

**Avis n° 05-0197**  
**de l'Autorité de régulation des télécommunications**  
**en date du 22 mars 2005**  
**relatif à une demande du Ministre délégué à l'industrie en date du 18 février 2005**  
**concernant la portabilité des numéros**

L'Autorité de régulation des télécommunications,

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (« directive service universel ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment l'article L. 44 ;

Vu la demande d'avis du Ministre délégué à l'Industrie, en date du 18 février 2005 ;

Après en avoir délibéré le 22 mars 2005,

Par un courrier du 18 février 2005, le Ministre délégué à l'industrie a demandé l'avis et les propositions de l'Autorité sur l'évolution de la portabilité du numéro mobile (PNM), notamment « *sur la nature et les mesures à prendre pour mettre en place [les] deux avancées concrètes* » que sont, d'une part, la mise en œuvre d'un bon de portage multi-lignes pour les entreprises et entités publiques et, d'autre part, la diminution des délais de résiliation et de portage en dessous d'une durée d'un mois dans un premier temps et de dix jours à terme.

L'Autorité attache une importance particulière à ce que la portabilité des numéros, fixe ou mobile, permette, dans l'intérêt du consommateur, une fluidité du processus de changement d'opérateur aussi grande que possible, garante de l'existence d'une concurrence effective sur les marchés des communications électroniques.

## **I. Sur l'enjeu de la portabilité des numéros**

La portabilité des numéros est une obligation qui découle de la directive service universel, dont l'article 30 impose notamment aux organismes de régulation européens de veiller à sa mise en œuvre. Cette disposition a été transposée en droit français dans l'article L. 44 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) qui dispose que :

*« Les opérateurs sont tenus de proposer à un tarif raisonnable à leurs abonnés les offres permettant à ces derniers de conserver leur numéro géographique lorsqu'ils changent d'opérateur sans changer d'implantation géographique et de conserver leur numéro non géographique, fixe ou mobile, lorsqu'ils changent d'opérateur tout en demeurant en métropole, dans un même département d'outre-mer, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les opérateurs prévoient les dispositions nécessaires dans les conventions d'accès et d'interconnexion, à des tarifs reflétant les coûts correspondants. »*

La portabilité des numéros est par conséquent non seulement une obligation pour les opérateurs mais également un droit pour l'utilisateur.

### *1.1 Les enjeux concurrentiels de la portabilité des numéros*

La portabilité doit permettre à un client de changer d'opérateur en conservant son numéro. Cette fonctionnalité est un élément déterminant du jeu concurrentiel sur le marché français, particulièrement pour les opérateurs entrants sur le marché.

En premier lieu, la portabilité est un élément stratégique de fluidification concurrentielle du marché. La portabilité est en effet une nécessité commerciale pour conquérir des clients, et ce d'autant plus que le marché est relativement développé (marché de « churn », par opposition à un marché de « conquête »). Cet élément est encore plus important pour les clients entreprises et entités publiques, pour lesquels un changement d'opérateur ne saurait impliquer un changement de numéro de téléphone concomitant. Ainsi, si la portabilité ne saurait, à elle seule, garantir un jeu concurrentiel effectif, celui-ci ne saurait exister dans un marché mature en termes de pénétration sans portabilité efficace.

En second lieu, il convient de s'assurer que dans ses modalités opérationnelles, la portabilité facilite bien le changement d'opérateur pour un client ayant choisi de faire jouer la concurrence. De ce point de vue, les mécanismes ou processus qui obligent le client à indiquer, à l'opérateur qu'il souhaite quitter, son intention de recourir à la portabilité ont révélé à l'usage certains effets pervers, car ils peuvent être détournés de leur objet par les opérateurs et utilisés comme instrument additionnel de fidélisation de leur clientèle.

Les évolutions en cours du marché français montrent l'intérêt croissant de la portabilité des numéros dans le jeu concurrentiel. En téléphonie fixe, il s'agit plus particulièrement du développement récent mais croissant du dégroupage, qui permet aux concurrents de l'opérateur historique de développer une offre alternative. En téléphonie mobile, l'avènement de nouveaux acteurs sans réseau radio ou « MVNO » sur le marché induit le même besoin d'un mécanisme efficace de portabilité.

**En conséquence, l'Autorité estime que la portabilité des numéros est un élément décisif du jeu concurrentiel sur le marché, nécessitant la mise en œuvre d'un processus souple, rapide et simple pour le client souhaitant conserver son numéro, sans entraîner de renforcement implicite des mécanismes de fidélisation des clients par les opérateurs.**

Par ailleurs, la croissance prévisible du nombre de numéros portés et le développement de nouveaux usages à valeur ajoutée nécessitent une modernisation de l'architecture technique de la portabilité, pour permettre la mise en œuvre généralisée du routage direct du trafic vers les numéros portés.

### *1.2 Les problématiques des délais de résiliation et des durées d'engagement*

Les contrats de services de communications électroniques comprennent couramment une clause imposant un préavis minimum entre la demande de résiliation et la résiliation effective du contrat. Cette durée varie actuellement de un mois et demi à plus de trois mois en téléphonie mobile, suivant l'opérateur et le type de clientèle. La légitimité de ces clauses, lorsqu'elles imposent des délais particulièrement longs (plusieurs semaines), n'est pas évidente, notamment au regard des dispositions du code de la consommation relatives aux

clauses abusives. Il convient de souligner qu'en comparaison, ce délai est de sept jours pour France Télécom dans la téléphonie fixe.

Ainsi que l'Autorité l'a souligné à plusieurs reprises s'agissant du lien entre portabilité et délais de résiliation, toute évolution à la baisse des délais de portage resterait inopérante, pour les offres post-payées, sans réduction concomitante des délais de résiliation. C'est dans cet esprit qu'il avait été demandé aux opérateurs mobiles de réduire ces délais fin 2004. Il convient à ce titre de rappeler que lors du lancement de la PNM en juin 2003, le délai de portage d'un numéro mobile avait été fixé de manière à correspondre à la durée moyenne de résiliation des offres existantes (environ deux mois). Cette correspondance a permis le lancement d'un processus commun pour l'ensemble des offres existantes, tout en protégeant le client par la limitation du risque de paiement simultané de deux factures pour un seul service. Toutefois, la longueur du processus semble avoir découragé nombre d'utilisateurs intéressés par la PNM, notamment dans la clientèle grand public.

**L'Autorité souhaite souligner la pertinence de la proposition du Ministre de diminuer à moins de 10 jours les délais de résiliation des opérateurs.** Tout d'abord, cette évolution donnera sa pleine efficacité au processus de portabilité, dès lors que les délais de portage auront été réduits dans les mêmes proportions, dans le cadre de la solution cible envisagée par l'Autorité (cf. section II.1). Mais, au-delà, un délai de résiliation court permet d'envisager une décorrélation des processus de résiliation, d'une part, et de portage, d'autre part, dans la mesure où l'éventuelle période au cours de laquelle le client subirait une double facturation serait considérablement réduite. Ainsi, il est possible d'envisager, à terme, une procédure de portage d'une durée encore plus courte (une journée par exemple).

L'Autorité souhaite attirer l'attention du Ministre sur le fait qu'il convient de bien différencier la question des délais de résiliation de celle des durées d'engagement.

En effet, si les premiers n'apportent a priori aucun avantage, direct ou indirect, pour le client final, tel n'est pas le cas de la plupart des durées d'engagement. Dans la téléphonie mobile notamment, l'engagement peut constituer la contrepartie d'une subvention accordée par l'opérateur pour l'acquisition du terminal par le client (offres post-payées). Or l'Autorité estime que cette politique de subvention a stimulé le développement du marché mobile durant sa phase de croissance et reste une condition du succès des nouvelles technologies mobiles, notamment l'UMTS. Seules les clauses relatives aux durées d'engagement minimal peuvent assurer à l'opérateur la possibilité de recouvrer le coût de la subvention par le biais du prix mensuel facturé au client. Il est donc souhaitable que les opérateurs puissent présenter des offres comportant de telles clauses.

En revanche, l'Autorité ne saurait se prononcer sur la proportionnalité des durées d'engagement actuellement pratiquées sur le marché au regard de la contrepartie que constitue la subvention du terminal. En conséquence, une mesure susceptible de renforcer la transparence pour le client final pourrait consister à ce que chaque offre de services de téléphonie mobile existe aussi dans une version sans durée d'engagement et sans terminal (ou avec une durée d'engagement de quelques mois), de façon à ce que le client final puisse arbitrer entre une offre avec subvention du terminal associée à une durée d'engagement longue et une offre dite « SIM nue » sans durée d'engagement et non-couplée à la subvention du terminal. Cette solution serait également susceptible de favoriser la fluidité du marché en augmentant la proportion de clients libres de tout engagement.

C'est pourquoi l'Autorité soutient la proposition du Ministre consistant à obliger les opérateurs à proposer à leurs clients une version sans durée d'engagement (« offre SIM nue » dans le cas de la téléphonie mobile) pour toute offre commercialisée sur le marché.

## **II. Sur l'action de l'Autorité relative à la portabilité des numéros**

Afin de resituer les évolutions mentionnées par le Ministre dans sa demande d'avis dans le contexte plus large de la portabilité des numéros, l'Autorité souhaite rappeler les grandes étapes de son action ainsi que sa vision de moyen terme dans ce domaine.

### *II.1 Sur la solution cible*

Les réflexions menées par l'Autorité et les rencontres avec les acteurs (opérateurs mobiles, MVNO, opérateurs fixes, associations de consommateurs ou d'opérateurs, etc.) et régulateurs à l'étranger (Belgique et Grande-Bretagne principalement) ont conforté l'Autorité quant à la nécessité de mettre en œuvre un processus souple, rapide et simple, au travers d'une solution globale de portabilité des numéros, fixes ou mobiles, tant au niveau du processus client que des solutions techniques de routage du trafic à destination des numéros portés.

Dans ce cadre, la mise en place d'une base de données centralisée, mutualisée par les acteurs apparaît la plus pertinente sur un plan économique. Cette base de données aurait pour objet :

- la gestion des demandes de portabilité des opérateurs receveurs auprès des opérateurs donneurs (simple guichet) ;
- le routage efficace du trafic à destination des numéros portés pour l'ensemble des opérateurs (choix du routage direct en propre ou via un tiers).

Dans le cadre de cette solution cible, le client n'a qu'un seul interlocuteur (l'opérateur receveur) pour l'acte de portage et de résiliation (comportant éventuellement un mandat). Le processus client de requête et réponse suite à la demande du client passe alors obligatoirement en ce qui concerne les données de portage par un organisme tiers (dont la nature juridique est à préciser). Le client peut alors changer d'opérateur en une seule étape (via son nouvel opérateur), ce qui prévient les pratiques de fidélisation ciblées, et ce, dans un délai technique potentiellement très court (une journée par exemple).

La seconde fonction de cette base de données centralisée et mutualisée est de permettre à chaque opérateur qui le souhaite de mettre à jour de manière récurrente (ou en temps réel) sa base de données individuelle de routage à partir des données de routage de la base centralisée (elle-même alimentée par les données de portage issues du processus client) permettant de terminer directement le trafic sur le réseau de l'opérateur de destination du numéro porté. Cette solution permet donc à la fois de réduire les inefficacités techniques liées au routage indirect (tromboning) mais aussi de résoudre les incompatibilités techniques de la portabilité avec certaines catégories de trafic (services à valeur ajoutée, MMS, etc.).

### *II.2 Sur les moyens de mise en œuvre de cette solution cible*

L'Autorité signale au Ministre que la complexité de mise en œuvre de cette solution cible, commune à l'ensemble des opérateurs de téléphonie fixe et mobile, suppose un important travail collectif de ces acteurs, qui ne peut procéder uniquement d'une démarche réglementaire.

Le caractère collectif de ces travaux résulte de la nécessité que soient définis des processus clients et des interfaces techniques communs à tous les opérateurs. Il est également indispensable que ces caractéristiques soient définies en concertation étroite avec les opérateurs eux-mêmes, qui sont les utilisateurs futurs de la solution cible. Enfin, une coordination de ces travaux par l'Autorité est nécessaire pour que l'évolution s'inscrive dans un calendrier aussi ambitieux que possible, dans un contexte où, par ailleurs, des divergences d'intérêt peuvent se présenter entre opérateurs.

Toutefois, ces travaux techniques doivent être complétés par un dispositif réglementaire. En effet, les dispositions de l'article L. 44 du CPCE sont d'une portée très générale et ne fixent pas de cadre précis pour la mise en place du processus de portabilité. Surtout, le caractère collectif des travaux à conduire rend, sauf situation particulière, inadaptée toute action juridique à l'encontre d'un opérateur donné ou d'une convention bipartite entre deux opérateurs, sauf à avoir préalablement donné un caractère réglementaire à l'ensemble des relations inter-opérateurs. De ce point de vue, la portée concrète des articles L. 34-8 et L. 36-11 du CPCE est actuellement limitée. Cette contrainte avait d'ailleurs conduit l'Autorité, dans le cadre de la mise en œuvre de la PNM, à préciser les modalités de cette dernière par l'adoption de lignes directrices (annexe à la décision n° 02-549 du 1<sup>er</sup> août 2002), valables pour l'ensemble des opérateurs.

L'Autorité est consciente du caractère non strictement contraignant sur un plan juridique de ce type de document. Aussi, si ce mode d'intervention a permis la mise en place d'un premier processus de PNM, il paraît en revanche insuffisant pour aboutir à la solution cible étant donné le nombre d'acteurs concernés et les enjeux économiques, techniques et concurrentiels d'une telle évolution.

C'est pourquoi l'Autorité estime qu'un dispositif réglementaire est nécessaire à la mise en œuvre de la solution cible qu'elle envisage. La complexité de cette solution et de sa mise en œuvre, notamment en termes de modification des systèmes d'information des opérateurs, de modalités de gestion de la base centralisée ou encore de statut de l'entité en charge de cette gestion, suppose un travail d'analyse préliminaire, actuellement en cours au sein de l'Autorité. Dans cette perspective, l'Autorité s'engage à proposer au début du quatrième trimestre 2005 un dispositif constitué d'un projet de décision relative à la solution cible et à sa mise en œuvre, en vue d'une homologation par le Ministre dans le cadre de l'article L. 36-6 du CPCE, accompagné, le cas échéant, de propositions afférentes à des normes juridiques de hiérarchie supérieure.

S'il est difficile de fixer a priori le calendrier de mise en œuvre opérationnelle de la solution cible une fois le cadre réglementaire fixé, les premiers éléments dont dispose l'Autorité indiquent qu'un délai minimum de 12 mois est à prévoir.

### **III. Sur la demande d'avis du Ministre**

Dans sa demande d'avis, le Ministre demande à l'Autorité de se prononcer plus particulièrement sur la PNM et sur deux évolutions envisageables que sont la diminution des délais de résiliation à 10 jours à terme et la mise en œuvre d'un bon de portage multi-lignes à l'attention des entreprises et des entités publiques.

### *III.1 Les délais de résiliation*

Ainsi qu'elle l'a indiqué plus haut, l'Autorité considère que la diminution des délais de portage et de résiliation est indispensable pour donner sa pleine efficacité au mécanisme de portabilité.

S'agissant des offres prépayées, l'Autorité a obtenu, début 2005, une diminution des délais de portage à un mois. S'agissant des offres post-payées, une éventuelle diminution du délai technique de portage ne profiterait au client que si les délais contractuels de résiliation sont réduits dans les mêmes proportions. Une telle diminution, par exemple en deçà d'une durée de dix jours, permettrait par ailleurs de décorréler les processus de portage et de résiliation.

**Aussi l'Autorité est-elle clairement favorable à ce que les pouvoirs publics agissent de façon à faire baisser les délais de résiliation des opérateurs.** En revanche, elle attire l'attention du Ministre sur le fait que cette évolution ne bénéficiera pleinement au client en cas de portage du numéro qu'une fois que les délais techniques correspondants seront, dans le cas de la solution cible, ramenés à un niveau équivalent voire inférieur.

### *III.2 La mise en œuvre d'un bon de portage multi-lignes*

S'agissant de la mise en œuvre d'un système de bon de portage multi-lignes pour les entreprises et entités publiques, les travaux entre les opérateurs mobiles ont débuté, en concertation avec les services de l'Autorité, au mois de février 2005. Les spécifications techniques nécessaires à cette évolution seront disponibles fin mars – début avril.

En ce qui concerne le calendrier de cette évolution, les opérateurs mobiles se sont engagés auprès de l'Autorité sur une mise en œuvre opérationnelle en octobre 2005. Suite aux premiers échanges avec les opérateurs sur ce sujet, l'Autorité considère que le respect de ce calendrier dépendra essentiellement de la bonne volonté de ces derniers.

Le présent avis sera transmis au Ministre délégué à l'industrie.

Fait à Paris, le 23 mars 2005,

Le Président,

Paul Champsaur