

Avis n° 09-0725
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 1^{er} septembre 2009
sur le projet de cahier des charges de la société PagesJaunes qui sera annexé à
l'arrêté désignant cet opérateur pour prendre en charge les prestations du service
universel des communications électroniques relatives à l'annuaire sous forme imprimée.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 35 à L. 35-8, L. 36-5, R. 20-30 à R. 20-44 et R. 10 à R. 10-11 ;

Vu le code de la consommation, notamment ses articles L. 121-83 à L. 121-85 ;

Vu la demande d'avis du ministre chargé de l'industrie, en date du 27 juillet 2009 ;

Vu la déclaration d'opérateur de PagesJaunes en date du 17 décembre 2004 ;

Après en avoir délibéré le 1^{er} septembre 2009,

I- Le contexte

1) Le cadre juridique

Le cadre juridique relatif au service universel des communications électroniques résulte principalement :

- de la directive « service universel » susvisée ;
- des articles L. 35 à L. 35-8, R. 20-30 à R. 20-44 et R. 10 à R. 10-11 du CPCE.

L'article L. 35-1 du CPCE prévoit que le service universel des communications électroniques fournit à tous :

- 1° un service téléphonique de qualité à un prix abordable ;
- 2° un service de renseignements et un annuaire d'abonnés sous forme imprimée et électronique ;
- 3° l'accès à des cabines téléphoniques publiques installées sur le domaine public ;
- 4° des mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés afin d'assurer, d'une part, un accès aux services mentionnés aux 1°, 2° et 3° qui soit équivalent à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs finaux et, d'autre part, le caractère abordable de ces services.

L'article L. 35-3 du même code précise qu'un fonds de service universel des communications électroniques assure le financement des coûts nets des obligations prévues par l'article L. 35-1 si ces coûts constituent une charge excessive pour un opérateur qui en a la charge.

L'article L. 35-2 de ce code prévoit que la fourniture du service universel fait l'objet de cahiers des charges. Ces cahiers des charges sont annexés aux arrêtés désignant les opérateurs chargés de fournir les prestations de service universel. La désignation intervient à l'issue d'appels à candidatures. L'article R. 20-30 de ce code précise toutefois qu'un opérateur désigné peut confier, après accord du ministre chargé des communications électroniques, la fourniture ou la commercialisation des prestations de service universel à une ou plusieurs sociétés. Il conclut des conventions qui garantissent le maintien des obligations de service universel. L'opérateur désigné reste seul responsable de l'exécution de ces obligations.

2) Evolution des modalités de désignation des opérateurs chargés de fournir le service universel depuis la loi de 2008

La loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs a modifié les articles L. 35-2 et L. 35-3 du CPCE. Les modifications apportées ont introduit plus de souplesse dans les modalités de désignation des prestataires du service universel.

Ainsi, cette loi introduit la possibilité de désigner plusieurs opérateurs comme prestataires d'une même composante, ouvrant ainsi la prestation de service universel à des opérateurs à l'échelon géographique infranational et non plus uniquement national. Il est également possible d'attribuer à des opérateurs distincts les prestations d'annuaire imprimé, d'annuaire électronique et de renseignements téléphoniques. Enfin, cette nouvelle loi permet de ne pas retenir d'opérateur pour une composante ou une sous-composante du service universel s'il ressort que l'état du marché est suffisamment concurrentiel.

3) Rappel de la chronologie

Conformément au cadre réglementaire de 2003, un appel à candidatures a été lancé pour la première fois par le ministre délégué à l'industrie en décembre 2004. Celui-ci a conduit à la désignation de France Télécom par le ministre pour la composante du service universel prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE, pendant une durée de deux ans, à compter du 4 mars 2005.

Le 25 janvier 2007, un deuxième appel à candidatures pour cette même composante a été lancé. France Télécom a été reconduite dans la prestation de la composante annuaires et service de renseignements, pour une durée de deux ans, à compter du 13 avril 2007.

Le 14 janvier 2009, un troisième appel à candidatures a été lancé par le ministre chargé des communications électroniques et des postes.

Le cahier des charges, soumis pour avis à l'Autorité, précise les obligations liées à la désignation du prestataire de service universel du seul annuaire imprimé, conformément à la segmentation en sous-composantes désormais permise par le cadre réglementaire (cf. I-2). Il appelle de sa part les observations suivantes.

II- Sur le projet de cahier des charges qui sera annexé à l'arrêté désignant l'opérateur en charge des prestations de service universel relatives à l'annuaire imprimé

La composante du service universel prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE consiste à fournir un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique.

Le projet de cahier des charges prévoit de désigner la société PagesJaunes pour l'annuaire sous forme imprimée pour une durée de deux ans.

1) Sur la continuité de la prestation de service universel

Conformément à la chronologie rappelée ci-dessus, France Télécom avait été désignée comme prestataire de la composante « annuaires et services de renseignements » au cours de la précédente dévolution. A la suite d'une convention passée entre France Télécom et PagesJaunes, la mise à disposition du public d'un annuaire sous forme imprimée était confiée à PagesJaunes depuis décembre 2006 comme l'y autorise le CPCE à l'article R. 20-30. Pour mémoire, France Télécom a cédé PagesJaunes au fonds d'investissement Kohlberg Kravis Roberts (KKR) le 24 juillet 2006, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006.

PagesJaunes, actuellement en charge de l'annuaire sous forme imprimée jusqu'à l'échéance de la dernière période de dévolution (17 avril 2009), est donc en mesure d'assurer la continuité de sa mission de service universel pour laquelle France Télécom avait été désignée au cours de la dévolution précédente.

Toutefois, en matière de calendrier de parution, il conviendra de s'assurer de l'absence d'interruption dans la mise à disposition des annuaires imprimés à l'échelon départemental.

2) Sur les mesures en faveur des utilisateurs handicapés

Le 4° de l'article L. 35-1 prévoit pour l'ensemble des composantes du service universel des mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés, qui permettent un accès équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finaux.

S'agissant de la deuxième composante qui réunit annuaire imprimé, annuaire électronique et service de renseignements et permet par ces différents biais l'accès à l'annuaire universel, le CPCE prévoit l'accès gratuit pour les abonnés avec handicap visuel par le service de renseignements. Ainsi, l'article R. 20-30-4 du CPCE dispose que *« tout opérateur chargé, en application de l'article L. 35-2, de fournir le service de renseignements mentionné au 2° de l'article L. 35-1 fournit un accès gratuit, à ce service, aux abonnés qui sont dans l'impossibilité de consulter l'annuaire universel en raison de leur handicap visuel »*.

L'article 3 du cahier des charges joint à l'arrêté du 29 mars 2007 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir la composante du service universel prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE, précisait, à ce titre, que *« l'opérateur fournit en particulier aux abonnés qui sont dans l'impossibilité de consulter l'annuaire universel en raison de leur handicap visuel un accès gratuit au service universel de renseignements »*.

Au vu de l'état de la concurrence sur les marchés considérés, le ministre a décidé de lancer le 14 janvier 2009 des appels à candidatures pour la sous-composante annuaire imprimé et pour la sous-composante du service de renseignements, mais n'en a pas lancé pour la sous-composante annuaire électronique. Il sera donc conduit à désigner des prestataires pour les deux premières sous-composantes, le marché étant réputé assurer la troisième sous-composante.

En l'état actuel de la procédure de désignation, l'Autorité constate que les droits des abonnés qui ont un handicap visuel ne sont pas garantis. En effet, deux possibilités auraient permis de garantir la continuité d'un accès gratuit au service de renseignements pour les abonnés ayant

un handicap visuel : l'inscription de cette obligation dans le cahier des charges du prestataire de la sous-composante annuaire imprimé, ou la désignation simultanée d'un prestataire pour la sous-composante service de renseignements assurant cet accès gratuit.

Ainsi, faute de désignation simultanée des opérateurs en charge de la sous-composante de l'annuaire imprimé d'une part et de la sous-composante de service de renseignements d'autre part, l'Autorité constate que les droits des personnes ayant un handicap visuel ne sont pas garantis et que la seconde composante mentionnée au 2^{ème} alinéa de l'article L. 35-2 n'est dès lors pas pleinement assurée. Il convient, par conséquent, que le ministre désigne simultanément le ou les opérateurs chargés de l'annuaire imprimé et du service de renseignements.

3) Sur les indicateurs de qualité de service

L'Autorité se félicite de l'inscription au cahier des charges du futur prestataire d'indicateurs de qualité de service pour l'annuaire imprimé. Cette évolution conduit à la définition de critères de qualité de service pour l'annuaire imprimé en matière de parution des annuaires d'une part et d'exactitude des informations mises à disposition d'autre part.

Concernant les modalités de parution, l'Autorité relève qu'il pourrait paraître souhaitable de fixer un délai maximal entre la date de collecte des données d'annuaires auprès des opérateurs et la date de parution effective afin que les utilisateurs des annuaires imprimés bénéficient de données suffisamment à jour lors de la parution de l'annuaire.

Concernant l'exactitude des informations, l'Autorité note que les modalités retenues pour le calcul de l'indicateur conduisent à faire peser sur le prestataire de l'annuaire imprimé des défaillances constatées qui n'impliquent pas forcément sa seule responsabilité, les informations publiées lui étant fournies par les opérateurs.

L'Autorité salue l'inscription d'une date limite à laquelle le prestataire publie les indicateurs, date fixée pour l'exactitude des informations au 31 mars de l'année n+1 pour l'année n. Elle comprend que, dans la rédaction proposée, la date limite ne s'applique qu'à l'exactitude des informations, les éléments relatifs aux modalités de parution des annuaires surtout s'ils devaient se réduire à la seule production de calendriers (calendrier de l'année n faisant apparaître, département par département, tant pour la date de collecte que pour la date de parution, les dates prévisionnelles et les dates effectives ainsi que le calendrier prévisionnel de l'année n+1), étant disponibles bien avant.

4) Sur la mise à disposition de l'annuaire

a) Mise à disposition gratuite de l'annuaire

La rédaction du 4^{ème} paragraphe de l'article 1 n'est pas explicite sur le caractère gratuit du volume départemental de l'annuaire pour un abonné à la téléphonie mobile. Aussi, afin de lever toute ambiguïté, l'Autorité propose une rédaction identique à celle de l'article R. 10-8 du CPCE. Par ailleurs, l'Autorité juge nécessaire de préciser que cette mise à disposition concerne aussi les personnes qui ont fait usage des droits prévus à l'article R. 10 du CPCE.

b) Mise à disposition d'annuaires limités à une fraction du département dans certaines zones

L'Autorité a eu connaissance de pratiques de France Télécom visant à mettre à disposition dans certaines zones des annuaires limités à une fraction du département dits « annuaires de proximité ». Cette mise à disposition parcellaire concerne des départements de « forte concentration urbaine », actuellement au nombre de dix (8 départements d'Ile de France, Bouches du Rhône et Nord). L'Autorité souhaite attirer l'attention sur le fait que l'obligation réglementaire de mise à disposition gratuite s'applique à l'ensemble des annuaires du département même si l'abonné venait à ne demander qu'une partie des annuaires de proximité du département dans lequel il réside.

5) Sur le financement

L'Autorité note que le projet d'article 6 dispose que cette composante ne fait pas l'objet d'une compensation par le fonds de service universel.

6) Relations avec l'administration

L'Autorité se félicite, tout comme pour les indicateurs de qualité de service, de l'existence d'une date limite, fixée à la fin du premier semestre de l'année n+1. Cette date limite pour la transmission du rapport permet aux autorités (ministre et Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) de clore un exercice donné et d'analyser, pour la période concernée, les éléments communiqués en vue d'un bilan sur la mise en œuvre des obligations du prestataire de service universel désigné pour l'annuaire imprimé.

L'Autorité souligne que certains éléments contribuant à dresser un bilan de la mise en œuvre des obligations du futur prestataire de l'annuaire imprimé figureraient utilement dans le rapport transmis aux autorités ; il s'agit en particulier des nombres d'annuaires effectivement mis à disposition, qu'ils soient départementaux ou de proximité. Les nombres d'annuaires remis à la demande de client, en distinguant ceux qui ont été remis gratuitement de ceux qui ont été facturés, pourraient également être fournis nationalement et régionalement.

7) Sur les numéros d'urgence

L'Autorité prend note de l'ajout de l'obligation d'inscrire en tête de chaque commune le numéro de dépannage d'urgence pour le gaz. Afin d'améliorer l'information et la sécurité des abonnés, ce principe pourrait utilement être étendu à d'autres services d'urgence qui ne disposent pas d'un numéro de téléphone national unique, comme par exemple les centres anti poison.

8) Sur les autres aspects du cahier des charges

Les autres aspects du projet de cahier des charges n'appellent pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité.

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de cahier des charges relatif à l'annuaire sous forme imprimée, sous réserve de la désignation simultanée des prestataires chargés de la sous-composante d'annuaire imprimé et de celle du service de renseignements, de la prise en compte des remarques énoncées ci-dessus et des modifications rédactionnelles formulées en annexe.

Le présent avis et les propositions rédactionnelles annexées seront transmis au ministre chargé de l'industrie.

Fait à Paris, le 1^{er} septembre 2009

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

Annexe

**PROJET DE CAHIER DES CHARGES DE LA SOCIETE PAGESJAUNES QUI SERA ANNEXE A
L'ARRETE DESIGNANT CET OPERATEUR POUR PRENDRE EN CHARGE DES PRESTATIONS DU
SERVICE UNIVERSEL DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES RELATIVES A L'ANNUAIRE
SOUS FORME IMPRIMEE**

Texte transmis pour avis à l'Autorité	Texte résultant de l'avis de l'Autorité
<p>(Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>)</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er} Services fournis</p> <p>[...]</p> <p>L'opérateur met gratuitement à la disposition de tout abonné au service téléphonique fixe un exemplaire des volumes départementaux de l'annuaire du département dans lequel l'abonnement a été souscrit. <i>Lorsqu'il s'agit d'un abonnement à la téléphonie mobile, il est mis à la disposition de l'abonné, l'annuaire du département où se situe l'adresse de facturation.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Dans les départements, notamment ceux caractérisés par une forte concentration urbaine, où sont édités des annuaires dits de proximité, l'opérateur met gratuitement à disposition de tout abonné au service téléphonique fixe ou mobile, un exemplaire de l'annuaire de proximité de la zone où il réside ou bien reçoit sa facture de téléphonie mobile ; l'opérateur met également, sur demande dudit abonné, à sa disposition, gratuitement, tout ou partie des autres annuaires dits de proximité de ce même département.</i></p> <p>[...]</p> <p>Ces annuaires comportent pour chaque commune du département concerné le numéro de dépannage d'urgence pour le gaz.</p> <p>[...]</p>	<p>(Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i>)</p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er} Services fournis</p> <p>[...]</p> <p>L'opérateur met gratuitement à la disposition de tout abonné au service téléphonique <i>au public</i> un exemplaire des volumes départementaux de l'annuaire du département dans lequel l'abonnement a été souscrit <i>ou lorsqu'il s'agit d'un abonnement à la téléphonie mobile, du département où se situe l'adresse de facturation.</i></p> <p>[...]</p> <p style="text-align: center;">[déplacé]</p> <p>[...]</p> <p>Ces annuaires comportent pour chaque commune du département concerné <i>une liste de numéros d'urgence locaux, notamment de dépannage d'urgence pour le gaz.</i></p> <p>[...]</p>
<p style="text-align: center;">Article 3 Relations avec les utilisateurs</p>	<p style="text-align: center;">Article 3 Relations avec les utilisateurs</p>

La mise à disposition des annuaires départementaux *et « de proximité »* est gratuite.
[...]

Article 4 **Qualité de service**

La qualité du service rendu sera appréciée au regard :

- des modalités de *distribution* des annuaires ;
- de l'exactitude des informations fournies.

Concernant les modalités de *distribution* des annuaires, l'opérateur devra faire paraître chaque année ces annuaires aux dates prévues pour chaque département dans son dossier de candidature.

[...]

L'opérateur communiquera chaque année au ministre chargé des communications électroniques ainsi qu'à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes les éléments permettant d'apprécier le respect de ces engagements en termes de qualité de service tant au niveau national qu'à l'échelon de chaque département

[...]

La mise à disposition des annuaires départementaux est gratuite. *Dans les départements, notamment ceux caractérisés par une forte concentration urbaine, où sont édités des annuaires dits de proximité, l'opérateur met gratuitement à disposition de tout abonné au service téléphonique fixe ou mobile, un exemplaire de l'annuaire de proximité de la zone où il réside ou bien reçoit sa facture de téléphonie mobile ; l'opérateur met également, sur demande dudit abonné, à sa disposition, gratuitement, tout des autres annuaires dits de proximité de ce même département.*

[...]

Article 4 **Qualité de service**

La qualité du service rendu sera appréciée au regard :

- des modalités de *parution* des annuaires ;
- de l'exactitude des informations fournies.

Concernant les modalités de *parution* des annuaires, l'opérateur devra faire paraître chaque année ces annuaires aux dates prévues pour chaque département dans son dossier de candidature *pour l'ensemble des années de la période de désignation.*

[...]

L'opérateur communiquera chaque année au ministre chargé des communications électroniques ainsi qu'à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes les éléments (*précisions sur les valeurs obtenues, volumes concernés, conditions particulières intervenues durant la période*) permettant d'apprécier le respect de ces engagements en termes de qualité de service tant au niveau national qu'à l'échelon de chaque département

[...]