

Avis n° 2012-0619
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 15 mai 2012
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 d'abonnés 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 ») et telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 35 à L. 35-6, 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 l'avis relatif à un appel à candidatures en vue de la désignation d'un ou de plusieurs opérateurs chargés de fournir des annuaires sous forme imprimée au titre de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE (annuaires et service de renseignements) paru au *Journal officiel* de la République française le 29 octobre 2011 ;

Vu la demande d'avis du ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, en date du 24 avril 2012 ;

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

Après en avoir délibéré le 15 mai 2012,

I- Le contexte

1) Le cadre juridique

L'article L. 35-1 du CPCE dispose que :

« *Le service universel des communications électroniques fournit à tous :*

- 1° un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable (...) ;*
- 2° un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique (...) ;*
- 3° l'accès à des cabines téléphoniques publiques installées sur le domaine public ou à d'autres points d'accès au service téléphonique au 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 CPCE 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 du CPCE 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. Le troisième alinéa de l'article R. 20-30 du CPCE précise qu'un opérateur désigné « *peut confier, après accord du ministre chargé des communications électroniques, la fourniture ou la commercialisation d'une partie du service universel (...) à une ou plusieurs autres sociétés. Il conclut avec elles des conventions qui garantissent le maintien des obligations définies par le présent code et par son cahier des charges. L'opérateur reste seul responsable de l'exécution de ces obligations* ».

2) Rappel de la chronologie

Un appel à candidatures a été lancé par le ministre chargé de l'industrie pour la composante du service universel prévue au 2° de l'article L. 35-1 du CPCE 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 pour la prestation de la composante d'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, pour la première fois de manière distincte, pour la sous-composante d'annuaires imprimés. Celui-ci a conduit, à la désignation de PagesJaunes par le ministre pour la sous-composante d'annuaire imprimé de 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 27 novembre 2009.

Le 29 octobre 2011, un quatrième appel à candidatures a été lancé par le ministre chargé des communications électroniques et des postes pour la composante d'annuaire imprimé, le maintien des prestations d'annuaire électronique et de service de renseignements dans le service universel n'ayant pas été jugé nécessaire, compte tenu de la situation concurrentielle sur le marché des services de renseignements.

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 issu de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008. 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, PagesJaunes avait été désignée comme prestataire de la composante « annuaires et service de renseignements » au cours de la précédente dévolution en remplacement de France Télécom. 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 l'article R. 20-30 du CPCE. 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, en charge de l'annuaire sous forme imprimée jusqu'à l'échéance de la dernière période de dévolution (26 novembre 2011), est donc en mesure d'assurer la continuité de la mission de service universel pour laquelle elle avait été désignée au cours de la dévolution précédente.

Toutefois, 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 du CPCE 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 au 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 29 octobre 2011 un appel à candidatures pour la sous-composante annuaire imprimé mais n'en a pas lancé pour les sous-composantes annuaire électronique et service de renseignements. Il sera donc conduit à désigner un ou des prestataires pour la première sous-composante, le marché étant réputé assurer la deuxième et la troisième sous-composantes. La procédure de désignation telle que proposée soulève alors, du point de vue de l'Autorité, des questions en ce qui concerne les droits des abonnés qui ont un handicap visuel.

Un prolongement du dispositif précédent, consistant à offrir un accès gratuit au service de renseignements pour les abonnés ayant un handicap visuel, impliquerait les mesures suivantes : soit 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. L'inscription de l'accès gratuit aux services de renseignements pour les abonnés qui ont un handicap visuel ferait peser sur le prestataire à venir pour les annuaires imprimés une obligation qui excède le périmètre de la sous-composante pour laquelle il est désigné. Cette possibilité doit donc être écartée. La désignation simultanée d'un prestataire pour la sous-composante service de renseignements assurant cet accès gratuit doit, elle aussi, être écartée compte tenu de l'absence de désignation d'un prestataire de service universel pour le service de renseignements du fait de la situation concurrentielle sur le marché des services de renseignements.

L'Autorité relève néanmoins que la situation du marché sur les services d'annuaires électroniques pourrait pallier la disparition des droits des abonnés ayant un handicap visuel, sous réserve que la majorité des opérateurs d'annuaires électroniques aient mis en œuvre la démarche d'accessibilité de leur site, qui passe notamment par le respect du label A du WCAG 2.0. et par la création d'un espace dédié aux personnes handicapées. L'Autorité ne dispose pas d'éléments permettant de conclure sur ce point.

Au vu de ces différents constats, il ne semble pas certain à ce stade, du point de vue de l'Autorité, que les droits des personnes ayant un handicap visuel sont pleinement garantis, et que la seconde composante mentionnée au 2^{ème} alinéa de l'article L. 35-2 est de ce fait entièrement assurée.

Afin que les droits des abonnés qui ont un handicap visuel puissent être garantis, il apparaît donc utile à l'Autorité que soit conduite une initiative, sous l'égide du ministère en charge des communications électroniques, visant à ce que les opérateurs des services pouvant se substituer à l'annuaire imprimé (annuaires électroniques et services de renseignements) proposent, conformément à leur obligation, un accès à leurs services satisfaisant pour les abonnés ayant un handicap visuel. Cette initiative pourra s'appuyer sur des investigations complémentaires de la part du ministère en charge des communications électroniques concernant les conditions d'usage effectives par des déficients visuels des services actuellement proposés sur le marché, afin de déterminer si des mesures pouvant bénéficier à ces utilisateurs sont nécessaires. Cette initiative s'inscrirait dans l'esprit de la révision du

« paquet télécom » qui prévoit notamment le principe, transposé au o) du I de l'article L. 33-1 et à l'article D. 98-13 du CPCE, d'un accès des utilisateurs handicapés à des services de communications équivalent à celui dont bénéficient la majorité des utilisateurs.

3) Sur les indicateurs de qualité de service

L'Autorité relève que l'indicateur de qualité de service relatif aux modalités de parution pour l'annuaire imprimé a été supprimé du cahier des charges soumis pour avis. L'Autorité reconnaît qu'il n'est pas possible, dans le cadre de cette désignation, de se fonder sur des éléments de calendrier pertinents. Néanmoins, les critères de qualité de service relatifs aux modalités de parution permettaient de s'assurer que l'opérateur désigné faisait paraître chaque année ces annuaires aux dates prévues pour chaque département dans son dossier de candidatures pour l'ensemble de la période de désignation. La suppression de tels critères prive désormais le consommateur de toute visibilité sur les dates de parution.

Afin de prendre en compte cet aspect, sans toutefois faire peser d'obligation disproportionnée sur l'opérateur désigné, il paraîtrait souhaitable à l'Autorité que soit transcrit dans le cahier des charges un principe général suivant lequel le prestataire s'engage à tout mettre en œuvre pour faire paraître, dans des délais raisonnables, l'annuaire imprimé dans chaque département.

Les autres obligations minimales correspondant à l'exactitude des informations, au calendrier de communication des résultats de ces indicateurs et à la durée de conservation des données sources par rapport au cahier des charges de la période de désignation précédente restent inchangées.

4) Sur le financement

L'Autorité note que le projet d'article 6 du cahier des charges soumis pour avis reprend strictement les obligations de séparation comptable prévues par le CPCE. Cela pourrait s'avérer nécessaire pour déterminer si le coût net de cette composante représenterait une charge excessive pour l'opérateur prestataire désigné et serait compensé par le fonds de service universel. Il convient néanmoins de rappeler que pour la période de désignation précédente, la composante d'annuaire imprimé n'avait fait l'objet d'aucune compensation par le fonds de service universel.

5) Relations avec l'administration

L'Autorité se félicite, tout comme pour les indicateurs de qualité de service, de l'existence d'une date limite, pour la transmission du rapport, 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 d'un calendrier de parution des annuaires imprimés, département par département. Ceci fournirait en effet une information pertinente au regard du principe proposé au 3) concernant les délais de parution.

6) Sur les numéros d'urgence

L'Autorité prend note avec satisfaction de l'ajout de l'obligation d'inscrire en tête de chaque commune les numéros d'urgence nationaux dont le numéro 114 dédié aux personnes sourdes et malentendantes en plus des numéros locaux, déjà prévus lors de la désignation précédente. Cet ajout améliore l'information et la sécurité des abonnés.

7) 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 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 et publiés au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 15 mai 2012

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
(Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>)	(Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i>)
[...]	[...]
Article 1^{er}	Article 1^{er}
[...]	[...]
Article 2	Article 2
[...]	[...]
Article 4	Article 4
La qualité du service rendu sera appréciée au regard de l'exactitude des informations fournies.	- [...]
Après le 1er paragraphe :	<i>L'opérateur s'engage à tout mettre en œuvre pour faire paraître, dans des délais raisonnables, l'annuaire imprimé dans chaque département.</i>
[...]	[...]
Article 7	Article 7
A la fin du paragraphe :	<i>Il devra en outre communiquer le calendrier de parution des annuaires imprimés, département par département, calendrier qui précise notamment la date limite de réception des données opérateurs et le mois de parution.</i>
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]