

Avis n° 2008-0161
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 7 février 2008
relatif à la demande d'avis du Conseil de la concurrence
portant sur la demande d'avis de l'Association des renseignements pour tous

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

Vu le code de commerce et notamment son article L. 462-1 ;

Vu le code des postes et communications électroniques, et notamment son article L. 36-10 ;

Vu la saisine du Conseil de la concurrence par l'association des renseignements pour tous reçue le 11 septembre 2007 et référencée 07/0066 A ;

Vu la demande d'avis du Conseil de la concurrence reçue le 5 décembre 2007 ;

Après en avoir délibéré le 7 février 2008 ;

1. Objet de la saisine

L'association des renseignements pour tous (dénommée la « requérante » ci-après), a saisi le Conseil de la concurrence le 11 septembre 2007 afin de connaître l'avis de celui-ci sur la compatibilité des règles de concurrence avec celles qui régissent actuellement le fonctionnement du secteur des services à valeur ajoutée (SVA), également appelés services spéciaux.

Après avoir rappelé les marchés concernés et le contexte dans lequel s'inscrit la demande d'avis, la requérante expose un certain nombre de questions relatives notamment aux modes de facturation sur les marchés intermédiaires et de détail mis en place par les opérateurs de boucle locale pour les appels au départ de leurs réseaux vers les services à valeur ajoutée.

1.1. Les pratiques dénoncées par la requérante

Après avoir évoqué les modèles d'organisation pouvant être mis en œuvre entre les acteurs des services à valeur ajoutée, la requérante interroge le Conseil quant à la pratique de certains opérateurs de boucle locale, en particulier mobiles, consistant à refuser d'offrir une prestation d'interconnexion de départ d'appel et des prestations associées aux opérateurs de services à valeur ajoutée qui en font la demande. Elle s'interroge aussi sur la légitimité des opérateurs de boucle locale à intervenir directement sur le marché de détail, soit au titre de la prestation d'acheminement des communications à destination des SVA (modèle dit en « C+S »), soit au titre de la vente de la prestation globale (acheminement des communications et accès au SVA).

La requérante dénonce également la pratique des opérateurs de boucle locale qui consiste à appliquer des taux de prélèvement excessifs selon elle pour leurs offres de commercialisation et à facturer aux consommateurs une prestation de détail liée à l'acheminement de bout en bout d'une communication, alors que la prestation effective est limitée au point de livraison de l'opérateur de services à valeur ajoutée, lequel assure l'aboutement de l'appel.

La requérante s'inquiète ensuite de la difficulté à offrir une lisibilité des tarifs pour les consommateurs lorsque la tarification au détail est basée sur deux composantes, maîtrisées par des acteurs différents. Dans un tel contexte, la requérante s'interroge, d'une part, sur la liberté tarifaire des opérateurs de SVA et, d'autre part, sur les possibilités d'améliorer la lisibilité tarifaire via une harmonisation des paliers tarifaires, tout en évitant les ententes.

La requérante rappelle en effet l'importance d'assurer une meilleure lisibilité des tarifs pour les consommateurs. Pour atteindre cet objectif, elle propose un certain nombre de moyens favorisant selon elle l'harmonisation des grilles tarifaires depuis les réseaux de communications électroniques.

1.2. Les demandes formulées par la requérante

La requérante considère que tout opérateur de boucle locale fixe ou mobile doit nécessairement proposer sur le marché de gros des prestations de départ d'appel et des prestations associées, et ce à tout opérateur de services à valeur ajoutée qui en ferait la demande. Elle s'interroge alors sur les obligations qui devraient leur être appliquées, en particulier celles qui sont fondées sur les principes d'orientation du tarif vers les coûts, de transparence ou de non-discrimination.

La mise en place d'une telle prestation sur le marché de gros permettrait selon la requérante d'assurer un tarif de détail unique et lisible pour l'accès aux services à valeur ajoutée depuis l'ensemble des boucles locales.

La requérante propose d'améliorer la protection du consommateur tout en renforçant la liberté tarifaire des opérateurs de SVA par le biais de l'imposition d'une forte granularité des niveaux tarifaires mis en œuvre par les opérateurs de départ d'appel ou par le biais du déploiement du mécanisme de taxation arrière¹ à l'interconnexion depuis l'ensemble des réseaux d'opérateurs.

¹ Mécanisme issu de la télématique permettant à l'opérateur destinataire de l'appel de faire varier la tarification de l'accès à son service depuis certaines boucles locales.

C'est dans ce contexte que le Conseil de la concurrence a demandé à l'Autorité de rendre un avis.

2. Sur les services de renseignements

2.1 Un cadre juridique basé sur le régime de l'annuaire universel

L'activité des services de renseignements repose sur le cadre juridique de l'annuaire universel, prévu à l'article L. 34 du Code des postes et communications électroniques, qui prévoit que « *La publication des listes d'abonnés ou d'utilisateurs des réseaux ou services de communications électroniques est libre, sous réserve de la protection des droits des personnes.* »

Tout abonné ou utilisateur d'un réseau ou d'un service de communications électroniques a le droit de figurer gratuitement dans les listes constituées par les opérateurs de communications électroniques et destinées à être « *publiées dans les annuaires ou consultables par l'intermédiaire d'un service de renseignements (...)* ». Les modalités de mise en œuvre de cet article ont été précisées par le décret n° 2005-606 du 27 mai 2005 relatif aux annuaires et aux services de renseignements.

L'Autorité a poursuivi depuis 2004 un important travail avec les acteurs concernés (opérateurs fixes ou mobiles affectant des numéros aux abonnés, éditeurs d'annuaire universel, fournisseurs de services de renseignements universels, associations de consommateurs, CNIL, etc.) visant à permettre la mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel et de services de renseignements de qualité. Il s'agissait de garantir aux abonnés, utilisateurs et consommateurs, une protection de leurs droits (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 consultations ont dans un premier temps conduit l'Autorité à publier en décembre 2004, préalablement au décret n° 2005-606 du 27 mai 2005, des lignes directrices relatives aux conditions de cession des listes d'abonnés entre opérateurs et éditeurs. Ces lignes directrices définissaient des orientations à destination des acteurs pour faciliter le processus de constitution et de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs. A la suite de 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 d'abonnés et d'utilisateurs aux éditeurs d'annuaire universel et aux fournisseurs de service universel de renseignements. Néanmoins au début de l'année 2006, de nombreux opérateurs n'avaient toujours pas cédé leurs listes d'abonnés ou celles-ci ne contenaient qu'un faible nombre d'abonnés par rapport à la base réelle de clients de ces opérateurs.

La décision n°06-0639 de l'Autorité adoptée le 30 novembre 2006 a pour objet d'apporter des éléments de clarification et de sécurité juridique au secteur et de garantir l'intérêt des consommateurs. Elle se substitue aux lignes directrices de 2004 en détaillant les conditions techniques et financières dans lesquelles les opérateurs doivent mettre à disposition leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires ou de fourniture de services de renseignements.

Tous les opérateurs qui affectent un ou plusieurs numéros du plan national de numérotation téléphonique sont soumis au respect des dispositions de l'article L. 34 du CPCE relatives à la constitution et à la mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs. 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. 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. L'objectif est d'augmenter la complétude des annuaires et ainsi d'accroître la satisfaction des utilisateurs de services de renseignements.

En effet, lors de la transition vers les numéros au format 118 XYZ, l'Autorité a inscrit dans les conditions d'utilisation de ces numéros qu'ils devaient donner accès aux données de l'annuaire universel, afin de préserver la qualité des informations fournies aux utilisateurs finals avec le remplacement du « 12 » par ces numéros.

Il convient de noter que ce cadre juridique de l'*annuaire universel* est largement indépendant du cadre juridique du *service universel des communications électroniques*. Ce dernier prévoit dans son article L. 35-1 2°, la fourniture d'une offre de service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique. A ce titre, la société France Télécom, qui n'est pas représentée par la requérante, a été désignée opérateur de service universel.

2.2. Le métier de commercialisation des services de renseignements

Le régime juridique ainsi mis en place a permis de clarifier et de renforcer les moyens pour tout acteur économique d'éditer un annuaire tout en laissant aux éditeurs d'annuaire et aux fournisseurs de renseignements (en charge ou non de la composante du service universel précitée) la liberté de choisir les modes de commercialisation les mieux adaptés à leurs services de renseignements. Les opérateurs de services de renseignements ont ainsi développé diverses stratégies de développement.

Sur le *medium* originel des communications téléphoniques, ils ont d'une part élargi leurs offres d'accès depuis l'ensemble des boucles locales et d'autre part veillé à proposer aux consommateurs un enrichissement constant des services, par exemple avec l'envoi de SMS, la mise en relation avec l'utilisateur final appelé, l'accès aux renseignements internationaux, l'annuaire inversé, etc.

Cependant, les fournisseurs de services de renseignements ont rapidement développé de nouveaux modes de commercialisation de leurs contenus. C'est ainsi que l'on observe aujourd'hui l'existence d'une multitude de façons d'accéder à l'information de renseignements. Les annuaires, quels que soient leur thématique ou leur ciblage éventuel (particuliers, professionnels, français ou internationaux, etc.) sont fournis sur des *media* très divers tels que l'édition imprimée, l'édition électronique (CD-ROM ou en ligne) accessible sur minitel, internet ou encore plus récemment par le biais de l'internet mobile. Au delà de la variété du support technique sous-jacent, la commercialisation est envisageable sur la base d'une relation contractuelle en direct comme pour certains annuaires professionnels (Kompass, etc.), sur la base d'une facturation à l'usage comme pour les renseignements téléphoniques ou le minitel, ou encore sur la base de la gratuité comme c'est le cas avec l'annuaire papier ou l'internet (en dehors de l'accès proprement dit).

A ce titre, un certain nombre de fournisseurs de services de renseignements exploitent leur base de données d'annuaire sur d'autres médias que le téléphone, par exemple *via* un site web (118012.fr, 118218.fr, 118712.fr, pagesjaunes.fr). Pour certains acteurs, et notamment PagesJaunes, l'ouverture d'un numéro 118XYZ avait pour objet d'étendre aux renseignements par téléphone une activité d'annuaire préexistante.

De la même manière, la fourniture de renseignements par voie téléphonique est également envisageable sous diverses formes, la plus connue étant la communication associée au modèle économique de type SVA. Celle-ci est en effet basée sur une commercialisation conjointe par l'éditeur du service de renseignements et l'opérateur de boucle locale (OBL), associée en général à un mécanisme financier de reversement d'une part des recettes de l'OBL à l'éditeur. L'accès à un renseignement *via* une communication téléphonique pourrait néanmoins reposer sur des modèles économiques différents, tels que la rémunération du service *via* la diffusion publicitaire ou encore par un mécanisme d'offres prépayées commercialisées en direct pour le fournisseur de renseignements².

2.3 La commercialisation *via* les services de renseignements téléphoniques de type SVA

2.3.1. Les aspects techniques propres aux services de renseignements

a) L'utilisation historique du « 12 » comme numéro d'accès aux services de renseignements téléphoniques

France Télécom, qui est actuellement l'opérateur chargé de la composante « service de renseignement téléphonique et annuaire » du service universel³, a fourni historiquement l'accès à ce service *via* le numéro « 12 ».

² On peut ainsi se référer aux multiples modes de commercialisation retenus par les opérateurs de cartes téléphoniques qui utilisent des modes de commercialisation, soit totalement indépendants des SVA (accès par des numéros non surtaxés ou libre appel, paiement du service par carte prépayée), soit totalement dépendants des SVA (accès par des numéros surtaxés, paiement intégral du service par ce biais) ou encore par des solutions hybrides (accès par des numéros surtaxés et paiement complémentaire par carte prépayée).

³ Arrêté du 29 mars 2007 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir la composante du service universel prévue au 2° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques (annuaire universel et service universel de renseignements).

En pratique, le service de renseignements de France Télécom était historiquement accessible par le numéro « 12 » sans qu'il ait été spécialement attribué à l'opérateur. En effet, l'affectation de ce numéro aux services de renseignements téléphoniques datait de 1938. Il était resté à l'usage exclusif de la Direction Générale des Postes et Télécommunications (DGPT), puis de France Télécom jusqu'en avril 1995.

En avril 1995, SFR a sollicité le droit d'utiliser ce numéro afin de permettre à ses clients d'accéder à son propre service de renseignements, suivie peu après par les opérateurs mobiles Itinériss (filiale de France Télécom, devenue Orange France) et Bouygues Télécom. Les opérateurs ont ainsi pu bénéficier d'une utilisation partagée du numéro « 12 », comme numéros d'accès à leurs propres services de renseignements.

A l'occasion de l'instauration du plan public de numérotation en 1997, la question de l'affectation de ce numéro au service de renseignements téléphoniques s'est posée de nouveau. En vertu des textes français et communautaires relatifs aux différents types de ressources en numérotation⁴, ainsi qu'en considération de l'utilisation partagée du « 12 », l'Autorité avait précisé ses conditions d'utilisation, en particulier son appartenance à la catégorie des numéros spéciaux⁵ et son affectation aux services de renseignements.

Par la suite, divers acteurs tels que Scoot France et Fonecta France ont décidé d'utiliser une autre catégorie des numéros spéciaux, de type numéros courts à quatre chiffres 3BPQ, comme numéros de portail pour la fourniture de services 'kiosques', notamment employés pour la fourniture de renseignements téléphoniques.

b) La décision du Conseil d'Etat conduisant à l'évolution du plan de numérotation consacrant les numéros au format 118 XYZ comme numéros d'accès aux renseignements téléphoniques

Cependant, le numéro d'accès «12» restant le numéro d'accès privilégié de l'accès aux renseignements par rapport aux numéros à quatre chiffres 3BPQ, du fait de sa notoriété historique et de sa simplicité de numérotation, les acteurs du renseignement prirent l'initiative de demander l'évolution du plan national de numérotation.

⁴ Pour les dispositions concernant l'attribution des numéros individuels ou des séries de numéros et l'utilisation des numéros affectés à des services d'intérêt public et général, cf. l'article 12-3 de la directive « ONP ».

⁵ Le plan national de numérotation, approuvé par la décision n°98-75 du 3 février 1998, détaille l'utilisation des numéros courts et des numéros spéciaux :

« Les numéros spéciaux sont attribués par l'Autorité pour des services d'intérêt collectif gratuits ou certains services opérateurs directement liés à l'exploitation du réseau (dérangement, SAV) à faible coût pour l'utilisateur appelant (article 4.4).

Certains numéros spéciaux sont attribués à des services d'intérêt général sur demande du département ministériel compétent.

Un même numéro court ou numéro spécial ne peut pas être utilisé pour l'accès à deux services distincts opérés par deux prestataires différents même si ces services sont offerts sur des réseaux ouverts au public différents ou sur des zones géographiques distinctes.

Les numéros courts et les numéros spéciaux ne font pas l'objet de demandes de réservation ».

Leur action aboutit à l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 25 juin 2004⁶, lequel a enjoint l'Autorité “*de définir dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, les conditions de l'attribution de numéros d'un même format à tous les opérateurs offrant des services de renseignements téléphoniques et de la révision du plan de numérotation, afin que, sous réserve le cas échéant d'une période transitoire, le numéro “12” ne puisse plus être utilisé pour le service de renseignements par opérateur*”.

L'Autorité a donc adopté, le 27 janvier 2005, trois décisions pour définir le nouveau dispositif concernant les services de renseignements :

- une décision n° 2005-0061 fixant le nouveau format de numéros, de la forme 118 XYZ ;
- une décision n° 2005-0063 concernant les modalités de transition entre anciens et nouveaux numéros ; elle définit notamment le calendrier de transition entre les numéros ;
- une décision n° 2005-0062 concernant les modalités d'attribution des numéros 118 XYZ.

L'Autorité avait fixé la date du 2 novembre 2005 à partir de laquelle était autorisée l'ouverture commerciale des services sur 118 XYZ. Ensuite, une période de transition de 5 mois était mise en place et le 3 avril 2006 l'exploitation commerciale du «12» ou de tous services existants équivalent au «12» sur un autre format que le 118 XYZ était interdite. C'est à ce moment que la majorité des utilisateurs ont réellement commencé à utiliser les nouveaux numéros 118 XYZ.

Suite à une demande des Présidents de la commission des Finances et de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée Nationale du Parlement, l'Autorité a récemment établi une étude sur le bilan du processus de libéralisation des services de renseignements téléphoniques, publiée le 28 novembre 2007 sur le site internet de l'Autorité et annexée au présent avis.

2.3.2. Les aspects économiques liés au fonctionnement des SVA

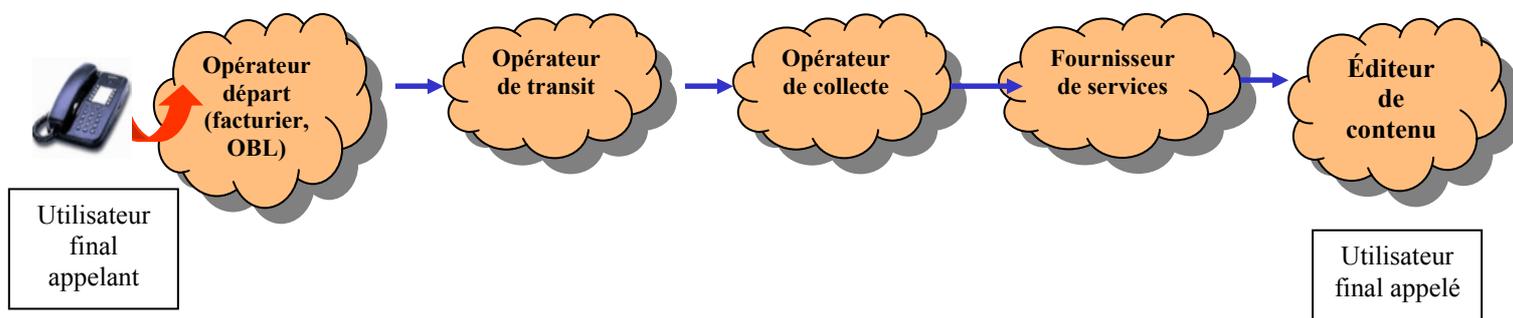
Les services de renseignements téléphoniques ont recours aux chaînes de valeur des services à valeur ajoutée (SVA). Cette appellation regroupe les services accessibles *via* des numéros à dix chiffres commençant par 08 (sauf les 087), les numéros à quatre chiffres commençant par 3 ou par 1 (connus aussi sous l'appellation de numéros 10XY et 3BPQ), ou encore des numéros de type 118 XYZ dédiés aux services de renseignements. Ils permettent l'accès à tous types de services : informations préenregistrées (par exemple les prévisions météo, astrologie, petites annonces) ou personnalisées (renseignements, achats de billets, services administratifs, etc.), mais aussi l'accès à l'Internet bas débit.

⁶ Conseil d'Etat, Section du Contentieux, 2004-06-25, 249300, publié au Recueil Lebon.

a) Le fonctionnement de la chaîne de valeur SVA

L'Autorité a mené une consultation publique du 23 novembre 2006 au 5 janvier 2007 sur le fonctionnement de la chaîne de valeur des SVA. Cette consultation a permis de montrer la complexité des services à valeur ajoutée de part leur nature (variété de numérotation, diversité des services associés) et des relations entre acteurs de la chaîne de valeur (variété d'acteurs, multiplicité des rôles, modèles de tarification et modes de contractualisation complexes) allant de l'opérateur de boucle locale jusqu'à l'éditeur de contenu du SVA.

La chaîne de valeur des SVA peut être schématiquement résumée de la façon suivante :



Elle fait intervenir une multitude d'acteurs :

- l'opérateur départ (opérateur de boucle locale technique ou virtuel), contrôle les conditions, y compris commerciales, dans lesquelles l'utilisateur final appelant un SVA accède au réseau téléphonique ; il maintient une relation contractuelle avec ce dernier, auquel il facture son service téléphonique ;
- l'opérateur de collecte SVA, opérateur intermédiaire, exploite techniquement le numéro SVA et assure la collecte des appels depuis l'ensemble des boucles locales ou le cas échéant une partie d'entre elles ;
- l'opérateur de transit, opérateur intermédiaire, peut assurer pour le compte de l'opérateur de collecte SVA, une partie de la collecte lorsque ce dernier n'est pas en mesure de collecter directement les appels au départ de certaines boucles locales ;
- le fournisseur de services, opérateur intermédiaire, est un intégrateur de services (notamment de couplage télécoms et informatique), appelé communément « kiosqueur » ;
- l'éditeur de contenu fournit le contenu et en a la responsabilité éditoriale ; il s'agit de l'utilisateur final appelé par le SVA.

Les rôles de ces différents acteurs ne sont cependant pas figés, certains d'entre eux réalisant souvent plusieurs des fonctions décrites ci-dessus :

- l'opérateur de collecte peut lui-même fournir des prestations de détail d'intégration ou « kiosque », directement auprès de l'éditeur de contenu ;
- l'éditeur de contenu peut par ailleurs effectuer des activités d'opérateur, à l'image des services d'assistance proposés par les opérateurs ou des fournisseurs de services de renseignements qui proposent, le cas échéant en complément du contenu, des prestations du type « mise en relation ».

Ces multiples variantes dépendent en particulier du degré d'intégration de l'opérateur de boucle locale, qui peut être également opérateur de transit, opérateur collecteur et/ou éditeur de contenu, et/ou de la stratégie de développement et de commercialisation choisie par certains fournisseurs de SVA.

b) Un accès via des accords de commercialisation conjointe avec les opérateurs de boucle locale

Le service à valeur ajoutée se caractérise par le fait qu'il est fourni à l'utilisateur final appelant indissociablement par deux acteurs : l'opérateur départ et l'éditeur de contenu. En effet, l'appelant, lorsqu'il appelle un numéro SVA, bénéficie de deux prestations techniques distinctes mais fournies conjointement, d'une part la communication téléphonique à destination de la plateforme technique qui héberge l'éditeur de contenu, et d'autre part la fourniture du contenu auquel il a souhaité accéder. Par ailleurs, la commercialisation (intégration dans l'offre tarifaire, facturation, encaissement, recouvrement et suivi des litiges) est assurée principalement par l'opérateur départ.

Ainsi, les contrats de commercialisation régissant l'accès aux SVA au départ des boucles locales prévoient notamment les tarifs de détail du service à appliquer à l'utilisateur final appelant : l'opérateur départ et le fournisseur de services participent tous les deux à la fixation du tarif de détail des communications concernées.

Dans la pratique, le tarif de détail du service est fixé par l'éditeur de contenu, *via* son opérateur technique de collecte, parmi les grilles tarifaires disponibles chez l'opérateur de boucle locale. Les modalités de détermination du prix dépendent toutefois du modèle économique retenu par les éditeurs de contenu pour l'accès à leurs services et de la génération ou non par l'opérateur collecteur d'impulsions de taxation arrière⁷ (appelées « ITX »). En effet, l'opérateur collecteur détermine, pour le compte de l'éditeur du SVA, le prix payé par le consommateur en choisissant dans une liste discrète et finie de paliers tarifaires qui est proposée par l'opérateur de boucle locale. Ces paliers tarifaires peuvent être soit de type palier à l'appel (par exemple : x € à l'appel), soit de type palier à la durée (par exemple : y € à la minute), soit de type palier mixte (par exemple : x € à la connexion, puis y € à la minute).

Par ailleurs, les contrats de commercialisation conjointe précisent le mécanisme financier de reversement associé entre l'opérateur départ et l'éditeur du service (ou son opérateur intermédiaire), selon le niveau tarifaire de détail défini et selon le partage de la valeur entre les deux acteurs.

⁷ Le mécanisme de taxation arrière est basé sur la génération de messages ITX et leur présentation à l'interface d'interconnexion. Il permet à l'opérateur de collecte de déterminer le prix applicable à la communication, et de le faire varier en cours de communication (modulation tarifaire).

La taxation arrière a initialement été implémentée dans le réseau de France Télécom et est conforme aux spécifications des codes de signalisation SSUTR2 et SSURF. Elle n'est pas développée dans les autres pays européens.

Le partage de la valeur entre les acteurs à chaque bout de la chaîne de valeur est en effet défini dans le cadre d'une négociation, dans la mesure où chacun apporte un élément indispensable à la constitution du SVA et dépend de l'autre acteur, le SVA n'étant rendu possible que si les deux composantes (acheminement et service) sont fournies conjointement. Par exemple, dans le cas d'un appel vers un service de renseignements téléphoniques depuis un réseau mobile, l'opérateur de boucle locale fournit l'accès au service en situation de mobilité à sa base de clientèle et l'opérateur de services de renseignements téléphoniques fournit quant à lui le renseignement à proprement parler et éventuellement d'autres fonctionnalités telles que la mise en relation.

Pour l'Autorité, la négociation des termes du contrat de commercialisation des SVA (aspects contractuels, juridiques et économiques) semble plus adaptée qu'une régulation normative du partage de la valeur par voie contentieuse ou réglementaire.

c) Une structure tarifaire de détail particulière

Il existe actuellement deux schémas tarifaires de détail distincts selon que l'appel vers un service à valeur ajoutée est originaire d'un réseau fixe ou d'un réseau mobile.

La structure tarifaire utilisée par l'ensemble des opérateurs de boucle locale **fixe** est basée sur un tarif unique de détail « P » qui englobe l'ensemble des prestations lors de l'accès aux services à valeur ajoutée. Ce tarif unique rémunère les prestations de transport, d'accès au service et le service proposé.

La structure tarifaire utilisée par l'ensemble des opérateurs de boucle locale **mobile** est basée sur deux composantes du prix de détail :

- une composante « C » du prix de détail qui rémunère la prestation de transport de la communication assurée par l'opérateur de boucle locale ; elle est appelée communément « airtime » ;
- une composante « S » du prix de détail qui rémunère les prestations liées au service, comprenant la collecte de l'appel (au-delà du point d'interconnexion avec le réseau de l'opérateur de boucle locale mobile), l'accès au service et le contenu du service lui-même.

Dans ce schéma, la composante « C » du tarif de détail est fixée par l'opérateur de boucle locale et la composante « S » du tarif de détail est fixée par l'éditeur de contenu à partir des paliers tarifaires créés par chacun des opérateurs de boucle locale mobile.

Lors de la consultation publique du 23 novembre 2006 au 5 janvier 2007 sur le fonctionnement des services à valeur ajoutée, l'Autorité avait interrogé la communauté des acteurs sur la pertinence de la généralisation du modèle de tarification de détail dit en « C+S ». L'Autorité a alors indiqué qu'elle était favorable à la généralisation d'un tel schéma à l'ensemble des boucles locales fixes et mobiles, dans la mesure où certaines conditions sont expressément remplies. En particulier, les nouveaux tarifs en « C+S » ne seraient pas supérieurs aux tarifs « P » actuels, ce qui nécessite une réflexion du secteur quant à l'harmonisation des paliers tarifaires. De plus la composante « C » ne saurait en aucun cas être supérieure au tarif d'un appel national et elle devrait être insérée systématiquement par les opérateurs de boucle locale dans les forfaits de leurs abonnés lorsqu'ils existent. Les résultats de la consultation publique ont cependant montré le souhait de la plupart des acteurs des SVA du maintien des schémas tarifaires de détail actuels.

3. Sur le cadre juridique des services à valeur ajoutée

3.1 Au niveau européen

3.1.1 La recommandation européenne sur les marchés pertinents

Le marché de détail des services à valeur ajoutée sur lequel les éditeurs de contenu contractualisent avec les opérateurs de communications électroniques n'est pas un marché listé dans la première ou la seconde recommandation de la Commission européenne, respectivement en date du 11 février 2003 et du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex-ante et devant obligatoirement faire l'objet d'une analyse par les autorités de régulation nationale.

Cependant, chaque autorité dispose de la possibilité d'étendre cette liste si elle le juge nécessaire. Au cas d'espèce, l'Autorité ne considère pas qu'il soit nécessaire d'envisager de déclarer ce marché pertinent au sens des articles L. 37-1 et suivants du CPCE. Ce marché de détail ne paraît pas caractérisé par la présence de fortes barrières à l'entrée et le droit commun de la concurrence a la capacité de sanctionner d'éventuels abus de position dominante, en s'appuyant le cas échéant sur les obligations sectorielles mises en place sur les marchés amont et notamment sur le marché du départ d'appel.

Il existe en effet un marché pertinent pour la régulation sectorielle du départ d'appel uniquement depuis les réseaux fixes, sur lequel on constate une situation de puissance de la part des opérateurs historiques. En France, l'analyse du marché de gros du départ d'appel fixe a en effet montré que France Télécom exerçait une influence significative sur ce marché. En conséquence, l'Autorité a donc imposé des obligations à France Télécom à ce titre dans sa décision n° 05-0571 et a récemment modifié ce régime particulier d'obligations par le biais de la décision n° 2007-0667⁸.

En fin d'année 2006, le régulateur italien avait cependant notifié à la Commission un nouveau marché pertinent du départ d'appel vers les services de renseignements téléphoniques, sur lequel il a déclaré chaque opérateur mobile puissant sur sa boucle locale. La Commission européenne avait alors ouvert une procédure de « phase 2 », laquelle s'applique en cas de doute grave et sérieux quant à la compatibilité du projet de régulation proposé avec le cadre juridique européen. Le régulateur italien a finalement retiré sa demande et n'a pas renouveau à ce jour un autre projet de ce type.

A la connaissance de l'Autorité, il n'y a pas eu d'autre demande de ce type en provenance d'un régulateur européen. Par ailleurs, dans sa nouvelle recommandation, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'ajouter ce marché dans la liste des marchés pertinents susceptibles d'être soumis à une réglementation ex-ante.

⁸ Décision n° 07-0667 de l'ARCEP en date du 6 septembre 2007 portant modification de la décision n° 05-0571 en date du 27 septembre 2005 sur la définition des marchés pertinents de la téléphonie fixe, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre

3.1.2 L'article 5 de la directive accès

L'article 5 de la directive accès prévoit que les régulateurs nationaux sont compétents pour imposer des obligations « symétriques » dans certaines conditions.

En vertu de cet article, il incombe aux régulateurs nationaux d'assurer « *un accès et une interconnexion adéquats, ainsi que l'interopérabilité des services et elles s'acquittent [les Autorités] de leur tâche de façon à promouvoir l'efficacité économique, à favoriser une concurrence durable et à procurer un avantage maximal à l'utilisateur final* », ceci afin de réaliser les objectifs de régulation imposés par le cadre. Ce même article précise ensuite que les régulateurs doivent être en mesure d'adopter « *en particulier, sans préjudice des mesures qui pourraient être prises à l'égard d'entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché, [...] dans la mesure de ce qui est nécessaire pour assurer la connectivité de bout en bout, des obligations aux entreprises qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals* ».

Il convient à cet égard de rappeler que l'article 2 n) de la directive cadre définit l'utilisateur final comme : « *un utilisateur qui ne fournit pas de réseaux de communication publics ou de services de communications électroniques accessibles au public* », l'utilisateur étant lui même défini au h) comme « *une personne physique ou morale qui utilise ou demande un service de communications électroniques accessible au public* ».

3.2 Au niveau français

3.2.1 Sur le contrôle déontologique des contenus accessibles via les SVA

Le contrôle déontologique est indispensable pour garantir la confiance des consommateurs dans l'utilisation des SVA et donc pour favoriser le développement du secteur des SVA.

Il convient cependant de rappeler que l'Autorité n'est pas compétente en matière de contrôle déontologique des contenus. Ce constat a déjà été souligné dans de nombreux règlements de différends, et confirmé par la Cour d'appel de Paris⁹ et la Cour de cassation¹⁰.

La Cour de cassation¹¹ a en particulier précisé que :

« Considérant [...] qu'en l'espèce le litige dont celle-ci [l'Autorité] a été saisie ne se rattache pas à un problème d'accès aux services en ligne audiotel, au sens de l'article L. 36-8 du code des postes et des télécommunications, mais tend seulement à remettre en cause les modalités de régulation de ces services, issues de l'application du décret du 25 février 1993 dont l'objet même était d'instituer une procédure permettant que des restrictions soient apportées au principe de la liberté des télécommunications dans le cas des services Télétel et services offerts sur les kiosques télématiques ou téléphoniques, en fonction de leur contenu, dès lors que celui-ci est de nature à porter atteinte à la protection de la jeunesse ;

⁹ Arrêt du 15 décembre 1998, sur le règlement de différend du 30 mars 1998 Copper où l'Autorité s'était déclarée incompétente pour examiner des questions relatives au contenu

¹⁰ Arrêt du 14 novembre 2000, sur la même affaire

¹¹ Arrêt du 14 novembre 2000, sur la même affaire

Qu'en effet, cette saisine soumet à l'Autorité le litige qui oppose la société Copper Communications à la société France Télécom sur la validité des clauses contenus dans deux contrats Audiotel dont il n'est pas discuté qu'ils aient été établis conformément aux dispositions des articles D. 406-1 et suivants du Code des postes et des télécommunications, instituant le Conseil supérieur de la télématique et le Comité de la télématique anonyme, qui n'ont été ni écartées ni modifiées par la loi du 26 juillet 1996 créant une autorité de régulation des télécommunications ;

Or, considérant que l'Autorité, qui agit dans le respect des dispositions du Code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application, ainsi que le rappelle l'article L. 36-6 de ce Code, n'a été investie ni du pouvoir d'interprétation des lois et règlements ni de celui de contrôler la légalité d'un règlement dont l'objet a été précisément d'instituer un mécanisme de contrôle du contenu des services Télétel et services offerts sur les kiosques télématiques ou téléphoniques ;

Qu'elle n'a dès lors pas vocation à apprécier les clauses insérées dans des contrats en application du régime juridique d'exception prévu pour les services Audiotel ;

Qu'il s'ensuit que, sans méconnaître l'étendue de ses pouvoirs et sans dénaturer le litige dont elle était saisie, l'Autorité s'est à juste titre déclarée incompétente pour trancher le litige dont la société Copper communications l'avait saisie. »

Le contenu des services est en revanche soumis aux règles de déontologie du Conseil Supérieur de la Télématique et du Comité de la Télématique Anonyme (CST-CTA).

A cet égard, le CST est compétent, en vertu de l'article D. 406-1-2 du CPCE, pour formuler des recommandations de « *nature déontologique, visant notamment à la protection de la jeunesse, applicables aux services offerts par les accès télématiques anonymes écrits ou vocaux et à leurs conditions d'accès* ». Pouvoir émettre des recommandations sur l'usage et se prononcer sur le non respect de ces usages est essentiel au bon fonctionnement du secteur.

Ainsi, le CST a publié des recommandations¹² qui concernent les règles de déontologie, mais également les modalités d'utilisation de ces services comme :

- l'information des utilisateurs
 - quant aux tarifs ;
 - quant à la durée maximale du service ;
 - quant au rythme de mise à jour des services...
- la loyauté des services fournis
 - pour les services de conseils (conseils donnés à titre d'information, personne responsable...) ;
 - pour les annonces d'emplois (vérifier la véracité, la caducité...) ;
 - pour la durée de communication des services à revenus partagés dont le tarif est supérieur à 0,15c€/m : 30 minutes maximum...

¹² Recommandations déontologiques relatives aux services télématiques, octobre 2005

Si l'éditeur de contenu demeure responsable pénalement de la teneur du contenu offert, l'opérateur départ, et *in fine* le consommateur, peuvent avoir à subir les conséquences préjudiciables d'un contenu qui ne serait pas conforme aux bonnes mœurs (plaintes consommateurs, refus de paiement...) ou aux usages (tarification excessive au regard du service rendu...). Dans ces conditions, il est indispensable que l'opérateur départ puisse, dans un souci de protection du consommateur, être en mesure avec un maximum de sécurité juridique de suspendre ou couper la fourniture d'un service qui serait délictueux, voire rompre sa relation contractuelle avec l'éditeur de contenu, une fois établie la violation des règles déontologiques par un tiers de confiance.

C'est précisément la fonction qui fut dévolue au CTA ; ainsi l'article D. 406-2-2 du CPCE lui octroie une compétence de règlement de différend en ce qui concerne le respect des recommandations déontologiques ainsi que les litiges relatifs aux clauses des contrats conclus entre les opérateurs et les fournisseurs de services relatives aux conditions d'accès. Les contrats relatifs à l'acheminement des SVA entre un opérateur départ et un fournisseur de services ou opérateur collecteur comprennent en règle générale une clause en vertu de laquelle chaque partie se doit de respecter les recommandations déontologiques du CST. En cas de non-respect d'une de ces recommandations par l'une des parties, le cocontractant dispose de la possibilité de saisir le CTA afin que celui-ci constate, ou non, le manquement aux règles déontologiques.

Ainsi, il est prévu que le CTA émet alors une recommandation quant aux mesures de nature à mettre fin à la violation des recommandations « *notamment la suspension ou la résiliation du contrat* ». En cas de manquement, le CTA pouvait indiquer à l'opérateur qu'il disposait du droit de couper le service concerné. En cas de recours contentieux de la part de l'éditeur de contenu, l'opérateur pouvait ainsi transmettre l'avis du CTA à la juridiction saisie. Le CTA a essentiellement été saisi afin de reconnaître, ou non, le droit à un opérateur de communications électroniques de suspendre, couper ou encore refuser l'accès à un service pour manquement aux règles déontologiques.

Cependant l'absence prolongée du Conseil Supérieur de la Télématique et du Comité de la Télématique Anonyme (CST-CTA) a empêché une actualisation régulière des règles communes relatives au contrôle déontologique, à l'usage des nouveaux services et le suivi des litiges entre acteurs en cas de dysfonctionnement ou de fraude. Il s'agit pourtant d'une mission indispensable au bon fonctionnement du marché des SVA.

L'Autorité note que le Gouvernement a annoncé la création d'une nouvelle Commission nationale de déontologie des services de communication au public en ligne et un comité chargé des différends qui se substitueraient au CST-CTA. Ces deux nouvelles instances auraient notamment pour mission de reprendre les compétences aujourd'hui dévolues au CST-CTA. L'Autorité, qui s'était prononcée en faveur d'une relance du contrôle déontologique et avait souhaité qu'il porte notamment sur les SVA, ne peut que se réjouir de l'annonce de la création de ces instances. Elle est prête à évoquer avec les membres de ces futures instances, dès que leur création sera intervenue, les spécificités liées à ces services.

3.2.2 Sur la décision n°2007-0213, dite de régulation « symétrique »

La décision n°2007-0213, adoptée le 16 avril 2007, vise à assurer l'interopérabilité des services à valeur ajoutée accessibles sur le plan public de numérotation et à clarifier les relations entre opérateurs de bout en bout. En préalable à cette décision, l'Autorité avait constaté une difficulté pour certains éditeurs de contenu à contractualiser l'accès à leur offre de service au départ de certaines boucles locales et à recevoir un reversement d'une partie des sommes facturées au consommateur.

Les obligations de la décision n°2007-0213¹³ sont fondées sur l'article 5 de la directive accès cité précédemment, ainsi que l'article L.34-8 III du CPCE en vertu desquels l'Autorité est compétente pour imposer des obligations aux opérateurs qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals afin d'assurer le bon fonctionnement et l'interconnexion de leurs réseaux, ainsi que l'accès aux services fournis sur d'autres réseaux.

L'article L. 34-8 III du CPCE dispose que *« les opérateurs qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals peuvent se voir imposer des obligations en vue d'assurer le bon fonctionnement et l'interconnexion de leurs réseaux ainsi que l'accès aux services fournis sur d'autres réseaux »*. Il est précisé par l'article D. 99-11 du même code que *« En application du III de l'article L. 34-8 et de l'article L. 37-2, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut, dans la mesure de ce qui est nécessaire, imposer aux opérateurs qui contrôlent l'accès aux utilisateurs finals des obligations destinées à assurer la connectivité de bout en bout, notamment l'obligation d'assurer l'interconnexion de leurs réseaux ainsi que l'interopérabilité des services fournis sur ces réseaux ou sur d'autres réseaux.*

Ces obligations sont proportionnées, objectives, transparentes et non discriminatoires et adoptées dans le respect des procédures prévues aux articles L. 32-1 (III) et L. 37-3. Elles sont imposées de façon à donner effet aux objectifs définis à l'article L. 32-1 et en particulier à promouvoir l'efficacité économique, à favoriser une concurrence durable ou à procurer un avantage maximal aux utilisateurs finals. Elles s'appliquent sans préjudice des autres obligations en matière d'accès et d'interconnexion susceptibles d'être imposées aux opérateurs en application du présent code. »

Les obligations de cette décision visent donc l'ensemble des opérateurs, fixes et mobiles, indépendamment de toute puissance de marché. Elles ne relèvent donc pas d'un exercice d'analyse de marché au sens des dispositions de l'article L. 37-1 du CPCE. Ces obligations précisant des conditions d'accès et d'interconnexion et ayant un caractère réglementaire, elles ont été homologuées par un arrêté du ministre en charge des communications électroniques en date du 11 mai 2007, en application de l'article L. 36-6 du CPCE.

La décision vise à imposer des obligations de faire droit aux demandes raisonnables d'accès aux opérateurs présents à chaque extrémité de la chaîne de valeur et contrôlant l'accès aux utilisateurs finals appelants et appelés. Elle impose ainsi une obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès d'une part aux opérateurs « départ » (i.e. opérateurs de boucle locale réels et virtuels, fixes et mobiles) et d'autre part aux exploitants de numéros SVA.

¹³ Décision n° 07-0213 de l'Arcep en date du 16 avril 2007 portant sur les obligations imposées aux opérateurs qui contrôlent l'accès à l'utilisateur final pour l'acheminement des communications à destination des services à valeur ajoutée

Ces obligations visent ainsi à développer « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques* », ainsi que « *la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion de ces réseaux qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement et l'égalité des conditions de concurrence* » conformément aux objectifs fixés à l'article L. 32-1 2° et 4° du CPCE.

La décision n°2007-0213 ajoute également l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables de reversement d'une partie des sommes facturées aux consommateurs par les opérateurs « départ ». Si ce système de commercialisation est généralement mis en place lors de l'ouverture d'un numéro SVA, il n'est pour autant pas exclusif : les éditeurs de contenu disposent et utilisent d'autres moyens alternatifs pour commercialiser leurs services (contrat direct avec le consommateur à l'acte ou sur abonnement, paiement direct par carte de crédit, etc.).

La décision n'impose donc en aucun cas un mode de commercialisation à mettre en place pour l'ensemble des éditeurs de contenu SVA ; elle vise à préciser que dans l'hypothèse où un exploitant de SVA fait une demande de commercialisation via l'opérateur départ et sous réserve de la mise en place d'une offre de reversement au sens de la décision, celui-ci doit y faire droit dans la mesure où elle est raisonnable. Il ne s'agit donc pas d'une obligation de rendu absolu, mais d'une demande raisonnable qui laisse la liberté aux parties de s'accorder ou non sur les termes du contrat. Cette obligation conforte avant tout la liberté de négocier et non une obligation de contrôle tarifaire.

C'est la raison pour laquelle l'Autorité a précisé la notion de caractère raisonnable en ce qui concerne les demandes d'ouverture de numéro SVA ou de prestation de reversement formulées par un opérateur exploitant de numéro SVA auprès d'un opérateur de boucle locale. En effet, l'Autorité estime que l'opérateur départ doit faire droit à toute demande d'ouverture du numéro SVA, et aux ressources associées telles que par exemple les modalités de raccordement physique aux sites, dans la mesure où elle apparaît raisonnable, notamment au regard de sa capacité technique à la satisfaire, de son bien-fondé technique et économique, ou du besoin du demandeur. Le caractère raisonnable de cette demande est apprécié au cas par cas et notamment en tenant compte des schémas d'interconnexion demandés. Par ailleurs, la demande de commercialisation d'un SVA peut également s'accompagner de demandes associées, relatives par exemple au palier tarifaire que l'exploitant du numéro SVA souhaite voir appliquer au détail. Ainsi, et à titre d'exemple, si l'opérateur exploitant le numéro SVA sollicite une architecture d'interconnexion très différente de celle mise en place habituellement par l'opérateur départ, et générant de ce fait de nombreux coûts d'adaptation, sa demande pourrait ne pas être considérée raisonnable. Cette obligation imposée aux opérateurs départ apparaît pleinement proportionnée aux objectifs poursuivis par l'Autorité, et notamment ceux qui lui sont imposés aux 2°, 4° et 10° de l'article L. 32-1 II du CPCE. De même, si la demande d'ouverture est associée à la création d'un palier tarifaire manifestement trop élevé, l'opérateur pourrait refuser d'offrir l'accessibilité au numéro SVA dans la mesure où il lui appartient de facturer le montant au consommateur. Enfin, il est noté que les délais d'ouverture du numéro ou d'un niveau tarifaire peuvent également constituer un des critères du caractère raisonnable de la demande.

3.2.3 Sur la décision n°2007-0667, dite de régulation « asymétrique »

France Télécom, pour répondre aux obligations imposées par la décision n°2007-0213, dite de régulation symétrique, a construit une offre de reversement, laquelle inclut systématiquement la facturation, l'encaissement, le recouvrement et la gestion des impayés pour l'ensemble des services à valeur ajoutée au départ de sa boucle locale, quel que soit le palier tarifaire associé.

Suite à la décision de régulation symétrique, l'Autorité a décidé d'imposer des obligations complémentaires à France Télécom en application de l'article L. 38 du CPCE compte tenu de sa position concurrentielle et de préciser l'articulation entre ces obligations et celles découlant de la décision n°2007-0213. Dans la décision n°2007-0667, l'Autorité a modifié la décision n° 05-0571 du 27 septembre 2005 portant sur la définition des marchés pertinents de la téléphonie fixe, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre. Elle considère que l'offre de reversement de France Télécom est connexe au marché du départ d'appel, sur lequel France Télécom a été déclaré puissant, et lui impose donc des obligations de non-discrimination, de transparence, de comptabilisation des coûts et de séparation comptable ; enfin les tarifs de son offre se doivent d'être non excessifs. Elle est valide jusqu'en septembre 2008.

La décision a été notifiée à France Télécom le 7 septembre 2007 et l'opérateur a publié une offre de référence pour son offre de reversement le 6 octobre 2007.

Afin d'éviter le maintien complexe de deux chaînes de facturation en parallèle et le risque d'une augmentation significative des coûts de l'offre de facturation pour compte de tiers, l'Autorité a levé l'ancienne obligation de France Télécom de proposer une offre de facturation pour compte de tiers (FCT) dès lors que son offre de reversement serait en service et conforme aux obligations de la décision n°2007-0667. La bascule technique de l'offre de FCT à l'offre de reversement s'est déroulée le 3 décembre 2007.

L'offre de reversement de France Télécom semble plus adaptée aux besoins des opérateurs (fournisseurs de services), dans la mesure où la plupart des autres opérateurs de boucle locale proposent une offre technique similaire de longue date. Elle permet également de rendre la facture des clients de France Télécom beaucoup plus lisible puisque l'ensemble des appels vers les SVA apparaît désormais sur la facture détaillée de manière indifférenciée, sans mention particulière des opérateurs de collecte intermédiaires ni de distinction entre les paliers bas ou intermédiaires et les paliers élevés ou services de renseignements téléphoniques comme cela était le cas avec l'offre de FCT. Néanmoins la mise en œuvre de cette offre étant récente, l'Autorité estime qu'un certain temps sera nécessaire pour évaluer l'impact de cette prestation.

3.2.4 Sur la loi Châtel et le traitement des services de renseignements téléphoniques

L'article 18 de la loi sur le développement de la concurrence au bénéfice du consommateur, dite Loi Châtel, en date du 3 janvier 2008, introduit dans le code de la consommation l'article L. 121-84-8 et dans le code des postes et communications électroniques l'article L.34-8-2 :

« Art. L. 121-84-8. – Dans le respect de l'article L. 121-1, aucune somme ne peut être facturée au consommateur pour un appel depuis le territoire métropolitain, les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon à un service téléphonique lorsqu'il lui a été indiqué, sous quelque forme que ce soit, que l'appel à ce service est gratuit. Le présent alinéa est applicable à toute entreprise proposant, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, un service accessible par un service téléphonique au public. »

« Art. L. 34-8-2. – Les opérateurs qui commercialisent un service téléphonique ouvert au public formulent une offre d'interconnexion visant à permettre à leurs clients d'appeler gratuitement certains numéros identifiés à cet effet au sein du plan national de numérotation. La prestation correspondante d'acheminement de ces appels à destination de l'opérateur exploitant du numéro est commercialisée à un tarif raisonnable dans les conditions prévues au I de l'article L. 34-8. »

Cette disposition renforce la possibilité pour des éditeurs de contenus de rendre leur service accessible via un numéro libre appel depuis les boucles locales fixe et mobiles. Elle pose le principe d'une régulation des offres de départ d'appel qui en découlent. Par ailleurs, les obligations de loyauté de l'information tarifaire sont renforcées via le code de la consommation.

L'article 19 de la loi sur le développement de la concurrence au bénéfice du consommateur, dite Loi Châtel, en date du 3 janvier 2008, introduit dans le code de la consommation les articles L.121-84-9 et L. 121-84-10 suivant :

« Art. L. 121-84-9. – Sans préjudice du tarif appliqué au titre de la fourniture des prestations de renseignements téléphoniques, aucun tarif de communication spécifique autre que celui d'une communication nationale ne peut être appliqué, par les opérateurs de téléphonie mobile, aux appels émis vers des services de renseignements téléphoniques »

Cette disposition impose donc l'inclusion systématique dans les forfaits de la composante « C » pour les appels vers les services de renseignements téléphoniques depuis les réseaux mobiles. Dans les faits, cette évolution confirme une tarification souvent mise en place par les opérateurs mobiles pour les numéros de renseignements 118 XYZ. Elle correspond de plus à une demande des opérateurs de renseignements téléphoniques et devrait faciliter leur action en vue d'une meilleure lisibilité tarifaire pour leurs clients au départ des réseaux de téléphonie mobile.

A ce titre, l'Autorité s'interroge sur l'opportunité de ne pas limiter cette mesure aux services de renseignements téléphoniques mais de la généraliser à l'ensemble des services à valeur ajoutée au départ des réseaux mobiles.

Par ailleurs, cette disposition confirme de fait la possibilité pour les opérateurs mobiles de facturer séparément la prestation de communication de la prestation d'accès au service de renseignements (schéma « C + S »).

« Art. L. 121-84-10. – Lorsqu'ils proposent d'assurer la mise en relation à la suite de la fourniture d'un numéro de téléphone, les fournisseurs de renseignements téléphoniques ont l'obligation d'informer le consommateur du tarif de cette mise en relation. Cette information doit être fournie systématiquement et préalablement à l'acceptation expresse de l'offre de mise en relation par le consommateur. »

Cette disposition renforce l'obligation de transparence tarifaire pour les fournisseurs de renseignements téléphoniques lorsqu'ils offrent des prestations de mise en relation, ainsi que la communication qui en découle.

4. Sur les observations de l'Autorité

4.1 Sur la définition d'un marché pertinent de détail des services de renseignements téléphoniques

Comme cela a été constaté plus haut, les services de renseignements accessibles par téléphone sont souvent confrontés à la concurrence d'autres *media* permettant l'accès à ces mêmes informations. En particulier, pour les appels depuis les lignes fixes, un utilisateur final a de plus en plus souvent la possibilité de recourir aux annuaires électroniques disponibles par Minitel et sur Internet. Par conséquent, l'espace économique s'est considérablement réduit pour les appels vers les services de renseignements au départ des réseaux fixes. En revanche, depuis les réseaux mobiles, la situation de mobilité et d'immédiateté du besoin est généralement propice à l'utilisation de services de renseignements téléphoniques, en attendant l'impact du développement de l'internet mobile. Pour autant, la boucle locale mobile ne constitue en aucun cas une infrastructure essentielle en ce qui concerne les appels vers les services à valeur ajoutée dont les services de renseignements téléphoniques, car les utilisateurs peuvent généralement utiliser d'autres médias (téléphonie fixe, Internet, papier, etc.) pour accéder aux informations qu'ils recherchent.

Du côté de l'offre, plusieurs fournisseurs de services de renseignements via des numéros 118 proposent également leurs services d'annuaire par voie électronique ou par voie papier et ces fournisseurs de services pourraient également mettre en place des modes de tarification alternative pour leurs clients par téléphone (carte prépayée, abonnement mensuel donnant droit à un nombre illimité de renseignements, publicité, etc.). Le mode de commercialisation par la chaîne de valeur SVA, s'il est privilégié par un nombre important d'annuairettes, est donc une possibilité parmi d'autres de commercialiser le contenu des bases d'annuaire.

Dans l'hypothèse où le Conseil serait amené à devoir délimiter le marché des services de renseignements téléphoniques, l'Autorité attire donc son attention sur le fait que cette délimitation est très dépendante du point de vue adopté et peut recouvrir un périmètre plus ou moins large de services. En effet, alors que certains opérateurs utilisent exclusivement le mode de commercialisation SVA à travers une seule boucle locale (exemple du numéro 118777 de SFR), d'autres opérateurs, tels que PagesJaunes, proposent un éventail de services sur de nombreux *media*.

4.2 Sur la difficulté d'organisation de la chaîne de valeur SVA

En matière de paliers tarifaires, le marché a très longtemps suivi l'organisation définie historiquement par France Télécom. Ainsi, de nombreux opérateurs ont repris initialement la grille tarifaire de France Télécom. Toutefois, ces mêmes opérateurs n'ont pas nécessairement répercuté les modifications apportées par France Télécom à sa propre grille. En parallèle, au début des réseaux mobiles, l'utilisation des numéros 08AB, développés initialement pour les réseaux fixes, s'est heurtée à un problème de tarification : le prix des services 08AB (0,34 c€/min par exemple pour la communication et le contenu) était inférieur au prix de détail des seules communications mobiles. Les opérateurs mobiles ont donc imposé que la facturation de la communication soit séparée de celle du service, sous forme d'une composante appelée « airtime ».

Cette hétérogénéité s'est accrue avec l'arrivée sur le marché des fournisseurs de services de renseignements via les numéros 118XYZ pour lesquels les opérateurs départ ont créé des paliers nouveaux, différents selon les opérateurs, et généralement plus élevés que les paliers existants pour les SVA. En effet, les services de renseignements téléphoniques bénéficient d'une grande flexibilité quant à l'évolution de leurs tarifs, dans la mesure où leur positionnement tarifaire est possible sur l'ensemble des grilles tarifaires existantes, contrairement aux SVA accessibles par le bloc de numérotation 08AB, lequel doit suivre les structures tarifaires applicables à l'ensemble d'un bloc de numéro. Par exemple, les conventions d'interconnexion avec France Telecom concernant les numéros de type 118 XYZ prévoient une liste de 14 paliers tarifaires (6 paliers à l'appel et 8 paliers mixtes).

Ces évolutions cumulées conduisent cependant à une mauvaise lisibilité tarifaire et probablement à une incompréhension des consommateurs quant aux tarifs en vigueur. En effet, il n'est pas exclu qu'un même numéro SVA soit associé à différents tarifs selon la boucle locale d'origine de l'appel, cette hétérogénéité pouvant intervenir entre des appels au départ de réseaux mobiles et fixes mais également pour des appels au départ de deux réseaux fixes ou deux réseaux mobiles. Cette évolution a conduit à un certain défaut d'usage des services à valeur ajoutée.

L'Autorité considère utile une homogénéisation des tarifs au départ des boucles locales, le nombre total de paliers communs associés à certaines séries de numéros pouvant être revu tout comme les tarifs associés implémentés dans les réseaux. Cependant, l'Autorité n'envisage pas de définir seule l'évolution des structures et du niveau des paliers tarifaires, le régulateur n'ayant pas pour mission de définir la structure et le niveau de tarif de détail applicable à des services de contenu qui relèvent plus de la stratégie marketing propre aux acteurs économiques.

Toutefois, une telle réorganisation n'est pas simple à mettre en œuvre car les acteurs de la chaîne SVA ne sont pas autonomes du point de vue économique. En effet, toute modification de ce type peut d'une part, impacter considérablement les SVA déjà accessibles et associés à des tarifs connus des consommateurs et d'autre part, elle nécessite au préalable une prise en compte dans les systèmes de facturation et les réseaux de tous les opérateurs de boucle locale pour être valide.

C'est pourquoi l'Autorité considère que les acteurs du secteur (opérateurs départ, fournisseurs de services et éditeurs de contenu) sont mieux à même de procéder à une homogénéisation des

paliers et des grilles tarifaires, qui renvoie avant tout à une opération *marketing* visant à renforcer l'attractivité des services. Il ne s'agirait en aucune façon de s'entendre sur les prix de détail, les éditeurs de contenu restant à même au sein de cette liste de choisir librement les tarifs associés à leurs services et de négocier opérateur par opérateur le partage de la valeur, mais de définir dans un souci de lisibilité tarifaire pour le consommateur les différents paliers applicables par les opérateurs départ sur le marché de détail, à l'image de ce que les opérateurs mobiles ont pu mettre en place pour les « SMS+ ».

Concernant la suggestion formulée par la requérante concernant la généralisation obligatoire de la prestation de « taxation arrière » dans tous les réseaux de boucle locale, l'Autorité considère qu'il s'agit d'une technologie héritée du monde de la télématique, et utilisée uniquement par trois opérateurs de boucle locale. L'Autorité n'estime pas justifié d'imposer la mise en œuvre de cette fonctionnalité aux opérateurs départ en particulier en raison de l'évolution en cours et à venir des réseaux, et de l'investissement disproportionné qu'une telle décision impliquerait.

4.3 Sur le partage de la valeur entre les fournisseurs de communications électroniques et les éditeurs de contenu

La problématique du partage de la valeur ajoutée est bien plus large aujourd'hui que celle des communications SVA puisqu'il devient progressivement central dans le développement à la fois des acteurs du contenu et du secteur des communications électroniques.

On observe en effet que les réseaux de communications électroniques sont devenus le mode d'accès privilégié à de nombreux services de nature diverse, tels que la vidéo à la demande ou la télévision, du fait du développement de l'accès haut débit et très haut débit, grâce au déploiement du dégroupage et de la fibre sur les réseaux fixes ou des licences UMTS sur les réseaux mobiles. Le déploiement de réseaux très haut débit ne se justifie pourtant que pour supporter des nouveaux usages, des nouvelles offres de services, un nouvel accès aux contenus. Les services axés sur la mise à disposition de contenus (télévision haute définition, vidéo à la demande) et les revenus liés à l'image représentent, à ce stade, la source la plus crédible de revenus et de ce fait un des relais de croissance face à l'érosion des revenus traditionnels liés à la voix et plus généralement aux communications interpersonnelles. Economiquement, les services liés aux contenus constitueront l'une des principales incitations à déployer des réseaux fibre à grande échelle. Inversement le déploiement de ces réseaux constitue un nouveau moyen de diffusion et une chance supplémentaire pour les créateurs et titulaires de droit de mieux valoriser leur production.

La question du partage de la valeur entre fournisseurs de services et opérateurs d'accès haut débit a été relativement peu débattue dans le cadre du développement des réseaux haut débit. L'essentiel des efforts a porté sur le développement d'un marché concurrentiel de l'accès haut débit, dans un contexte de gratuité ou quasi gratuité des services sur Internet. Ce modèle, qui sépare totalement les revenus des opérateurs et des fournisseurs de contenu s'est avéré viable, car il s'appuie sur la location, au travers du dégroupage, de l'actif existant de très bonne qualité que constitue la boucle locale cuivre de l'opérateur historique. En l'espèce, l'accès ouvert à un univers de contenus et de services a été certainement la raison principale de l'appétence des consommateurs pour le haut débit.

L'avènement du très haut débit semble toutefois susceptible de remettre en question le principe de séparation des revenus. Une refonte des modèles actuels de relations entre éditeurs de contenu et opérateurs de réseaux pourra avoir lieu afin de favoriser le développement du

très haut débit, tout en constituant une réussite pour les différents acteurs et au final pour le consommateur.

Dans ce contexte présent et à venir, ainsi que d'une manière générale lorsque des produits sont commercialisés conjointement par deux acteurs, l'Autorité considère qu'il n'est pas souhaitable d'étendre le champ de la régulation aux principes de partage de la valeur entre opérateur de réseau et éditeur de contenu. Il est en effet indispensable qu'une réelle coopération via la négociation entre les différents acteurs des mondes du contenu et des télécoms s'établisse, afin de développer les nouveaux modèles économiques ainsi que les nouveaux usages et services innovants pour ce mode de diffusion.

4.4 Actions à venir de l'Autorité

Les acteurs des services à valeur ajoutée sont soumis à un certain nombre de dispositions prévues par le code de la consommation, qu'ils s'agissent de disposition de droit commun relatives à l'information des consommateurs en termes de tarification, de publicité ou de clauses abusives, ou de dispositions spécifiques aux contrats de communications électroniques, telles que les articles L. 113-4 et suivants, L.121-84 et suivants de ce code relatifs à la tarification à la seconde ou aux modifications des conditions contractuelles.

Cependant, lors de son travail d'analyse et de consultation sur le fonctionnement des SVA, l'Autorité a fait le constat d'une insatisfaction croissante des consommateurs et des acteurs du marché quant à la lisibilité et la transparence tarifaire des services à valeur ajoutée de manière générale. Bien que ce problème de transparence tarifaire soit commun à l'ensemble des services à valeur ajoutée, il a été particulièrement exacerbé dans le cas des services de renseignements par le caractère familier du service et par la médiatisation qui a résulté des campagnes publicitaires massives. Celles-ci ont d'ailleurs été suivies d'augmentations successives des tarifs de détail, moins lisibles pour le consommateur et sans corrélation avec l'évolution des tarifs des prestations de gros par les opérateurs de boucle locale.

Outre un suivi de l'évolution des tarifs pratiqués, l'Autorité souhaite initier un travail de concertation des différents acteurs afin d'améliorer l'information des consommateurs et étudier des mesures générales de protection des droits du consommateur sur la visibilité des tarifs de détail. Mais ces problématiques de droit du consommateur ne peuvent être traitées par la seule régulation sectorielle ; l'Autorité rappelle en effet que l'objectif de lisibilité tarifaire pour le consommateur des services à valeur ajoutée ne peut être atteint que si l'ensemble des acteurs du marché applique des principes communs ou des règles concertées de bonne conduite.

C'est ainsi que, suite à la phase de régulation entièrement sous la responsabilité de l'Autorité, cette dernière souhaite initier une nouvelle phase de réflexion et de concertation réunissant l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur SVA. Cette démarche de corégulation a pour but de pérenniser et de développer cette chaîne de valeur tout en protégeant le consommateur. Les thématiques susceptibles d'être abordées dans un groupe de travail sur les services à valeur ajoutée sont l'amélioration de la lisibilité tarifaire et de l'information tarifaire et la relance du contrôle déontologique.

En matière de transparence tarifaire, l'Association pour le commerce et les services en lignes (ACSEL) a identifié un certain nombre de pistes dans son rapport paru fin 2006 et a évalué avec les acteurs les moyens de les mettre en œuvre. Les propositions suivantes ont alors été

évoquées en vue d'améliorer la transparence des tarifs pour le consommateur de SVA : la communication de l'information tarifaire de façon concomitante à la communication de l'offre de SVA (l'information actuelle étant insuffisante), l'affichage en temps réel du coût d'une communication sur l'afficheur du poste téléphonique, l'obligation d'énoncer le tarif en début de communication avant de démarrer la facturation, etc.

Enfin, l'Autorité réitère son souhait de réactivation du contrôle déontologique et déplore les retards pris dans la mise en place d'une nouvelle commission déontologique en charge de ce contrôle.

Le présent avis sera transmis au Conseil de la concurrence.

Fait à Paris, le 7 février 2008,

Le Président,

Paul Champsaur