

A Paris, le 18 février 2022

Objet : Consultation Publique relative au projet de décision de mise à jour du cadre relatif à l'attribution et à l'utilisation des ressources en numérotation - Questions adressées 30, 31 et 32

Madame, Monsieur,

Votre autorité administrative indépendante assurant la régulation des secteurs des communications électroniques et des postes a publié une Consultation Publique sur le nouveau projet de décision modifiant la décision établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion, avec retour pour le 18 février 2022.

Dans un objectif de cohérence et de respect du l'esprit du législateur, certaines dispositions du plan de numérotation objet de la consultation publique, méritent, à notre sens, d'être clarifiées et simplifiées.

Le SP2C, Syndicat Professionnel des Centres de contact souhaite à ce titre apporter sa contribution aux réflexions sur les questions 30 à 32.

De l'esprit de la loi n°2021-1485 du 15 novembre 2021

Vous rappelez en préambule que la loi n°2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale numérique en France vous confère la possibilité de déterminer les catégories du plan national de numérotation téléphonique qu'il est interdit d'utiliser comme identifiant de l'appelant présenté pour des appels ou des messages émis par des systèmes automatisés d'appels et d'envois de message.

Dans le rapport d'examen de la Commission de développement durable et dans le cadre des débats relatifs à cette loi, il est à noter à ce propos que les sénateurs ont émis une réserve, notamment, qu'« ils craignent que le dispositif produise des effets indésirables pour les entreprises qui ont recours à des centrales d'appels pour des pratiques licites, comme la gestion des relations client. [...] En tout état de cause, les rapporteurs seront particulièrement attentifs aux conditions d'application du dispositif et veilleront à ce que les éventuels effets de bord soient corrigés par voie réglementaire, comme le Gouvernement s'y est engagé ».

Dans le cadre de votre projet de plan de numérotation, vous ne tenez pas compte de cette réserve puisque vous indiquez que « le rétablissement des dispositions relatives aux systèmes automatisés abrogées par la décision n°2021-0532 de l'Autorité en date du 8 avril 2021 ».

Cette abrogation faisait pourtant suite à la décision du Conseil d'Etat en date du 12 février 2021 dont nous vous rappelons un extrait de notre Réplique : « L'émission d'appels par le biais de tels systèmes automatisés, correspondant pourtant à des activités aussi diverses qu'indispensables et vertueuses, telles que la relance de factures, le recouvrement de créances, la prise de rendez-vous médicaux mais aussi le suivi commercial et technique d'un contrat, le service après-vente de la mise en route d'une connexion internet, l'appel au don du sang etc., s'en trouvera nécessairement empêchée. Ce qui révèle, une fois encore, que les interdictions faites à l'utilisation de ces systèmes ne sont ni adéquates, ni proportionnées ».

Question 30. Que pensez-vous du rétablissement envisagé des mesures d'encadrement des conditions d'utilisation des ressources en numérotation par les systèmes automatisés d'appel et d'envoi de messages ?

Question 31. Que pensez-vous de la suppression de la catégorie des numéros mobiles authentifiés ?

De l'imprécision des pratiques recommandées et de leurs conséquences

Votre Autorité « recommande aux opérateurs de prendre les mesures nécessaires », sans préciser les mesures attendues tant d'un point de vue technique et administratif.

En effet, sans déterminer les moyens à mettre en œuvre de façon équitable par chacun des opérateurs, se pose la problématique d'une distorsion de concurrence entre les opérateurs, au détriment des entreprises bénéficiaires de leurs services.

Les opérateurs sont désignés comme responsables d'une nouvelle obligation tant dans les moyens que dans les conséquences, autrement dit sanctions économiques, pour les professionnels bénéficiant ou pas des bonnes tranches de numéros ; alors même que de par leurs différences, de tailles, d'infrastructures technologiques, de possibilités d'investissement, de dépendance commerciale à l'outil téléphonique pour leur propre croissance... les opérateurs ne pourront que procéder différemment.

La consultation à ce stade se révèle donc insuffisamment documentée et imprécise quant aux mesures à mettre en œuvre pour pouvoir émettre un avis éclairé.

Des modalités d'attribution des NPA

Actuellement, ne sont pas présentées les modalités d'attribution des dits numéros. En l'absence de standards techniques et contractuels pour l'attribution et l'authentification, les entreprises utilisatrices (des numéros) courent le risque de voir leurs appels refusés, à cause de règles qu'elles ne maîtrisent pas.

D'autant que le nouveau plan de numérotation risque d'entraîner une inflation du prix des numéros, avec des effets négatifs sur la concurrence et la liberté d'entreprendre. Votre Autorité a-t-elle prévu un mécanisme pour réguler ces prix, ou tout du moins limiter les excès ?

En conséquence, les modalités d'attribution des NPA devraient être précisées et respecter le droit de la concurrence.

De la catégorie des numéros polyvalents authentifiés (NPA)

Les adhérents du SP2C soutiennent toutes les mesures permettant de bénéficier aux acteurs vertueux de la Profession au détriment des acteurs responsables de nuisances et de fraudes, et à ce titre soutiennent les mesures d'authentification prévues dans la loi Naëgelen de juillet 2020 et précisées dans celle précitée du 15 novembre 2021.

Les dispositions d'authentification doivent être mises en œuvre en juillet 2023 et votre Autorité prévoit à compter du 1^{er} juillet 2022 la mise en œuvre de numéros polyvalents authentifiés, ouverts aux systèmes automatisés d'appels « en tenant compte des précisions apportées en partie 7.1.3 ».

Cette formulation manque de clarté. Devons-nous comprendre que les NPA ne seraient ouverts qu'aux systèmes automatisés d'appels qui, de manière non cumulative mais alternative :

- « - qui, au regard des caractéristiques du flux d'appels et de messages, émettent des appels ou messages à l'attention de 5 numéros de téléphones différents ou moins, sur une période de 30 jours ;
- pour lesquels, au regard des caractéristiques du flux de messages, le nombre de messages émis est équivalent (à 20 % près) ou inférieur au nombre de messages reçus, sur une période de 30 jours ;
- pour lesquels, au regard des caractéristiques du flux d'appels, le nombre d'appels émis est inférieur ou égal à 20 % du nombre d'appels reçus, sur une période de 30 jours. ».

Si tel est le cas, ces dispositions sont encore plus restrictives que celles présentes dans votre décision n°2018-0881, en précisant pourcentages, en limitant le nombre de numéros à 5 et en réduisant à une durée de 30 jours.

Alors même que, si usurpation de numéros il y a par des acteurs non vertueux, les numéros concernés ne correspondront pas à la tranche proposée, mais bien à celles exclues de l'expérimentation. Le résultat même de cette expérimentation se révélera donc non seulement nuisible pour les acteurs responsables qui s'appliqueront une contrainte supplémentaire contreproductive, mais également sans effet sur les plaintes des appelés quant aux numéros d'appels usurpés qui les contactent.

Reste le seul et vrai problème de l'identification, de la sanction et de l'interdiction d'exercer et de nuire, des entreprises malveillantes appelantes, contre lequel l'*opt-in* induit indirectement par cette proposition d'expérimentation, ne permettra pas de lutter.

Par ailleurs, l'organisation technique et humaine des entreprises a spécialisé les flux d'appels et de messages en différenciant les numéros, les lieux de production et le personnel dédiés aux émissions et réceptions des appels ou messages.

Enfin, l'émission d'appels à maxima 5 numéros différents ne nécessite que rarement l'investissement en un système automatisé d'appels, qui pour mémoire est un outil de productivité telles que les chaînes de montage dans l'industrie, dont chacun peut constater l'impérieuse nécessité en matière de compétitivité française sur le marché international, quel que soit le secteur.

Le SP2C souhaiterait qu'il soit confirmé par l'Autorité, dans une formulation dépourvue d'ambiguïté (et sans renvoi) que la seule utilisation des numéros polyvalents authentifiés en présentation d'appels sortants, permette le recours aux systèmes automatisés d'appels, sans limitation, dès lors que lesdits appels ont pour finalité d'instaurer la mise en relation de l'appelé avec un conseiller. Cette technologie est utilisée dans les centres d'appels internalisés comme externalisés.

Par souci de clarté, nous recommandons que le troisième alinéa de l'article 7.1.1 soit en conséquence révisé comme suit :

« Ainsi, l'Autorité prévoit que :

- **Sans préjudice des dispositions de l'article 7.1.3**, certains numéros territorialisés (les numéros géographiques, polyvalents, polyvalents utilisables pour les échanges avec une plateforme technique et mobiles à 10 chiffres) ne peuvent pas être utilisés en tant qu'identifiant d'appelant ou d'émetteur de messages présenté à l'appelé pour des appels ou des messages émis par des systèmes automatisés au sens de l'article L. 32 modifié par la loi no 2021-1485 ;
- la catégorie des numéros « polyvalents authentifiés » fait l'objet d'une dérogation à cette interdiction d'utilisation. ~~», en tenant compte des précisions apportées en partie 7.1.3.~~

De la définition des systèmes automatisés d'appels

Votre définition des systèmes automatisés d'appels, qui n'exclut que les machines « émet[tant] les appels individuellement, sans parallélisation possible » (peut-on encore parler de système automatisé d'appels à ce stade), ne tient pas compte de l'esprit de la législation française et européenne.

Par le biais des opérateurs de communications électroniques, vous limitez ainsi les possibilités pour les professionnels de souscrire certains numéros territorialisés dès lors qu'ils emploient un système automatisé d'appels ; cette réalité couvrant le démarchage téléphonique (déjà encadré par la Loi dite Naëgelen du 25 juillet 2020) mais également d'autres activités d'émission d'appels (gestion de la relation client, SAV, appels techniques, prise de rendez-vous, ...).

Le consentement du consommateur

Or, l'article L34-5 du Code des Postes et des Communications Electroniques précise, avec l'interprétation du Conseil d'Etat à l'appui en 2017, que dès lors que le consentement du consommateur est exprimé, conformément à la réglementation en vigueur protégeant le consommateur, il n'est pas interdit de le prospecter directement¹ « par un système automatisé de communications électroniques ». Les catégories de numéros proposées correspondent à une interdiction implicite, par la mise en place d'un *opt-in*.

¹ « Est interdite la prospection directe au moyen de système automatisé de communications électroniques au sens du 6° de l'article L. 32, d'un télécopieur ou de courriers électroniques utilisant les coordonnées d'une personne physique, abonné ou utilisateur, qui n'a pas exprimé préalablement son consentement à recevoir des prospections directes par ce moyen.

Une conversation de vive voix (de l'intervention humaine)

L'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques qui transpose la directive « e-privacy » en droit français a logiquement été lu comme excluant les systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine, comme n'a pas manqué de le souligner la CNIL. Dans ses décisions, la CNIL démontre que la définition retenue des systèmes automatisés d'appel, dans les différents domaines dans lesquels cette technologie a vocation à être utilisée, à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale, a toujours été à la faveur de l'exclusion de ceux permettant de déboucher sur une conversation de vive voix, pour la simple et bonne raison qu'une telle définition permet de ménager l'équilibre nécessaire entre l'impératif de protection des consommateurs contre les nuisances susceptibles d'être générées par lesdits automates et la compétitivité des entreprises lorsqu'elles effectuent de la prospection à l'aide de tels automates. Pour le dire autrement, l'interdiction du recours à la technologie des automates d'appel pour les cas où cette technologie permettrait de déboucher sur une conversation de vive voix, n'a pas été jugée nécessaire à la protection du consommateur.

Le futur règlement *e-privacy* (sur lequel le Parlement et le Conseil Européen ont trouvé consensus) à date fait également référence à l'absence de messages de vive voix² dans son article 4 (h).

L'auteur même de l'article 15 bis, de la loi n°2021-1485 du 15 novembre 2021 précitée, le Député Christophe Naégelen et le groupe UDI ont déposé un amendement N°227 visant à distinguer les robots d'appels des appels automatisés en circonscrivant la définition des systèmes d'appels automatisés aux appels passés sans intervention humaine. L'amendement similaire N°198 des députés de la majorité (LREM, Agir, MODEM) a été examiné. Il vise également à distinguer les systèmes automatisés « sans aucune intervention humaines » des systèmes automatisés « avec intervention humaine » pour préserver l'environnement de travail des salariés qui émettent des appels en allégeant la pénibilité au travail.

L'article 13.1 de la directive 2002/58/CE, en vigueur, tel que modifié par la directive 2009/136/CE, implique nécessairement *a contrario* que des systèmes automatisés d'appel et de communication avec intervention humaine peuvent exister. Or cette différenciation souhaitée par le législateur et en accord avec le droit européen n'est pas retenue dans votre projet, dans une optique de dérogation.

Et surtout les travaux parlementaires sur la loi n° 2020-901 du 25 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et les appels frauduleux, puisqu'un article, introduit en Commission à l'Assemblée Nationale, qui visait à interdire l'utilisation de systèmes automatisés de prospection électronique aux fins de vérifier la présence d'un consommateur à son domicile ou la bonne attribution du numéro (« parallélisation » des appels) a été supprimé en séance publique à l'initiative du Gouvernement³, au motif qu'elle interdirait pratiquement tout appel par automate à partir de centres d'appels.

² Article 4 (h) : *'automated calling and communication systems' means systems capable of automatically initiating calls to one or more recipients in accordance with instructions set for that system, and transmitting sounds which are not live speech, including calls made using automated calling and communication systems which connect the called person to an individual;*

³ Selon Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État (séance du 6 décembre 2018) : « Cet article interdit d'utiliser un système automatisé d'appel en vue de vérifier si un consommateur est présent à son domicile ou si un numéro téléphonique est toujours attribué. Le Gouvernement comprend le mécontentement des

Il s'agirait donc de revenir à une définition non équivoque limitant les automates aux systèmes adressant des messages préenregistrés, et donc d'admettre que l'assistance d'une machine en centre d'appels n'est pas assimilable à l'utilisation d'un automate.

Question 32 - Que pensez-vous de la définition des exceptions au principe d'interdiction des systèmes automatisés relatives aux caractéristiques du trafic et des précisions proposées ?

Des règles d'exception

Les règles d'exception à l'interdiction d'utilisation de numéros géographiques proposées n'ont également pas évolué depuis votre décision de 2018.

Si l'objectif du législateur est bien de lutter contre les appels frauduleux, les démarchages abusifs, ce qui passe notamment par une réglementation protectrice du consommateur, vous vous focalisez sur la technique utilisée (les systèmes automatisés), indépendamment de l'activité concernée par leur utilisation.

En ce qui concerne le flux d'appels et messages sortants limité à 5 numéros différents sur une période de 30 jours, le critère nous apparaît excessivement restrictif quels que soit le secteur d'activité concerné et la taille d'entreprise. Ainsi, la presse, les sondages, l'assistance aux personnes, le caritatif... seront très impactés par cette condition d'exception dont on a du mal à déterminer le périmètre d'application et la justification, d'autant que les systèmes des terminaux de paiement ont un flux variable et proportionnel aux nombres de clients/fournisseurs et d'intermédiaires bancaires (798 établissements bancaires rien qu'en France d'après le rapport 2020 de l'ACPR⁴), rarement limité à 5 sur 30 jours.

De nouveau, les deux exceptions relatives à un taux de réception de message/appel inférieur à celui de l'émission par un même système ne correspondent pas à l'organisation réelle des entreprises, dont l'organisation interne spécialise leurs fonctions et systèmes entre ceux qui reçoivent et ceux qui émettent des communications, notamment par des formations spécialisées dédiées aux collaborateurs dont les compétences ne sont alors pas les mêmes. D'un point de vue technologique, un SVI reçoit la demande et l'adresse à la compétence disponible et adéquate.

Dans le même esprit, les professionnels employant des innovations faisant appel à l'intelligence artificielle vous confirmeraient qu'un entraîneur de *chatbot* ou qu'un *voicebot* (tel que celui utilisé pour la ligne d'information covid du gouvernement) gère plusieurs fils de conversation en parallèle à partir d'un même poste (même numéro), qu'ils peuvent réadresser à divers intervenants (différents numéros).

consommateurs qui, dans certains cas, après avoir décroché pour répondre à un appel téléphonique, se voient raccrocher au nez. Toutefois, il s'agit plutôt d'un dysfonctionnement du système automatisé dont l'objectif est de rendre plus efficace le démarchage téléphonique. En effet, l'appel est activé par un automate et ce n'est que dans un second temps, une fois la personne connectée, que l'appel bascule sur un opérateur ; cela permet de lui faire gagner du temps – il le consacre à conduire des conversations et non à passer des appels – et donc de rendre les centres d'appel plus efficaces et plus productifs. [...]. [Cette disposition] peut cependant être interprétée comme interdisant dans tous les cas l'appel par un automate effectué dans un centre d'appel. Son effet sur le secteur du démarchage téléphonique, comme je l'ai expliqué, serait désastreux. »

⁴ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – Banque de France

Enfin, l'assistance d'une machine à la composition de numéros de téléphone, utilisée notamment en centre d'appels, ne doit pas être considérée comme relevant d'un système automatisé d'appels et d'envois de messages tel que précisé supra.

Des conséquences économiques et sociales d'une catégorisation de numéros limitée

Nous vous alertions dès 2019 avec les mots suivants « Dans un contexte national de questionnement d'amélioration du pouvoir d'achat, l'emploi de systèmes automatisés permet de faire perdurer une activité en journée pour joindre les clients disponibles en améliorant la productivité, de limiter ainsi les sollicitations en soirée, mais surtout la nécessaire optimisation des coûts pour rendre viable ces opérations vitales au commerce des entreprises, à moindre frais pour le consommateur final. ».

A titre d'illustration relative aux emplois directs, 56 000 emplois sont dédiés au démarchage téléphonique en France, mais c'est sans compter sur les emplois indirects créés par la valeur relative au commerce, notamment pour les Marques pour lesquelles les prestataires déploient leurs compétences commerciales. Mais c'est également sans compter toutes les professions qui emploient le canal téléphonique et donc les systèmes automatisés d'appels à d'autres fins que la sollicitation commerciale, telles que les sondages, l'appel aux dons du sang, les activités caritatives, la prise de RDV de maintenance et SAV, la prise de RDV médical etc.

En ce qui concerne les emplois indirects, le système d'*opt-in* induit par l'interdiction d'affichage de numéros connus, car territorialisés par le consommateur et l'interdiction d'outil de productivité permettant de réaliser l'activité en France, nous pouvons citer l'exemple du recouvrement de créances. 25 % des défaillances d'entreprise sont dus à des retards ou à des défauts de paiement, ce qui représente environ 300 000 emplois menacés.

Or, les professionnels du recouvrement de créances permettent de recouvrer 90% des cas à l'amiable principalement par téléphone en cas d'impayés, car près de 9 entreprises débitrices sur 10 et plus de 8 particuliers débiteurs sur 10 sont en réalité solvables.⁵

Vous noterez que les pratiques de protection du consommateur dans les autres pays européens ne se fondent pas sur des plans de numérotation limitant des tranches de numéros et se limitent à requérir l'affichage d'un numéro permettant d'identifier le professionnel pour le compte duquel l'appel est émis.

En outre, ce nouveau plan de numérotation entrainera une inflation du prix des numéros, avec des effets négatifs sur la concurrence et la liberté d'entreprendre. Cette limitation des numéros devrait s'accompagner d'un mécanisme de régulation de ces prix.

Délai d'application

Compte tenu des imprécisions demeurant dans la rédaction soumise à la consultation publique et des impacts potentiels de cette décision, afin de permettre aux professionnels d'effectuer les changements techniques et contractuels nécessaires, nous demandons un échéancier réaliste.

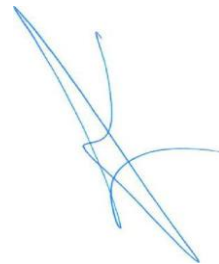
⁵ Source FIGEC

En conclusion, le SP2C et ses membres souhaitent réaffirmer qu'ils partagent pleinement la volonté de votre Autorité de renforcer la protection des utilisateurs pour lutter contre les pratiques frauduleuses (en évinçant de manière radicale les acteurs déloyaux qui les pratiquent) et à ce titre souhaitent co-construire les modalités techniques de mise en œuvre de ces principes essentiels, notamment à travers des mesures d'authentification, afin de prévoir un dispositif équilibré, protecteur des utilisateurs tout en tenant compte des intérêts des acteurs économiques responsables (donneurs d'ordre et sous-traitants).

Restant à votre disposition, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Patrick Dubreil

Président



A propos du SP2C :

Le SP2C -Syndicat Professionnel des Centres de Contacts- rassemble les principales entreprises Françaises de l'expérience client externalisée. Reconnu par le Ministère du Travail comme syndicat représentatif de plus de 360 entreprises et 50 000 emplois sur le territoire, la vocation du SP2C est de promouvoir et valoriser notre profession, d'en défendre l'utilité et d'en améliorer le rayonnement.