

Les consommateurs

1.	La prise en compte de l'intérêt des consommateurs	225
	A. Une prise en compte de la demande adaptée à l'évolution des marchés	225
	B. Quelques exemples d'actions de l'Autorité au bénéfice des consommateurs	227
	C. L'assistance aux consommateurs au quotidien	229
2.	Le suivi de la qualité de service	231
	A. La téléphonie mobile	231
	B. La téléphonie fixe	232
	C. Les services de renseignements	233
3.	Les services de renseignements téléphoniques	235
	A. Le cadre de mise en œuvre des 118	235
	B. La disparition du 12	235
	C. Bilan	236
4.	L'annuaire universel	239
	A. Le contexte général	239
	B. Droits des abonnés, obligation des opérateurs et des éditeurs d'annuaire universel	241
	C. Les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés	243
	D. Une mise en place à parachever	246
5.	La conservation des numéros	247
	A. Evolutions législatives et réglementaires	247
	B. La portabilité des numéros mobiles (PNM)	248
	C. La portabilité des numéros fixes	253
6.	Les services à valeur ajoutée	257
	A. Le marché des services à valeur ajoutée	257
	B. Les propositions de l'ARCEP dans sa consultation publique sur le secteur	259

PARTIE
1PARTIE
2PARTIE
3PARTIE
4PARTIE
5PARTIE
6PARTIE
7PARTIE
8PARTIE
9PARTIE
10PARTIE
11

La prise en compte de l'intérêt des consommateurs

PARTIE
6

La loi charge l'Autorité de veiller *"à l'exercice au bénéfice du consommateur d'une concurrence effective et loyale¹"*. La création d'un marché concurrentiel, qui permet au consommateur le choix de ses fournisseurs de service de communications électroniques, est une première étape nécessaire mais non suffisante. Elle s'appuie essentiellement sur une régulation "asymétrique" qui impose des obligations aux opérateurs puissants afin de permettre le développement d'une concurrence pérenne. Cette régulation concurrentielle sectorielle cède progressivement la place au droit commun de la concurrence au fur et à mesure du développement de la concurrence. Elle doit être complétée par une régulation "symétrique" pour définir les obligations s'appliquant à l'ensemble des opérateurs du marché, afin de garantir au consommateur notamment l'interopérabilité des réseaux, un niveau minimal de qualité de service, une information adéquate et des procédures de changement d'opérateurs fluides lui permettant de faire jouer au mieux la concurrence.

¹ - Cf. article L. 32-1 du CPCE.

A. Une prise en compte de la demande adaptée à l'évolution des marchés

Des tribunaux aux associations de consommateurs en passant par le CNC, la DGCCRF et l'ARCEP, des acteurs différents interviennent sur les divers champs susceptibles d'intéresser le consommateur (le développement de la concurrence, l'information et le conseil aux consommateurs, le contrôle des pratiques contractuelles, le traitement des réclamations, la représentation des consommateurs auprès des entreprises, des régulateurs et du gouvernement) avec des objectifs et des missions variés.

L'instauration d'une concurrence pérenne est l'une des missions principales de l'Autorité. Bien qu'elle ne soit pas investie de pouvoirs en matière de droit de la consommation, l'Autorité intervient pour améliorer l'information des consommateurs ou modifier certaines pratiques contractuelles afin de garantir la fluidité des marchés de détail. *A contrario*, le traitement individuel des réclamations ne relève pas de son champ d'action. Cependant, consultée par le ministre délégué à l'Industrie, elle a réalisé un rapport sur la médiation dans le secteur des communications électroniques, qui a été publié en décembre 2005.

Toutes les modalités d'intervention n'ont pas le même poids ni la même complexité.

1. De la régulation asymétrique

Partant d'un marché fortement concentré, voire monopolistique, le premier objectif est de créer le choix pour le consommateur en favorisant le développement d'une concurrence durable, fondée sur l'investissement et l'innovation. Cette première phase d'ouverture du marché, qui fait largement appel à une régulation asymétrique car faisant peser des obligations sur les opérateurs dominants, est indispensable. Depuis 1997, en veillant notamment à l'ouverture du réseau de France Télécom et à l'accès des nouveaux entrants aux marchés notamment via l'interconnexion et le dégroupage, l'Autorité a mis en œuvre cette première étape qui a joué un rôle majeur dans l'amélioration du bien-être des consommateurs sur les marchés de communications électroniques. Simultanément, l'obligation de fourniture du service universel permet d'assurer aux consommateurs qu'ils disposeront d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable.

2. Vers une régulation symétrique

Lorsque le marché est structurellement plus concurrentiel, la régulation asymétrique est moins nécessaire et l'objectif principal est alors de maintenir à long terme un environnement concurrentiel bénéfique aux consommateurs, via des règles communes à l'ensemble du secteur, c'est-à-dire via une régulation symétrique. Cette régulation peut traiter différents sujets. La protection et l'information des consommateurs en sont des thèmes majeurs pour permettre au consommateur d'exercer pleinement son choix et de bénéficier au mieux d'un marché concurrentiel. Ainsi, le suivi des clauses contractuelles, la portabilité des numéros, l'encadrement des services de renseignements téléphoniques et de l'annuaire universel, ou l'information sur la qualité de service des opérateurs font-elles partie de la régulation symétrique. En matière d'information, l'Autorité encourage une transparence favorable aux consommateurs, tout en évitant la mise à disposition de certaines données, notamment individuelles, qui pourraient contribuer à des comportements collusifs.

Alors que la concurrence est maintenant plus mature sur les marchés de communications électroniques en France, l'Autorité s'engage progressivement dans cette nouvelle étape. Parallèlement, les mesures de régulation asymétrique seront maintenues quand cela sera justifié.

B. Quelques exemples d'actions de l'Autorité au bénéfice des consommateurs

1. Une régulation stimulant l'investissement et l'innovation

L'Autorité privilégie, en accord avec le cadre réglementaire européen, le développement d'une concurrence par les infrastructures, sur les parties de réseau où celle-ci est économiquement viable. En amenant les opérateurs alternatifs à s'affranchir progressivement des services de l'opérateur historique, la concurrence par les infrastructures instaure une concurrence pérenne, qui conduit à terme à une régulation plus légère, voire à sa disparition. Elle permet de plus la différenciation des services des opérateurs et les incite à l'innovation, ce qui stimule les marchés et profite aux consommateurs, comme le montre l'évolution du secteur des communications électroniques au cours des dix dernières années et plus particulièrement celle du marché du haut débit. Pour faire émerger cette concurrence, l'Autorité incite, via la régulation coordonnée des marchés de gros à différents niveaux, les opérateurs alternatifs à investir progressivement dans leurs propres réseaux, au fur et à mesure que leur base de clientèle s'élargit. L'efficacité de ce modèle, dit de "l'échelle d'investissements", repose par ailleurs sur l'obligation d'interopérabilité et d'interconnexion imposée à l'ensemble des opérateurs.

La mise en œuvre dynamique de ce processus nécessite que France Télécom propose des offres de gros adéquates (par exemple, le dégroupage de la boucle locale, la VGAST), permettant la répliquabilité de ses offres de détail par les opérateurs concurrents, au fur et à mesure de leur déploiement.

2. Une concurrence qui bénéficie aux consommateurs : un gain estimé à 10 milliards € entre 1998 et 2005

Les actions de l'Autorité visent aussi à faciliter le changement d'opérateur, comme par exemple ses travaux sur la portabilité des numéros fixes et mobiles, le déverrouillage des terminaux mobiles ou les durées d'engagement. La facilitation du changement d'opérateur donne aux consommateurs les moyens de faire jouer cette concurrence et donc de la stimuler, mais aussi de profiter au mieux des différentes offres proposées par le marché.

Ceux-ci ont pu profiter d'une explosion d'offres innovantes, comme le haut débit fixe et mobile, les offres convergentes, la télévision et la voix par Internet. Cette innovation accrue et stimulée est dans le même temps accompagnée d'une baisse de prix tant des communications que de l'accès.

Ainsi, on peut estimer qu'entre 1998 et 2005, le prix pour les consommateurs aura, en moyenne, diminué d'un peu plus de 30 % et que les usages auront été multipliés par près de 2,5, ce qui se traduit par une hausse du surplus pour les consommateurs de plus de 10 milliards € sur la période (ce résultat est expliqué en annexe).

Le taux de pénétration remarquable du haut débit est la parfaite illustration de l'effet bénéfique sur l'innovation et les prix que peut avoir l'entrée sur un marché de nouveaux acteurs venant stimuler la concurrence. Entre 2000 et 2006, avec l'explosion du dégroupage, les offres Internet se sont démocratisées. A un prix moyen actuel d'une trentaine d'euros, pour des débits toujours croissants (aujourd'hui jusqu'à 25 Mbits/s), les services se sont progressivement étoffés, l'abonnement incluant l'accès Internet

et les communications téléphoniques, ainsi que, souvent, la télévision. L'année 2006 a vu ce marché progresser encore, avec le développement du dégroupage total (2,1 millions de lignes), permettant aux consommateurs qui y sont éligibles de s'affranchir de l'abonnement téléphonique de France Télécom.

3. Des actions directes désormais renforcées

L'Autorité joue un rôle dont l'impact sur les consommateurs est plus direct : elle mène une action de surveillance des marchés de détail.

a. Les prix

L'Autorité ne régule qu'exceptionnellement les prix de détail, car l'essentiel de son action se porte sur les marchés de gros. Les baisses imposées par l'Autorité sur les tarifs que se facturent les opérateurs entre eux (tarifs de gros) peuvent ainsi être directement répercutées sur les prix de détail, comme par exemple les tarifs facturés par les opérateurs mobiles aux opérateurs fixes pour la transmission de leurs appels, ou bien ceux que se facturent les opérateurs mobiles entre eux pour l'acheminement des SMS. L'Autorité a également initié en 2006 la réflexion européenne sur les prix excessifs de l'itinérance internationale (le *roaming*) en préconisant une baisse des tarifs de gros accompagnée d'un encadrement des tarifs de détail.

Elle a par ailleurs mis en place un encadrement tarifaire des prix des communications du service universel pour deux paniers de consommation, l'un représentant un abonné métropolitain, le second un abonné outre-mer. Ces abonnés profitent ainsi directement d'une partie des gains de productivité du secteur qui, de ce fait, ne sont pas réservés uniquement aux clients les plus consommateurs.

b. La qualité de service

La seule surveillance des prix est insuffisante. Aussi l'Autorité s'intéresse-t-elle à la qualité de service offerte, qui ne doit pas souffrir de dégradation avec le développement de la concurrence, mais au contraire s'améliorer. Elle, a par exemple, fixé des seuils minimaux de qualité de service dans les licences des opérateurs de téléphonie mobile et leur a imposé la publication de cartes de couverture dont elle surveillera la validité. Elle a aussi depuis plusieurs années mis en place des enquêtes sur les services offerts par les opérateurs mobiles dont elle publie les résultats, et élabore une méthodologie d'une enquête propre aux opérateurs fixes, qui donnera lieu à une consultation en 2007.

c. L'amélioration des relations entre consommateurs et opérateurs

L'Autorité veille à l'amélioration des relations entre consommateurs et opérateurs ou entre opérateurs, notamment sur les modalités de changement d'opérateur ou les services à valeur ajoutée. Elle peut par ailleurs proposer des améliorations hors de son champ de compétence direct, comme cela a été le cas pour les délais de résiliation qu'elle jugeait trop longs.

d. La mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel et de services de renseignements de qualité

L'Autorité a poursuivi depuis 2004 un important travail avec les opérateurs et les éditeurs d'annuaire universel visant à permettre la mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel et de services de renseignements de qualité². Il s'agissait de garantir aux abonnés, utilisateurs et consommateurs, une protection de leurs droits

2 - Voir *infra* (chapitre 5).

(y compris le droit de figurer gratuitement dans les listes d'annuaires) et de leurs données personnelles, tout en assurant un contenu pertinent et cohérent des annuaires, ainsi qu'un mode de fonctionnement efficace et sûr du processus de mise à disposition des listes d'abonnés et utilisateurs entre opérateurs et éditeurs. Ces travaux ont donné lieu à la rédaction d'un projet de décision à portée réglementaire, qui a été mis en consultation publique durant l'été 2006. Après avoir ainsi consulté les différents acteurs concernés, dont les associations de consommateurs, l'Autorité a adopté sa décision le 30 novembre 2006³, décision homologuée par le ministre chargé des communications électroniques le 8 mars 2007.

e. L'information des consommateurs

L'Autorité participe également à l'information des consommateurs, notamment via son site Internet (www.arcep.fr) et le site Internet dédié aux numéros de renseignements téléphoniques (www.appe118.fr), mais aussi en rencontrant des associations les représentant⁴.

f. Les obligations de service universel

L'Autorité assure la vérification des obligations de service universel de France Télécom, qui comportent en particulier la fourniture d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable sur l'ensemble du territoire. Elle contrôle les tarifs du service universel soit au travers d'une mesure d'encadrement pluriannuel, soit en s'opposant éventuellement à leur mise en œuvre par une décision motivée ou en émettant un avis favorable.

g. Le déploiement des réseaux

L'Autorité veille particulièrement à la prise en compte de l'intérêt des territoires dans l'accès aux services.

En créant et en animant le Comité des réseaux d'initiative publique (CRIP)⁵, l'Autorité a créé un lieu d'échanges avec les collectivités et les opérateurs sur les sujets d'aménagement numérique du territoire, où les collectivités territoriales jouent un rôle majeur, notamment en matière de déploiement du haut débit.

Pour renforcer cette action, elle a délivré des autorisations d'utilisation de fréquences afin de faciliter la diffusion du haut débit dans les zones moins denses, via les boucles locales radio.

Elle veille à la résorption des "zones blanches" de la téléphonie mobile et à la qualité de l'information sur la couverture délivrée par les opérateurs.

C. L'assistance aux consommateurs au quotidien

L'Autorité n'ayant pas de compétences directes en matière de droit de la consommation, elle n'est donc pas en mesure d'instruire une plainte issue d'un conflit entre un consommateur et son opérateur. Toutefois, dès l'origine, l'Autorité a mis en œuvre une assistance indirecte au consommateur. Il s'agissait alors soit de répondre directement au consommateur si une question liée à la compréhension des offres issues des décisions de régulation était posée, soit d'appuyer la demande de la résolution du conflit d'un consommateur auprès de son opérateur. Dans ce dernier cas, l'Autorité transmet le dossier à l'opérateur.

³ - *Décision de l'ARCEP n° 06-0639 du 30 novembre 2006 précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements, publiée au JO le 24 mars 2007 par arrêté du ministre.*

⁴ - *Cf. partie 2, chapitre 2, D.*

⁵ - *Cf. partie 9, chapitre 2.*

En 2006, l'Autorité a reçu 11 000 sollicitations de consommateurs, par courrier, mail et téléphone, soit 30% de plus qu'en 2005.

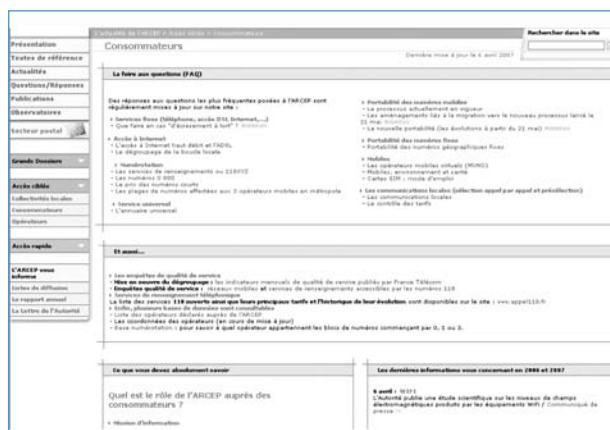
Cette évolution à la hausse peut d'abord s'expliquer par l'élargissement de la base de la clientèle aux nouvelles technologies et aux nouveaux services (*triple play...*), dont l'utilisation demande parfois de disposer d'un niveau d'information suffisant. En effet, si seuls les technophiles avertis les plébiscitaient auparavant, ces nouveaux services sont désormais largement accessibles au grand public. La probabilité qu'un consommateur se heurte à des difficultés est donc d'autant plus importante que le nombre de clients augmente.

Mais l'Autorité a également constaté qu'elle était souvent sollicitée trop tôt dans le processus de traitement des réclamations : un nombre important de conflits portés à la connaissance de l'ARCEP aurait pu être traité au préalable par le service client des opérateurs. Ces sollicitations s'ajoutent donc à celles, en nombre plutôt stable, des consommateurs qui n'ont pas trouvé de solutions satisfaisantes avec leur opérateur avant de transmettre leur dossier à l'Autorité.

On peut d'ailleurs se demander si le nombre croissant de plaintes transmises à l'Autorité n'est pas lié à la plus grande notoriété du régulateur auprès du grand public.

6 - Cf. [http://www.arcep.fr/con](http://www.arcep.fr/con consommateurs)
[sommateurs](http://www.arcep.fr/consummateurs).

En 2006, l'ARCEP a créé sur son site Internet une entrée spécifique dédiée aux consommateurs⁶.



Notons que ce flux de sollicitations peut être directement utile pour identifier et résoudre des dysfonctionnements particuliers détectés dans les réclamations des consommateurs. C'est par exemple le cas des écrasements à tort de ligne ADSL pour lesquelles l'Autorité a demandé aux opérateurs de rétablir la connexion, sans frais et dans les plus brefs délais.

Reste que la majorité des plaintes des consommateurs relève strictement du droit de la consommation, pour lequel l'Autorité n'a pas de compétences, et devrait trouver d'abord une solution auprès des services client des opérateurs.

Le suivi de la qualité de service

La qualité du service rendu conditionne la relation entre un opérateur et son client. Elle est un facteur de succès de l'ouverture du marché à la concurrence.

Dans le souci d'informer au mieux le consommateur⁷, l'Autorité effectue régulièrement des enquêtes de qualité de service.

⁷ - Cf. article L 32-1 (12°) du CPCE.

Un récent décret⁸ a précisé les règles portant sur les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau et du service. Notamment, tout opérateur doit *“prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communications électroniques et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs”*.

⁸ - Décret n° 2005-862 du 26 juillet 2005, JO du 29 juillet 2005.

L'article D.98-4 du CPCE précise aussi que tout opérateur a l'obligation de rendre compte de la qualité de son service sur la base d'indicateurs que l'ARCEP définit. L'Autorité mène actuellement des travaux pour déterminer les indicateurs de qualité de service pour la téléphonie fixe⁹.

⁹ - Voir infra.

PARTIE
6

A. La téléphonie mobile

Pour la neuvième année consécutive, l'Autorité a mené en 2006 une enquête d'évaluation de la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile en France métropolitaine, telle qu'elle peut être perçue au quotidien par les clients des trois opérateurs. Outre la disponibilité des services, cette campagne de mesures vise aussi à évaluer le maintien et la qualité des services offerts par les opérateurs, notamment :

- ◆ la qualité auditive des communications téléphoniques ;
- ◆ le service de messages courts (SMS) ;
- ◆ le service de messages multimédias (MMS et email i-mode équivalent) ;
- ◆ le transfert de données en mode paquet ;
- ◆ la navigation sur des sites Internet mobile (WAP et i-mode).

L'étude 2006 a été conduite par le cabinet Directique, selon la méthodologie et le cahier des charges définis par un groupe de travail associant les opérateurs mobiles et soumis à la consultation d'une association d'utilisateurs.

Afin de mieux rendre compte de l'utilisation des clients tout au long de l'année, la campagne de mesures s'est déroulée sur une période de six mois, de janvier 2006 à juin 2006, sur la base de plus de 11 000 points de mesures effectués sur le réseau GSM de chaque opérateur.

Les résultats de cette enquête, publiés en octobre 2006, ont mis en évidence :

- ◆ le maintien d'une bonne qualité générale des réseaux mobiles de seconde génération dans un contexte où le volume de trafic augmente de 10 à 15 % par an ;
- ◆ le maintien du développement de réseaux de troisième génération pour deux des trois opérateurs audités.

En parallèle, l'Autorité a également mené en 2006, à titre expérimental, une enquête de qualité des réseaux de troisième génération, limitée aux agglomérations de Paris, Lyon et Marseille. Cette enquête, réalisée par le cabinet GET, concernait les services de téléphonie, de messages courts SMS, de visiophonie, de téléchargement de fichiers et de télévision sur mobile sur les réseaux 3G d'Orange France et de SFR. Cette enquête, dont l'objectif premier était de valider les méthodes de mesure 3G, a permis de faire les observations suivantes :

- ◆ le débit de données de la 3G est très supérieur à celui du mode GPRS ;
- ◆ le service de visiophonie est globalement satisfaisant, y compris l'interopérabilité entre les deux opérateurs ;
- ◆ la qualité des communications téléphoniques et des SMS atteint quasiment celle observée sur les réseaux de seconde génération.

Sur le plan méthodologique, les nombreux enseignements ouvrent la perspective d'évaluer les offres 3G dès la prochaine enquête annuelle de qualité de service, en 2007.

B. La téléphonie fixe

En 2006, l'Autorité a mené des travaux, en concertation avec les différents opérateurs concernés, pour définir des indicateurs de qualité de service que les opérateurs devront mesurer et rendre publics. Ce dispositif a vocation à faire l'objet d'une décision de l'Autorité¹⁰.

L'objectif recherché par l'ARCEP est de :

- ◆ définir les indicateurs de qualité du service téléphonique qui devront être mesurés par les opérateurs ;

¹⁰ - Cf. article D.98-4 du CPCE fixant les obligations des opérateurs concernant la disponibilité et la qualité du réseau et des services.

- ◆ répondre aux principales attentes des utilisateurs face aux nouvelles offres de téléphonie et notamment aux offres de VoIP ;
- ◆ inciter les opérateurs à surveiller et améliorer la qualité des prestations fournies.

Une concertation menée avec divers acteurs concernés par la qualité de service de la téléphonie fixe (opérateurs, associations de consommateurs...) a été lancée en 2006. Cette concertation a mis en évidence la nécessité de procéder à une analyse technique approfondie afin de bien définir les indicateurs de mesure à prendre en compte. Elle a aussi révélé une volonté générale de suivre et d'améliorer la qualité fournie aux utilisateurs.

L'évaluation de la qualité du service sur un réseau de télécommunications s'appuie notamment sur les trois principes suivants : la disponibilité des composantes du service, le délai dans lequel toute composante du service est utilisable et la fidélité dans la transmission du contenu. Sur cette base, l'Autorité a lancé fin 2006 une étude support afin de spécifier la liste des indicateurs qu'il conviendra de mesurer et d'évaluer les différentes méthodes de mesure qu'il faudra mettre en œuvre.

L'Autorité souhaite définir des indicateurs de mesure de la qualité des services de téléphonie fixe, et en particulier les services de voix sur large bande proposés dans le cadre du *tripleplay*¹¹. En effet, selon l'AFUTT¹², ces services génèrent environ 60 % des plaintes des consommateurs.

Ces indicateurs sont d'ordre strictement technique. Ils permettent d'évaluer la qualité de fonctionnement du service téléphonique mais pas celle du traitement du client dans les relations contractuelles qui le lient à son fournisseur de service. Les problématiques liées à l'obligation d'information sur le niveau de qualité des services offerts relèvent de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Economie.

C. Les services de renseignements

Deux études de suivi de la qualité des services de renseignements téléphoniques¹³ ont été menées en 2006¹⁴. Elles prolongent le processus de suivi de la qualité des services de renseignements initié par l'enquête menée en novembre 2005 sur les anciens numéros de renseignements¹⁵.

La première étude, menée en mars, a mesuré la qualité des 118 peu avant la fermeture des anciens numéros de renseignements. Elle a montré que la qualité des 118 ouverts à cette période était similaire à la qualité des anciens numéros de renseignements relevée par l'enquête de 2005. En effet, sur les trois indicateurs mesurés par l'Autorité (la disponibilité du service, l'exactitude des renseignements fournis et la rapidité de réponse), les 118 ont présenté des performances comparables à celles obtenues par les anciens numéros de renseignements fin 2005, voire ont même fourni une réponse dans un délai sensiblement plus rapide :

- ◆ 99 % des appels étaient répondus ;
- ◆ 88 % des appels servis donnaient une réponse exacte ;
- ◆ l'indicateur de rapidité était de 89, contre 100 en 2005 (un indice plus petit équivaut à un temps de réponse moins long).

11 - Il s'agit des offres permettant à un utilisateur de bénéficier, via sa connexion haut débit (le plus souvent ADSL), de trois services : Internet, téléphonie fixe et télévision.

12 - Association française des utilisateurs de Télécommunications, site Internet : www.afutt.org.

13 - Voir *infra* (chapitre 3).

14 - Les enquêtes de qualité des services de renseignements sont toutes disponibles sur le site Internet de l'ARCEP : www.arcep.fr.

15 - Il s'agit du :
12 (France Telecom) ;
222 (SFR) ;
612 (Bouygues Télécom) ;
712 (Orange) ;
3200 (Scoop France) ;
3211 (IntraCallCenter) et 3912 (l'Annuaire universel).

Ces bons résultats devaient néanmoins être vérifiés après la fermeture du 12, qui allait entraîner une augmentation du nombre d'appels vers les 118.

C'est pourquoi l'Autorité a mené une seconde étude de suivi de qualité des services de renseignements en octobre 2006, sur les mêmes critères. Les résultats de cette enquête ont confirmé le maintien de la qualité globale des services de renseignements depuis l'ouverture des 118 en novembre 2005, et malgré la fermeture des anciens numéros de renseignements en avril 2006. Toutefois, des disparités plus fortes selon les numéros ont été constatées :

- ◆ rapidité : les nouveaux services accessibles par les 118 ont été globalement plus rapides que ceux offerts via les anciens numéros. Le gain en rapidité constaté en mars 2006 s'est confirmé ;
- ◆ disponibilité : la disponibilité des services 118 est restée excellente (98 % de disponibilité moyenne), et ce, malgré l'augmentation du nombre d'appels. Ce comportement était général sur les principaux numéros, même si certains 118 souffraient d'une disponibilité inférieure et d'un temps de traitement sensiblement plus long que la moyenne ;
- ◆ exactitude : la montée en charge des 118 après le 3 avril 2006 a entraîné une légère baisse des taux d'exactitude de plusieurs services très utilisés par les consommateurs. La moyenne du marché s'est établie à 87 % en octobre 2006, contre 88 % pour les 118 testés en mars 2006. Néanmoins, si le taux d'exactitude de certains 118, à forte notoriété, a baissé plus que la moyenne, d'autres en revanche se sont distingués par un taux d'exactitude en hausse.

Concernant les nouveaux acteurs apparus depuis avril 2006, les résultats étaient variables selon les opérateurs et les numéros : certains services ont apporté des réponses plus exactes mais pâtissaient de problèmes de disponibilité et de rapidité, alors que d'autres garantissaient un accès rapide à leur service sans nécessairement se distinguer en termes d'exactitude.

Les services de renseignements téléphoniques

A. Le cadre de mise en œuvre des 118

Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat de juin 2004, l'ARCEP a mis en œuvre le processus de suppression du 12 avec l'ouverture des premiers nouveaux numéros commençant par 118, le 2 novembre 2005. Elle avait prévu une période de transition de cinq mois, pendant laquelle les anciens et les nouveaux numéros de renseignements ont cohabité¹⁶.

En 2006, l'Autorité s'est attachée à suivre l'ouverture du marché et le développement des nouveaux services de renseignements. Pour cela, elle a suivi la période transitoire, en publiant à deux reprises le volume d'appels passés vers les anciens et les nouveaux numéros. Elle a également précisé le contenu du message diffusé sur les anciens numéros après leur fermeture¹⁷.

Par ailleurs, l'Autorité a maintenu les liens avec les acteurs du secteur afin de répondre aux éventuels problèmes qui pouvaient apparaître. Tout au long de ce processus, les décisions de l'Autorité ont toujours été accompagnées de consultation du secteur, par des consultations publiques, des réunions multilatérales et des rencontres avec les acteurs.

16 - Décision de l'ART
n° 05-0061
du 27 janvier 2005.

17 - Décision de l'ARCEP
n° 06-0259
du 28 février 2006.

B. La disparition du 12

Le 3 avril 2006, tous les anciens numéros de services de renseignements¹⁸ ont cessé de fournir leur prestation : à partir de cette date, la majorité des utilisateurs a réellement commencé à utiliser les 118.

18 - Le 12 de France
Télécom, le 612
de Bouygues Telecom,
le 222 de SFR, le 712
d'Orange, le 3912
de l'Annuaire universel,
le 3200 de Scoot et
le 3211 d'IntraCallCenter.

Ce changement dans le plan de numérotation a été une évolution importante pour les consommateurs. En effet, nombre d'entre eux utilisent toujours les services de renseignements malgré l'essor des annuaires en ligne. En 2005, 16 des 23 millions de foyers disposant d'une ligne fixe avaient appelé au moins une fois un service de renseignements, et 225 millions d'appels avaient été passés vers ces services.

La fermeture du 12 et son remplacement par les numéros 118 ont donné lieu à des campagnes de communication importantes auprès des consommateurs autour des services et des tarifs offerts par les fournisseurs de services de renseignements.

Une communication institutionnelle a été réalisée par le ministère de l'Economie, en liaison avec l'ARCEP, sous la forme d'une brochure présentant le nouveau format, distribuée à plusieurs millions d'exemplaires. Par ailleurs, l'Autorité a créé un site Internet (www.appel118.fr)¹⁹ sur lequel les utilisateurs peuvent consulter les tarifs et les services de chaque numéro ainsi que des informations relatives à leurs évolutions.

19 - Cf. partie 2, chapitre 2, D.

Elle a également vérifié que le contenu du message diffusé sur les anciens numéros était de nature non discriminatoire entre les différents fournisseurs de service.

20 - L'Autorité a mené trois études concernant la qualité des services de renseignements. Elles sont détaillées au chapitre 2, C.

Par ailleurs, l'Autorité a mis en place un suivi de la qualité de service²⁰. Elle a ainsi pu constater que le développement de l'offre et l'apparition de nouveaux fournisseurs de service n'a pas affecté la qualité des prestations offertes aux consommateurs.

C. Bilan

1. Un enrichissement de l'offre de services

Si une majorité des 118 sont accessibles à des tarifs équivalents ou légèrement supérieurs à ceux des anciens numéros, les consommateurs disposent maintenant d'un choix plus large en termes de services et de tarifs et ne dépendent plus, par exemple, de leur opérateur lorsqu'ils utilisent leur téléphone mobile.

En effet, avant l'introduction des 118, les principaux services de renseignements proposaient simplement un envoi de l'information par SMS et la mise en relation. Les principaux services accessibles par des numéros 118 offrent désormais, pour le même tarif, des renseignements internationaux et un annuaire inversé, alors qu'il fallait auparavant passer par des services spécialisés plus coûteux. La plupart des numéros ne fixent pas de limites au nombre de renseignements demandés. Par ailleurs, certaines innovations ont vu le jour, comme l'envoi par MMS du plan d'accès à l'adresse recherchée ou les renseignements par automate.

2. Une diversification de l'offre tarifaire

Alors que les anciens services de renseignements facturaient "à l'appel" avec des tarifs s'échelonnant entre 0,56 €/appel et 1,20 €/appel (le 12 étant à 0,90 €/appel), les 118 proposent un éventail de tarifs plus large qu'auparavant. En effet, de nombreux numéros utilisent un tarif mixte (prix à l'appel + prix à la minute) et, pour tous les numéros, la durée d'appel depuis un téléphone portable est décomptée en sus.

3. Une qualité de service maintenue mais un trafic en baisse

Malgré l'accompagnement du marché, l'introduction des 118 a entraîné une baisse significative des appels vers les services de renseignements après le 3 avril 2006. Comme dans les autres pays où le même processus a été mis en œuvre, la disparition

du 12 en France a renforcé le report vers d'autres sources d'information comme Internet. Ces phénomènes expliquent certainement en partie cette baisse des volumes d'appels.

Par ailleurs, les résultats des enquêtes de qualité de service menées par l'Autorité montrent que les nouveaux numéros 118 sont aussi disponibles et exacts que les anciens numéros, y compris après le 3 avril 2006. En outre, les 118 sont globalement plus rapides que les services accessibles par les anciens numéros. Le plus grand nombre d'acteurs entraîne toutefois des variations plus importantes dans les résultats individuels.

L'annuaire universel

A. Le contexte général

1. Le cadre législatif et réglementaire

Les principes de mise en place des services d'annuaires universels (annuaires imprimés, annuaires en ligne, services de renseignements...) sont définis par la loi²¹ : tout abonné a le droit de figurer gratuitement dans les listes constituées par les opérateurs et destinées à être *"publiées dans les annuaires ou consultables par l'intermédiaire d'un service de renseignements [...]"*

21 - Cf. article L. 34 du CPCE.

Les modalités de leur mise en œuvre ont été précisées par un décret²², sur lequel l'Autorité avait rendu un avis²³.

22 - Décret n° 2005-606 du 27 mai 2005 relatif aux annuaires et aux services de renseignements.

2. Les actions engagées par l'Autorité

Depuis 2004, l'Autorité a mené, avec les acteurs concernés (opérateurs fixes ou mobiles, éditeurs d'annuaire universel, fournisseurs de services de renseignements universels, associations de consommateurs, CNIL...), une concertation visant à déterminer les modalités de collecte des informations auprès des abonnés ainsi que les modalités de cession des listes d'abonnés et d'utilisateurs aux éditeurs, nécessaires à la fourniture rapide et satisfaisante des services d'annuaires universels.

23 - Avis de l'ART n° 04-1039 du 7 décembre 2004 sur le projet de décret modifiant le décret n° 2003-752 du 1^{er} août 2003 relatif aux annuaires universels et aux services universels de renseignements et modifiant le CPCE.

Ces consultations ont, dans un premier temps, conduit l'Autorité à publier, en décembre 2004, des lignes directrices relatives aux conditions de cession des listes d'abonnés entre opérateurs et éditeurs. Ces lignes directrices ont défini des orientations pour faciliter le processus de constitution et de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs.

Suite à la publication du décret du 27 mai 2005, l'Autorité a demandé aux opérateurs de constituer rapidement leurs listes d'abonnés et d'organiser la cession de ces listes aux éditeurs d'annuaire universel et aux fournisseurs de service universel de renseignements.

Néanmoins, de nombreux opérateurs n'avaient toujours pas, au début de l'année 2006, cédé leurs listes d'abonnés (certains mettant en avant des difficultés liées aux incertitudes entourant la tarification des listes ou leur contenu). Par ailleurs, certaines listes d'abonnés et d'utilisateurs, en particulier celles constituées par les opérateurs mobiles, ne contenaient qu'un faible nombre d'abonnés par rapport au nombre total de leurs clients.

L'Autorité a alors engagé plusieurs actions :

24 - *Décision de l'ARCEP n° 06-0639 du 30 novembre 2006 précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements, publiée au JO le 24 mars 2007 par arrêté du ministre.*

25 - *A la suite des travaux menés entre février 2005 et juin 2006 dans le cadre du groupe de travail qui réunissait les acteurs du secteur, l'Autorité a réalisé une consultation publique sur son projet de décision entre le 7 juillet et le 29 août 2006. Dans un souci de transparence, l'Autorité a consulté la CCR, la CCRSCE et la CNIL.*

- ◆ le lancement de procédures susceptibles de conduire à sanctionner les opérateurs qui ne respecteraient pas leurs obligations de mise à disposition de leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs aux éditeurs d'annuaire universel et aux fournisseurs de service universel de renseignements. 11 procédures ont été engagées en décembre 2005 et janvier 2006 contre des opérateurs. Un certain nombre se sont conclues par des mises en demeure. Début 2007, seules deux de ces procédures étaient encore ouvertes, les autres opérateurs s'étant conformés à leurs obligations. En 2007, l'Autorité a élargi sa politique de vigilance et a dû ouvrir de nouvelles procédures de sanction ;
- ◆ la mise en place d'un tableau de bord publié chaque mois mesurant l'avancement de l'annuaire universel ;
- ◆ l'ouverture en janvier 2006 de procédures d'enquêtes auprès des principaux opérateurs mobiles, qui avaient constitué des listes d'abonnés contenant un nombre d'inscrits manifestement très faible, afin de mettre en lumière d'éventuelles lacunes dans leur dispositif d'information ou de recueil des choix des abonnés. Ces procédures ont amené les opérateurs mobiles à modifier ces dispositifs ;
- ◆ l'adoption, le 30 novembre 2006, d'une décision²⁴ de portée réglementaire afin d'apporter des éléments de clarification et de sécurité juridique au secteur, et de garantir l'intérêt des consommateurs. Issue d'une très large concertation²⁵, cette décision se substitue aux lignes directrices de 2004. Elle détaille les conditions techniques et financières dans lesquelles les opérateurs doivent mettre à disposition leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs.

B. Droits des abonnés, obligations des opérateurs et des éditeurs d'annuaire universel

1. Les droits des abonnés

Tout abonné, personne physique ou morale, à un service de téléphonie fixe ou mobile²⁶ a le droit de figurer gratuitement dans la liste d'annuaire constituée par son opérateur²⁷. Il peut également refuser de paraître dans cette liste.

Les données minimales indispensables qu'un particulier (abonné ou utilisateur du service) doit fournir à son opérateur, le jour de la souscription de l'abonnement, pour figurer dans les listes d'annuaire universel sont : un nom, un prénom, une adresse et un numéro de téléphone, ceci afin que les éditeurs puissent identifier et différencier chacun des abonnés qui souhaitent paraître dans l'annuaire. Néanmoins, l'abonné peut imposer²⁸ à son opérateur un certain nombre de restrictions en matière de publication de ses coordonnées et informations à caractère personnel²⁹. L'abonné peut faire valoir ce droit à tout moment³⁰.

Ainsi, il peut demander à son opérateur que :

- ◆ seule sa commune soit publiée et non l'adresse complète³¹ ;
- ◆ seule l'initiale de son prénom soit publiée³² ;
- ◆ ses données personnelles ne soient pas utilisées à des fins de prospection commerciale ;
- ◆ ses données personnelles ne soient pas utilisées à des fins de recherche inversée à partir de son numéro ;

L'abonné a également la possibilité de demander à son opérateur l'insertion des listes de données relatives aux autres utilisateurs de la ligne sous réserve du consentement de ces derniers³³.

Les droits de tous les abonnés sont identiques. Par contre, le régime d'inscription des abonnés à la téléphonie mobile se distingue de celui qui s'applique aux abonnés à la téléphonie fixe. En effet, **les opérateurs de téléphonie mobile doivent nécessairement obtenir le consentement préalable de leurs abonnés pour les inscrire sur leur liste**

26 - En particulier, ces droits s'étendent aux numéros liés aux cartes prépayées ou affectés de manière temporaire ainsi qu'aux services de téléphonie sur IP ou Internet.

27 - Cf. article L. 34 du CPCE.

28 - L'opérateur a l'obligation de proposer l'usage de ces différentes restrictions à l'abonné ou à l'utilisateur et de faire connaître l'ensemble des demandes de restrictions qui ont pu être réalisées à l'ensemble des éditeurs ayant accès à sa liste d'abonnés et d'utilisateurs. Les éditeurs ont alors l'obligation de prendre en compte ces restrictions de parution. En s'adressant à son opérateur, l'abonné ou l'utilisateur a ainsi la garantie que ces choix de restrictions seront connus de tous les éditeurs.

29 - Dans l'hypothèse où un utilisateur différent de l'abonné serait inscrit dans les listes, ces droits s'appliquent de même aux données de l'utilisateur.

30 - Cf. article R. 10 du CPCE.

31 - Afin de respecter les droits des autres abonnés, la non-publication de l'adresse ne sera effective qu'à la condition qu'elle ne génère pas de confusion avec des homonymes.

32 - Afin de respecter les droits des autres abonnés, la non-publication du prénom ne sera effective qu'à la condition qu'elle ne génère pas de confusion avec des homonymes.

33 - Cf. article R. 10-3 du CPCE.

34 - L'inscription automatique est effectuée après que l'abonné a été averti de ces dispositions, si celui-ci n'a pas, suite à cette information, manifesté son opposition.

35 - L'obligation d'information qui pèse à la charge des opérateurs de communications électroniques en matière d'inscription sur les listes d'abonnés est précisée à l'article R. 10 du CPCE.

36 - L'article R. 10-3 du CPCE dispose que "les opérateurs prennent, chacun en ce qui le concerne, les précautions nécessaires afin d'assurer le contrôle de l'exactitude des données figurant dans les listes et de la qualité, notamment technique, de ces listes [...]", sauf en ce qui concerne la mention de la profession ou de l'activité des personnes que les opérateurs insèrent dans les listes "sous la responsabilité du demandeur".

37 - Le principe d'une tarification reflétant les coûts du service rendu apparaît dans les articles L. 34 et R. 10-6 du CPCE.

d'annuaire tandis que l'inscription des abonnés à la téléphonie fixe se fait automatiquement, sauf à ce que l'abonné se soit explicitement opposé à l'inscription de ses données à caractère personnel dans l'annuaire³⁴.

2. Les obligations des opérateurs et des éditeurs

a. L'information des abonnés et le respect des choix de parution des abonnés et des utilisateurs

Les opérateurs sont tenus d'informer leurs abonnés de leurs droits en matière d'inscription à l'annuaire universel (notamment de leur droit à une parution restreinte) et de recueillir leurs choix en matière de parution. Ce devoir d'information est essentiel dans le cas des opérateurs de téléphonie mobile, puisque le consentement explicite de l'abonné est requis pour figurer dans la liste d'annuaire. La qualité du dispositif d'information apparaît dans ce cas comme un facteur critique de la réelle possibilité donnée aux abonnés d'exercer leurs droits³⁵.

Les opérateurs sont tenus de prendre les précautions nécessaires afin d'assurer un contrôle de l'exactitude³⁶ des données contenues dans les listes d'annuaire et de leur mise à jour. La qualité du dispositif mis en œuvre apparaît, là aussi, comme un facteur critique de la qualité globale des services d'annuaire mis à la disposition des consommateurs et de la protection des consommateurs.

De leur côté, les éditeurs d'annuaires ou les fournisseurs de services de renseignements utilisant les listes d'annuaire transmises par les opérateurs ont l'obligation de respecter les choix exprimés par les abonnés et utilisateurs et de traiter de manière homogène et non discriminante l'ensemble des données contenues dans ces listes. En particulier, les données de chaque utilisateur doivent être éditées selon le même format et suivant des ordres de tri neutres (par exemple, suivant une liste alphabétique) dans les annuaires imprimés ou en ligne. De même, les informations fournies par les services de renseignements doivent être de même nature et ne pas privilégier certains abonnés. Si des possibilités d'inscription privilégiée sont offertes aux abonnés (inscriptions sous un format particulier, insertions publicitaires, etc.), elles doivent l'être dans des conditions identiques pour tous les abonnés.

b. La mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs

Les opérateurs qui affectent un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation téléphonique à leurs clients sont tenus de communiquer la liste de leurs abonnés, à un tarif reflétant le coût du service rendu³⁷ et dans des conditions non discriminatoires, aux sociétés qui souhaitent éditer un annuaire universel ou fournir un service universel de renseignements.

3. L'accès aux données de l'annuaire universel par les consommateurs

Divers éditeurs offrent des produits différents permettant aux consommateurs d'accéder aux données de l'annuaire universel. Ces éditeurs peuvent offrir (sous réserve de respecter les choix de parution de leurs abonnés) des services particuliers comme la recherche inversée, la recherche assistée, le filtrage d'appel, l'insertion publicitaire, l'envoi de SMS, etc.

D'autres services, tels que les renseignements internationaux, peuvent être offerts soit sur le même support que l'annuaire universel (numéro commençant par 118, par exemple), soit indépendamment (un numéro court au format 3BPQ).

Les tarifs pratiqués pour ces différents services sont libres. L'opérateur en charge de l'annuaire universel et de service universel de renseignements³⁸ doit, au titre du service universel, distribuer un annuaire papier local (départemental à la demande de l'abonné) gratuit à tous les abonnés à un service téléphonique, et offrir, à un tarif raisonnable, un service électronique et un service de renseignements téléphoniques donnant accès aux données de l'annuaire universel.

38 - Voir supra.

Les différents produits d'annuaire universel doivent être édités et publiés de manière non discriminante – c'est-à-dire que les abonnés doivent y figurer de manière homogène. Ainsi, la consultation d'un annuaire ne doit pas, en particulier, permettre de déterminer le (ou les) opérateur(s) d'un abonné, et le même niveau d'information doit être fourni sur tous les abonnés (sauf avis contraire de l'abonné).

C. Les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés

1. Les travaux préparatoires

La mise en œuvre de l'annuaire universel est complexe et doit surmonter plusieurs difficultés :

- ◆ la multiplicité des opérateurs affectant des numéros – l'annuaire universel résultant de la compilation des listes d'abonnés de l'ensemble des opérateurs – mais aussi la multiplicité des acteurs souhaitant ou étant tenus de proposer un annuaire universel ;
- ◆ la juxtaposition de deux régimes d'inscription dans les listes, selon que l'abonnement est pris ou non auprès d'un opérateur de téléphonie mobile.

Cette diversité a rendu souhaitable et nécessaire l'établissement de normes communes, notamment en termes de contenu et de format des listes d'annuaire.

L'Autorité a donc poursuivi en 2006, en concertation avec les opérateurs et les éditeurs d'annuaire universel, les travaux destinés à faciliter la mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel ou de services de renseignements de qualité. Le groupe de travail mis en place a abordé des sujets techniques variés, avec comme objectifs de garantir :

- ◆ une protection des droits et des données personnelles des consommateurs ;
- ◆ un contenu pertinent et cohérent des annuaires ;
- ◆ un mode de fonctionnement efficace et sûr du processus de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs entre opérateurs et éditeurs.

A la suite de ces travaux, l'Autorité a mis en consultation publique, le 7 juillet 2006, un projet de décision de portée réglementaire sur les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs. A cette occasion, l'Autorité a reçu diverses contributions de la part des différents acteurs concernés (opérateurs fixes et mobiles, éditeurs d'annuaires, fournisseurs de services de renseignements, opérateurs intermédiaires intégrateurs de listes, CNIL et services départementaux des pompiers).

L'Autorité a ensuite consulté, dans un souci de transparence, la CCR, la CCRSCE, la CNIL et les associations de consommateurs avant d'adopter sa décision.

La décision a été adoptée le 30 novembre 2006³⁹.

39 - Décision de l'ARCEP
n° 06-0639 du 30 novembre
2006 précisant
les conditions de mise
à disposition des listes
d'abonnés et d'utilisateurs
à des fins d'édition d'annuaires
universels ou de fourniture de
services universels
de renseignements, publiée
au JO le 24 mars 2007
par arrêté du ministre.

40 - Les opérateurs
concernés sont ceux auprès
desquels les abonnés
s'abonnent et qui leur
affectent des numéros, ainsi
que ceux qui disposent pour
leurs besoins propres de
ressources de numérotation
qu'ils souhaitent faire paraître
à l'annuaire (par exemple,
les numéros 118).

41 - Cf. article L. 34 du CPCE
relatives à la constitution
et à la mise à disposition
des listes d'abonnés
et d'utilisateurs.

42 - "Opt-out" : l'abonné
est passif, son inscription
dans l'annuaire est automatique
(sauf s'il exprime une volonté
contraire). "Opt-in" : l'abonné
est actif, il doit donner
explicitement son accord
pour figurer dans l'annuaire.

43 - Non-publication de
l'adresse complète,
restriction du prénom
à l'initiale, protection contre
la prospection commerciale
ou la recherche inversée.

44 - Par exemple,
en matière de gestion
des restrictions de parution
pour un utilisateur ayant
plusieurs services auprès
d'opérateurs différents.

2. Le contenu de la décision

a. Les opérateurs concernés

Tous les opérateurs qui affectent⁴⁰ un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation téléphonique, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un distributeur, sont concernés⁴¹.

L'Autorité s'assure donc en particulier que les "nouveaux opérateurs" (notamment les opérateurs alternatifs fixes, les MVNO, les opérateurs de voix sur Internet, etc.) informent bien leurs abonnés de la possibilité de s'inscrire aux annuaires et mettent en place les moyens de recueil et de mise à disposition des données à caractère personnel de leurs abonnés.

b. L'information des abonnés et la collecte des données personnelles

La décision précise les obligations des opérateurs et de leurs distributeurs en termes d'information des abonnés sur leurs droits et options en matière d'inscription aux annuaires et de collecte de leurs données à caractère personnel.

La décision distingue en particulier le régime d'*opt-in*⁴² en vigueur dans le cadre de la téléphonie mobile, tout en proposant un dispositif de collecte assurant le respect des droits des abonnés.

c. Le contenu de l'annuaire universel

Les principales évolutions ont été apportées par le décret de mai 2005, avec notamment la possibilité pour l'abonné ou l'utilisateur de restreindre la parution⁴³ ou de mentionner son adresse électronique ou sa profession. Le périmètre des informations que doivent contenir les listes d'annuaire a été explicité dans la décision de l'Autorité du 30 novembre 2006.

Les informations contenues dans les listes distinguent, en le précisant, les abonnés résidentiels et les abonnés professionnels (entreprise ou administration). Le niveau de détail des informations contenues dans les listes d'annuaire a été fixé afin de garantir l'équilibre entre une information minimale, nécessaire – permettant aux consommateurs de rechercher un professionnel donné, lequel bénéficie d'une inscription gratuite à l'annuaire universel –, cohérente pour tous les annuaires, et le libre enrichissement de ces données par des éditeurs souhaitant se différencier dans leurs prestations.

Par ailleurs, la décision fixe un format commun dans la transmission des listes aux éditeurs qui permet, notamment, de garantir, au niveau de l'éditeur, l'harmonisation des données d'un même utilisateur en provenance des différents opérateurs concernés⁴⁴.

d. Les éditeurs bénéficiaires de la mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs

L'obligation qui est faite aux opérateurs de céder leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs "sur toute demande présentée en vue d'éditer un annuaire universel ou de fournir un service universel de renseignements", et le caractère sensible des données communiquées à l'utilisateur final, dans le cadre de la fourniture d'un service d'an-

nuaire universel, ont mis en évidence la nécessité et le souhait des opérateurs de disposer de critères leur permettant d'évaluer si le demandeur a effectivement la qualité pour accéder aux listes d'annuaires⁴⁵.

45 - Cf. article L. 34 du CPCE.

La décision du 30 novembre 2006 répertorie ainsi un ensemble de critères employés pour évaluer si une société a la qualité d'éditeur d'annuaire universel, notamment :

- ◆ le demandeur a-t-il déclaré son activité à la CNIL ?
- ◆ le demandeur s'est-il engagé à offrir un service d'accès exhaustif aux données de l'annuaire universel ?
- ◆ le demandeur offre-t-il un service d'accès aux données de l'annuaire universel sous une forme non discriminante ?
- ◆ le demandeur respecte-t-il les choix de restriction de parution exprimés par les abonnés ?
- ◆ le demandeur ne vend-il ses produits et services d'annuaires qu'aux utilisateurs finals ?
- ◆ le demandeur met-il en place des moyens raisonnables pour détecter et éviter que des tiers ne reconstituent aisément des listes d'annuaires à partir des services offerts ?
- ◆ le demandeur n'offre-t-il ses services que dans des pays pour lesquels le transfert de données a été autorisé par la CNIL au titre de la loi du 6 août 2004 ?

Par ailleurs, la décision définit les conditions dans lesquelles l'accès à des données au cas par cas contre paiement peut être offert par un opérateur intermédiaire à un tiers. Cet accès n'est autorisé que si le tiers utilise ces listes à seule fin de fournir le service universel de renseignements ou d'éditer l'annuaire universel. L'opérateur intermédiaire doit alors communiquer à l'opérateur la liste des tiers bénéficiant de cet accès à la requête et comptabiliser l'usage des listes fait par les tiers dans sa rétribution des opérateurs. Ainsi, un éditeur présent sur les marchés étrangers peut-il également avoir accès aux listes des opérateurs en accédant à la requête à la base complète d'un opérateur intermédiaire. La décision propose également des critères pour permettre aux opérateurs d'évaluer si un tel intermédiaire a effectivement qualité pour accéder aux listes d'annuaires.

e. Tarification et contractualisation

L'obligation imposée aux opérateurs de céder leurs listes d'abonnés aux éditeurs dans des conditions non discriminatoires et à un tarif reflétant le coût du service rendu a fait l'objet de nombreux débats entre opérateurs et éditeurs. Des interprétations différentes sur les règles et niveaux tarifaires à mettre en œuvre au regard de la jurisprudence existante ou des lignes directrices publiées par l'Autorité, ont pu être faites par les différents acteurs.

Afin de clarifier la situation sur les conditions de mise à disposition des listes, l'Autorité a défini, dans sa décision, les principes selon lesquels les opérateurs doivent tarifier leurs listes.

Elle a ainsi défini le périmètre des coûts des opérateurs devant être financés par les éditeurs : ce sont les coûts pertinents de recueil des données, les coûts de création, d'exploitation et de maintien de la liste d'annuaire, et ceux de transmission de la liste aux annuaires universels et services de renseignements.

L'Autorité a également indiqué une évaluation de référence du coût total recouvrable par un opérateur. Ce montant dépend du nombre d'abonnés inscrits dans les listes. L'Autorité a par ailleurs explicité comment les coûts des opérateurs doivent être répartis entre les différents éditeurs d'annuaires et services de renseignements. Ainsi, un service de renseignements recevant beaucoup d'appels est-il facturé plus cher qu'un service traitant un plus petit nombre d'appels.

D. Une mise en place à parachever

L'année 2006 a été celle de la mise en œuvre effective de l'annuaire universel :

- ◆ mise à disposition plus large des listes d'abonnés et d'utilisateurs par les opérateurs de communications électroniques ;
- ◆ adoption (le 30 novembre 2006) de la décision de l'Autorité sur les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'annuaire universel ou de fourniture de service universel de renseignements, homologuée par le ministre chargé des communications électroniques.

Néanmoins, l'Autorité s'assurera de la bonne application des principes issus de sa décision, notamment en contrôlant avec attention la qualité des annuaires publiés, la fréquence de mise à jour des listes d'abonnés et d'utilisateurs mises à disposition par les opérateurs, la mise à disposition effective par les opérateurs de leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs auprès des éditeurs d'annuaires universels qui en font la demande et la conservation des numéros portés.

Dans les années à venir, l'Autorité veillera donc, de concert avec l'ensemble du secteur, à ce que l'annuaire universel soit mis en œuvre dans les meilleures conditions.

La conservation des numéros

A. Evolutions législatives et réglementaires

La conservation du numéro (ou portabilité du numéro) permet à un client de changer d'opérateur de téléphonie, fixe ou mobile, sans changer son numéro : c'est un atout concurrentiel pour le consommateur, à condition qu'il puisse effectuer cette démarche simplement et rapidement, et que les opérateurs n'y mettent pas de barrières, par exemple en renforçant de manière implicite les mécanismes de fidélisation de leurs clients.

Or la rapidité de mise en œuvre de la portabilité du numéro d'un client dépend du temps qui lui est nécessaire pour résilier son contrat avec l'opérateur qu'il quitte. L'Autorité a ainsi souligné à plusieurs reprises qu'en l'absence de réduction concomitante des durées des préavis de résiliation, toute réduction des délais de portage resterait inopérante. A cet égard, l'Autorité avait incité les opérateurs mobiles à réduire ces préavis dès la fin 2004.

Dans un avis rendu en mars 2005⁴⁶ à la demande du ministre délégué à l'Industrie, l'Autorité s'est déclarée favorable à une diminution à moins de dix jours des délais de résiliation des opérateurs et à la mise en œuvre d'un processus généralisé de "simple guichet" (c'est-à-dire l'identification d'un interlocuteur unique pour le consommateur, en l'occurrence le nouvel opérateur de son choix, qui effectuera toutes les démarches nécessaires). L'Autorité avait alors indiqué que la complexité de telles évolutions nécessitait un nouveau dispositif réglementaire spécifique.

Dans ce contexte, afin d'introduire plus de souplesse et de simplicité dans le processus de conservation du numéro, de nouvelles dispositions⁴⁷ ont été imposées aux opérateurs :

- ♦ l'obligation de mettre en place un processus de "simple guichet". **L'abonné s'adresse uniquement au nouvel opérateur de son choix** ("opérateur receveur") qui prend en charge le traitement de l'ensemble de ses demandes : souscription du nouveau contrat, demande de conservation du numéro et notification de la résiliation à l'ancien opérateur ;

⁴⁶ - Avis de l'ART n° 05-0197 du 22 mars 2005 relatif à une demande du ministre délégué à l'Industrie du 18 février 2005 concernant la portabilité des numéros.

⁴⁷ - Cf. article 59 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

- ◆ le délai de portage du numéro à dix jours au maximum (sauf demande spécifique du client) ;
- ◆ la concomitance légale du portage effectif du numéro et de la résiliation du contrat : le préavis est annulé lorsque la résiliation est couplée à une demande de portabilité. S'il est lié par une durée d'engagement, l'abonné doit toutefois verser les mois restants dus à son opérateur.

L'évolution du cadre législatif de la portabilité a permis d'impulser une modernisation des mécanismes de portabilité pour que le consommateur puisse bénéficier d'un service plus rapide, plus simple et de meilleure qualité.

B. La portabilité des numéros mobiles (PNM)

1. En métropole

Le nouveau processus de portabilité en métropole est effectif depuis le 21 mai 2007.

a. L'impact des évolutions législatives et réglementaires

48 - Voir supra. La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives et réglementaires⁴⁸ arrêtées en 2005 a nécessité une refonte complète des systèmes et architectures qui avaient été mis en place par les opérateurs pour le lancement de la portabilité des numéros mobiles en métropole le 30 juin 2003 (PNM v1). D'importants travaux ont donc été réalisés par les opérateurs mobiles (y compris les MVNO) depuis le mois de juin 2005, sous l'égide de l'Autorité, afin notamment de définir une architecture adaptée au nouveau processus de portabilité de ces numéros mobiles en métropole (PNM v2). Le groupe "portabilité mobile" (GPM) a ainsi mené des travaux qui ont permis de dégager les modalités techniques et opérationnelles de la PNM v2.

49 - Conformément à l'article D. 406-18 II du CPCE.

50 - Décision de l'ARCEP n° 06-0381 du 30 mars 2006 précisant les modalités d'application de la portabilité des numéros mobiles en métropole.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, la conservation des numéros mobiles est un droit pour l'abonné ; ce droit induit l'obligation pour chaque opérateur de répondre favorablement aux demandes de portabilité. C'est pourquoi l'Autorité a défini⁴⁹, dans sa décision du 30 mars 2006⁵⁰, les obligations des opérateurs mobiles en métropole.

Ces obligations se décomposent en :

- ◆ obligations individuelles, qui portent notamment sur les modalités de mise à disposition des informations nécessaires à un abonné pour effectuer le portage de son numéro ainsi que des informations sur les conséquences de sa demande de portabilité ;
- ◆ obligations régissant les relations interopérateurs, qui définissent principalement les modalités techniques de gestion des flux interopérateurs suite à une demande de portabilité d'un abonné.

L'Autorité s'est attachée à ce que sa décision s'inscrive en cohérence avec les travaux menés par les acteurs au sein du GPM et qu'elle leur permette de lancer les investissements et les développements techniques nécessaires à la mise en œuvre de la PNM v2 dans un contexte juridique stable.

b. Les modalités pratiques du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles

Les modalités pratiques du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles sont effectives depuis le 21 mai 2007.

(a) Une demande concomitante à une nouvelle souscription

L'abonné demande la portabilité de son numéro au moment où il souscrit à une offre auprès d'un nouvel opérateur qui l'informe alors des modalités de mise en œuvre du portage et de ses conséquences :

- ◆ le droit à la portabilité est acquis sous réserve du respect des critères d'éligibilité ; le numéro porté doit notamment être toujours actif le jour du portage ;
- ◆ la demande de portabilité du numéro vaut demande de résiliation du contrat de l'abonné auprès de son opérateur en ce qui concerne le numéro porté ;
- ◆ la résiliation du contrat prend effet avec le portage effectif du numéro, sans préjudice des dispositions contractuelles relatives aux durées minimales d'engagement.

A cette occasion, le nouvel opérateur (opérateur receveur) est mandaté par le client pour effectuer l'ensemble des démarches nécessaires que sont :

- ◆ la souscription à un nouveau contrat ;
- ◆ le portage du numéro mobile concerné ;
- ◆ la résiliation du contrat correspondant avec l'ancien opérateur (opérateur donneur).

Avec ce dispositif, le client s'adresse donc directement et uniquement au nouvel opérateur de son choix pour demander la conservation de son numéro mobile et la résiliation de son contrat d'abonnement auprès de l'opérateur qu'il quitte.

(b) Un processus d'identification simplifié

Pour effectuer une demande de portabilité, le client doit être en mesure de prouver qu'il est le titulaire du numéro mobile objet de la demande de portabilité et doit donc fournir le relevé d'identité opérateur (RIO). Le RIO est un identifiant unique attribué à une ligne et à un contrat client (à l'image du RIB bancaire) qui permet une meilleure identification de la demande de portabilité.

Pour obtenir son RIO, le client appelle gratuitement depuis son mobile le serveur vocal interactif dédié à la portabilité de l'opérateur qu'il souhaite quitter. Cet appel est suivi par l'envoi d'un SMS au client lui indiquant les informations nécessaires à sa demande et, le cas échéant, la date de fin d'engagement le liant à son opérateur actuel⁵¹.

Pour les contrats "multilignes" des entreprises et des entités publiques, les opérateurs devront mettre en place un système permettant une gestion globale d'accès aux RIO, soit :

- ◆ sous forme électronique (espace client sur Internet lorsqu'il existe) ;
- ◆ via la facture du mobile concerné.

(c) La portabilité en dix jours maximum

Le délai de portage est de sept jours calendaires et ne peut excéder dix jours, sauf si le client souhaite expressément un délai plus long.

Toutefois, les dispositions du code de la consommation en matière de droit de rétractation ou de renonciation sont applicables (vente par correspondance, démarchage à domicile) et le délai de portage de dix jours ne court qu'à compter de l'expiration de ce droit.

⁵¹ - Dans le cas où l'abonné est encore engagé chez l'opérateur qu'il souhaite quitter par des dispositions contractuelles relatives à une durée minimale d'engagement, cet opérateur pourra lui facturer les sommes dues au titre de ces dispositions, par exemple les mensualités d'abonnement restant à courir jusqu'au terme de son engagement.

Le jour du portage effectif du numéro correspond à l'ouverture de la ligne chez le nouvel opérateur et à la résiliation de la ligne chez l'ancien opérateur : après avoir changé de carte SIM, l'abonné est donc à même de téléphoner avec sa nouvelle offre et de recevoir des appels sur le même numéro. La durée technique d'interruption du service ne peut dans ce cadre dépasser quatre heures.

"L'éligibilité" du client

La demande de portabilité du client est conditionnée par son "éligibilité". En effet, l'opérateur receveur doit envoyer la demande de portabilité à l'opérateur donneur, afin qu'il vérifie les conditions d'éligibilité de cette demande.

L'opérateur receveur ne peut refuser la demande de l'abonné de conservation du numéro que dans les cas suivants :

- ◆ l'incapacité du demandeur : la demande de portage doit être présentée par le titulaire du contrat ou par une personne dûment mandatée par celui-ci ;
- ◆ la demande est incomplète ou contient des informations erronées : la demande de portage doit notamment comporter le numéro mobile objet de la demande et le relevé d'identité opérateur (RIO) correspondant.

L'opérateur donneur ne peut refuser la demande de portage présentée par l'opérateur receveur au nom de l'abonné que dans les cas suivants :

- ◆ les données sont incomplètes ou erronées : la demande de portage doit comporter le numéro mobile objet de la demande et le relevé d'identité opérateur (RIO) correspondant ;
- ◆ le numéro mobile est inactif au jour du portage : la demande de portabilité doit porter sur un numéro actif au jour du portage ;
- ◆ le numéro mobile faisant déjà l'objet d'une demande de portabilité non encore exécutée.

Si les conditions d'éligibilité sont remplies, alors la demande est validée par l'opérateur donneur qui la notifie à l'opérateur receveur afin de finaliser la demande du client.

52 -Le groupement d'intérêt économique Entité de gestion de la portabilité (GIE EGP) a été créé le 24 mars 2006 par dix opérateurs mobiles qui ont mis des moyens en commun pour mettre en œuvre, au moindre coût, un système informatique central de gestion de la portabilité. Ce système central est interconnecté aux systèmes informatiques des dix opérateurs concernés pour acheminer les messages échangés entre opérateurs à l'occasion de chaque demande de portabilité des clients. Il met également à jour une base de données des numéros portés avec, pour chacun, la référence de l'opérateur hébergeant le service rendu au client.

c. Le lancement opérationnel du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles

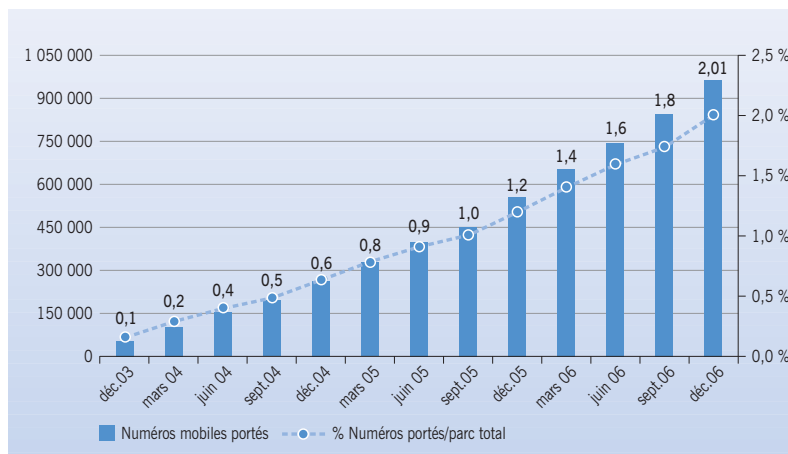
En septembre 2006, un bilan d'étape, initié par l'Autorité, sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de conservation des numéros mobiles en métropole a mis en évidence que ni les opérateurs ni le groupement d'intérêt économique Entité de gestion de la portabilité (GIE EGP)⁵² n'étaient en mesure de respecter l'échéance d'ouverture de la nouvelle portabilité mobile préalablement fixée au 1^{er} janvier 2007 pour des raisons techniques.

Il est apparu qu'un nouveau calendrier de déploiement visant une ouverture au printemps 2007 était nécessaire pour garantir le succès du lancement de ce nouveau processus.

d. Les données quantitatives sur l'année 2006

Au 31 décembre 2006, 971 400 numéros mobiles avaient été portés (soit 2,01 % du parc actif total de clients mobiles) depuis la mise en place du processus de portabilité des numéros mobiles (1^{er} juillet 2003).

Évolution du nombre de numéros mobiles portés en métropole (cumul depuis juillet 2003)



Source : ARCEP.

2. En outre-mer

a. La zone Antilles-Guyane

La portabilité en "simple guichet" est effective dans la zone Antilles-Guyane⁵³ depuis le 1^{er} avril 2006, conformément au décret du 27 janvier 2006⁵⁴.

Dix mois après son lancement, environ 10 000 numéros mobiles ont été portés dans ces départements ; ce sont environ 1 % des clients qui ont exercé leur droit à la portabilité en Antilles-Guyane, contre environ 2 % en métropole plus de trois ans après l'ouverture du système de "double guichet". La mise en place d'un processus simple et rapide semble donc rencontrer un certain succès auprès des clients.

Le processus de portabilité mis en place en outre-mer se caractérise notamment, comme pour la métropole⁵⁵, par le fait que le client s'adresse directement et uniquement au nouvel opérateur de son choix, qui prend en charge la souscription de son contrat, sa demande de portabilité et notifie la résiliation du contrat à l'ancien opérateur – dans des délais raccourcis à dix jours maximum.

Notons néanmoins que, contrairement à la métropole, les opérateurs de la zone Antilles-Guyane n'ont pas mis en œuvre à ce stade le relevé d'identité opérateur (RIO), code qui a pour but de protéger les opérateurs contre le risque d'erreur d'identification du numéro à porter. Mis en place tardivement en métropole, le RIO n'a pas pu en effet bénéficier du processus de portabilité simple guichet en fonctionnement dans la zone Antilles-Guyane depuis le 1^{er} avril 2006.

Néanmoins, si l'efficacité du RIO est avérée en métropole, l'Autorité étudiera l'opportunité de sa mise en œuvre dans la zone Antilles-Guyane.

⁵³ - La zone Antilles-Guyane inclut les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, ainsi que les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

⁵⁴ - Décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévue par l'article L. 44 du CPCE.

⁵⁵ - Voir supra.

Par ailleurs, comme elle l'a fait en métropole, l'Autorité encadrera, en 2007, le processus de portabilité pour la zone Antilles-Guyane par une décision qui précisera les obligations des opérateurs.

L'Autorité est attachée à ce que cette prochaine décision s'inscrive en cohérence avec les travaux menés par les opérateurs mobiles de la zone au sein du groupe "portabilité mobile" Antilles-Guyane (GPMAG), et tienne compte de la mise en œuvre effective de la portabilité des numéros mobiles en Antilles-Guyane depuis le 1^{er} avril 2006, et des règles qui prévalent en métropole.

Cette décision aura donc pour objet de consolider la pratique existante de la portabilité des numéros mobiles dans ces départements en apportant aux opérateurs un cadre juridique stable.

b. Le département de la Réunion et la collectivité de Mayotte

56 - A cette date, Mayotte n'était pas concernée par la portabilité puisqu'elle ne comptait qu'un seul opérateur mobile.

La portabilité des numéros mobiles a été lancée à la Réunion le 31 mars 2005⁵⁶.

Le processus alors mis en œuvre correspond à un système de "double guichet" impliquant que :

- ◆ le client demande un bon de portage auprès de l'opérateur qu'il souhaite quitter (opérateur donneur) en même temps que la demande de résiliation de son contrat ;
- ◆ le client réceptionne le bon de portage afférent à sa demande ;
- ◆ le client présente le bon de portage auprès du nouvel opérateur de son choix (opérateur receveur) dans le cadre d'une souscription à une nouvelle offre et ce, dans le délai de validité du bon de portage ;
- ◆ soit mis en œuvre le portage du numéro mobile à la date de résiliation du contrat entre le client et son premier opérateur (ou opérateur donneur).

Or, l'Autorité a indiqué à plusieurs reprises que ce processus de "double guichet" entravait la liberté pour les clients d'exercer leur droit à conserver leur numéro lorsqu'ils souhaitent changer d'opérateur, et limitait par conséquent la fluidité du marché.

57 - Décret n° 2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévue par l'article L. 44 du code des postes et des communications électroniques, JO du 28 janvier 2006.

En 2006, les travaux avec les opérateurs mobiles présents à la Réunion ont été relancés pour se conformer aux dernières évolutions législatives et réglementaires⁵⁷ impliquant notamment la mise en œuvre d'un processus de "simple guichet" en moins de dix jours au 1^{er} juillet 2007. Les opérateurs concernés développent à l'heure actuelle des spécifications proches de celles des opérateurs métropolitains, notamment en matière de RIO.

Par ailleurs, suite à l'ouverture de nouveaux réseaux mobiles depuis mars 2005, ces évolutions réglementaires ont étendu la portabilité à la collectivité de Mayotte.

A l'instar de la métropole et de la zone Antilles-Guyane, l'Autorité sera amenée à encadrer, via une décision réglementaire, le processus de portabilité des numéros mobiles pour le département de la Réunion et la collectivité départementale de Mayotte, afin d'apporter un socle juridique stable dans ces zones.

C. La portabilité des numéros fixes

1. Les numéros concernés

Les numéros de téléphonie fixes sont ouverts à la portabilité depuis 2003. Il s'agit des numéros géographiques fixes (de type OZ AB PQ MC DU ; Z pouvant être 1, 2, 3, 4 ou 5), et des numéros non géographiques fixes (de type OZ AB PQ MC DU), recouvrant les numéros de services à valeur ajoutée libre appel ou à paliers tarifaires intermédiaires et élevés (Z étant 8), et les numéros interpersonnels (Z étant 9).

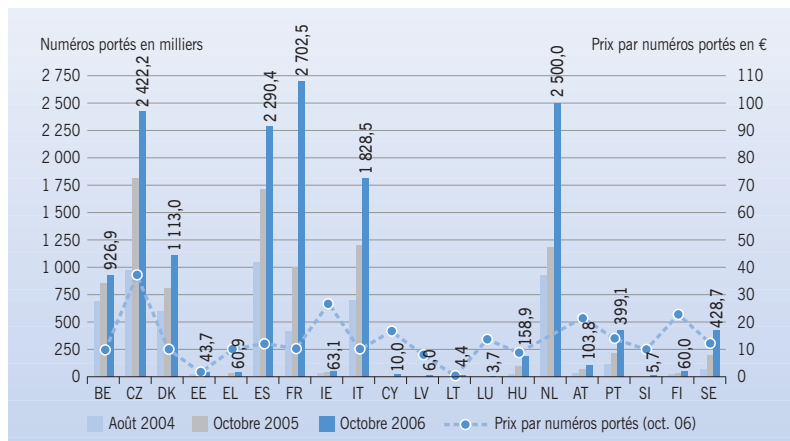
Depuis sa mise en œuvre, la portabilité fixe s'effectue par un processus de "simple guichet". Les nouvelles dispositions législatives n'ont donc pas nécessité de changement majeur d'architecture mais plutôt des efforts renforcés en termes d'optimisation des processus et d'amélioration de la qualité de service afin de respecter le délai légal de dix jours.

Les processus mis en œuvre aujourd'hui par les opérateurs concernent principalement les opérations de portage entre l'opérateur historique et les opérateurs alternatifs.

2. Les numéros fixes portés en 2006

La croissance importante du dégroupage des lignes fixes en 2006 est actuellement un élément déterminant du développement de la portabilité des numéros fixes. Ainsi, en octobre 2006, 2,7 millions de numéros fixes avaient été portés depuis l'ouverture de la portabilité fixe en 2003.

Nombre cumulé de numéros fixes portés et prix par numéro porté dans l'Union européenne en octobre 2006



Source : 12^e rapport de la Commission européenne.

3. Les perspectives et l'impact des évolutions réglementaires

a. Définir un cadre commun et global aux opérateurs

Le développement du dégroupage et des offres de téléphonie alternatives sur les réseaux câblés et en fibre optique, ainsi que le développement de nouveaux usages multimédias ont rendu nécessaire la modernisation de l'architecture technique de la portabilité.

C'est pourquoi l'Autorité a engagé, en 2006, des travaux avec les acteurs du secteur afin de réviser les processus interopérateurs en matière de portabilité. Dans ce cadre, l'Autorité a indiqué que les portabilités des numéros fixes et mobiles sont amenées à suivre une logique commune, même si les calendriers ne peuvent être les mêmes, compte tenu des travaux plus avancés en portabilité des numéros mobiles.

Dans ce contexte, un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des opérateurs fixes du secteur leur demandant notamment les dispositions actuellement mises en œuvre afin de permettre à chaque client qui en fait la demande de conserver son numéro de téléphone fixe lorsqu'il change d'opérateur.

En novembre 2006, l'Autorité a présenté aux acteurs du secteur de la téléphonie fixe une synthèse des réponses à ce questionnaire. Il est apparu notamment que le marché des clients "grand public" représente la majorité des portages qui ont été réalisés avec un rôle prépondérant de l'opérateur historique dans les processus mis en œuvre.

Concernant le traitement opérationnel des demandes de conservation des numéros fixes entre opérateurs alternatifs, il ressort de la situation actuelle un manque d'harmonisation des processus entre les opérateurs, qui pourrait conduire à des situations complexes de traitement des demandes de portabilité qui sont adressées.

Ces éléments ont mis en évidence la nécessité de lancer des travaux pour donner à tous les acteurs un cadre et des modalités communes leur permettant de répondre de manière coordonnée, fiable et pérenne (avec une certaine sécurité tant technique que juridique) aux demandes de portabilité, dans l'intérêt des consommateurs. Ces travaux doivent notamment permettre de répondre aux portabilités de "seconde génération" tant en ce qui concerne le marché "grand public" que celui des entreprises et entités publiques.

Cet état des lieux a également montré qu'il existe une situation d'urgence concernant les modalités de routage des appels à destination des numéros portés. En effet, la forte augmentation du nombre de portages a engendré dans certains cas des pertes de trafic entrant pour les clients et, par conséquent, une diminution de la qualité de service offert.

Fin 2006, une première réunion, sous l'égide de l'Autorité, a permis aux opérateurs de commencer à réfléchir à la définition d'un cadre commun et global de mise en œuvre des modalités d'application de la portabilité des numéros fixes (obligations individuelles, cas d'inéligibilité, qualité de service associée, informations de l'abonné, etc.). Ces travaux doivent également servir à déterminer les moyens et conditions techniques permettant à tout opérateur qui le souhaite de mettre en place le routage direct des appels à destination des numéros portés.

b. Les travaux en cours sur le processus client-opérateurs et le routage des appels

Les opérateurs fixes du secteur ont mis en place des groupes de travail dans plusieurs domaines :

- ◆ le "processus client-opérateurs" qui correspond à la définition du point de vue du client et des opérateurs des modalités de mise en œuvre et de traitement des demandes de conservation de numéros, en prenant en compte les spécificités techniques des réseaux fixes ainsi que les modalités d'accès aux abonnés. Ce groupe de travail a pour objet de définir un cadre et des principes communs permettant aux clients de bénéficier de la portabilité fixe de manière simple et rapide ;

- ◆ les modalités de mise en œuvre du “routage direct” des appels à destination des numéros portés afin, notamment, de limiter les inefficacités inhérentes au “reroutage” des appels en mode indirect à destination des numéros portés. Ces travaux doivent également apporter à l'ensemble des acteurs le choix entre les deux modes de routage des appels.

Le routage direct du trafic à destination des numéros portés permet notamment de réduire les inefficacités techniques inhérentes au routage indirect (*tromboning*) et de s'affranchir d'éventuels problèmes de qualité de service du réseau de l'opérateur attributaire du numéro porté.

Les opérateurs doivent aussi avoir la possibilité d'arbitrer entre deux solutions de routage vers les numéros fixes portés (logique du *make or buy*) que sont le routage direct (qui présuppose la connaissance par l'opérateur appelant du réseau de l'opérateur receveur (OPR) et donc la mise à disposition de ces informations) ou le routage indirect (qui doit dans tous les cas être possible et assuré par les opérateurs attributaires de numéros).

Dans ce cadre, il apparaît nécessaire à terme de mettre en œuvre les moyens permettant aux opérateurs de simplifier l'obligation bipartite de mise à disposition des numéros portés dont ils sont attributaires, via par exemple l'existence d'une base de référence des numéros portés.

L'existence d'une telle base de référence commune des numéros fixes portés permettrait notamment de :

- ◆ mettre en œuvre efficacement le routage direct des appels vers les numéros portés ;
- ◆ simplifier la vérification des factures interopérateurs et faire connaître aux clients (départ d'appel) la facturation applicable aux appels à destination des numéros portés ;
- ◆ limiter et faciliter les accords ainsi que les échanges bilatéraux nécessaires à l'accès aux informations détenues par les opérateurs attributaires.

c. Améliorer le processus de portabilité de l'opérateur historique vers les alternatifs

Un groupe de travail a été lancé afin d'améliorer à court terme les processus de portabilité de France Télécom vers les autres opérateurs du secteur, en particulier en ce qui concerne le marché entreprise. Ces travaux portent notamment sur :

- ◆ la fiabilisation des demandes de portabilité pour les tranches SDA (sélection directe à l'arrivée) attachées à un NDI tête de ligne (numéro d'identification). Il s'agit d'une évolution rapide permettant d'éviter l'inéligibilité de certaines demandes sur le marché des entreprises ;
- ◆ la possibilité de demander la portabilité des numéros réservés non actifs ;
- ◆ la mise en place de procédures informatisées en ce qui concerne les demandes de portabilité faites auprès de France Télécom ;
- ◆ la mise en place de tranches horaires (super HNO : heures non ouvrées) de portage spécifiques au-delà des heures non ouvrées existantes ;
- ◆ la portabilité de SDA complémentaires pour les entreprises qui ont réservé des numéros non actifs.

Ces nouvelles fonctionnalités ont un impact important sur les systèmes d'information des opérateurs qui nécessiteront probablement l'adaptation technique de certaines offres d'accès et une mise en œuvre graduelle.

Les dates d'entrée en vigueur du nouveau processus de portabilité des numéros

Téléphonie mobile			Téléphonie fixe (numéros géographiques et non géographiques)
Métropole	Guadeloupe, Guyane, Martinique	La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon	Métropole et outre-mer
1 ^{er} janvier 2007			
N.B.: cette date a été repoussée au 21 mai 2007 par le ministre délégué à l'Industrie ⁵⁸	1 ^{er} avril 2006	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} avril 2007

58 - Communiqué de presse
du ministre délégué
à l'Industrie :
[http://www.industrie.gouv.fr/
portail/ministre/comm.
php?comm_id=7241](http://www.industrie.gouv.fr/portail/ministre/comm.php?comm_id=7241).

Les services à valeur ajoutée

En 2006, l'Autorité a mené plusieurs rencontres bilatérales et échanges avec les acteurs du secteur des services à valeur ajoutée (SVA)⁵⁹. Ces échanges ont contribué à nourrir sa réflexion sur ce sujet complexe et à lancer, à la fin de l'année 2006, une consultation publique comprenant plusieurs parties spécifiques :

- ◆ le constat du fonctionnement actuel du marché et des problématiques associées ;
- ◆ une proposition de dispositif de régulation "symétrique" imposant des obligations aux opérateurs se trouvant à chaque extrémité de la chaîne de valeur, afin de remédier à ces difficultés ;
- ◆ des éléments de réflexion quant aux autres améliorations qui pourraient être apportées, mais qui ne relèvent pas d'une action exclusive de l'Autorité.

L'Autorité a également contribué à d'autres travaux concernant ce secteur : elle a en particulier participé à des débats concernant la gratuité du temps d'attente aux services d'assistance téléphonique⁶⁰.

A travers ces actions, l'Autorité a souhaité améliorer le fonctionnement du marché des services à valeur ajoutée ainsi que la transparence et la lisibilité tarifaire au bénéfice du consommateur.

59 - Aussi appelés "services spéciaux" ou encore "services en ligne téléphoniques".

60 - Avis de l'ARCEP n° 06-0847 du 7 septembre 2006 sur le projet de loi en faveur des consommateurs.

A. Le marché des services à valeur ajoutée

1. Une chaîne de valeur complexe et spécifique

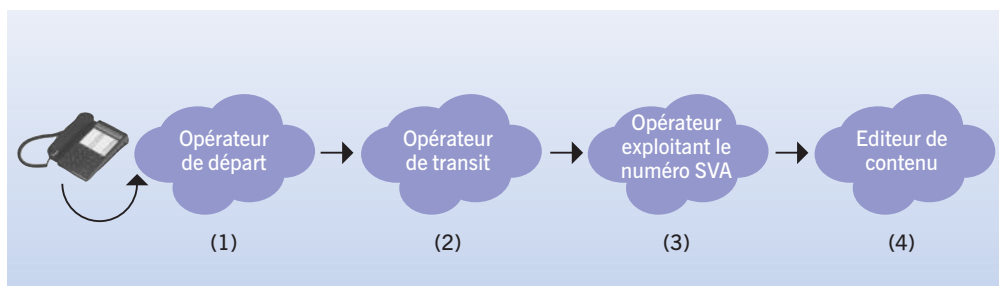
Les SVA sont des services accessibles via des numéros à dix chiffres commençant par 08 (sauf les 087B) et 118 (services de renseignements), ou encore les numéros à quatre chiffres commençant par 3 ou par 1. Ces numéros permettent aux abonnés d'accéder, depuis un téléphone fixe ou un mobile, à différents types de services : informations préenregistrées (par exemple, les prévisions météo) ou personnalisées (renseignements, achat de billets...), mais aussi accès à l'Internet bas débit.

Ils constituent un segment important du marché des communications électroniques : les SVA représentaient environ 2,6 milliards € de revenus en 2006⁶¹.

61 - Cf. partie 5, chapitre 2.

Le marché des SVA est complexe : de nombreux acteurs participent à la fourniture de ces services, de l'opérateur départ (1), qui fournit le service téléphonique, au fournisseur de services (3), qui exploite le numéro au bénéfice de l'éditeur de contenu (4). L'opérateur qui exploite le numéro agrège le trafic provenant de l'ensemble des boucles locales ou sous-traite cette activité à un opérateur de "collecte". Lorsque l'opérateur exploitant le numéro SVA n'est pas physiquement en mesure de collecter le trafic au départ de certaines boucles locales, un opérateur de transit (2) intervient alors dans la chaîne de valeur.

Les différents acteurs de la chaîne de valeur



Par ailleurs, ces services ont de nombreuses spécificités. En particulier, contrairement à un appel interpersonnel classique, le tarif de détail d'une communication vers un numéro SVA est fixé conjointement par l'opérateur départ qui fournit le service téléphonique et par l'opérateur qui exploite le numéro choisi par l'éditeur de contenu, ce dernier percevant le cas échéant une part de la rémunération.

2. Des dysfonctionnements constatés

La multiplication des opérateurs de boucle locale fixe et mobile (réels et virtuels) et des fournisseurs de services et éditeurs de contenu a conduit à la complexification des relations contractuelles entre les différents acteurs. Par ailleurs, la régulation "asymétrique" imposée à l'opérateur historique a montré ses limites.

L'Autorité a ainsi constaté, dans son analyse, des dysfonctionnements sur ce marché :

- ◆ une insatisfaction croissante des consommateurs, en particulier en termes de compréhension du fonctionnement du marché, de lisibilité tarifaire et de contrôle déontologique des contenus accessibles par des numéros SVA et de l'usage de ces services ;
- ◆ l'absence d'obligation explicite d'acheminer les appels vers tous les numéros SVA ;
- ◆ des problèmes de facturation et de recouvrement entre les acteurs du marché.

Ce type de services ne peut fonctionner et se développer sans la mise en place d'un climat de confiance entre les acteurs qui fournissent ces services et les consommateurs.

B. Les propositions de l'ARCEP dans sa consultation publique sur le secteur

Pour répondre à ces difficultés, l'Autorité a proposé deux modalités d'actions :

- ◆ une régulation symétrique des relations interopérateurs, sujets relevant de sa compétence ;
- ◆ des axes de réflexion pour les sujets qui ne relèvent pas directement de son champ de compétence.

Elle a reçu près d'une quarantaine de contributions d'opérateurs (opérateur départ, opérateurs collecteurs ou fournisseurs de services) mais également d'éditeurs de contenu, d'associations professionnelles, d'associations de consommateurs et de consommateurs. La quasi-totalité de ces contributions a confirmé la nécessité d'agir pour améliorer le fonctionnement du secteur au niveau des relations entre opérateurs, des autres pistes de réflexion relatives à la déontologie et aux usages, ou encore de la transparence et la lisibilité tarifaire, même si les modalités d'action ne convergent pas nécessairement à ce stade.

1. Les obligations de régulation symétrique proposées par l'ARCEP

L'Autorité a proposé de mettre en œuvre deux types d'obligations⁶² :

- ◆ une obligation d'accessibilité des numéros SVA imposée aux opérateurs présents à chaque extrémité de la chaîne de valeur (c'est-à-dire les opérateurs départ et les exploitants de numéros SVA), qui devront faire droit aux demandes *raisonnables* d'accessibilité aux numéros dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, sans préjudice d'un droit de coupure ou de suspension en cas de fraude ou de manquement aux règles déontologiques ;
- ◆ une obligation de facturation des appels concernés, imposée aux opérateurs départ, incluant le cas échéant le recouvrement des impayés. Ces opérateurs devront faire droit aux demandes raisonnables des autres opérateurs dans des conditions objectives et non discriminatoires.

Ces obligations doivent permettre de répondre aux problèmes d'accès aux numéros SVA depuis l'ensemble des réseaux et aux problèmes de facturation et de recouvrement pour tous les numéros SVA. Elles visent ainsi à assurer l'interopérabilité des SVA au bénéfice des consommateurs et leur accessibilité au départ de l'ensemble des boucles locales, dans la mesure où ces services utilisent les ressources publiques que sont les numéros du plan national de numérotation.

Ces obligations concernent l'ensemble des opérateurs, fixes et mobiles, indépendamment de toute puissance de marché, et constituent à ce titre un dispositif de régulation symétrique. Elles ne relèvent donc pas d'un exercice d'analyse de marché.

L'Autorité a consulté la Commission consultative des réseaux et des services de communications électroniques (CCRSCE)⁶³ et la Commission consultative des radiocommunications (CCR)⁶⁴ en février 2007, et a notifié son projet de décision à la Commission européenne en mars 2007 ; celle-ci a donné un avis favorable le 10 avril 2007. La décision de l'ARCEP devrait donc entrer en vigueur, après homologation du ministre.

62 - Ces obligations se fondent sur les articles L. 34-8 III et D. 99-11 du CPCE en vertu desquels l'Autorité peut imposer des obligations aux opérateurs qui "contrôlent l'accès aux utilisateurs finals" en vue "d'assurer [...] l'accès fourni aux services sur d'autres réseaux" et "l'interopérabilité des services". Dans la mesure où ces obligations ont pour objet de préciser des conditions d'accès et d'interconnexion, elles relèvent également de la procédure d'homologation du ministre chargé des communications électroniques prévue à l'article L. 36-6 du CPCE.

63 - Cf. partie 2, chapitre 2, D, 3.

64 - Idem.

2. Les autres axes d'améliorations proposées en termes de protection du consommateur

L'Autorité a par ailleurs proposé dans sa consultation publique plusieurs pistes de réflexion concernant les améliorations en termes de protection des contenus et de lisibilité tarifaire qui pourraient être apportées à ce secteur dans l'intérêt des consommateurs. Cette partie a fait l'objet de nombreux commentaires, notamment de la part des consommateurs.

a. Le contrôle déontologique des contenus

Le contrôle déontologique des contenus accessibles via les numéros du plan national de numérotation ainsi que de leur usage est un outil indispensable à la protection des consommateurs, et constitue un élément déterminant du développement du marché. L'Autorité ne possède aucune compétence de régulation sur le contenu des services à valeur ajoutée ; ce contrôle relève d'instances comme le Conseil supérieur de la télématique et le Comité de la télématique anonyme (CST-CTA).

L'Autorité insiste sur l'importance d'assurer le caractère opérationnel des institutions chargées de ce contrôle. Les différents acteurs ont confirmé la nécessité de mettre à jour le contenu des recommandations déontologiques afin de prendre en compte les nouveaux usages. Plusieurs d'entre eux seraient également favorables à la mise en place d'une classification des contenus et à la création de tranches dédiées dans le plan national de numérotation afin d'être en mesure de proposer aux consommateurs des offres ciblées.

b. L'amélioration de la transparence et de la lisibilité tarifaire

L'Autorité a également soumis à consultation publique d'autres pistes de réflexion qui lui semblent de nature à améliorer la lisibilité tarifaire pour les consommateurs :

- ◆ la promotion d'un schéma tarifaire de détail de format "C+S" commun à l'ensemble des réseaux, tant fixes que mobiles. L'Autorité estime qu'un tel schéma peut être bénéfique pour le consommateur car il permet notamment d'identifier les responsables des différentes prestations fournies : la communication, "composante C", d'une part, et le service de contenu, "composante S", d'autre part. C'est également un facteur de concurrence entre opérateurs départ pour le tarif de la communication. Ce schéma tarifaire peut être mis en place sans bouleversement des schémas d'interconnexion existants ;
- ◆ l'harmonisation des paliers tarifaires communs pour la composante "S". L'Autorité estime qu'il serait justifié, dans un souci de protection du consommateur, que les paliers tarifaires offerts par les opérateurs, aujourd'hui très diversifiés, soient davantage harmonisés.

Les réponses des contributeurs sur le schéma tarifaire en "C+S" (ses avantages et inconvénients pour les différents acteurs) ont été mitigées. En revanche, l'harmonisation des paliers tarifaires a été accueillie favorablement par une plus grande majorité de contributeurs. Dans les deux cas, les acteurs considèrent inopérante une autorégulation du secteur sur ces sujets et appellent au minimum à une corégulation.

Ils ont par ailleurs également formulé de nombreuses propositions pour améliorer la transparence ou la lisibilité tarifaire, comme la création de codes couleur communs à tout le secteur ou l'imposition d'une obligation de communication des tarifs SVA

en début d'appel ou encore la restructuration du plan national de numérotation pour encadrer les services "à risque" (c'est-à-dire les services pouvant entraîner une facture très élevée pour le consommateur).

3. Les autres interventions de l'ARCEP dans le secteur

La protection du consommateur est l'une des priorités de l'ARCEP. L'Autorité a ainsi participé aux différentes rencontres entre consommateurs et fournisseurs de communications électroniques organisées par le ministre délégué à l'Industrie, concernant le problème de la tarification des services d'assistance technique, et notamment la facturation des temps d'attente ainsi que les conditions de résiliation des contrats de services de communications électroniques.

L'Autorité s'est notamment prononcée en faveur de la gratuité du temps d'attente via l'utilisation des numéros SVA libre appel (numéros commençant par 0800, 0805 ou 0809) pour accéder aux services d'assistance téléphonique⁶⁵. Les fournisseurs resteraient néanmoins libres de facturer ces prestations directement auprès de leurs clients, cette facturation complémentaire pouvant être à l'acte, au forfait ou incluse dans le tarif d'abonnement mensuel du service.

*65 - Avis de l'ARCEP
n° 06-0847
du 7 septembre 2006
sur le projet de loi
en faveur des consommateurs.*

