des consommateurs qui ont changé de fournisseur (Ofcom 2006b). Parmi toutes les sources d'information consultées, les recommandations de bouche à oreille sont considérées comme la source la plus fiable (28 %) et aussi la plus facile à comprendre (22 %). Les sites Internet des fournisseurs sont considérés comme les sources les plus informatives (24 % des consommateurs qui ont changé de fournisseur sont de cet avis).

Pour remédier aux défauts d'information, l'autorité de régulation peut envisager de fournir elle-même l'information manquante, ou d'encourager l'industrie à fournir l'information nécessaire ou, le cas échéant, d'obliger l'industrie à révéler ces informations. En raison de l'asymétrie de l'information, l'autorité de régulation devra s'assurer la coopération du secteur réglementé et, dans une certaine mesure, devra aussi s'appuyer sur l'autorégulation et la co-régulation.

Contrats et documents publicitaires

Il convient de porter une attention particulière à la garantie de l'exactitude de l'information dans les phases précontractuelles et à la clarté de la formulation des contrats eux-mêmes. Les autorités de régulation pourraient imposer à tous les opérateurs de télécommunications mobiles l'utilisation de contrats et de documents de marketing énonçant clairement les termes du contrat sous une forme normalisée et facile à lire²¹. Les obligations d'information pourraient inclure :

- i) L'information sur les prix : prix de base mensuel, prix à la minute pour les minutes non incluses dans l'offre de base, méthode de calcul des minutes facturées, pénalités de retard de paiement et autres frais d'utilisation.
- ii) Détails de l'offre : par exemple, week-end/journée, nuit/week-end, longue distance, itinérance, appels entrants, assistance-annuaire.
- iii) Frais de résiliation et de mise en service, ainsi que les dates d'échéance de l'offre d'essai et du contrat.
- iv) Impôts et surtaxes.

Facturation

Les questions touchant à la facturation des télécommunications sont souvent pour les consommateurs une source de trouble devant laquelle ils peuvent se trouver désespérés. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont pris des dispositions à cet égard et ont établi des règles à l'intention des fournisseurs de services concernant l'information de facturation. Par exemple, la Federal Communications Commission (FCC) a publié en 1999 une Ordonnance pour la loyauté de la facturation (*Truth-in-Billing Order*) pour répondre aux préoccupations grandissantes concernant la facturation et le nombre croissant d'entités qui essaient d'exploiter la confusion des consommateurs dans ce domaine. Les principes de loyauté de la facturation qui ont été établis s'appliquent à tous les opérateurs, y compris les opérateurs mobiles, et exigent de manière générale : *i*) que les factures de téléphone des consommateurs soient clairement organisées, qu'elles identifient clairement le fournisseur de service et indiquent visiblement les nouveaux fournisseurs éventuels ; *ii*) que les factures contiennent des descriptions complètes et non trompeuses des éléments facturés ; et *iii*) que les factures présentent clairement et visiblement toutes les informations dont le consommateur peut avoir besoin pour demander des éclaircissements sur sa facture ou contester les sommes demandées.

Les autorités de régulation devraient promouvoir ce genre de dispositions pour la loyauté de la facturation, quand elles n'existent pas déjà ou que d'autres mesures n'ont pas été mises en place. S'agissant des factures de télécommunications mobiles, les frais associés à l'itinérance qui sont complexes et difficiles à comprendre pour les consommateurs devraient être clairement détaillés sur la facture avec la date et le lieu de l'appel.

Informier les consommateurs sur leurs droits

Un élément important de l'autonomisation des consommateurs consiste à faire connaître aux consommateurs les droits dont ils jouissent sur le marché des télécommunications et la façon de les exercer. Au Canada, par exemple, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), organisme fédéral chargé de réguler le service téléphonique, a publié une déclaration des droits des consommateurs pour les aider à prendre des décisions éclairées et leur permettre de bénéficier de marchés concurrentiels²². Aux termes de cette décision, les opérateurs de télécommunications locales historiques sont tenus de diffuser régulièrement auprès des consommateurs la version la plus récente de la déclaration de leurs droits par différents moyens de communication. De même, aux États-Unis, la Californian Public Utilities Commission se propose d'élaborer un ensemble complet de documents d'éducation des consommateurs sur les questions relatives à leurs droits²³. Ces initiatives illustrent utilement le type d'approche que d'autres autorités de régulation pourraient adopter pour faire en sorte que les consommateurs aient connaissance de leurs droits vis-à-vis des fournisseurs de services.

Aux États-Unis, la FCC tient à jour une liste de plus de 150 fiches d'information à l'usage des consommateurs dans une douzaine de langues sur les sujets de plainte courants des Américains. En outre, un personnel nombreux est chargé de répondre aux questions du public. Un rapport trimestriel rend compte des plaintes traitées par ce centre de relations avec les consommateurs. On peut aussi demander un conférencier de la FCC pour des exposés sur des sujets concernant la consommation.

Réglementation pour remédier aux problèmes du marché résultant des biais comportementaux

De même que les problèmes informationnels, les problèmes résultant des biais comportementaux peuvent avoir de multiples aspects. En vue des politiques et réglementations, il importe de reconnaître ces biais et de mieux comprendre les besoins et les motivations sous-jacents au comportement des consommateurs sur les marchés des télécommunications.

Tous les biais comportementaux ne sont pas dommageables au consommateur. Pour la plupart, ils ne conduisent pas le consommateur à s'écarter sensiblement des décisions optimales. Les pouvoirs publics ne devraient se soucier que des biais qui entraînent un dommage significatif. Quand on observe des défaillances du marché en raison de ces biais coûteux, il convient de concevoir les actions correctrices en conséquence. Par exemple, une situation de choix pléthorique ou de surcharge d'information pourrait être aggravée par l'exigence d'une plus grande quantité d'information. L'intervention appropriée, au contraire, peut consister en un recadrage de l'information à la disposition des consommateurs, d'une façon qui facilite leur choix (OCDE 2007).

L'économie comportementale prédit que, pour diverses raisons, certains consommateurs (ou les consommateurs dans certaines circonstances) peuvent agir d'une manière non conforme à leurs préférences « ex ante ». Les consommateurs peuvent utiliser l'information d'une manière non prédite par la théorie néoclassique ou ils peuvent, pour diverses raisons, ne pas utiliser l'information disponible. Ainsi, même si dans certains cas la fourniture d'une plus grande quantité d'information ou d'une information sous une forme différente peut supprimer ou réduire le risque pour les consommateurs, cela ne sera pas toujours le cas. Pour être efficace, l'action menée pour informer les consommateurs doit tenir compte de leur mode

réel de pensée. La réponse comportementale à des éléments d'information identiques dépendra de la façon dont ceux-ci sont présentés et cadrés (OCDE 2006).

Ainsi, dans des circonstances où la conduite des fournisseurs altère l'ensemble de préférences des consommateurs et donc leurs choix et entraîne ainsi un résultat inférieur pour ces consommateurs, la solution peut résider dans une intervention réglementaire visant à « orienter les personnes vers les voies propres à accroître leur bien-être sans éliminer la liberté de choix » (OCDE 2006). Cependant, la diversité des facteurs et des circonstances susceptibles de rendre les consommateurs vulnérables indique que l'intervention réglementaire devra être précise et adaptée aux conduites en cause.

Changer les options standard. On peut présenter les options de manière à conduire les consommateurs à graviter vers certains choix qui sont dans leur intérêt. Par exemple, pour surmonter les biais de l'actualisation hyperbolique et de l'inertie poussant aux options par défaut, on peut présenter le renouvellement d'un contrat de télécommunications avec la sortie comme option par défaut. Les gouvernants et les autorités de régulation pourraient envisager des interventions « douces » rendant par exemple obligatoire le consentement explicite (et non tacite) du consommateur pour la reconduction d'un contrat de télécommunications.

Recadrage. On peut imposer aux fournisseurs de présenter l'information selon des cadres variés ou selon des cadres spécifiques susceptibles de conduire le consommateur à choisir sainement. La solution à adopter pour les pouvoirs publics dans une « approche comportementale » de la demande consiste, plutôt que d'exiger que le consommateur lise des contrats toujours plus complexes, à rendre obligatoires des clauses types ou même des contrats types. Cela reconnaît le fait que les consommateurs ne liront probablement pas le contrat. Toutefois, il faut veiller à ce que, en supprimant l'ambiguïté, la solution comportementale ne tende pas à limiter le choix des consommateurs, qui pourraient en souffrir si les parties sont désormais assujetties à des contrats rigides conçus par les pouvoirs publics, impossibles à adapter aux situations personnelles. Il faut en outre veiller à ce que les offres commerciales ne soient pas restreintes au point de réduire les incitations à proposer des tarifs plus bas, davantage de choix et d'autres avantages aux consommateurs.

Action générale contre les biais. Bien que les biais soient en général profondément enracinés, l'éducation des consommateurs a un rôle à jouer, pour faire prendre conscience aux consommateurs de leurs biais et les aider à acquérir des mécanismes pour éviter ces déviations qui vont à l'encontre de leur intérêt. Par exemple, contre « l'actualisation hyperbolique », on pourrait conseiller aux consommateurs d'examiner soigneusement si le contrat forfaitaire ou le téléphone mobile gratuit avec un contrat de deux ans qu'ils envisagent convient réellement à leur volume ou à leur profil d'utilisation.

On peut instaurer des délais de réflexion permettant aux consommateurs de reconstruire leur choix et de le reconsidérer rationnellement pour surmonter l'influence d'une décision impulsive, comme celle qui résulte de « l'actualisation hyperbolique ».

Mesures spécifiques concernant le processus du changement de fournisseur

En plus des mesures consistant à améliorer l'information disponible, à sensibiliser les consommateurs et à lutter contre certains biais comportementaux qui peuvent empêcher les consommateurs d'avoir une participation active sur le marché et de prendre la décision de changer de fournisseur s'ils ne sont pas satisfaits, les autorités de régulation peuvent prendre certaines mesures spécifiques pour réduire les obstacles pratiques qui s'opposent au changement de fournisseur. Par exemple, les autorités de régulation pourraient veiller à ce que, dans le cadre de la portabilité des numéros, le portage s'effectue le plus rapidement possible pour les consommateurs qui changent de fournisseur fixe ou mobile. Les autorités de régulation pourraient imposer à tous les fournisseurs d'accès Internet d'assurer un portage simple, gratuit

(ou au moins peu coûteux) et rapide pour les consommateurs qui décident de changer de fournisseur. Elles pourraient aussi envisager de limiter la période de « verrouillage » des téléphones mobiles pour faciliter le changement de fournisseur. Le cas échéant, les frais de déverrouillage du téléphone devraient être proportionnés au coût de l'opération.

Politiques et réglementations concernant la loyauté des pratiques commerciales

Les plaintes peuvent fournir des informations utiles sur les préjudices que subissent les consommateurs et sur les pratiques déloyales (Southwood 2006). Au Royaume-Uni, les pratiques de vente abusives sont le motif pour lequel l'Ofcom Contact Centre (OCC) a reçu le plus de plaintes dans le domaine de la téléphonie fixe et mobile l'année passée. Ces pratiques de vente abusives comprennent : la fourniture d'informations fausses ou trompeuses ; les tactiques de vente agressives ; et le transfert d'un consommateur à un autre fournisseur sans la permission du consommateur (« slamming ») (Ofcom 2007).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe des réglementations contre ce genre de pratiques commerciales nuisibles. Il convient d'appliquer correctement ces réglementations afin de protéger de façon adéquate les consommateurs et de faire en sorte que les consommateurs ne perdent pas confiance à l'égard de l'ensemble de cette industrie.

Les plaintes des consommateurs peuvent aussi être utilisées pour repérer les problèmes généraux dans l'industrie. Elles peuvent notamment indiquer qu'il peut être nécessaire de soumettre à un examen la loyauté des dispositions contractuelles couramment employées dans les contrats de télécommunications, en particulier les frais de résiliation anticipée, les reconductions automatiques et les modifications postcontractuelles. En France, par exemple, en 2005 la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a reçu plus de 31 000 plaintes, dont 40 % relatives à l'insuffisance d'information du consommateur avant la signature concernant les principales caractéristiques du contrat (l'engagement lie habituellement les consommateurs à leur opérateur durant 12 à 24 mois avec diverses restrictions s'opposant à une résiliation anticipée), et 25 % relatives à la difficulté pour les consommateurs de résilier leur contrat.

Aux États-Unis, la FCC publie des rapports trimestriels sur les plaintes reçues le plus fréquemment des consommateurs. Par exemple, en 2006, les plaintes concernant les services mobiles sont passées de 4 050 au 2^{ème} trimestre à 4 149 au 3^{ème} trimestre. Les plaintes de la catégorie « facturation et tarifs » sont parmi les plus nombreuses pour les services mobiles. Les plaintes concernant les services fixes sont restées constantes ou ont baissé au troisième trimestre. On a aussi constaté une baisse du nombre des demandes de renseignements pour les télécommunications sans fil, qui sont passées de 9 296 au 2^{ème} trimestre à 5 054 au 3^{ème} trimestre. Au troisième trimestre, les demandes de renseignements des catégories « information sur les licences d'amateur » et « questions relatives aux services » ont remplacé celles des catégories « facturation et tarifs » et « contrats – résiliation anticipée » en tête des plus fréquentes pour les télécommunications sans fil. Pour les télécommunications filaires, les demandes de renseignements sont passées de 35 324 au 2^{ème} trimestre à 13 724 au 3^{ème} trimestre. Cet ensemble de données donne un aperçu sur les préoccupations des consommateurs de services de communications à travers le pays.

En vue d'améliorer la protection et l'information des consommateurs, le Conseil des Ministres français a approuvé en novembre 2006 un projet de loi qui permettrait au consommateur de résilier son contrat auprès de son opérateur mobile avec un préavis de dix jours. Toute somme versée au titre d'un dépôt de garantie devrait être restituée dans un délai de dix jours. Le temps d'attente en cas d'appel vers le service d'assistance téléphonique de l'opérateur sera gratuit mais la mise en œuvre de cette disposition s'étalera sur 2 ans (France Télécom l'applique déjà à ses clients). Le projet de loi prévoit aussi la gratuité des appels à toutes les lignes d'assistance téléphonique et la limitation à 10 jours du délai de résiliation des

contrats dans le domaine des télécommunications ainsi que le remboursement de tout dépôt de garantie versé par le consommateur.

Ce projet de loi a été établi pour mettre en œuvre la Directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 11 mai 2005. Ce projet de loi devait être examiné par l'Assemblée nationale dans le courant de 2007. Il a été annoncé (en février 2007) que les travaux législatifs seraient reportés après l'élection présidentielle.

Codes de bonnes pratiques

Il est possible de mettre en place, et c'est ce qui a lieu, des codes professionnels de bonnes pratiques et autres mesures d'autorégulation pour remédier à une grande partie des problèmes mentionnés ci-dessus. Quand elles sont effectivement appliquées, les mesures de ce genre peuvent être très utiles pour améliorer la confiance des consommateurs dans le marché et on peut penser qu'elles sont préférables à l'intervention réglementaire.

La France et les États-Unis offrent deux exemples récents de codes professionnels de bonnes pratiques.

Eu égard à l'augmentation du nombre des plaintes des consommateurs en 2005 (voir ci-dessus), les autorités françaises ont pris diverses mesures pour améliorer l'information des consommateurs et leur permettre de changer d'opérateur plus facilement et de faire jouer la concurrence. Plutôt que d'opter pour une intervention *ex ante*, le gouvernement a préféré une approche non contraignante. Les pouvoirs publics ont agi en la personne du ministre délégué à l'Industrie qui a réuni les principales entreprises, les associations d'industrie et des représentants du Conseil national de la consommation (CNC). Deux tables rondes consultatives ont eu lieu avec les consommateurs et les associations d'industrie et, à la suite de cette consultation, le CNC a adopté un ensemble de six recommandations que les opérateurs ont convenu de mettre en œuvre (voir www.conseilconsommation.minefi.gouv.fr) (Encadré 2).

Encadré 1. Recommandations sur la protection des consommateurs que les opérateurs ont convenu de mettre en œuvre en France

1. Tous les opérateurs devraient – dans un délai de 9 mois à compter de mars 2006 – mettre à la disposition des consommateurs, avant la signature du contrat, des fiches d'information standardisées indiquant la durée du contrat, les frais d'installation des équipements et de résiliation, les tarifs et autres caractéristiques essentielles de l'offre. L'objectif est de permettre aux consommateurs de comparer facilement les offres sur le marché et d'accroître la concurrence.
2. Tous les opérateurs devraient adopter le même système de traitement des litiges. Ils devraient indiquer un point de contact pour le service clients. En cas d'échec du processus de résolution, les consommateurs devraient pouvoir recourir à une médiation (dans la pratique, les opérateurs ont choisi le même médiateur).
3. Résiliation sans frais du contrat en cas d'indisponibilité du service proposé au moment de la souscription ou en cas de modification substantielle de l'offre à un stade ultérieur.
4. Un contrat devrait être remis au consommateur pour toute nouvelle souscription ou en cas de modification substantielle de l'offre.
5. Les publicités sur papier dans le secteur des télécommunications devraient être améliorées de manière à ce que le contenu de l'offre soit présenté clairement et en caractères lisibles et soit immédiatement intelligible aux consommateurs.
6. Un guide pratique destiné à aider les consommateurs à choisir et utiliser au mieux de leurs intérêts les opérateurs de télécommunications fixes, mobiles et Internet a été récemment rédigé et mis à la disposition du public.

Ce guide offre des conseils sur la façon de souscrire, de contacter le service clients, de résilier le contrat, de changer d'opérateur en gardant le même numéro de téléphone, etc. Il est distribué aux consommateurs par les associations de consommateurs et les opérateurs.

Aux États-Unis, la Cellular Telecommunications & Internet Association (CTIA), en partenariat avec les opérateurs mobiles a établi un code en 10 points à l'intention des consommateurs (voir Encadré 3) qui énumère les principes, informations et pratiques adoptés volontairement par l'industrie. Ce Consumer Code volontaire est conçu pour aider les consommateurs à faire des choix éclairés quand ils achètent des services mobiles, pour les aider à comprendre leurs services et offres tarifaires mobiles et pour faire en sorte que les opérateurs mobiles continuent de répondre aux besoins des consommateurs.

Encadré 2. Code volontaire à l'égard des consommateurs établi par la CTIA aux États-Unis

Le Consumer Code volontaire comprend 10 points. Tous les opérateurs affichant le nouveau label de qualité et d'information des consommateurs de services mobiles ont accepté de se conformer à chacun des points suivants :

1. Offrir à chaque nouveau consommateur une période d'essai d'au moins 14 jours pour le nouveau service.
2. Fournir des cartes de couverture, montrant les zones où le service est disponible.
3. Dans toute publicité mentionnant la tarification, énoncer précisément les prix et conditions du service.
4. Pour toute offre tarifaire ou contrat, donner aux consommateurs des informations précises sur les prix et conditions du service.
5. Sur les factures, les opérateurs ne présenteront pas comme des taxes les redevances de recouvrement des coûts des obligations réglementaires et ils présenteront les paiements revenant à l'opérateur séparément des taxes.
6. A la livraison d'un service ou pour un changement de service, les opérateurs indiqueront clairement aux consommateurs les conditions contractuelles et confirmeront les changements apportés au service.
7. Accorder aux consommateurs le droit de résilier le service en cas de changement substantiel des conditions contractuelles.
8. Fournir un prompt accès au service clients.
9. Répondre rapidement aux questions des consommateurs et aux plaintes reçues par le biais des organismes gouvernementaux.
10. Se conformer aux mesures de protection de la vie privée des consommateurs.

Source : CTIA, 2003.

Assurer l'accès à des mécanismes de réparation des préjudices

Les mesures décrites ci-dessus, si elles visent à concourir au bien-être des consommateurs en général, n'apportent pas de réparation aux consommateurs qui ont subi des préjudices à cause du comportement trompeur, mensonger ou déloyal d'une entreprise. A cet égard, les mécanismes tels que les instances traitant les litiges de petit montant, les médiateurs et les systèmes de traitement des plaintes (qui fournissent des informations en retour aux autorités de régulation et aux fournisseurs) sont des institutions importantes pour les consommateurs sur de nombreux marchés (OCDE 2007). Elles sont plus accessibles, moins coûteuses et moins intimidantes pour les consommateurs que le système judiciaire classique. Les mécanismes de recours offrent également une enceinte pour le règlement des litiges découlant d'une transaction sans qu'il y ait pour autant faute de la part du prestataire (par exemple plaintes de consommateurs concernant la facturation).

Dans certains pays, des organismes spécifiques ont été établis ou proposés pour traiter les plaintes des consommateurs en matière de télécommunications. Par exemple, en Australie et au Royaume-Uni, l'industrie des télécommunications a un Bureau du médiateur — en fait, au Royaume-Uni, il existe deux organismes distincts et concurrents. En Australie, tous les opérateurs de réseau de télécommunications et certains fournisseurs de services sont tenus d'adhérer à cet organisme. Au Royaume-Uni, l'adhésion à un bureau de médiation est facultative. Toutefois, tout fournisseur de service, y compris les fournisseurs d'accès Internet (FAI), doit proposer à ses clients résidentiels et aux petites entreprises un dispositif de « règlement alternatif des litiges » (RAL) indépendant, qui doit être approuvé par l'autorité de régulation. Aux États-Unis, au niveau fédéral, il existe un bureau au sein de la Federal Communications Commission

qui assume une grande partie des fonctions attribuables à un médiateur. Il existe aussi des organes internes similaires au sein d'un certain nombre d'autorités de régulation au niveau des États. Au Canada, en 2006, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a proposé la création d'une « Agence de protection des usagers des services de télécommunications » ayant pour mission de protéger les intérêts des consommateurs canadiens dans le nouvel environnement complexe des communications. Le Groupe d'étude a proposé que cette agence soit autofinancée, indépendante et établie par l'industrie avec les pouvoirs et les capacités nécessaires pour régler efficacement ces questions sans faire double emploi avec les rôles et les responsabilités des organisations existantes ni alourdir le fardeau de la réglementation pour l'industrie des télécommunications (Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 2006). Le 4 avril 2007, le gouvernement canadien a déclaré qu'il croit que la mise en place d'un organisme indépendant ayant le mandat de régler les plaintes déposées par les particuliers et les petites entreprises à titre de clients au détail devrait faire partie intégrante d'un marché des télécommunications déréglementé. Le gouvernement canadien a invité l'industrie à travailler avec le CRTC pour établir un organisme indépendant de protection des consommateurs de services de télécommunications. Jusqu'à la mise en place de cet organisme, le gouvernement du Canada a confié au CRTC la responsabilité de surveiller et d'analyser les tendances et les enjeux sur le marché des télécommunications, et de faire rapport au gouverneur en conseil au moins une fois par an sur les plaintes liées aux services offerts par les fournisseurs de services de télécommunications, ainsi que sur les tendances et les enjeux sur lesquels le CRTC ou le gouvernement du Canada pourrait se pencher davantage²⁴.

Aux États-Unis, le Consumer & Governmental Affairs Bureau (CGB) de la FCC est le visage public de la Commission, par ses activités d'approche extérieure et d'éducation ainsi que par son Consumer Center, qui est chargé de répondre aux demandes de renseignements et aux plaintes des consommateurs. Le CGB entretient aussi des partenariats de collaboration avec les gouvernements des États et les autorités locales ou tribales dans des domaines critiques comme la protection civile et la mise en œuvre de nouvelles technologies. Il a en particulier pour mission :

- D'élaborer la politique à l'égard des consommateurs concernant les entités réglementées par la Commission — notamment en rendant des ordonnances pour résoudre les plaintes concernant les changements de fournisseur de télécommunications sans le consentement du client (« slamming »), en conduisant des procédures de réglementation concernant le « slamming », la loyauté de la facturation, le démarchage par téléphone et la publicité par télécopie, et en suivant l'évolution des demandes de renseignements et plaintes informelles pour identifier les tendances touchant les consommateurs.
- D'assurer une médiation et une résolution informelles pour les demandes de renseignements et plaintes informelles individuelles, de manière conforme à la législation applicable et à la réglementation de la FCC.
- De réaliser les politiques, buts et objectifs d'approche et d'éducation des consommateurs, et de faire en sorte que la FCC bénéficie d'un large éventail d'informations et de points de vue dans ses processus de décision.
- De traiter les questions relatives au handicap dans les télécommunications, telles que le service de relais des télécommunications, l'accès des handicapés aux équipements et services de télécommunications, l'accès aux informations d'urgence et le sous-titrage codé pour malentendants.

La Federal Trade Commission (FTC) des États-Unis recueille les plaintes des consommateurs relatives à un ensemble de pratiques frauduleuses ou trompeuses sur le marché, telles que la publicité mensongère ou les pratiques commerciales frauduleuses. Bien que la FTC n'ait pas autorité sur les

opérateurs de télécommunications, elle peut faire usage de son pouvoir de s'opposer aux pratiques commerciales déloyales et trompeuses pour réprimer certaines pratiques nuisibles de ces opérateurs, telles que la publicité mensongère.

Les autorités de régulation devraient envisager la création d'un organisme spécifique chargé de régler les plaintes émanant des particuliers et des petites entreprises clients des services de détail de tout fournisseur de services de télécommunications.

Les consommateurs non engagés

La situation des consommateurs « non engagés » qui n'expriment pas de mécontentement mais qui néanmoins peuvent être désavantagés du point de vue de leur capacité de participer au marché mérite une attention particulière. Il ressort des études de l'Ofcom qu'au Royaume-Uni ces consommateurs « non engagés » ont probablement un ensemble de caractéristiques communes pouvant justifier une action ciblée :

- Ils sont en général relativement âgés – la catégorie des 65 ans et plus constitue une grande partie de ce groupe.
- Ils ont généralement de bas revenus.
- Ils sont relativement peu nombreux à avoir un accès à l'Internet à domicile – dans la catégorie des 65 ans, seulement 27 % ont l'Internet à domicile.
- Ils ont généralement une connaissance des nouveaux termes technologiques inférieure à la moyenne, une connaissance des fournisseurs substitutifs inférieure à la moyenne et souvent ils connaissent mal leurs droits.

Par exemple, d'après ces études de l'Ofcom, même si les personnes sans accès à l'Internet – souvent relativement âgées et à bas revenus – sont relativement peu enclines à rechercher une quelconque information, le fait de fournir une information sur les prix par le seul moyen des sites Internet² risquerait d'exclure une population de consommateurs désavantagés relativement nombreuse. De nouvelles recherches seraient nécessaires pour évaluer :

- L'utilisation des sources d'information par les consommateurs et la façon dont ils les utilisent pour faire leurs choix.
- L'opinion des consommateurs sur les informations qu'ils obtiennent actuellement, par exemple par les sites Internet des fournisseurs, par l'Internet en général ou dans des publications spécialisées.
- L'importance des économies réalisées grâce à un changement de fournisseur, les arbitrages du consommateur qui envisage de changer de fournisseur et les facteurs clés des décisions du consommateur de chercher ou de prendre un nouveau fournisseur.
- Dans quelle mesure les perceptions erronées, une mauvaise connaissance des économies réalisables ou la facilité du processus de changement influent sur les décisions des consommateurs de changer de fournisseur.

Il est particulièrement nécessaire d'examiner de manière plus détaillée les besoins et les motivations des consommateurs – notamment des consommateurs non engagés et vulnérables – pour indiquer ce qui, éventuellement, pourrait encourager une plus grande participation sur les marchés des télécommunications. Cela aiderait à déterminer si une intervention réglementaire (ou autre) se justifie et, dans l'affirmative, laquelle.

REFERENCES

- ACA (Australian Communications Authority) (2001), “Monitoring and Reporting on Quality of Service”, décembre.
- ACA (2002), Telecommunications Performance Report 2001-2002, novembre.
- ACA (2004a), Consumer Satisfaction Survey, août.
- ACA (2004b), Understanding Your Broadband Quality of Service, novembre.
- ACMA (Australian Communications and Media Authority) (2006), Telecommunications Performance Report 2005-2006, octobre.
- Anacom, “Electronic Communications Consumer Survey, February 2006 – Key Findings”, mai 2006.
- Analysys (2006), Mobile Number Portability: strategies for operators and regulators, décembre. Sommaire disponible à <http://research.analysys.com>
- Averitt, N. W. et Lande, R. H., (1997), “Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law”, *Antitrust Law Journal*, printemps, p. 1-33.
- BBC News, (2006), “Net supply switch to be easier”, 17 août.
- Bar-Gill, Oren (2006), “Bundling and Consumer Misperception”, *The University of Chicago Law Review*, janvier.
- Barrow, P. (2007), "Just Enough: Empowering Fixed-Line Telecommunications Consumers through a Quality of Service Information System" (CCP Working Paper 07-2). Disponible à : www.ccp.uea.ac.uk/publicfiles/workingpapers/CCP07-2.pdf
- CALPIRG Education Fund (California Public Interest Research Group) (2005), “Locked in a cell: how cell phone early termination fees hurt consumers”, août.
- Camerer, C., *et al.* (2003), “Regulation for Conservatives: Behavioural Economics and the Case for Asymmetric Paternalism”, *University of Pennsylvania Law Review* (Vol.151, p. 1211-1254, 2003).
- CE (Commission européenne) (2006), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communication networks and services {COM(2006)334 final}—Proposed Changes, Staff Working Document, Bruxelles, 28 juin, SEC(2006) 816.
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (2005), État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada, octobre.

- CTIA (Cellular telecommunications and Internet Association) (2003), “Wireless Industry Unveils 10-Point Consumer Code”, Press Release, septembre.
- Department of Trade and Industry (2003), “Switching costs”, Economic Discussion Paper 5, rapport rédigé par Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry par National Economic Research Associates, avril.
- DellaVigna, S. et Malmendier, U., (2006), “Paying not to go to the gym”, *The American Economic Review*, Volume 96, n° 3, juin.
- Economides, N., Seim, K., et Viard, V.B. (2005), “Quantifying the Benefits of Entry into Local Phone Service”, document du travail, janvier.
- Economist (2007), “Japanese Telecoms: Change is in the air.” (Number portability has boosted competition in mobile telecoms.) 20 janvier.
- Gans J. S (2005a), “Protecting Consumers by Protecting Competition: Does Behavioural Economics Support this Contention?” *Competition and Consumer Law Journal* Vol. 13(1) p. 40-50.
- Gans, J.S (2005b), “Real Consumers and Telco Choice: The Road to Confusopoly”, présenté à l’Australian Telecommunications Summit, Sydney, 21 novembre.
- GAO (General Accounting Office, Etats-Unis) (2003), “FCC Should Include Call Quality in its Annual Report on Competition in Mobile Phone Services”, avril.
- Giulietti, M., Waddams-Price, C., et Waterson, M., (2005), “Consumer Choice and Competition Policy: a study of UK Energy Markets” *Economic Journal*, octobre.
- Groupe d’étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (Canada) (2006), Rapport final – 2006, Ottawa.
- IBISWorld Industry Report, (2007), Mobile Telecommunications Carriers in Australia, 12 janvier 2007. Report J7122.
- Illinois PIRG (Public Interest Research Group) (2005), “Can You Hear Us Now? – A Report on How the Cell Phone Industry has failed Consumers”, mars. Disponible à : www.illinoispirg.org/reports/canyouhearusnow.pdf.
- Johnstone, J. et Kozakova, A., (2006), “Imperfect Markets”, National Consumer Council (Royaume-Uni), octobre.
- Johnstone, J. (2006), “Competition and Consumer policy – lessons for regulation in the telecommunications sector”. Document présenté à la Table ronde de l’OCDE « L’économie de la demande et la politique à l’égard des consommateurs », 26-27 octobre.
- Labbrecht, A. et Skiera, B. (2004) “Paying too much and being happy about it: causes and consequences of tariff choice biases”, Document de travail, mars.
- Milne, R., (2006), “ICT Quality of Service Regulation: Practices and Proposals”, Document de base rédigé pour le Séminaire mondial sur la qualité de service et la protection des consommateurs de l’UIT, Genève, Suisse, 31 août – 1^{er} septembre.

- Miravete E. J. (2003) “Choosing the wrong calling plan? Ignorance and learning”, *The American Economic Review*, Vol. 93(1), p. 297-310.
- Mulholland, J., “Consumer Protection Economics: Insights from Neo-Classical Economics and Practical Applications for Policy-Making”. Document présenté à la Table ronde de l’OCDE « L’économie de la demande et la politique à l’égard des consommateurs », 26-27 octobre.
- NCC (National Consumers Council) (Royaume-Uni) (2005), NCCs reponse to Ofcom’s consultation Strategic review of Telecommunications: Phase 2, février. Disponible à : www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/restsrp2/ncc.pdf
- NCC (2006), “Switched on to switching? –A survey of consumer behaviour and attitudes, 2000-2005”. avril.
- National Economic Research Associates (2003), “Switching Costs”, A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry, Economic Discussion Paper 5, avril.
- New Zealand Ministry of Economic Development, (2006), “Behavioural analysis for policy: New lessons from economics, philosophy, psychology, cognitive science, and sociology,” octobre.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) (2003), “The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications”, Paris. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL.
- OCDE (2005), “Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation”, Paris.
- OCDE (2006), “Table ronde : L’économie de la demande et la politique à l’égard des consommateurs”, Paris 2006. Disponible à : www.oecd.org/dataoecd/38/53/38095786.pdf
- OCDE (2007), “Table ronde sur l’économie de la politique à l’égard des consommateurs : Projet de rapport de synthèse ”, Paris 2007. DSTI/CP(2007)1/FINAL.
- Ofcom Consumer Panel, (2006a) “Capturing the consumer interest – a toolkit for regulators and government”, UK Office of Communications, Londres, 2 février.
- Ofcom Consumer Panel, (2006b), “Consumers and the Communications Market: 2006.” UK Office of Communications, Londres, juin.
- Oftel (UK Office of Telecommunications) (2001), *Effective Competition Review: Mobiles*, février.
- Ofcom (2006a), “Ofcom’s Consumer Policy – A Consultation”, 8 février 2006, disponible à : www.ofcom.org.uk/consult/condocs/ocp/ocp_web.pdf
- Ofcom (2006b), “Consumer Experience Research” Annex 4, “Consumer Decision-Making in the Telecoms Market”, Report on research findings, Research Annex, 16 novembre.
- Ofcom, (2006c), “Broadband migrations: enabling consumer choice”, 13 décembre.
- Ofcom (2006d), *The Communications Market 2006*, août.

- Ofcom (2007), “Protecting consumers from mis-selling of telecommunications services: consultation document”, 8 février.
- Ofcom, “Ofcom’s Consumer Policy: A consultation”, 8 février 2007.
- Oftel (2002), Review of SIM-Locking Policy, 26 novembre. Disponible à : www.oftel.gov.uk/publications/mobile/2002/sim1102.htm.
- Smith, R. et King, S. (2006), “Insights into Consumer Risk: Building blocks for consumer protection policy”. Document présenté à la Table ronde de l’OCDE « L’économie de la demande et la politique à l’égard des consommateurs », DSTI/CP(2006)3/FINAL.
- Stevens-Strohmman, R., (2006), “Ofcom’s experience with QoS indicators”, Document présenté au Séminaire mondial sur la qualité de service et la protection des consommateurs de l’UIT, Genève, Suisse, 31 août – 1^{er} septembre.
- Southwood, R., (2006), “Consumer protection in the digital age: assessing current and future activities”, Document de base rédigé pour le Séminaire mondial sur la qualité de service et la protection des consommateurs de l’UIT, Genève, Suisse, 31 août – 1^{er} septembre.
- Sutherland, E. (2006), “The regulation of the Quality of Service in mobile networks”. Document présenté au Séminaire mondial sur la qualité de service et la protection des consommateurs de l’UIT, Genève, Suisse, 31 août – 1^{er} septembre.
- Swedish National Post And Telecom Agency (2005) [Agence nationale des postes et télécommunications suédoise], The Swedish Telecommunications Market 2005, juillet.
- Sylvan, L., (2006), “The Interface between Consumer Policy and Competition Policy”, 2006 Department of Consumer Affairs, Victoria. Présentation en l’honneur du Professor Maureen Brunt.
- Vickers, J. (2003), “Economics for consumer policy”, British Academy Keynes Lecture, Office of Fair Trading (Royaume-Uni), 23 octobre.
- Xavier, P. et Ypsilanti, D. (2007), “Universal service in an IP-enabled NGN environment”, *Info – The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media*, Volume 9, n° 1, 2007.

NOTES

- ¹ Par exemple, la section 3(1) de la Loi sur les communications britannique de 2003 stipule que la mission principale de l'Ofcom (l'autorité de régulation du Royaume-Uni) dans l'exercice de ses fonctions est de soutenir les intérêts des citoyens en matière de communications et sur les marchés concernés, le cas échéant en promouvant la concurrence.
- ² Louise Sylvan (ACCC), présentation à la 72ème session du Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE, 26-27 octobre.
- ³ Les éclairages apportés par l'économie comportementale, notamment les nombreux types de biais du consommateur, font l'objet d'un examen détaillé dans les comptes rendus de la Table ronde sur l'économie de la demande et la politique à l'égard des consommateurs d'octobre 2005 (OCDE, 2006).
- ⁴ France Télécom, Annual Report Pursuant To Section 13 or 15(d) of The Securities Exchange Act of 1934, mai 2006.
- ⁵ Voir <http://010.ktoa.or.kr>.
- ⁶ Rapporté dans le *Singapore Business Times*, 22 janvier 2007, p. 30.
- ⁷ Comme www.simplyswitch.com et www.magsys.co.uk/telecom/residx.htm au Royaume-Uni ou www.francemobiles.com/sonnerie/francemobile.html en France, www.abtolls.com aux Etats-Unis et www.phonechoice.com.au en Australie.
- ⁸ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel") [Journal officiel L 108 du 24 avril 2002].
- ⁹ De manière générale, ces indicateurs se répartissent en quatre catégories :
- Indicateurs relatifs aux réseaux, notamment taux d'échec des appels, disponibilité de la connexion, délai d'établissement de l'appel, qualité de transmission de la parole, encombrement, délai de libération de la communication, instabilité des appels, disponibilité des téléphones publics.
 - Indicateurs de la facturation, notamment pourcentage de réclamations dues aux erreurs de facturation et exactitude de la facturation.
 - Indicateurs de service et de maintenance, comme le délai de fourniture de la connexion initiale, le pourcentage des demandes satisfaites dans le délai fixé, le temps de réparation, la proportion des rendez-vous d'installation ou de réparation non respectés et le taux de dérangement par ligne d'accès.
 - Indicateurs commerciaux, concernant des mesures comme le temps de réponse des services de téléphoniste ou des services d'annuaire.
- ¹⁰ CRTC, Plan de rajustement tarifaire pour la qualité du service de détail et questions connexes, Décision télécom CRTC 2005-17, Ottawa, 24 mars 2005.
- ¹¹ Mentionnées dans : Ofcom, "Consumer Engagement with Digital Communications Services", juillet 2006 et Ofcom, Ofcom's Consumer Policy – Annexes 5 and 6, février 2006.
- ¹² Rural and Regional Services and Development Committee (du Parlement australien) "Inquiry into Regional Telecommunications Infrastructure for Business", juillet 2006.
- ¹³ NERA (2003), paragraphe 1.3, page 1, voir www.ofcom.gov.uk/shared_ofcom/reports/comp_policy/oft655.pdf.
- ¹⁴ L'autorité de régulation des télécommunications britannique (Ofcom, prédécesseur de l'Ofcom) a examiné l'éventualité d'agir contre le verrouillage de la carte SIM. Elle a constaté que le verrouillage de la carte SIM constituait toujours un obstacle au changement d'opérateur, du moins pour certains consommateurs ;

elle a cependant jugé inapproprié d'utiliser ses pouvoirs réglementaires officiels pour restreindre le verrouillage au motif que le meilleur moyen de défendre les intérêts des consommateurs est de promouvoir leur information sur cette pratique. Si cette sensibilisation accrue n'améliore pas suffisamment la situation, l'OfTel réexaminera la question pour voir si une approche plus contraignante s'impose.

15 Au Japon, il y a en fait beaucoup de téléphones mobiles gratuits ; du fait de la concurrence intense entre les services des opérateurs mobiles, une gamme variée de téléphones est disponible, du plus simple au plus perfectionné.

16 En effet, l'adresse de courrier électronique contient le « nom de domaine » de l'opérateur mobile, conformément à la norme du courrier électronique sur l'Internet. En conséquence, quand un utilisateur change de fournisseur, le nom de domaine de l'opérateur qui était contenu dans l'adresse électronique de l'utilisateur doit être remplacé par celui du nouvel opérateur. Toutefois, quand l'utilisateur change d'opérateur, il peut utiliser le service pour envoyer sa nouvelle adresse électronique à tous les correspondants figurant dans son carnet d'adresses électroniques, quel que soit le nouvel opérateur vers lequel il a fait porter son numéro mobile. En outre, on peut utiliser sur les téléphones mobiles le courrier électronique basé sur le Internet : quand l'utilisateur change d'opérateur, l'adresse de courrier électronique qu'il possède sur le Internet ne change pas.

17 Les abonnés peuvent néanmoins contacter leur opérateur existant par téléphone.

18 Pour des informations supplémentaires, voir le site Internet sur la « transférabilité des numéros sans fil au Canada » : www.wirelessnumberportability.ca/french/faq.html.

19 Le processus MAC permet aux consommateurs de passer facilement d'un fournisseur haut débit à un autre avec une perturbation minimale de leur service. Un MAC est un identificateur unique que le consommateur obtient de son fournisseur existant et qu'il donne à son nouveau fournisseur de manière à organiser la migration du service sous-jacent vers le nouveau fournisseur. Le processus MAC, élaboré par l'industrie, a été à l'origine présenté dans un code de bonnes pratiques volontaire – le Broadband Service Provider Migration Code of Practice – suivi par la majorité des FAI haut débit.

20 Le marché peut aussi réagir par des mécanismes moins formels (à savoir l'essor ou la mise en place d'un marché intermédiaire).

21 Bien que l'on puisse s'appuyer dans de tels cas sur l'autorégulation, et que des marchés concurrentiels puissent contribuer à un tel résultat, dans la plupart des pays il n'en a rien été. La décision de l'Anacom du 1er septembre 2005 instituant des lignes directrices sur le contenu minimal à inclure dans les contrats de communications électroniques constitue un exemple des exigences formulées par les autorités de régulation pour que les opérateurs de télécommunications spécifient clairement les termes et conditions des contrats (www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=215793).

22 CRTC, Décision télécom CRTC 2006-52, Ottawa, 29 août 2006, paragraphe 42.

23 *Source* : Public Utilities Commission of the State of California, *Decision Issuing Revised General Order 168 - Market Rules To Empower Telecommunications Consumers and To Prevent Fraud*, février 2006.

24 Pour des informations supplémentaires, voir :

www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a5d006b9720852572b40053e247!OpenDocument