

Contribution à la consultation ARCEP

Pour la société YouPass

CONSULTATION PUBLIQUE Du 25 avril au 7 juin 2019 - Plan national de numérotation et règles de gestion

Objet : Saisir l'opportunité de la modification du plan de numérotation objet de la consultation, pour clarifier et améliorer les modalités de connexion des nouveaux Prestataires de Services de Paiement aux réseaux télécoms, mettre en conformité les services de micro-paiement utilisant des numéros télécom (notamment SVA « Services à Valeur Ajoutée ») avec le droit de l'Union européenne, ouvrir un champ d'innovation à des services de paiement innovants apparus dans de nombreux Pays dans le monde, que la situation actuelle du marché empêche d'émerger, assainir le marché en protégeant mieux les consommateurs, favoriser l'essor d'une gamme de services innovants, sécurisés et compétitifs en réservant des plages de numéros adaptées à ce segment de marché en pleine croissance, plus sûres et opérées en conformité avec le Droit de l'Union.

1) Le problème posé

Les services additionnels aux services de communication, hérités du Minitel, ont pris de longue date une place très significative dans le paysage et le marché des télécommunications.

SVA et SMS+ sont devenus des usuels du paysage de ces services additionnels, familiers aux consommateurs et générateurs de marges considérables pour les opérateurs et tout l'écosystème des 'éditeurs' de services.

En contrepartie, ces services ouvrent des facilités extraordinaires d'abus voire de fraude et même 'd'arnaques' dont sont victimes les populations les plus fragiles. Les initiatives prises pour y porter remède restent très inefficaces. Le niveau formidable de marge dégagé par les opérateurs ne peut être étranger à cette inefficacité persistante mais les inconvénients demeurent très importants pour les consommateurs finals.

Parallèlement, depuis la première directive sur les services de paiement, DSP 2007/64/CE, l'Union européenne a engagé une politique majeure visant à créer un grand marché unique des services de paiement et à y favoriser l'innovation. Elle a notamment pour but de réduire le coût de ces services et de faciliter le développement de solutions nouvelles et compétitives au service du développement du marché des services numériques.

Cette politique doit se développer dans le respect d'un principe cardinal de 'neutralité technologique' qui vise à garantir le même niveau de protection du consommateur et de conformité, quel que soit la technologie utilisée au service du paiement.

Lorsqu'elles veulent interagir avec les outils et infrastructures de l'univers des télécommunications, ces nouvelles solutions de paiement, techniquement de plus en plus séduisantes et sûres, se heurtent à

l'opposition des opérateurs télécoms en place, désireux de préserver leur 'chasse gardée' des paiements 'SVA' et les marges considérables qui la caractérisent.

Cette politique de défense du statu quo par les opérateurs de télécommunication s'est longtemps appuyée sur la logique de 'l'exemption télécom' prévue par la DSP 2007/64. Cependant, la nouvelle directive, dite DSP2, 2015/2366/UE, entrée en vigueur le 13 janvier 2018 en France, a mis fin à cette exemption pour limiter l'exception des paiements sur facture téléphonique à une catégorie très particulière de services : des paiements inférieurs à un montant donné, cumulant un total inférieur à 300 euros mensuels.

Tous autres services de paiement, même utilisant des instruments de l'univers télécom, doivent maintenant être donc soumis aux exigences applicables aux services de paiement, qu'il s'agisse des exigences de conformité, de prévention du blanchiment de capitaux ou, surtout, de protection des consommateurs, ces exigences majeures édictées par les directives étant, en pratique, incompatibles avec les services traditionnels SVA, du fait de l'absence de connaissance de bout en bout, au travers des opérateurs, des maillons de la chaîne impliqués transaction par transaction.

Cette limite structurelle liée à l'impossibilité de chaîner l'information, s'avère incompatible avec les exigences de la DSP et elle rend illusoires les mesures dites 'déontologiques' mises en avant par les opérateurs télécom pour plaider le maintien en l'état de leur marché des SVA, en dépit de la persistance d'abus multiples et de son inefficience économique.

Aujourd'hui, grâce en particulier à l'initiation de paiement, introduite par la DSP2, qui permet au payeur de gérer en toute sécurité ses achats ou paiements, sont apparus de nouveaux acteurs, les initiateurs de paiement. Ces initiateurs de paiement sont en mesure, juridiquement et techniquement, d'apporter aux consommateurs et aux marchands des solutions sécurisées pour initier tout paiement. Ils ne gèrent que la sécurité de l'initiation de paiement, dont ils sont responsables, y compris financièrement, sans jamais entrer en possession des fonds du paiement : ces fonds transiteront par ailleurs, directement de compte à compte.

Ces services particuliers peuvent très opportunément transiter par les réseaux de télécommunication. La compensation du paiement s'opérant par d'autres canaux que la facturation téléphonique, le paiement sera au final infiniment plus rapide, sûr, efficace et traçable.

Il est donc essentiel d'ouvrir, à côté de l'internet, la possibilité de transporter de manière sécurisée par les réseaux de télécommunication de tels services d'initiation de paiement.

Une telle ouverture, pour pouvoir acheminer par voie télécom, une initiation de paiement, présente en particulier des avantages majeurs en termes de couverture territoriale, là où la couverture internet est incertaine ou inexistante.

Mais la politique d'autorégulation orchestrée par les opérateurs historiques au travers de l'AFMM bannit de la composante 'S' des SVA, tout usage de la monnaie électronique ou tout autre service de paiement que ceux dont les opérateurs réunis au sein de cette association entendent se garder le monopole.

Sans s'appesantir ici sur l'absence de fondement légal de cette règle dite 'déontologique', qui n'est pas l'objet de la présente consultation, il est important de souligner que cette interdiction d'utiliser des numéros du plan de numérotation à usage de services de paiement crée un obstacle insurmontable à toute initiative visant à

opérer de l'initiation de paiement ou à faire circuler de la monnaie électronique, notamment à l'intérieur de la composante 'S' des SVA.

Cette politique de statu quo ne se limite pas à des argumentations pseudo-juridiques, elle se prolonge par la mise en place de manœuvres d'obstruction systématiques à l'encontre de toute initiative en faveur de services de paiement innovants, qui prétend interagir ou interopérer avec l'univers et les outils des télécommunications.

De manière objective, cette situation crée et entretient un blocage qui empêche l'égal accès au marché, non discriminatoire, pour les entreprises innovantes du secteur des services de paiement qui souhaitent prendre des initiatives en cette matière.

Une telle politique n'est pas seulement préjudiciable aux consommateurs, à l'innovation, à l'évolution du marché et contraire au droit de l'Union, elle est aussi à courte vue car elle ne saurait barrer la route aux solutions que les Géants du Web commencent à déployer, eux qui auront les moyens de balayer les obstacles.

La persistance de la situation actuelle aura eu, dans l'intervalle, l'inconvénient majeur d'empêcher le développement de solutions européennes innovantes, les initiatives actuelles se heurtant au statu quo farouchement préservé par les opérateurs télécoms sur ce marché de niche hyper-rentable.

La consultation présente, destinée à favoriser une utilisation innovante et créatrice de valeur des nouveaux numéros polyvalents sécurisés, ouvre une fenêtre d'opportunité unique à l'Autorité pour porter remède à cette situation, à ses déséconomies structurelles et à la persistance d'abus multiples qu'elle tolère et favorise, en ouvrant un champ d'initiative pertinent pour le développement de solutions de paiement innovantes, sûres et bon marché, en conformité avec les exigences du droit européen.

2) Rappel du cadre de la consultation

L'Autorité a adopté le 24 juillet 2018 la décision n° 2018-0881 établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion, dont l'objet principal est de modifier, en application des articles L. 36-7 et L. 44 du CPCE et au regard des objectifs de régulation prévus à l'article L. 32-1 du CPCE, la décision établissant le plan de numérotation et ses règles de gestion en vue de l'assouplissement des contraintes géographiques applicables aux numéros géographiques.

La consultation présente porte en particulier sur la proposition de création d'une catégorie pilote de numéros polyvalents authentifiés commençant par 0901 à 0909 pour laquelle s'appliqueront des conditions d'utilisation spécifiques.

Par cette décision, l'Arcep entend prendre acte des évolutions européennes et nationales, améliorer la gestion des ressources en numérotation et renforcer la protection des utilisateurs finals contre les fraudes et les abus.

C'est très précisément dans cet axe que s'inscrit la proposition soutenue par YouPass, de réserver une tranche spécifique de ces numéros polyvalents à l'usage exclusif des prestataires de services de paiement, émetteurs de monnaie électronique et initiateurs de paiement dûment agréés.

En faisant droit à cette proposition, l'Autorité tirera les conséquences de l'évolution du droit européen en matière de services de paiement et en particulier de l'apparition de ces acteurs nouveaux, destinés à apporter des solutions innovantes, plus protectrices des consommateurs, plus performantes économiquement, plus résistantes à la fraude et apportant un meilleur niveau de conformité au regard des exigences applicables en matière de services de paiement et de prévention du blanchiment de capitaux.

Dans cette perspective, l'accès aux numéros polyvalents authentifiés pour les opérateurs de services de paiement s'impose doublement. Cette sécurité nouvelle contribuera de manière directe à la sécurité, à la performance et au succès des services que ces opérateurs pourront ainsi apporter au marché. Symétriquement, la possibilité d'opérer des services de paiement par voie téléphonique, dans un contexte facilité et sécurisé grâce à l'authentification des numéros, fournira un cas d'usage particulièrement attractif, au soutien du succès de l'arrivée de cette nouvelle catégorie de numéros polyvalents.

Sans l'intervention de l'Autorité, dès la mise en place de ces numéros polyvalents authentifiés, le fonctionnement présent du marché et le jeu des acteurs traditionnels qui l'animent empêcheront mécaniquement l'accès des nouveaux prestataires de services de paiement à ses services de numéros authentifiés.

Une telle situation serait objectivement et légalement contraire aux règles d'une saine concurrence qui doit prévaloir sur le marché des télécommunications, et au respect des règles qu'il revient à l'Autorité de faire respecter.

C'est donc naturellement et avec confiance que YouPass appelle respectueusement l'attention de l'Autorité sur la situation particulière des nouveaux prestataires de services de paiement et l'intérêt qui s'attache à ce qu'ils se voient garantir un accès à cette plage nouvelle de numéros polyvalents authentifiés.

Le rôle de prendre une telle initiative revient naturellement à l'Arcep, compte tenu de ses missions et notamment du III de l'article L 32 – 1 du CPCE, qui lui confère le rôle de prendre des mesures raisonnables et

proportionnées, dans des conditions objectives et transparentes, afin de garantir aux utilisateurs le bénéfice d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseaux et fournisseurs de services de communication électronique, de définir des conditions d'accès au réseau ouvert au public et d'interconnexion des réseaux ouvrant à tous les utilisateurs (nous ajoutons : y compris les prestataires de services professionnels) un accès libre et égal, y compris au niveau européen, permettant l'utilisation et la gestion efficace des ressources en numérotation.

3) La proposition d'amendement du projet de décision

Afin de traduire concrètement la proposition présentée par YouPass, il est respectueusement suggéré à l'Autorité d'ajuster et de compléter son projet de décision de la manière suivante :

- **réserver une tranche suffisante de numérotation, pour des numéros polyvalents à l'usage exclusif de services de paiement, voire le cas échéant une plus particulièrement réservée à des services d'initiation de paiement**
- **ouvrir au plus vite cette tranche de numérotation dans le cadre du plan de numérotation nationale et prévoir qu'elle pourra s'étendre dans le cadre d'un plan de numérotation européen**
- **favoriser l'utilisation de l'authentification du numéro comme identifiant de l'appelant présenté à l'appelé, pour cette tranche spécifique de numéros destinés à l'initiation de paiement et aux services de paiement ainsi qu'à l'usage de la monnaie électronique**

Le caractère très concret de cette proposition est illustré par l'annexe transmise avec cette contribution.

Nous espérons vivement, par cette contribution à la consultation de l'Arcep, que l'évolution du plan de numérotation nous permet effectivement d'offrir les services que nous préparons y compris au consommateur français.

4) Les bénéfices à attendre de cette proposition

Une telle proposition emporte une série de bénéfices, complémentaires entre eux, dont plusieurs paraissent de nature à suffire, à ce seul, à justifier la mesure suggérée.

4.1 Au titre de la protection des consommateurs

C'est le bénéfice le plus immédiat : en favorisant l'émergence de services de paiement, y compris les micropaielements, parfaitement sécurisés et garantissant une traçabilité du paiement de bout en bout, dans des conditions concrètes qui reproduiront au plus proche ce à quoi le consommateur est habitué avec les services SVA, cette initiative favorisera l'émergence d'offres nouvelles qui pourront se substituer aux offres traditionnelles et à la cohorte de leurs inconvénients bien connus et risques avérés.

À ce seul titre, la mesure paraît s'imposer.

4.2 Au titre de la mise en conformité aux évolutions du droit de l'Union européenne

Là encore, la relation apparaît directe : l'entrée en vigueur depuis début 2018 de la deuxième directive sur les services de paiement, le renforcement constant des exigences de mise en conformité de tous les services de paiement, notamment au regard de la protection des consommateurs, de la lutte contre la fraude et la criminalité organisée et de la prévention du blanchiment, l'apparition de nouveaux acteurs dont la réglementation européenne vise à favoriser le développement, pour renforcer la concurrence et développer l'innovation, la nécessité d'ouvrir à ces nouveaux acteurs un accès non discriminatoire au marché, dans le respect d'une stricte neutralité technologique, ... tous ces éléments doivent conduire, en droit, à ce que le nouveau plan de numérotation en préparation et, plus particulièrement, les nouveaux numéros polyvalents authentifiés, soient rendus accessibles à ces nouveaux acteurs.

Il en découle que la mesure proposée s'impose au titre de la mise en conformité aux évolutions du droit de l'Union. Son omission peut même soulever des interrogations quant à sa conformité aux engagements communautaires français.

4.3 Au titre de l'impact économique sur le développement du marché

En permettant l'essor de nouvelles catégories de services de paiements innovants notamment d'initiation de paiement et en leur permettant de les offrir à un niveau maximum de sécurité, grâce en particulier à l'authentification des numéros, la mesure proposée apportera une nouvelle vague de développement et de créativité de services de paiement et de prestation de services, en relais de la dynamique ancienne des SVA, désormais largement éteinte et polluée par une réputation justifiée de favoriser les arnaques.

Un impact favorable sur la dynamique de développement de nouveaux services de proximité doit donc découler de cette mesure.

Par ailleurs, en permettant de manière immédiate la distribution de ces services sur tout le territoire couvert en services de téléphonie, y compris dans des zones dommaageablement privées d'un accès efficace à l'Internet mobile, la mesure proposée contribuera à l'équilibre territorial et à la préservation de l'activité en zone rurale.

4.4 Au titre des exigences d'une saine concurrence

Si, à l'évidence, la mesure proposée favorisera naturellement une saine concurrence entre tous les acteurs du monde des services de paiement, au bénéfice de tous les utilisateurs, consommateurs et marchands, il est tout aussi évident qu'une décision inverse, qui laisserait perdurer le mécanisme de « chasse gardée » au bénéfice de l'oligopole des opérateurs de télécommunications, pour tous les services de type paiement, monnaie électronique et initiation de paiement, constituerait une violation manifeste des règles de l'égal accès au marché.

Les mécanismes d'oligopole créés au sein de l'AFMM pour le contrôle de l'accès à ce marché sont, et par nature et par leurs effets, en contradiction manifeste avec les exigences d'une saine concurrence.

L'Arcep ne saurait en laisser perdurer les avantages, en omettant de garantir, par sa décision, un accès égal et non discriminatoire aux ressources en numéros polyvalents, en particulier pour les prestataires de services de paiement agréé au regard de la réglementation européenne dans le domaine des services de paiement et de la monnaie électronique.

Cette exigence redouble s'agissant de la ressource encore plus rare et à plus forte valeur ajoutée des numéros polyvalents authentifiés.

oOo

En conclusion de ces multiples considérations, YouPass réitère avec confiance sa proposition que des plages spécifiques de numéros polyvalents et en particulier de numéros polyvalents authentifiés, soit réservées aux nouveaux prestataires de services de paiement, établissement de paiement et de monnaie électronique et prestataires de services d'initiation de paiement.

ANNEXE

En annexe à la contribution de YouPass en réponse à la consultation publique de l'ARCEP sur le projet de Décision modifiant la Décision établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion, YouPass fournit divers éléments d'éclairage des contextes juridique et économique en illustration de ses propositions pour **le marché de la fourniture de services de paiement et de monnaie électronique au travers de numérotations téléphoniques**.

YouPass s'insère une nouvelle fois dans une démarche sincère, loyale, honnête d'éclaircissement réglementaire afin de permettre au marché des paiements téléphoniques l'innovation et une réelle expansion économique dans l'intérêt général et la protection du consommateur.

La mesure consistant à réserver une plage de numéros polyvalents aux Prestataires de Services de Paiement agréés, y compris des numéros authentifiés clarifiera de manière décisive le marché des paiements téléphoniques qui n'a pas malheureusement pas évolué depuis les années Minitel et SMS+. Ce système archaïque des paiements a permis à certains opérateurs réunis au sein de l'Association Française du Multimédia Mobile (AFMM) de bénéficier d'une rente de situation sur ce marché des paiements, devenu contestable au regard du droit européen régissant les services de paiement. En réservant deux séries de numéros polyvalents, l'ARCEP ouvrira à chaque univers d'activité son espace de marché, dans la transparence et la sécurité, contribuant à assainir les conditions de la concurrence

Aujourd'hui, les numéros spéciaux de paiement permettent aux utilisateurs d'accéder à des services, mais aussi de générer de la monnaie électronique pour effectuer des paiements en ligne sans passer par les cartes bancaires. Ce marché est l'avenir des paiements instantanés en Europe. Il ouvre la voie aux paiements par téléphone avec seulement un numéro de téléphone, sans passer par les exploitants de cartes bancaires.

C'est une formidable opportunité pour l'ARCEP de mettre fin aux dérives et d'apporter au consommateur et aux prestataires de services, de nouveaux moyens économiques en adéquation avec les nouveaux usages.

En effet, le marché des paiements téléphoniques a été profondément révolutionné par la Directive sur les services de paiement 2007/64/CE du 13 novembre 2007 d'abord (« DSP »), puis par la Directive sur les services de paiement 2015/2366/UE du 25 novembre 2015 ensuite (« DSP2 »), qui a abrogé la DSP.

Cette directive était le fruit d'une volonté, celle d'ouvrir le marché des services de paiement à des acteurs du secteur non bancaire, tels que le secteur des télécommunications, mais aussi celle d'encadrer et de réglementer l'exercice de cette activité afin d'accroître la sécurité pour les utilisateurs de tels services.

Comme l'énonce le considérant n°4 de la DSP2¹ :

De larges zones du marché des paiements, en particulier les cartes, l'internet et le téléphone mobile, restent cloisonnées selon les frontières nationales. De nombreux produits ou services de paiement innovants demeurent totalement, ou dans une large mesure, en dehors du champ d'application de la directive (...) Dans ce contexte, ce segment renferme un potentiel considérable et prometteur qu'il convient d'explorer de manière plus cohérente (voir citation intégrale2)

¹ Directive 2015/2366 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

² (4) Le réexamen du cadre juridique de l'Union régissant les services de paiement et, en particulier, l'analyse de l'impact de la directive 2007/64/CE et la consultation sur le livre vert de la Commission du 11 janvier 2012 intitulé «Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile» ont montré que cette évolution soulève d'importantes questions d'un point de vue réglementaire. De larges zones du marché des paiements, en particulier les cartes, l'internet et le téléphone mobile, restent cloisonnées selon les frontières nationales. De nombreux produits ou services de paiement innovants demeurent totalement, ou dans une large mesure, en dehors du champ d'application de la directive 2007/64/CE. Dans certains cas, la directive 2007/64/CE s'est en outre révélée, dans son champ d'application et, plus particulièrement, dans les exclusions qu'elle prévoit, telles que l'exclusion de certaines activités liées au paiement, trop ambiguë, trop générale ou tout simplement obsolète au regard de l'évolution du marché. Il en résulte une insécurité juridique, des risques possibles pour la sécurité de la chaîne des paiements et une protection insuffisante des consommateurs dans certains domaines. Il est apparu difficile pour certains prestataires de services de paiement de lancer des services de paiement numériques novateurs, sûrs et conviviaux et d'offrir aux consommateurs et aux détaillants de l'Union des moyens de paiement efficaces, pratiques et sûrs. Dans ce contexte, ce segment renferme un potentiel considérable et prometteur qu'il convient d'explorer de manière plus cohérente.

C'est aussi la rencontre de deux mondes : celui des télécommunications et des paiements, permettant main dans la main de révolutionner le marché du paiement par téléphone. Il revient à l'ARCEP de clarifier son plan de numérotations afin de ne pas entraver la libre prestation de services véhiculée par les opérateurs attributaires de tranches de numérotations spécifiques à la fourniture de services de paiement et de monnaie électronique.

Nous souhaitons respectueusement soumettre à l'ARCEP la suggestion transmise, afin de garantir que les dispositions examinées concernant le Plan de numérotation national s'appliqueront sans préjudice de la réglementation européenne sur les services de paiement et de monnaie électronique.

1. La structuration actuelle du marché français des moyens de paiement via numérotations téléphoniques

Le marché des paiements via numérotations téléphoniques en France peut s'identifier de deux manières distinctes :

- Le marché dit des « services à valeur ajoutée » (SVA) : Ces services peuvent faire l'objet d'une facturation de l'utilisateur final à travers son abonnement téléphonique (**services de paiement sur facture multi-opérateurs**). Ce marché est aujourd'hui segmenté entre :
 - Les « services à valeur ajoutée vocaux »³ : ces services de paiement multi-opérateurs regroupent l'ensemble des prestations de services délivrées par voie téléphonique à partir de numéros fournis par l'ARCEP dans le cadre du plan national de numérotation⁴ (il s'agit à ce jour des numéros à dix chiffres commençant par 080, 081, 082 et 089 et des numéros courts de la forme BPQ, 10YT, 118 XYZ) ;
 - Les services à valeur ajoutée SMS+ : regroupe l'ensemble des prestations de services délivrées par SMS ou MMS courts à 5 chiffres à partir de numéros distribués par l'AFMM⁵ via des plans privés de numérotation et émis par l'établissement de monnaie électronique W-HA (filiale à 100% d'ORANGE).

1.1. Les intervenants du marché des « SVA » délivrés par l'ARCEP

Pour mémoire, les intervenants sur le marché de la monnaie électronique *via* des numéros SVA délivrés par l'ARCEP sont les suivants :

- **les opérateurs de départ** : il s'agit de l'opérateur utilisé par l'utilisateur pour émettre ses communications. L'opérateur de départ peut prétendre à l'exemption dite « TELCO » l'exceptant d'agrément de PSP mais doit néanmoins nécessairement contractualiser avec des prestataires de services de paiement (PSP) en vue de fournir un service de paiement multi-opérateurs SVA. L'opérateur prélève à son abonné le coût du Service (Composante « S ») lié à l'appel du numéro spécial et encaisse les fonds pour le compte de tiers ;
- **les opérateurs de collecte** : ils sont chargés de collecter les fonds auprès des opérateurs de départ de la composante « S » pour les reverser aux opérateurs SVA ; Ces opérateurs doivent agir en qualité de PSP ou bien en être l'agent ou le distributeur de monnaie électronique.
- **les opérateurs SVA** : opérateurs à qui ont été attribués des numéros SVA par l'ARCEP. Il s'agit des opérateurs exploitants et gérant les numéros spéciaux choisis par les prestataires de services pour recevoir les fonds reçus de la composante « S » sur des numéros spéciaux ; Ces opérateurs doivent agir en qualité de PSP ou bien en être l'agent ou le distributeur de monnaie électronique.

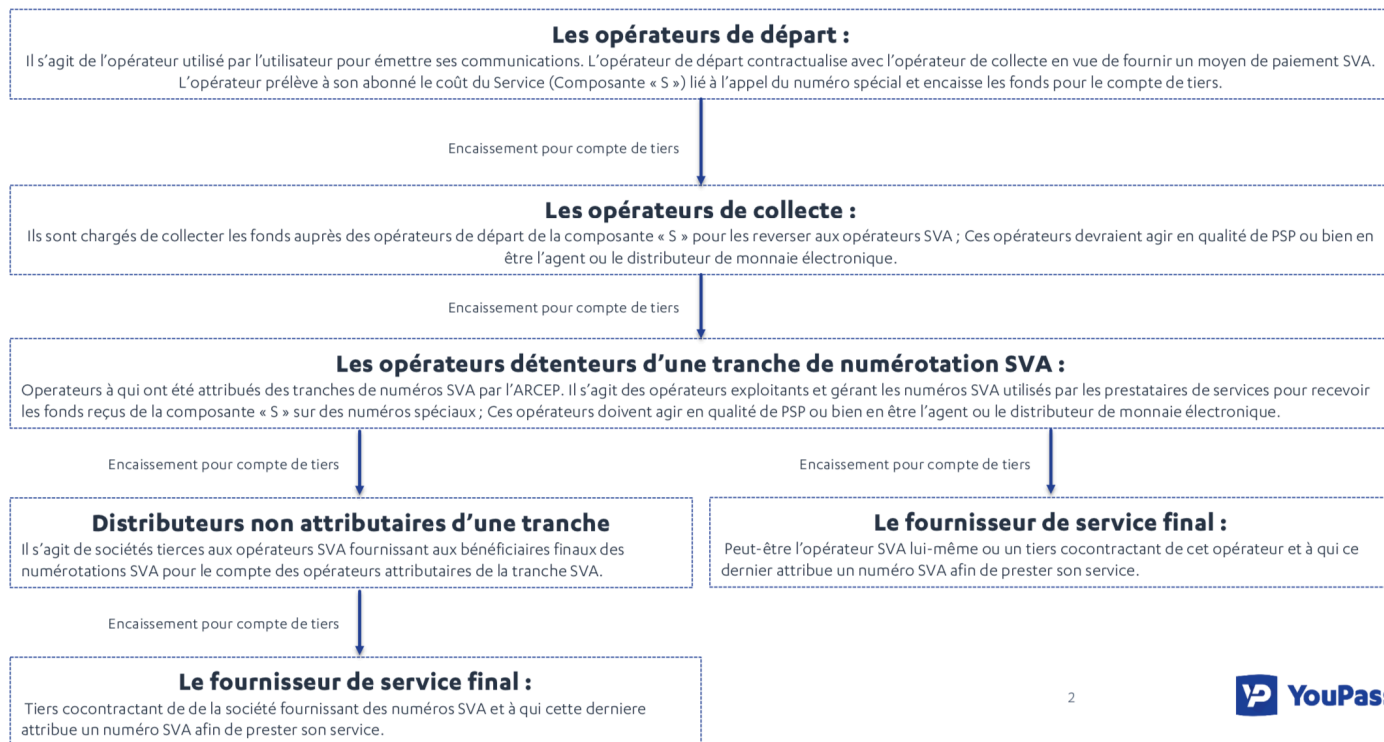
³ Voir par exemple, la décision n° 2017-0579-RDPI de l'ARCEP en date du 11 mai 2017 constatant le non-lieu à poursuivre la procédure ouverte par la décision n° 2015-1155-RDPI en date du 28 septembre 2015 à l'égard de la société Free SAS.

⁴ Décision n° 05-1085 de l'ARCEP en date du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

⁵ L'AFMM a obtenu un plan privé de numérotation auprès de l'ARCEP.

- **Le fournisseur de service** : peut-être l'opérateur SVA lui-même ou un tiers cocontractant de cet opérateur et à qui ce dernier attribue un numéro SVA afin de prêter son service.
- **les prestataires de services de paiement** : il s'agit, à l'instar de YOUNPASS, des opérateurs qui émettent de la monnaie électronique ou des services de paiement par le biais des numéros SVA.

La structuration actuelle du marché des numéros « SVA » délivrés par l'ARCEP en France



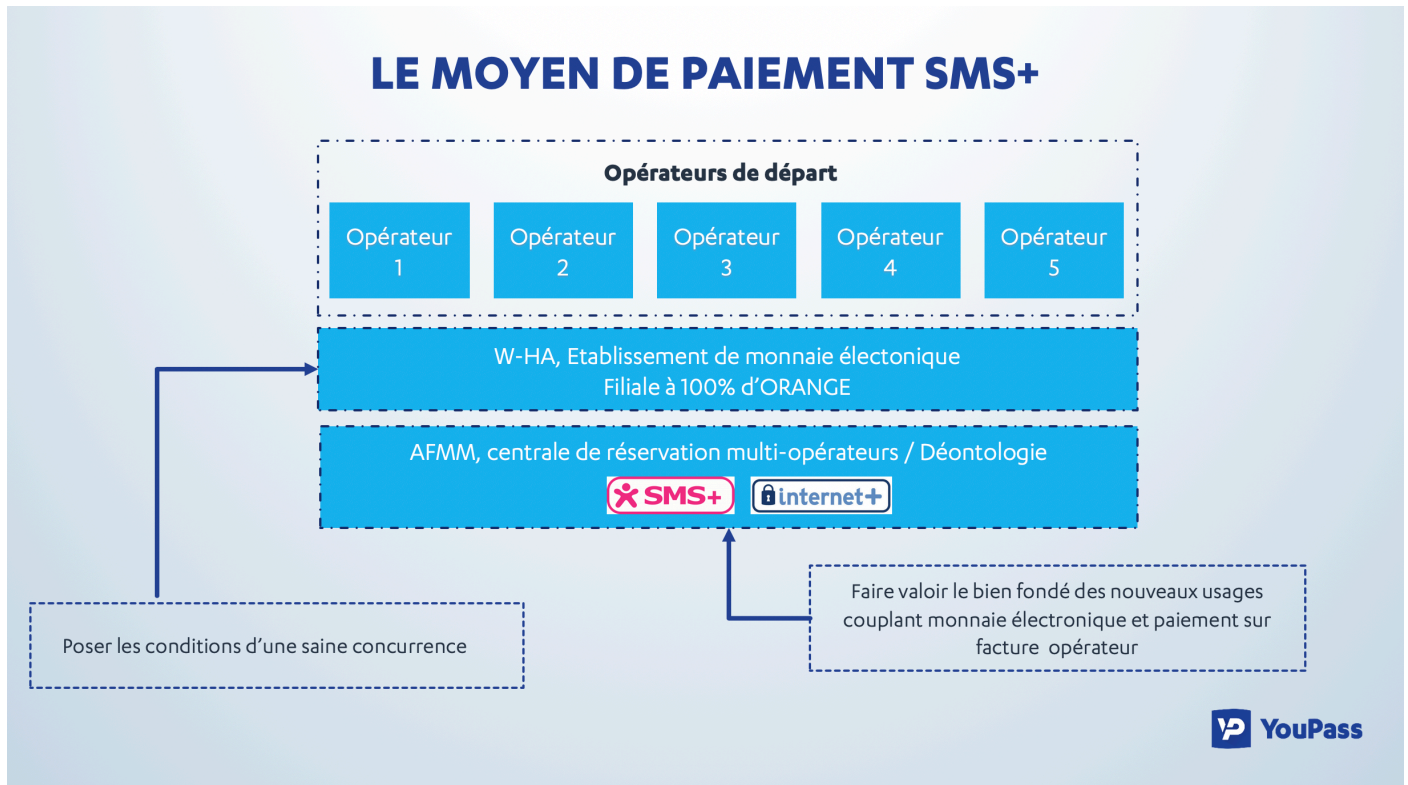
2

1.2. Les intervenants du marché des « SMS+ » délivrés par l'AFMM

Les intervenants sur le marché de la monnaie électronique *via* des SMS + sont les suivants :

- **Les opérateurs de départ** : il s'agit de l'opérateur utilisé par l'utilisateur pour envoyer un SMS +. L'opérateur prélève à son abonné le surcoût lié au SMS surtaxé et encaisse les fonds pour le compte de tiers ;
- **L'opérateur de collecte** : il s'agit de la filiale de monnaie électronique d'Orange W-HA qui est chargée de collecter les fonds auprès des opérateurs de départ pour les reverser aux distributeurs de moyens de paiement SMS+ ;
- **Les distributeurs SMS+** : il s'agit des opérateurs distribuant le moyen de paiement SMS+ à des fournisseurs de services. Ces opérateurs obtiennent un ou plusieurs numéros courts à 5 chiffres SMS+ auprès de l'AFMM et distribuent des mots clés attitrés (ex : VOYANCE) à des fournisseurs de service. Ces distributeurs de moyens de paiement SMS+ encaissent les fonds pour le compte de tiers.
- **Les fournisseurs de services** : Il s'agit des bénéficiaires finaux qui encaissent les fonds issus de leurs prestations de services via leurs mots clés attitrés (ex : VOYANCE) par le biais du moyen de paiement SMS+.

- **La centrale de réservation de numéros courts SMS+** : Il s'agit de l'AFMM chargée pour le compte des opérateurs de départ d'organiser la distribution des numéros courts exclusifs à des distributeurs de solution SMS+ ou directement à des prestataires de services finaux. L'AFMM bénéficie de plans privés de numérotation définissant des numéros courts SMS+.



2. Le cadre législatif et réglementaire encadrant l'activité de prestation de services de paiement et d'émission de monnaie électronique

Le marché des services de paiement a été profondément révolutionné par plusieurs directives communautaires.

L'objectif affiché par la **Directive n° 2007/64/CE** du 13 novembre 2007 était clair et ambitieux :

« Dans le contexte plus général de l'évolution rapide du commerce électronique, il est souhaitable de mettre en place un cadre réglementaire qui permette d'exploiter tous les avantages potentiels de la monnaie électronique et qui évite en particulier de gêner l'innovation technologique. La présente directive instaure par conséquent un cadre juridique neutre du point de vue technologique, qui harmonise la surveillance prudentielle des établissements de monnaie électronique autant qu'il est nécessaire pour garantir une gestion saine et prudente de ces établissements et en particulier leur intégrité financière. »

(Considérant n°5)

Il y est notamment rappelé (Considérant n°8) :

« Il est nécessaire de préciser les catégories de prestataires de services de paiement qui peuvent légitimement proposer des services de paiement dans toute la Communauté, à savoir les établissements de crédit qui acceptent les dépôts d'utilisateurs qui peuvent être utilisés pour financer des opérations de paiement et qui devraient rester soumis aux exigences prudentielles fixées au titre de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (8), **les établissements de monnaie électronique qui émettent de la monnaie électronique qui peut être utilisée pour financer des opérations de paiement et qui devraient rester soumis aux exigences prudentielles fixées au titre de la directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements** (9) et les offices de chèques postaux qui y sont habilités en droit national. »

Le texte a notamment confirmé l'indépendance et la particularité du statut d'établissement de monnaie électronique au regard de celui d'établissement de paiement (Considérant n°9) :

« La présente directive devrait fixer les règles d'exécution des opérations de paiement lorsque les fonds sont constitués de monnaie électronique telle que définie à l'article 1er, paragraphe 3, point b), de la directive 2000/46/CE. Cependant, la présente directive ne devrait ni régir l'émission de monnaie électronique ni modifier la réglementation prudentielle des établissements de monnaie électronique prévue par la directive 2000/46/CE. **Dès lors, les établissements de paiement ne devraient pas être autorisés à émettre de la monnaie électronique.** »

Ensuite, la Directive Monnaie Électronique 2 (« **DME 2** »⁶), transposée en France en 2013⁷, vise à créer un cadre juridique clair destiné à renforcer le marché intérieur afin (i) de voir émerger un marché unique des services de monnaie électronique et (ii) de garantir des conditions de concurrence équitables à tous les prestataires de services de paiement.

(Directive 2009/110/CE du 16 septembre 2009)

L'objectif était également de renforcer la surveillance prudentielle des EME, en les plaçant au même niveau que les établissements de paiement (Considérant n°9) :

« Il y a lieu de réexaminer le régime de surveillance prudentielle des établissements de monnaie électronique et de mieux l'adapter aux risques propres à ces établissements. **Il convient également de le rendre cohérent avec le régime de surveillance prudentielle applicable aux établissements de paiement régis par la directive 2007/64/CE.** À cet égard, les dispositions pertinentes de la directive 2007/64/CE devraient s'appliquer mutatis mutandis aux établissements de monnaie électronique, sans préjudice des dispositions de la présente directive. »

Il y est surtout rappelé que le renforcement de la surveillance prudentielle est la contrepartie d'une recherche d'innovation et de concurrence sur le marché de la monnaie électronique (Considérant n° 14) :

« **Cependant, il est nécessaire de préserver des conditions de concurrence équitables entre les établissements de monnaie électronique et les établissements de crédit en ce qui concerne l'émission de monnaie électronique afin de permettre une concurrence loyale pour le même service à un plus large éventail d'établissements, dans l'intérêt des détenteurs de monnaie électronique.** Cet objectif devrait être atteint en compensant les caractéristiques moins contraignantes du régime de surveillance prudentielle

⁶ Directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/C.

⁷ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, entrée en vigueur le 13 janvier 2018.

applicable aux établissements de monnaie électronique par des dispositions plus strictes que celles qui s'appliquent aux établissements de crédit, notamment en ce qui concerne la protection des fonds des détenteurs de monnaie électronique. Vu l'importance fondamentale de la protection, il est nécessaire que les autorités compétentes soient informées à l'avance de tout changement significatif, comme un changement de la méthode de protection, un changement de l'établissement de crédit dans lequel les fonds protégés sont déposés ou un changement de l'entreprise d'assurance ou de l'établissement de crédit qui assure ou garantit les fonds protégés. »

Ensuite, la Directive sur les services de paiement 25 novembre 2015 (« **DSP2** »), a renforcé et adapté l'objectif poursuivi par la DSP1.

(Directive 2015/2366 du 25 novembre 2015)

*« La directive révisée sur les services de paiement (DSP2), qui entre en application le 13 janvier 2018, **favorisera l'innovation, la concurrence et l'efficience**. Elle permettra d'élargir et d'améliorer le choix des consommateurs sur le marché des paiements de détail dans l'UE. Dans le même temps, **elle instaurera des normes de sécurité plus strictes pour les paiements en ligne**, ce qui renforcera la confiance des consommateurs dans les achats en ligne. **Le champ d'application de la DSP2 s'étend aux services de paiement innovants et aux nouveaux fournisseurs sur le marché, tels que les sociétés de technologie financière (les « FinTech »)**. Ces acteurs sont également appelés prestataires de services de paiement tiers (PSP tiers). Les PSP tiers comprennent :*

- les prestataires de services d'initiation de paiement (PSIP), qui offrent d'initier les paiements pour le compte de clients, donnant ainsi l'assurance aux détaillants que l'argent est en route.

- les agrégateurs et prestataires de services d'information sur les comptes (PSIC), qui fournissent à leurs clients une vue d'ensemble des comptes et soldes disponibles »⁸ (emphase ajoutée).

La DSP2 permet notamment de conférer aux autorités de régulation de chaque État membre davantage de pouvoirs et de compétences pour réguler et contrôler le marché de la prestation de services de paiement, et sanctionner les acteurs qui ne respecteraient pas les dispositions issues de cette nouvelle réglementation.

La DSP2 a été transposée en droit français par une ordonnance⁹ en date du 9 août 2017, entrée en vigueur le 13 janvier 2018.

*

L'ensemble de ces directives ont ainsi permis d'accompagner et d'accélérer les nouveaux usages en matière de services de paiement en :

- **garantissant un accès équitable et ouvert au marché des paiements ;**
- **harmonisant les règles de fonctionnement des moyens de paiement en Union Européenne ;**
- **renforçant la protection des consommateurs ;**
- **assurant une meilleure gestion des moyens de paiement.**

Elles ont été transposées en droit français, dans le Code monétaire et financier.

⁸ Directive sur les services de paiement (« DSP2 ») : Normes techniques de réglementation permettant aux consommateurs de bénéficier de paiements électroniques plus sûrs et innovants – Fiche d'information du 27 novembre 2017

⁹ Ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

3. La modulation de la TVA sur la composante « S » des numéros spéciaux

L'ARCEP simplifie sa tarification en tenant compte de l'interprétation qu'elle avait donné à YouPass dans sa réponse en date du 12 décembre 2018.

Cette nouvelle formulation présuppose ainsi que le taux de TVA applicable à la composante « S » des numéros spéciaux peut être modulé selon le traitement TVA applicable aux services fournis.

Néanmoins, le projet de décision ne précise pas aux opérateurs de boucle locale le caractère obligatoire ni les conditions de modulation de TVA de la composante « service » des numéros spéciaux en fonction du service rendu par ce moyen de paiement.

Il nous semble opportun que le caractère impératif de la modulation du taux de TVA soit inscrit dans cette Décision afin que les opérateurs de départs s'y conforment pleinement.

3.1. Le caractère impératif de la modulation de la TVA à la composante « Services » des numéros spéciaux et courts.

En partant du constat que « *certaines opérateurs éprouvent des difficultés à déterminer le taux de TVA applicable aux services qu'ils fournissent et par conséquent à déterminer les plafonds tarifaires qui leurs sont applicables* », l'ARCEP propose de simplifier le calcul des plafonds tarifaires applicables aux numéros spéciaux.

Il ressort des mesures proposées par l'ARCEP que les plafonds tarifaires applicables à la composante « Services » de chaque catégorie de numéros spéciaux seraient exprimés hors TVA.

Cette nouvelle tarification confirme la possibilité de moduler le taux de TVA de la composante « Services » en fonction de la qualité du fournisseur du service ou de la nature du service qui sera rendu via le numéro spécial.

Néanmoins, **les mesures proposées par l'ARCEP ne précisent pas les modalités de la détermination du taux de TVA de la composante « Services ».**

Sans un cadre défini et précis, les opérateurs rencontreront nécessairement certaines **difficultés pratiques** qui seront susceptibles d'engendrer une **insécurité pour les fournisseurs de services** utilisateurs de services de paiement.

Ainsi, dans un souci de clarification des règles, les modalités de détermination du taux de TVA et son caractère impératif devraient être précisés par les mesures de simplification édictées par l'ARCEP.

Dans la mesure où le service proposé par les opérateurs est un moyen de paiement, le régime de TVA applicable à la composante « Services » des numéros spéciaux devrait être conforme au régime TVA applicable au service délivré par le prestataire.

Dès lors, il pourrait être envisagé d'indiquer que c'est sous la responsabilité du fournisseur du service que le taux de TVA appliqué à la composante « Services » du numéro spécial devrait être déterminé.

Ce même taux devrait être appliqué par les opérateurs de boucle locale sur la facture téléphonique de l'utilisateur et les fournisseurs de numéros spéciaux qui agissent **en qualité d'intermédiaire** entre les opérateurs de départ et les utilisateurs.

En effet, la doctrine administrative prévoit que le taux de TVA applicable aux opérations des intermédiaires doit être conforme au taux de TVA du service dans la transaction de laquelle ils s'entremettent (BOI-TVA-CHAMP-10-10-40-40 n°60).

Par conséquent, nous proposons à l'Autorité d'insérer dans le projet de Décision de l'ARCEP la précision suivante :

« Le taux de TVA applicable à la composante « Services » des différentes catégories de numéros spéciaux est fixé, sous la responsabilité du fournisseur de services, en fonction de sa qualité et de la nature du service qu'il délivre ».

3.2. Le traitement de TVA des bons et des services de paiement téléphoniques

Nous attirons l'attention de l'ARCEP sur la transposition par la Loi de Finances pour 2019 des dispositions de la Directive UE/2016/1065 du 27 juin 2016 relatives au traitement TVA des bons.

Cette transposition est intéressante dans le cas de des paiements sur facture opérateur dans la mesure où la Directive du 27 juin 2016 fait une distinction entre les bons et les instruments de paiement.

L'article 256 ter nouveau du CGI définit le bon comme tout instrument assorti d'une obligation de l'accepter comme contrepartie totale ou partielle d'une livraison de biens ou d'une prestation de services et pour lequel les biens à livrer ou les services à fournir ou l'identité de leurs fournisseurs ou prestataires potentiels sont indiqués soit sur l'instrument même, soit dans la documentation correspondante, notamment dans les conditions générales d'utilisation de cet instrument.

La Directive du 27 juin 2016 précise que les instruments de paiement ne sont pas concernés par les nouvelles règles relatives aux bons.

En outre, l'exposé des motifs de la proposition de Directive déposée par le Conseil de l'Union Européenne le 10 mai 2012 (COM(2012)206) apporte une précision importante concernant les dispositifs mobiles. Selon l'exposé des motifs, une distinction doit être opérée entre les crédits de télécommunications prépayés (qui sont des bons) et les services de paiement mobile (qui sont des moyens de paiement).

A cet égard, l'exposé des motifs précise que les services de paiement mobile permettent en règle générale à un consommateur d'utiliser son téléphone portable pour payer un éventail de plus en plus large de biens et de services, voire d'effectuer des transferts d'argent. Le service a pour objectif de faciliter le paiement d'une vaste gamme, parfois non limitée, d'articles, qui peuvent comprendre des contenus, des services (stationnement etc.) ou des biens (dans des distributeurs automatiques par exemple).

La transposition de cette Directive en droit interne vient donc renforcer la qualification de service de paiement et confirmer qu'il n'existe pas de contradiction entre le traitement TVA préconisé par YOPASS auprès de l'ARCEP et des différents opérateurs et les principes édictées par la Directive TVA.