

CHAPITRE 5

Les consommateurs

A. La prise en compte de l'intérêt des consommateurs

L'Autorité n'a pas de compétence pour traiter directement les problèmes rencontrés par les utilisateurs de services de télécommunications, en matière de droit de la consommation ou des contrats. C'est essentiellement à travers le développement de la concurrence que le cadre réglementaire vise à accroître la satisfaction des consommateurs.

La loi a d'ailleurs confié à l'Autorité la mission de veiller *“à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale”*¹. A cette fin, l'ARCEP a mis en œuvre de façon continue une *“régulation asymétrique”* – c'est-à-dire n'imposant des obligations qu'aux seuls opérateurs puissants – visant à réduire les positions dominantes sur les marchés des télécommunications, en particulier celle de l'opérateur historique.

¹ - Cf. art. L.32-1 du CPCE.

Le bénéfice de l'ouverture des marchés de télécommunications à la concurrence, encadrée par l'action du régulateur, est notable. Ainsi, on peut estimer qu'entre 1998 et 2005 le prix pour les consommateurs aura, en moyenne, diminué d'un peu plus de 30 % et les usages auront été multipliés par près de 2,5, ce qui se traduit par une hausse du surplus pour les consommateurs de plus de 10 milliards d'€ sur la période².

² - Cf. rapport d'activité de l'ARCEP 2006, pp. 449-453.

Le taux de pénétration remarquable du haut débit est la parfaite illustration de l'effet bénéfique sur l'innovation et les prix que peut avoir l'entrée sur un marché de nouveaux acteurs venant stimuler la concurrence. Entre 2000 et 2007, avec l'explosion du dégroupage, les offres Internet se sont démocratisées. A un prix moyen actuel d'une trentaine d'€, pour des débits toujours croissants (aujourd'hui jusqu'à 25 Mbits/s), les services se sont progressivement étoffés, l'abonnement incluant l'accès Internet, les communications téléphoniques et la télévision. La progression de ce marché s'est encore confirmée en 2007, avec le développement du dégroupage total (3,8 millions de lignes fin 2007).

Dans le même temps, le cadre français a veillé à ce que l'ensemble des consommateurs puisse profiter des dividendes de la concurrence, par la mise en œuvre du service universel. Ce dispositif garantit notamment l'accès au service de télé-

phonie fixe à un prix indépendant de la localité géographique, et prévoit des réductions du prix de l'abonnement pour certaines catégories de personnes sur la base de critères sociaux spécifiques. Il représente un coût de l'ordre de 30 millions d'€ pour le prestataire qui en a la charge – en l'occurrence France Télécom –, financé grâce au prélèvement d'environ 1 ‰ du chiffre d'affaires du secteur.

Enfin, le cadre réglementaire renforce la protection du consommateur par des dispositions spécifiques. Il a notamment prévu :

- 3 - Voir *infra*, C. ◆ un plafond tarifaire pour les appels en situation d'itinérance internationale³ ;
- 4 - Voir *infra*, B. ◆ le suivi de la qualité de service des opérateurs et des fournisseurs de services de télécommunications⁴ ;
- 5 - Voir *infra*, D. ◆ la portabilité des numéros pour faciliter le passage d'un consommateur d'un opérateur à un autre⁵ ;
- 6 - Voir *infra*, E. ◆ un annuaire universel⁶.

Ces dispositions appellent la mise en œuvre d'actions sur la base des compétences du régulateur, qui se juxtaposent à une implication plus spécifique et plus directe de l'ARCEP en faveur du consommateur.

1. Les actions propres de l'Autorité

1.1 Le renforcement de l'information auprès des consommateurs

Les conflits impliquant les consommateurs dans le secteur des télécommunications sont suivis par la DGCCRF ou le médiateur des communications électroniques, avant d'être réglé devant les juridictions de première instance (tribunal d'instance et tribunal de commerce).

Bien que l'Autorité n'ait pas d'attributions spécifiques pour gérer des conflits impliquant des consommateurs, elle dialogue régulièrement avec les associations de consommateurs et contribue à mieux informer les utilisateurs sur les enjeux des secteurs des télécommunications et des postes.

Ainsi, dès sa création, l'Autorité a mis en œuvre une assistance indirecte au consommateur, à travers l'"unité consommateurs". Il s'agissait alors, soit de répondre directement au consommateur si une question liée à la compréhension des offres issues des décisions de régulation était posée, soit d'appuyer la demande de la résolution du conflit d'un consommateur auprès de son opérateur. Dans ce dernier cas, l'Autorité transmet le dossier à l'opérateur.

En 2007, l'Autorité a renforcé significativement son action vis-à-vis des consommateurs :

- ◆ elle a mis en place le comité des consommateurs ;
- ◆ elle a entrepris la réalisation d'un site Internet spécifique : telecom-info.fr.

En même temps, elle a opéré une réorganisation interne afin d'améliorer l'efficacité de son action vers le consommateur. Elle a ainsi mis en place, en 2007, la "mission consommateur", responsable des relations avec les consommateurs. Rattachée à la Direction générale, elle assume la fonction de l'ancienne "unité consommateurs" de l'ARCEP, ainsi que la mise en œuvre du comité des consommateurs et d'un site Internet dédié aux consommateurs (telecom-info.fr)⁷.

7 - Voir *infra*.

1.1.1 L'assistance aux consommateurs au quotidien

En 2007, l'Autorité a reçu 10 000 sollicitations de consommateurs, par courrier, mail et téléphone (3 500 courriers, 6 000 appels téléphoniques et 1 000 mails).

L'analyse des sollicitations des consommateurs permet également d'apporter des informations précises qui font l'objet de FAQ ou d'explications spécifiques.

Dans la plupart des cas, il s'agit de problèmes relevant du droit de la consommation et des contrats. Son rôle étant limité à celui de médiateur, l'Autorité peut être amenée à informer les opérateurs des problèmes récurrents qu'elle relève. En effet, l'Autorité peut par exemple détecter les problèmes qui peuvent apparaître avec la mise en œuvre de nouvelles offres que les opérateurs lancent sur le marché.

L'action indirecte de l'ARCEP peut donc être incitative puisqu'en les alertant sur les problèmes dont elle a été informée, elle encourage les opérateurs à trouver des solutions.

1.1.2 Le comité des consommateurs

Depuis sa création, l'Autorité a organisé des réunions avec les associations de consommateurs sur des sujets précis, généralement liés à une actualité particulière. Ces réunions ponctuelles ont montré l'intérêt réciproque des participants à échanger sur les sujets relatifs à la régulation.

Afin de développer et de formaliser ces rencontres, l'Autorité a proposé de créer une structure de travail et d'échanges sur les problématiques liées aux consommateurs dans le cadre des compétences de l'ARCEP : le comité des consommateurs.

Le comité rassemble autour de l'ARCEP, outre les associations de consommateurs et d'utilisateurs, la DGCCRF, le ministère de l'Industrie, l'Institut national de la consommation, ainsi que le médiateur des communications électroniques. Les opérateurs peuvent également être invités aux débats selon les thèmes abordés.

Le comité des consommateurs vise à faire circuler l'information entre les participants dans un cadre permanent pour identifier les problèmes dont la résolution sera facilitée par la concertation. Il peut également permettre aux associations de solliciter l'Autorité afin d'avoir des précisions sur ses décisions ou sur le fonctionnement des marchés.

Le comité des consommateurs n'a pas vocation à se substituer à d'autres entités (CNC, Commission des clauses abusives, instances juridictionnelles) ni à régler des litiges. Il se distingue en outre des tables rondes thématiques organisées par le secrétariat d'Etat à la Consommation et n'intervient pas sur la préparation de projets législatifs ou réglementaires.

La réunion de lancement du comité de consommateurs s'est tenue le 17 décembre 2007. Trois autres réunions techniques lui ont succédé au cours du premier semestre 2008 :

- ◆ en février 2008, sur le thème du très haut débit (mutualisation de la fibre optique, législation à venir) ;
- ◆ en mars 2008, sur des problématiques relatives au secteur postal (la qualité de service, l'accès aux boîtes aux lettres dans les immeubles équipés d'un système Vigik, l'envoi de petits objets au tarif lettre) ;

- ◆ en mai 2008, sur des problématiques liées aux télécommunications telles que la qualité de service des offres d'accès et la terminaison d'appel fixe et mobile.

1.1.3 Un site Internet dédié aux consommateurs

L'Autorité a décidé de créer un site Internet à l'attention spécifique des utilisateurs de services de télécommunications : telecom-info.fr.

8 - Cf. www.arcep.fr.

Ce site sera indépendant du site institutionnel de l'ARCEP⁸ qui s'adresse plus à l'ensemble des acteurs du secteur qu'au grand public en particulier. Si le site de l'Autorité dispose d'un espace dédié aux consommateurs, il est néanmoins apparu utile de créer une plateforme complémentaire distincte et bien identifiée pour garantir une plus grande lisibilité aux consommateurs.

Informatif, pratique et didactique, telecom-info.fr devrait ainsi permettre aux consommateurs d'accéder à toutes les informations nécessaires pour mieux comprendre le fonctionnement du secteur et ses enjeux. Evolutif, il est susceptible d'adapter son contenu et sa forme au gré des besoins et des suggestions des utilisateurs.

1.2 La contribution de l'Autorité au renforcement du droit de la consommation

9 - Avis de l'ARCEP
n°07-0857
du 22 octobre 2007.

En 2007, l'ARCEP a rendu un avis⁹ sur le projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite loi "Chatel")¹⁰.

10 - Loi n°2008-3
du 3 janvier 2008
pour le développement de
la concurrence au service
des consommateurs,
JO du 4 janvier 2008.

Adoptée le 3 janvier 2008, la loi "Chatel" renforce le code de la consommation afin, notamment, de mieux encadrer les relations contractuelles entre les fournisseurs de services de communications électroniques¹¹ et leurs clients. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2008.

1.2.1 L'avis de l'ARCEP sur le projet de loi "Chatel"

11 - NB : les dispositions
de la loi "Chatel" visent
l'ensemble des fournisseurs
de services fixe, mobile
et Internet. De même,
elles s'appliquent aux
consommateurs
et aux non-professionnels.

Conformément au cadre réglementaire¹², le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi a saisi pour avis l'Autorité sur les articles relatifs au secteur des communications électroniques du projet de loi.

Ces articles concernaient notamment :

- ◆ l'encadrement des délais de résiliation des contrats de services de communications électroniques et les modalités de restitution des avances sur consommation et des dépôts de garantie versés par les consommateurs lors de la souscription de ces contrats ;
- ◆ la gratuité des temps d'attente pour les services d'assistance technique, services après-vente et services de réclamations des fournisseurs de services de communications électroniques joints par le biais du service de communications électroniques en cause, et l'accès à ces services depuis tout autre service par un appel à un numéro non surtaxé.

Dans son avis sur ce projet de loi, l'Autorité a émis un avis favorable aux dispositions proposées.

Elle a notamment rappelé que le plafonnement des délais de restitution des sommes versées d'avance et l'encadrement des préavis de résiliation auront pour effet de lever des freins au changement d'opérateur. Or, ainsi qu'elle avait déjà pu l'évoquer en 2006 dans son avis sur un précédent projet de loi en faveur des consommateurs¹³, les modalités de résiliation de contrats, et plus généralement

13 - Avis de l'ARCEP
n°06-0847
du 7 septembre 2006.

les “coûts de sortie”, conditionnent fortement le dynamisme du jeu concurrentiel sur les marchés de services de communications. En effet, comme l’a souligné le rapport Nasse¹⁴, *“rendant plus coûteuse la “sortie”, ils fidélisent la clientèle en faisant obstacle au jeu de la concurrence entre les offreurs”*.

Dans ses travaux visant à améliorer les conditions de portabilité des numéros téléphoniques, l’Autorité avait notamment dénoncé le coût de sortie purement artificiel et particulièrement préjudiciable au consommateur qu’un préavis de résiliation de plusieurs mois engendre. Elle a d’ailleurs précisé dans son avis que le deuxième sujet d’insatisfaction mis en évidence par les plaintes recueillies par la DGCCRF a trait aux conditions de résiliation des contrats de services de communications électroniques, notamment en matière de téléphonie mobile.

L’Autorité a également soutenu la proposition de rendre gratuit le temps d’attente pour les services d’assistance technique joints depuis le réseau du fournisseur de services en cause, et de rendre l’accès à ces services depuis tout autre réseau disponible par un appel à un numéro non surtaxé. En effet, l’Autorité a estimé que la mesure proposée était équilibrée au regard de l’intérêt du consommateur et des contraintes techniques qui s’imposent actuellement aux opérateurs français. Elle permettra ainsi de faire cesser l’usage des numéros surtaxés par les fournisseurs de services de télécommunications qui facturent indirectement des prestations d’assistance technique alors même qu’ils disposent de modes de facturation directs et plus transparents vis-à-vis de leurs clients (facturation au forfait, à l’acte ou à la durée du traitement effectif de la demande par exemple, dès lors que la prestation fournie peut donner lieu à facturation au client).

A cet égard, l’Autorité rappelle dans son avis que le développement du secteur des télécommunications ne doit pas se faire au détriment de la qualité du service offert aux consommateurs. Or, il apparaît aujourd’hui encore qu’ils se heurtent à de nombreuses difficultés, techniques, contractuelles ou financières, et notamment que les consommateurs sont plutôt insatisfaits du traitement des problèmes de qualité du service rendu par les services d’assistance technique des fournisseurs.

Notons par ailleurs que la loi a mandaté l’Autorité pour identifier les numéros surtaxés au sein du plan national de numérotation téléphonique, dans le cadre de ses attributions.

1.2.2 Les amendements proposés suite à l’avis de l’ARCEP

Suite à cet avis, des amendements parlementaires ont inséré dans la loi de nouvelles dispositions concernant les télécommunications.

En particulier, le Parlement, soutenu par le gouvernement, a limité les durées d’engagement à 24 mois, et ajouté que, lorsque le contrat prévoit une clause d’engagement de plus de 12 mois, l’opérateur doit proposer simultanément la même offre de services avec un engagement de 12 mois maximum, à un tarif attractif (“non disqualifiant”). De plus, le client aura la possibilité de résilier son contrat au bout d’un an (13^e mois) contre le paiement d’une somme correspondant, au plus, au quart des échéances dues.

L’ARCEP se félicite de l’introduction de ces dispositions. Elle avait en effet déjà indiqué dans l’avis adopté en septembre 2006¹⁵ qu’elle était favorable au plafonnement des durées d’engagement-réengagement, tant pour la flexibilité

14 - Rapport sur les “coûts de sorties”, mission confiée à Philippe Nasse par le ministre de l’Industrie, 24 mai 2005. Disponible sur le site Internet du ministère : www.industrie.gouv.fr.

15 - Avis de l’ARCEP n° 06-0847 du 7 septembre 2006.

qu'elle offre au consommateur final que pour la fluidité du marché de détail qu'elle est susceptible d'accroître, avec pour conséquence un regain de l'intensité concurrentielle au bénéfice du consommateur.

La loi stipule par ailleurs que l'ARCEP devra établir d'ici deux ans un rapport d'évaluation de l'impact des dispositions sur les durées d'engagement et les conditions de sortie des contrats.

Enfin, les opérateurs mobiles devront facturer les appels de leurs clients vers les services de renseignements téléphoniques au prix d'une communication nationale "normale" (inclus dans le forfait), auquel s'ajoutera la surtaxe qui rémunère l'éditeur du service de renseignements téléphoniques. Par ailleurs, lorsque le fournisseur de service propose d'assurer la mise en relation avec le numéro recherché, il doit obligatoirement informer le consommateur du coût de cette prestation, avant de l'effectuer avec son accord exprès.

2. Les actions de l'Autorité dans le cadre de sa mission de régulation

L'Autorité privilégie, en accord avec le cadre réglementaire européen, le développement d'une concurrence par les infrastructures, sur les parties de réseau où celle-ci est économiquement viable. En amenant les opérateurs alternatifs à s'affranchir progressivement des services de l'opérateur historique, la concurrence par les infrastructures instaure une concurrence pérenne, qui conduit à terme à une régulation plus légère, voire à sa disparition. Elle permet de plus la différenciation des services des opérateurs et les incite à l'innovation, ce qui stimule les marchés et profite aux consommateurs, comme le montre l'évolution du secteur des communications électroniques au cours des dix dernières années et plus particulièrement celle du marché du haut débit.

Pour faire émerger cette concurrence, l'Autorité incite, via la régulation coordonnée des marchés de gros à différents niveaux, les opérateurs alternatifs à investir progressivement dans leurs propres réseaux, au fur et à mesure que leur base de clientèle s'élargit. L'efficacité de ce modèle dit de "l'échelle d'investissements" repose par ailleurs sur l'obligation d'interopérabilité et d'interconnexion imposée à l'ensemble des opérateurs.

La mise en œuvre dynamique de ce processus nécessite que France Télécom propose des offres de gros adéquates (par exemple le dégroupage de la boucle locale, la VGAST), permettant la répliquabilité de ses offres de détail par les opérateurs concurrents, au fur et à mesure de leur déploiement¹⁶.

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

2.1 Les prix

L'Autorité ne régle que exceptionnellement les prix de détail car l'essentiel de son action se porte sur les marchés de gros. Les baisses imposées par l'Autorité sur les tarifs que se facturent les opérateurs entre eux (tarifs de gros) peuvent ainsi être directement répercutées sur les prix de détail, comme par exemple les tarifs facturés par les opérateurs mobiles aux opérateurs fixes pour la transmission de leurs appels¹⁷, ou bien ceux que se facturent les opérateurs mobiles entre eux pour l'acheminement des SMS.

16 - Cf. partie 4, chapitre 3, D.

17 - Cf. partie 4, chapitre 3, C, 1.

L'Autorité a également initié en 2006 la réflexion européenne sur les prix excessifs de l'itinérance internationale (le *roaming*) en préconisant une baisse des tarifs de gros accompagnée d'un encadrement des tarifs de détail. A l'été 2007, la Commission européenne a finalement adopté un règlement¹⁸ qui a imposé automatiquement, à la fin de l'été, une baisse importante du prix des tarifs des appels mobiles émis ou reçus par un consommateur français en situation d'itinérance en Europe. L'application de ce règlement a été étendue à la situation spécifique d'itinérance mobile entre la métropole et l'outre-mer¹⁹.

L'Autorité a par ailleurs mis en place, en 2006, un encadrement tarifaire des prix des communications du service universel, pour deux paniers de consommation, l'un représentant un abonné métropolitain, le second, un abonné outre-mer²⁰. Ces abonnés profitent ainsi directement d'une partie des gains de productivité du secteur qui, de ce fait, ne sont pas réservés uniquement aux clients les plus consommateurs. Cet encadrement est effectif jusqu'en 2008.

L'Autorité a également porté une attention particulière aux services à valeur ajoutée en prenant des mesures visant à corriger les dysfonctionnements qu'elle avait relevés²¹. Elle poursuit ses actions en 2008, en particulier sur l'amélioration de l'information des consommateurs en matière de prix (transparence et lisibilité tarifaire).

2.2 La qualité de service

La surveillance des prix seule est insuffisante. Aussi l'Autorité s'intéresse-t-elle à la qualité de service offerte, qui ne doit pas souffrir de dégradation avec le développement de la concurrence, mais à l'inverse s'améliorer²².

Elle a par exemple fixé des seuils minimaux de qualité de service dans les licences des opérateurs de téléphonie mobile et leur a imposé la publication de cartes de couverture dont elle surveillera la validité. Elle a aussi depuis plusieurs années mis en place des enquêtes sur les services offerts par les opérateurs mobiles dont elle publie les résultats.

Le suivi de la qualité de service existe aussi pour les offres de gros du haut débit depuis juin 2005. France Télécom publie ainsi chaque mois la qualité de service des prestations de gros qu'il fournit aux opérateurs alternatifs ainsi qu'à Orange pour ses offres de détail. En 2007, à la demande de l'Autorité, l'opérateur historique a élargi la liste des indicateurs qu'il doit prendre en compte pour mesurer cette qualité de service.

L'Autorité a également travaillé à l'élaboration des modalités du suivi de la qualité de service de la téléphonie fixe ainsi que des offres de détail des fournisseurs d'accès à Internet. Ces nouveaux indicateurs de qualité de service pourraient être publiés en 2008.

L'année 2008 marquera aussi la reprise des enquêtes de qualité des services de renseignements téléphoniques par l'Autorité – la dernière remontant à 2006 – pour s'assurer notamment que les listes de l'annuaire universel sont bien accessibles via les 118.

2.3 La portabilité des numéros

Depuis le 21 mai 2007, un consommateur en métropole a la possibilité de changer d'opérateur de téléphonie mobile sans changer de numéro, en 10 jours

18 - Règlement CE n° 717/2007 du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté, JOUE du 29 juin 2007.

19 - Voir infra, C.

20 - Voir infra, E.

21 - Voir infra, G.

22 - Voir infra, B.

maximum. Désormais, il s'adresse uniquement au nouvel opérateur de son choix qui prend en charge l'ensemble des démarches nécessaires pour le portage (processus de "simple guichet"). La portabilité entraîne *de facto* la résiliation de son abonnement et annule le préavis qui lui est associé. Ce mécanisme est en vigueur dans la zone Antilles-Guyane depuis le 1^{er} avril 2006 et dans la zone Réunion-Mayotte depuis le 1^{er} juillet 2007.

Ces évolutions législatives ont permis de moderniser les mécanismes de conservation des numéros mobiles pour que le consommateur bénéficie d'un service plus rapide, plus simple et de meilleure qualité. A la fin du premier trimestre 2008, 2,15 millions de numéros avaient été portés depuis la mise en place du processus de portabilité de numéros mobiles (1^{er} juillet 2003), dont la moitié depuis la mise en place du processus de "simple guichet".

L'Autorité a largement contribué à ces évolutions et soutient par ailleurs la pérennité du système mis en place en visant à encadrer les relations entre les opérateurs pour les questions liées aux modalités financières des contrats d'interconnexion.

S'agissant de la portabilité fixe – pour laquelle le processus "simple guichet" et le délai de 10 jours ont toujours été en vigueur depuis sa mise en œuvre en 2003 –, les travaux de l'ARCEP et des opérateurs se concentrent sur l'optimisation des processus de portage (automatisation, harmonisation, routage direct) et l'amélioration de la qualité de service, en particulier pour les opérations de portage entre France Télécom et les opérateurs alternatifs. En 2007, trois groupes de travail se sont réunis sous l'égide de l'Autorité pour garantir des conditions de portabilité optimales aux consommateurs qui souhaitent conserver leur numéro de téléphone fixe, lorsqu'ils optent pour le dégroupage par exemple.

2.4 Les obligations de service universel

L'Autorité assure la vérification des obligations de service universel de France Télécom, qui comportent en particulier la fourniture d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable sur l'ensemble du territoire²³.

23 - Voir *infra*, E.

L'Autorité contrôle les tarifs du service universel soit au travers d'une mesure d'encadrement pluriannuel, soit en s'opposant éventuellement à leur mise en œuvre par une décision motivée ou en émettant un avis favorable.

Elle donne également son avis sur le niveau des tarifs sociaux, qui se traduisent par une réduction de la facture téléphonique des clients qui peuvent en bénéficier. L'Autorité a d'ailleurs souligné en 2008 l'importance de garantir la stabilité du montant de l'abonnement social par le biais de la compensation du fonds de service universel pour les consommateurs concernés.

En 2007, France Télécom a été désigné par arrêté du ministre comme le prestataire responsable de la composante d'annuaire universel et de service universel de renseignements, pour une durée de deux ans. En 2009, un appel à candidatures permettra de désigner le ou les prestataires du service universel pour le service téléphonique et la publiphonie. Avec la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2008, les modalités de désignation des prestataires du service universel seront d'ailleurs assouplies, par exemple, avec la possibilité de désigner plusieurs opérateurs comme prestataires d'une même composante.

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

L'Autorité a poursuivi depuis 2004 un important travail avec les opérateurs et les éditeurs d'annuaire universel visant à permettre la mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel et de services de renseignements de qualité²⁴. 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.

24 - Voir *infra*, F.

Après avoir consulté les différents acteurs concernés, dont les associations de consommateurs, l'Autorité a adopté une décision en novembre 2006²⁵, homologuée par le ministre chargé des communications électroniques le 8 mars 2007.

25 - *Décision de l'ARCEP n° 06-0639 du 30 novembre 2006, JO du 24 mars 2007.*

Début 2007, constatant que des opérateurs présentaient des lacunes dans la mise en place des listes d'annuaire universel, l'Autorité a engagé plusieurs actions pour y remédier, notamment des procédures de sanctions et la mise en œuvre d'enquête administratives.

3. L'action en faveur des personnes handicapées

Les dispositions réglementaires en vigueur appellent le ministre en charge des communications électroniques et l'Autorité à veiller à *"la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs, notamment handicapés, dans l'accès aux services et aux équipements"*²⁶.

26 - Cf. art. L.32-1, II, 7° du CPCE.

En téléphonie fixe, la loi stipule que le prestataire du service universel assure aux utilisateurs handicapés l'accès au service universel dans la limite des technologies disponibles pouvant être mises en œuvre à un coût raisonnable.

Plusieurs engagements ont ainsi été pris pour faciliter l'accès à la téléphonie fixe par les personnes handicapées :

- ◆ accès adapté aux informations tarifaires et documents contractuels et de facturation pour les différents types de handicap (impression en caractères agrandis pour les malvoyants et traduction en braille pour les aveugles) ;
- ◆ service d'échange de messages écrits (mini-messages) à partir de postes fixes pour les malentendants et les sourds ;
- ◆ accès gratuit au service de renseignements pour les personnes ne pouvant pas consulter l'annuaire en raison de leur handicap visuel ;
- ◆ accessibilité des publiphones aux personnes avec un handicap moteur ou visuel.

27 - Disponible sur www.afom.fr.

S'agissant du secteur de la téléphonie mobile, c'est principalement une charte d'accessibilité²⁷ – la première du genre élaborée par l'ensemble d'un secteur d'activité sous le pilotage de l'Association française des opérateurs mobiles (Afom) – qui est appliquée.

Dans ce cadre, les opérateurs, en concertation avec les associations d'utilisateurs, ont pris quatre engagements portant sur :



- ◆ l'offre de téléphones mobiles adaptés pour les personnes handicapées ;
- ◆ le développement de services destinés à favoriser l'autonomie des personnes handicapées ;
- ◆ l'information du grand public sur les offres destinées aux personnes handicapées ;
- ◆ la prise en compte des innovations technologiques.

La mise en œuvre de la charte fait l'objet d'un suivi et d'un bilan annuels. Le bilan 2007, présenté lors d'une conférence de presse conjointe de la Délégation interministérielle aux personnes handicapées (DIPH), l'Afom et l'ARCEP le 4 décembre 2007, a notamment mis en évidence :

- ◆ l'implication de plus en plus forte des constructeurs de terminaux en amont. Leur coopération est particulièrement importante pour pouvoir développer des terminaux et des offres le plus adaptés possible aux besoins de chaque handicap. A cet égard, la signature de la charte par ces acteurs en 2007 est un signal fort de leur engagement dans cette démarche ;
- ◆ une offre améliorée de terminaux adaptés, notamment en termes d'affichage, d'utilisation simplifiée et de possibilités de paramétrages en fonction des besoins des personnes handicapées ;
- ◆ le développement accru de services fondés en particulier sur la synthèse vocale, la reconnaissance vocale ou la communication textuelle (forfaits SMS et MMS spécifiques) ;
- ◆ la diffusion de nombreuses chartes et brochures d'information ainsi que la poursuite de la sensibilisation et de la formation des vendeurs.

Au-delà des engagements pris en commun dans le cadre de la charte de l'Afom, il est important de noter que les opérateurs mobiles agissent individuellement, en proposant par exemple des offres spécialement adaptées à un type de handicap, ou en sélectionnant les terminaux qu'ils distribuent parmi ceux qu'ils jugent être les plus adaptés.

En 2008, l'ARCEP continuera à contribuer aux réflexions et à suivre les actions menées par les opérateurs.

B. Le suivi de la qualité de service

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

28 - Cf. article L32-1, 12° du CPCE.

Dans le souci d'informer au mieux le consommateur²⁸, l'Autorité effectue régulièrement des enquêtes de qualité de service.

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

Un décret²⁹ a précisé les règles portant sur les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau et du service. Notamment, tout opérateur doit *“prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communications électroniques et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs”*.

L'article D.98-4 du CPCE précise en outre que tout opérateur a l'obligation de rendre compte de la qualité de son service sur la base d'indicateurs que l'ARCEP définit.

1. La téléphonie mobile

En 2007, l'Autorité a mené sa dixième enquête annuelle d'évaluation de la qualité de service des réseaux de téléphonie mobile 2G et 3G en France métropolitaine, telle qu'elle peut être perçue au quotidien par les clients des trois opérateurs. Outre la disponibilité des services, cette campagne de mesures a pour objectif d'évaluer le maintien et la qualité des services offerts par les opérateurs en particulier :

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

L'étude 2007 a été conduite par les cabinets Directique et Assystem, respectivement chargés de réaliser les tests de communications vocales et les tests des services de données selon la méthodologie et les cahiers des charges définis par un groupe de travail associant les opérateurs mobiles et soumis à la consultation d'une association d'utilisateurs.

La campagne de mesures s'est déroulée sur une période de trois mois avec plus de 11000 points de mesures effectués sur les réseaux GSM et UMTS des opérateurs afin de mieux rendre compte de l'utilisation des clients tout au long de l'année. Les résultats de cette enquête, lancée en mars 2007 et réalisée entre avril 2007 et juillet 2007, ont été publiés en novembre 2007³⁰.

30 - Disponible sur
www.arcep.fr.

Ces enquêtes ont mis en évidence :

- ◆ l'excellente qualité des services de voix et de SMS ;
- ◆ l'amélioration des indicateurs de voix dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants et sur les principaux axes de circulation ;
- ◆ les résultats satisfaisants pour les services d'envoi de photo par messagerie multimédia (MMS et mail i-mode) et de visiophonie.

Des tests de téléchargement de fichiers ont permis d'obtenir des ordres de grandeur de la performance réelle des réseaux 3G et de ses évolutions HSDPA à l'été 2007, les offres commerciales étant alors limitées au débit théorique de 1,8 Mbit/s.

Ces tests, réalisés dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants, ont montré que :

- ◆ les débits observés pour le téléchargement de fichiers de 5 Mo sur les réseaux 3G atteignaient 1,4 Mbit/s pour les plus rapides ;
- ◆ la moyenne des débits de téléchargement sur les réseaux des opérateurs ayant déployé la 3G était de 887 kbit/s ;

31 - Source ARCEP.

◆ l'envoi de fichiers de 1 Mo atteignait un débit de 340 kbit/s pour les plus rapides.

32 - Consultation publique de l'ARCEP du 19 décembre 2007, disponible sur www.arcep.fr.

2. La téléphonie fixe

Aujourd'hui, de nouvelles offres de service téléphonique, notamment sur des accès de type large bande (VLB), s'ajoutent aux offres de service téléphonique "classiques" proposées sur le réseau téléphonique commuté – la VLB représentaient 32 % des appels émis depuis un téléphone fixe fin 2007³¹.

Pour permettre aux consommateurs de comparer la qualité respective de ces différents services et pour inciter les opérateurs à surveiller et améliorer la qualité des prestations fournies, il est important que l'Autorité assure un suivi de la qualité des services offerts par les opérateurs sur la base d'indicateurs identifiés.

C'est pourquoi l'ARCEP a lancé une consultation publique fin 2007³² afin de recueillir les contributions et les avis des acteurs sur le futur dispositif, en particulier sur les indicateurs de qualité de service que les opérateurs devront publier.

L'Autorité a proposé d'établir une liste des indicateurs de qualité de service qui reflètent le fonctionnement du service vu du client et la qualité du service d'assistance des opérateurs. Pour cela, elle s'est appuyée sur :

- ◆ les publications de l'ETSI³³ ;
- ◆ la liste d'indicateurs de qualité de service publiée dans la directive européenne "service universel"³⁴ ;
- ◆ les indicateurs de l'arrêté du 16 mars 2006³⁵.

Le dispositif envisagé vise à mettre en œuvre les dispositions du cadre réglementaire européen et national en matière de qualité de service³⁶ qui prévoient que les opérateurs publient des informations individuelles, comparables, adéquates et actualisées sur la qualité du service téléphonique fixes³⁷ fourni aux utilisateurs finals. La liste des indicateurs et les modalités de mesure et de publication des résultats à mettre en œuvre par les opérateurs seront précisées en 2008, dans une décision de l'Autorité qui aura une portée obligatoire après homologation par le ministre chargé des communications électroniques.

La mesure des indicateurs faite dans ce cadre n'aura pas vocation à remplacer ou à circonscrire la mesure de la qualité de service téléphonique fixe que les opérateurs ont déjà mis en place pour suivre le bon fonctionnement de leur service. Son objectif est d'informer de manière simple et claire les consommateurs sur la qualité du service qu'ils utilisent.

Les indicateurs de qualité de service de la directive "service universel"

L'annexe III de la directive européenne "service universel" liste neuf indicateurs relatifs à la qualité de service :

- 1) délai de fourniture pour le raccordement initial ;
- 2) taux de défaillance par raccordement ;
- 3) délai de réparation d'une défaillance ;
- 4) taux de défaillance des appels ;
- 5) durée d'établissement de la communication ;

33 - ETSI Guide 201 769 "Speech Processing, Transmission & Quality Aspects (STQ) - QoS parameter definitions and measurements - Parameters for voice telephony service required under the ONP Voice Telephony Directive 98/10/EC", et ETSI Guide 202 057 « Speech Processing, Transmission and Quality Aspects (STQ) - User related QoS parameter definitions and measurements ».

34 - Cf. annexe III de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (Directive "service universel").

35 - Arrêté du 16 mars 2006 relatif aux contrats de services de communications électroniques et d'ajouter des indicateurs de qualité de la communication vocale.

36 - Article 22 de la directive 2002/22/CE du Parlement et du Conseil et article D.98-4 du CPCE.

37 - Il est rappelé que le service téléphonique offert depuis les réseaux mobiles fait depuis plus de dix ans l'objet d'une enquête annuelle spécifique publiée par l'ARCEP et n'est donc pas concerné par le présent

- 6) temps de réponse pour les services par opérateur ;
- 7) plaintes concernant la facturation ;
- 8) temps de réponse des services de renseignements ;
- 9) taux de publiphones en fonctionnement.

3. Le haut débit

3.1 Des indicateurs de la qualité de service des offres de détail des fournisseurs d'accès à Internet pour informer le consommateur

La qualité de service est un enjeu grandissant pour le secteur des télécommunications. Certains fournisseurs d'accès à Internet (FAI) ont pris l'initiative de publier des indicateurs de qualité de service pour leurs offres de détail. Toutefois, étant évalués et identifiés de manière hétérogène, ces indicateurs ne sont pas comparables d'un FAI à l'autre.

C'est pourquoi, dans le cadre du comité des FAI qui réunit régulièrement les principaux fournisseurs d'accès à Internet positionnés sur le marché français résidentiel, l'Autorité a proposé, à l'automne 2007, aux FAI qui le souhaitent de définir de manière multilatérale une liste minimale commune d'indicateurs de qualité de service pour les offres de détail haut débit.

L'objectif est de définir des indicateurs parlants pour le consommateur et suffisamment précis pour assurer une méthodologie de mesures strictement équivalente entre FAI.

Aux termes des travaux menés par l'Autorité, trois catégories d'indicateurs pourraient être retenus : le délai de livraison, le traitement des pannes et le service client.

Après une période de rodage, ces indicateurs pourraient être publiés dans le courant de l'année 2008.

Cette démarche s'inscrit en cohérence avec la consultation publique lancée en décembre 2007 par l'Autorité sur le dispositif de suivi de la qualité du service téléphonique des réseaux fixes pour les offres résidentielles.

3.2 Les offres de gros du haut débit

Pour que s'établisse durablement une concurrence au bénéfice du consommateur, les opérateurs alternatifs doivent pouvoir proposer à leurs abonnés des offres d'accès haut débit avec un niveau de qualité de service satisfaisant, aussi bien sur le marché résidentiel que sur le marché professionnel.

Or la qualité de service des offres d'accès haut débit commercialisées par les opérateurs alternatifs dépend de la qualité de leurs propres prestations mais également de la qualité des offres de gros, dégroupage et *bitstream*, achetées à France Télécom et à partir desquelles leurs accès sont construits.

L'Autorité veille à ce que la qualité des offres de gros fournies par France Télécom permette aux opérateurs alternatifs de s'engager auprès de leurs clients finals sur des niveaux de qualité de service comparables à ceux d'Orange.

38 - L'historique des indicateurs de qualité de service publiés par France Télécom est disponible sur le site Internet de l'ARCEP : www.arcep.fr.

A sa demande, France Télécom met ainsi en ligne chaque mois, depuis juin 2005, des indicateurs³⁸ mesurant la qualité de service pour les prestations de gros qu'il fournit aux opérateurs alternatifs ainsi que pour les offres d'Orange sur le marché de détail.

Ces indicateurs ont permis de mesurer l'évolution de la qualité de service et, du fait de leur publicité, incitent France Télécom à mettre en œuvre les solutions techniques et opérationnelles nécessaires à son amélioration, au bénéfice des consommateurs.

L'Autorité s'intéresse particulièrement à l'évolution de la qualité de service, notamment en termes de délais, pour la livraison des accès et pour le rétablissement des accès qui tombent en panne. L'Autorité travaille en outre avec France Télécom et les opérateurs alternatifs à l'amélioration constante des processus mis en œuvre.

Aujourd'hui, il apparaît que France Télécom assure une qualité de service comparable entre ses offres de détail et les offres de gros qu'il propose aux opérateurs alternatifs. Par ailleurs, les délais moyens de livraison des offres de gros résidentielles semblent satisfaisants. En revanche, des améliorations demeurent encore nécessaires sur le service après-vente et sur les cas de "queues de production", sur le marché professionnel comme sur le marché résidentiel.

A la demande de l'Autorité, France Télécom a fait évoluer, depuis octobre 2007, sa liste d'indicateurs de qualité de service afin de tenir compte des principales évolutions du marché, notamment en y ajoutant :

- ◆ des indicateurs spécifiques aux commandes sur ligne inactive et en construction ;
- ◆ des indicateurs relatifs aux offres de gros et de détail d'ADSL nu ;
- ◆ des indicateurs de "queue de production", mesurés en volumes.

Par ailleurs, les groupes "processus de commande dégroupage et *bitstream résidentiel*" et "DSL professionnel et services de capacité" ont travaillé à améliorer la qualité de service des offres de gros DSL.

En effet, en cas de problème, l'opérateur alternatif doit diagnostiquer l'origine du dysfonctionnement, et, lorsqu'il estime que France Télécom en est responsable, fait une demande de réparation auprès de l'opérateur historique en lui envoyant un "ticket d'incident". L'amélioration des délais perçus par les consommateurs en cas de panne de leurs accès haut débit nécessite une meilleure gestion par l'ensemble des opérateurs de ces tickets, notamment des tickets émis à tort par les opérateurs alternatifs.

Fin 2007, France Télécom et les opérateurs alternatifs ont établi un diagnostic précis sur les responsabilités de chacun concernant les problèmes de qualité de service. Des solutions ont été proposées dans le cadre de travaux de groupes multilatéraux. Elles ont fait l'objet d'une expérimentation début 2008.

La révision des processus de service après-vente sur le marché de gros du haut débit par DSL s'accompagne aussi d'une réflexion sur la mise en place d'un niveau d'engagement sur la qualité de service par France Télécom, avec des pénalités incitatives pour les accès livrés ou réparés en retard.

3.3 Les écrasements à tort

Définition

On parle d'écrasement à tort, lorsqu'un service d'un client est "écrasé" sans que ce dernier ait souscrit un quelconque nouvel abonnement auprès d'un autre fournisseur de service.

Cela peut notamment se produire lorsqu'un tiers commande un accès haut débit en ADSL en indiquant par erreur à son fournisseur de service un numéro de téléphone autre que le sien, par exemple le numéro de l'ancien locataire alors que celui-ci a choisi de conserver son numéro après son déménagement.

Début 2007, l'Autorité a eu l'occasion de rappeler que, dès lors qu'il est établi qu'un client a été victime d'un écrasement à tort, il convient que ses fournisseurs de communications électroniques procèdent au rétablissement de ses services, gratuitement et dans les meilleurs délais, conformément aux contrats.

Pour informer au mieux les consommateurs sur la conduite à tenir en cas d'écrasement à tort, l'Autorité a enrichi, sur son site Internet, sa "foire aux questions" (FAQ) d'une rubrique "*Que faire en cas d'écrasement à tort ?*"³⁹

39 - Disponible sur le site Internet de l'ARCEP : www.arcep.fr.

Enfin, l'Autorité a engagé des discussions avec les opérateurs alternatifs et France Télécom pour définir les modalités interopérateurs permettant de limiter les cas d'écrasements à tort. Il s'agit d'abord d'enrichir les informations pré-alables pour limiter les cas d'écrasements à tort. Les opérateurs ont ainsi pu mettre en place, en mars 2007, un système leur permettant de vérifier les informations transmises par les clients finals lors de la commande.

Par ailleurs, les échanges entre opérateurs alternatifs et France Télécom ont permis d'établir une convention entre opérateurs de détail, visant à mettre en place un processus incitatif de compensation en cas d'écrasement à tort. Une procédure *ad hoc* de rétablissement accélérée des abonnés victimes d'écrasement à tort est également disponible depuis la fin du premier semestre 2007 pour les accès dégroupés écrasés, et devrait être élargie dans les prochains mois à l'ensemble des offres de gros.

4. Les services de renseignements téléphoniques (118)

Depuis 2005, l'ARCEP évalue régulièrement la qualité des services de renseignements (118) pour s'assurer que le consommateur bénéficie d'une prestation fiable (rapidité et disponibilité du service, exactitude des informations).

Ce type d'évaluation de la qualité de service est une initiative rare en Europe. La plupart des pays européens, qu'ils soient récemment libéralisés ou non, ne vérifient pas la qualité de service fournie. Les rares éléments de comparaison, au Royaume-Uni ou au Danemark, montrent que la qualité des services de renseignement français est comparativement élevée.

En 2007, l'Autorité n'a pas mené d'enquête de qualité de service mais elle a précisé de nouvelles règles qui s'imposent aux fournisseurs de renseignements. En effet, une décision de l'ARCEP homologuée par le ministre de l'Industrie en mars 2007⁴⁰ prévoit l'obligation pour tous les services de renseignements de mettre à disposition de leur client l'annuaire universel⁴¹.

40 - Décision de l'ARCEP n°06-0639 du 30 novembre 2006, homologuée par arrêté du ministre le 9 mars 2007 et publiée au JO du 24 mars 2007.

41 - Voir *infra*.

En 2008, l'Autorité mènera une nouvelle enquête de qualité de service qui devra notamment s'assurer que les listes de l'annuaire universel sont bien accessibles via les 118. Les résultats seront publiés sur le site Internet de l'ARCEP (www.arcep.fr).

5. La qualité de service du prestataire de service universel

France Télécom doit, en tant que prestataire de service universel, respecter des indicateurs et des obligations minimales de qualité de service.

Ces indicateurs ont été précisés par les arrêtés du 3 mars 2005 qui désignent France Télécom comme prestataire de chacune des trois composantes du service universel (le service téléphonique, les annuaires et services de renseignements, la publiphonie). Ils correspondent à huit des neuf indicateurs listés⁴² dans la directive européenne "service universel"⁴³ qui détermine par ailleurs les niveaux de qualité à atteindre.

En outre, ces arrêtés disposent que France Télécom doit publier les définitions, les méthodes de mesure et leurs résultats *"par tout moyen approprié"*. S'agissant de la composante "annuaire universel et service de renseignements", l'arrêté précise que le moyen approprié est la *"voie d'affichage sur écran dans le cadre de l'annuaire électronique"*.

Toutes composantes confondues, ces indicateurs se distinguent en ce qu'ils mesurent :

- ◆ la qualité intrinsèque du réseau. Elle correspond au taux de défaillance des appels (exprimé en pourcentage) et à la durée d'établissement de la communication (exprimée en secondes) pour la composante de service téléphonique ;
- ◆ les interventions d'installation et de maintenance, qui découlent très fortement des processus et du nombre de personnes attachées à la bonne exécution de ces processus. Elles correspondent au délai de fourniture pour le raccordement initial au réseau (exprimé en jours), au temps de réparation d'une défaillance téléphonique, mesuré par le taux de non-relève des dérangements téléphoniques le jour même ou le jour ouvrable suivant (exprimé en pourcentage) pour la composante de service téléphonique, ou encore au taux de dérangement de plus de 24 heures pour la composante de publiphonie ;
- ◆ d'autres éléments de la qualité de service comme la précision de la facture mesurée par le taux de réclamation sur facture (exprimé en pourcentage) et le temps de réponse en moins de 20 secondes pour la composante "services de renseignements" (exprimé en pourcentages).

42 - Voir encadré supra.

43 - Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel").

France Télécom publie ses indicateurs de qualité de service sur son site Internet⁴⁴.

Les indicateurs chiffrés de France Télécom pour les années 2005 et 2006

44 - Disponibles sur www.francetelecom.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation.

Indicateur	Cible	2005	2006
1. Délai de fourniture pour le raccordement initial	8 jours	7,94 j*	8,13 j*
2. Taux de défaillance par raccordement	7,50 %	7,72 %	5,85 %
3. Délai de réparation d'une d'une défaillance mesuré par le taux de non-relève	15 %	22 %	29,7 %
4. Taux de défaillance des appels	0,70 %	0,28 %	0,27 %
5. Durée d'établissement de la communication	2,90 s	1,22 %	1,30 %
6. Plaintes contre la facturation	0,05 %	0,05 %	0,08 %
7. Temps de réponse des services de renseignements	75 %	88,19 %	87,07 %
8. Taux de publiphones en fonctionnement	0,60 %	0,55 %	0,72 %**

* France Télécom englobe dans le comptage les abonnés qui ont souhaité, pour convenance personnelle, décaler le rendez-vous pour le raccordement au-delà des 48 heures.

** Indicateur concernant la publiphonie dont la part dans le coût net compensé est passée de 17 % à 48 % depuis 2002.

C. Le roaming international

1. La mise en œuvre des “eurotarifs” : une meilleure information pour le consommateur

Fin juin 2007, l'Union européenne a adopté un règlement⁴⁵ qui a imposé automatiquement, à la fin de l'été, une baisse importante du prix des tarifs des appels mobiles émis ou reçus par un consommateur français en situation d'itinérance en Europe, c'est-à-dire lorsqu'il voyage dans un pays de l'Union européenne et utilise son téléphone mobile français.

45 - Règlement CE n° 717/2007 du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté, JOUE du 29 juin 2007.

Au titre du règlement adopté par l'Union européenne, les opérateurs sont tenus d'offrir à leurs clients une offre de service (dite “eurotarif”) qui plafonne à 0,24 € HT (soit moins de 0,29 € TTC par minute) les tarifs des appels reçus lorsque l'on séjourne dans un pays de l'Union européenne, et à 0,49 € HT (soit moins de 0,59 € TTC par minute) les appels émis vers un numéro fixe ou mobile de l'Union européenne. Ces plafonds diminueront de nouveau les 30 août 2008 et 2009 à 0,22 puis 0,19 € HT par minute pour les appels reçus, et à 0,46 puis 0,43 € HT par minute pour les appels émis. Les clients n'ayant pas souscrit par le passé d'offre spécifique d'itinérance bénéficient automatiquement de ces nouveaux tarifs ; dans le cas contraire, ils doivent manifester leur choix d'en bénéficier. De telles diminutions sont rendues possibles par une régulation similaire des tarifs de gros sous-jacents, facturés entre opérateurs d'Etats distincts.

Ce texte renforce aussi les obligations des opérateurs, qui doivent dorénavant informer leurs clients des tarifs d'itinérance au sein de l'Union européenne. Ainsi, à compter du 30 septembre 2007, les opérateurs devront envoyer des SMS indiquant à leurs clients les 3 principaux prix des appels en itinérance – prix d'un appel reçu, prix d'un appel local dans le pays visité et prix d'un appel vers la France – lorsqu'ils arrivent dans un autre Etat membre de l'Union européenne. En outre, les opérateurs seront aussi tenus de diffuser (gratuitement) sur demande du client (via une messagerie vocale mobile ou par SMS) une information plus détaillée sur les tarifs des appels vers d'autres destinations, ainsi que sur ceux des SMS, des MMS et des données.

Les opérateurs français ont tous répondu aux prescriptions du règlement communautaire, le plus souvent en anticipant d'un mois le basculement de leur base de clients sur le tarif par défaut prévu par ce dernier. L'ARCEP a publié sur son site Internet (www.arcep.fr) un tableau recensant les différentes offres et tarifs des opérateurs et MVNO présents en métropole mais également dans les départements d'outre-mer. En effet, la spécificité géographique de la France a nécessité l'extension de l'application des "eurotarifs" à la situation particulière d'itinérance mobile entre la métropole et l'outre-mer⁴⁶.

46 - Cf. Partie 4,
chapitre 7, D.

2. Le principe d'une régulation des marchés de gros et de détail

L'ARCEP a été désignée comme l'autorité de régulation compétente pour appliquer le règlement au niveau national ; elle participe à ce titre à tous les travaux entrepris au sein du Groupe des régulateurs européens (GRE) pour mettre en place les mécanismes de suivi du marché. Ils permettront de s'assurer du respect du règlement par les opérateurs, et de quantifier les diminutions de prix constatées sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance internationale.

La régulation des prestations de gros est effective depuis le 29 juin 2007.

La régulation des prestations de détail a été en revanche plus complexe à mettre en œuvre :

- ◆ dans une première phase, transitoire, le client devait faire la démarche volontaire de souscrire à l'eurotarif (*opt-in*) ;
- ◆ puis, à compter du 30 septembre 2007, toute la base clients (hors offres spécifiques) a été basculée sur l'eurotarif, qui devient l'offre de *roaming* par défaut (*opt-out*).

Les trois opérateurs de réseau nationaux – ainsi que le MVNO Coriolis pour sa clientèle entreprises – ont procédé à la mise en œuvre du volet *opt-in* tout en avançant le délai de basculement en offre par défaut (*opt-out*) à la fin août (Orange, SFR) ou à la mi-septembre (Bouygues Télécom). Les MVNO et des opérateurs d'outre-mer ont simplifié le schéma de mise en œuvre en basculant leur clientèle sur l'offre par défaut de manière anticipée à la fin août, voire à la mi-août (Virgin Mobile), initiative plus favorable au consommateur.

Finalement, le règlement communautaire procède à une régulation directe de prix de détail de services de téléphonie mobile, sans qu'il soit tout à fait certain qu'une telle régulation soit un complément nécessaire et proportionné à la seule régulation des prestations de gros sous-jacentes. Un bilan des effets constatés de

ce règlement sur ses 18 premiers mois d'application sera effectué par la Commission européenne, pour déterminer notamment si le champ d'application du règlement doit être étendu aux prestations SMS et données, ou reconduit pour une durée supplémentaire.

D. La portabilité des numéros

1. Les évolutions législatives et réglementaires

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

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

Dans un avis rendu en mars 2005⁴⁷ à la demande du ministre de l'Industrie, l'Autorité s'est déclarée favorable à une diminution à moins de dix jours des délais de résiliation des opérateurs et à la mise en œuvre d'un processus généralisé de "simple guichet" (c'est-à-dire l'identification d'un interlocuteur unique pour le consommateur, en l'occurrence le nouvel opérateur de son choix, qui effectuera toutes les démarches nécessaires). L'Autorité avait alors indiqué que la complexité de telles évolutions nécessitait un nouveau dispositif réglementaire spécifique.

Dans ce contexte, afin d'introduire plus de souplesse et de simplicité dans le processus de conservation du numéro, de nouvelles dispositions⁴⁸ ont été imposées aux opérateurs :

- ◆ l'obligation de mettre en place un processus de "simple guichet". **L'abonné s'adresse uniquement au nouvel opérateur de son choix** ("opérateur receveur") qui prend en charge le traitement de l'ensemble de ses demandes : souscription du nouveau contrat, demande de conservation du numéro et notification de la résiliation à l'ancien opérateur ;
- ◆ le délai de portage du numéro à **10 jours au maximum** (sauf demande spécifique du client) ;
- ◆ la concomitance légale du portage effectif du numéro et de la résiliation du contrat : **le préavis est annulé lorsque la résiliation est couplée à une demande de portabilité**. S'il est lié par une durée d'engagement, l'abonné doit toutefois verser les mois restants à son opérateur.

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

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

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

2. La portabilité des numéros mobiles (PNM)

2.1 En métropole

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

2.1.1 L'impact des évolutions législatives et réglementaires

Sur les modalités d'application de la portabilité des numéros mobiles en métropole

49 - Voir supra. La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives et réglementaires⁴⁹ arrêtées en 2005 a nécessité une refonte complète des systèmes et architectures qui avaient été mis en place par les opérateurs pour le lancement de la portabilité des numéros mobiles en métropole le 30 juin 2003 ("PNM v1"). D'importants travaux ont donc été réalisés par les opérateurs mobiles (y compris les MVNO) depuis le mois de juin 2005, sous l'égide de l'Autorité, afin notamment de définir une architecture adaptée au nouveau processus de portabilité de ces numéros mobiles en métropole ("PNM v2"). Le "groupe portabilité mobile" (GPM) a ainsi mené des travaux qui ont permis de dégager les modalités techniques et opérationnelles de la "PNM v2".

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, la conservation des numéros mobiles est un droit pour l'abonné ; ce droit induit l'obligation pour chaque opérateur de répondre favorablement aux demandes de portabilité. C'est pourquoi l'Autorité a défini⁵⁰, dans sa décision du 30 mars 2006⁵¹, les obligations des opérateurs mobiles en métropole. Ces obligations se distinguent en :

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

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

Sur les méthodes de comptabilisation, de recouvrement et de tarification des coûts liés à la portabilité des numéros mobiles

Les modifications intervenues dans le cadre du nouveau processus de portabilité sont nombreuses et se caractérisent notamment par un rôle prédominant de l'opérateur receveur dans l'ensemble du processus.

Lors du lancement du processus de "simple guichet", il est apparu que, malgré l'intervention de l'Autorité, les opérateurs mobiles ne parvenaient pas toujours à finaliser les modalités financières des contrats d'interconnexion relatives à la portabilité. En particulier, les opérateurs n'ont pas réussi à s'accorder sur les prestations à prendre en compte pour déterminer le tarif que l'opérateur receveur doit payer à l'opérateur donneur au titre du nouveau processus de portabilité.

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

51 - Décision de l'ARCEP
n°06-0381
du 30 mars 2006.

L'Autorité a alors estimé nécessaire d'encadrer les modalités de détermination des coûts recouvrables au titre du nouveau processus de portabilité mobile par une décision.

Fin 2007, l'ARCEP a ainsi mis en consultation publique un projet de décision⁵² dans lequel elle s'attache à ce que les mécanismes de recouvrement des coûts et les méthodes de tarification et de comptabilisation des coûts promeuvent l'efficacité économique, favorisent une concurrence durable, optimisent les avantages pour le consommateur et assurent une rémunération raisonnable des capitaux employés, conformément aux règles en vigueur⁵³.

Ce projet de décision expose les typologies de coûts relatives à la fonctionnalité de conservation des numéros mobiles et précise que l'ensemble des coûts qui en résultent sont recouverts par le biais de l'activité globale des opérateurs. Toutefois, l'Autorité met en évidence que les coûts variables directement liés à une demande effective de portage d'un numéro mobile peuvent être refacturés à l'opérateur receveur par l'opérateur donneur. Ils sont alors estimés en référence aux coûts d'un opérateur efficace mettant en œuvre le processus nominal. En effet, les coûts non variables en fonction des demandes de portage découlent de l'obligation des opérateurs qui donnent à leurs abonnés la possibilité de conserver leur numéro.

Après les avis consultatifs de la CCR et de la CCRSCE, l'Autorité adoptera la décision finale qui sera soumise à homologation du ministre chargé des communications électroniques⁵⁴.

2.1.2 Les modalités pratiques du processus de portabilité des numéros mobiles

Une demande concomitante à une nouvelle souscription

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

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

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

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

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

52 - Consultation publique de l'ARCEP du 6 décembre 2007 sur les méthodes de comptabilisation, de recouvrement et de tarification des coûts liés à la portabilité des numéros mobiles, disponible sur www.arcep.fr.

53 - Cf. art. D. 406-19 IV du CPCE.

54 - Cf. art. L.36-6 du CPCE.

Un processus d'identification simplifié

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

Pour obtenir son RIO, le client appelle gratuitement depuis son mobile le serveur vocal interactif dédié à la portabilité de l'opérateur qu'il souhaite quitter. Cet appel est suivi par l'envoi d'un SMS au client lui indiquant les informations nécessaires à sa demande et, le cas échéant, sa date de fin d'engagement le liant à son opérateur actuel⁵⁵.

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

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

- ◆ sous forme électronique (espaces client sur Internet lorsqu'ils existent) ;
- ◆ via la facture du mobile concerné.

La portabilité en dix jours maximum

Le délai de portage est de 7 jours calendaires et ne peut excéder 10 jours, sauf si le client souhaite expressément un délai plus long.

Toutefois, les dispositions du code de la consommation en matière de droit de rétractation ou de renonciation sont applicables (vente par correspondance, démarchage à domicile) et le délai de portage de 10 jours ne court qu'à compter de l'expiration de ce droit.

Le jour du portage effectif du numéro correspond à l'ouverture de la ligne chez le nouvel opérateur et à la résiliation de la ligne chez l'ancien opérateur : après avoir changé de carte SIM, l'abonné est donc à même de téléphoner avec sa nouvelle offre et de recevoir des appels sur le même numéro. La durée technique d'interruption du service ne peut dans ce cadre dépasser 4 heures.

2.1.3 Le lancement opérationnel du nouveau processus de portabilité des numéros mobiles

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

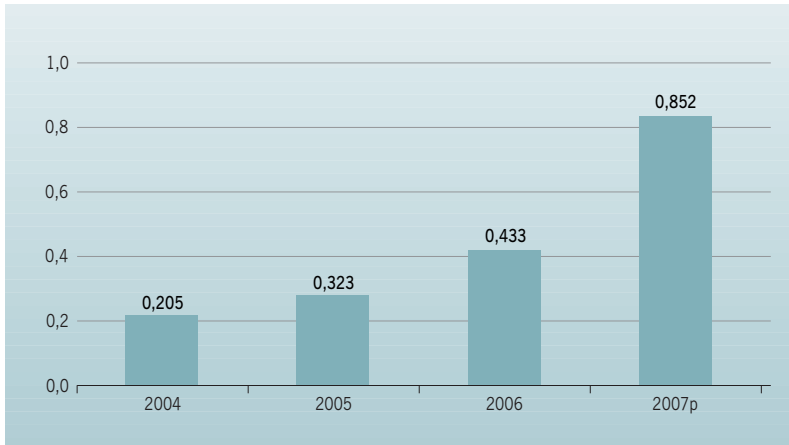
Il est apparu qu'un nouveau calendrier de déploiement était nécessaire et, afin de garantir le succès du lancement du processus, une nouvelle date a été fixée au 21 mai 2007.

2.1.4 Les données quantitatives pour l'année 2007

Au 31 décembre 2007, 1,8 million de numéros mobiles avaient été portés (soit 3,5 % du parc actif total de clients mobiles) depuis la mise en place du processus de portabilité des numéros mobiles (1^{er} juillet 2003).

La mise en œuvre du processus “simple guichet” est un succès. En effet, plus de 800 000 numéros ont été portés sur la seule année 2007, soit presque l'équivalent du nombre total de numéros portés pour l'ensemble des années 2004, 2005 et 2006.

Evolution du nombre de numéros mobiles portés en métropole depuis 2004



Source : ARCEP, observatoire des marchés des communications électroniques, prévisions pour 2007.

2.2 En outre-mer

2.2.1 La zone Antilles-Guyane

La portabilité en “simple guichet” est effective dans la zone Antilles-Guyane⁵⁶ depuis le 1^{er} avril 2006, conformément au décret du 27 janvier 2006⁵⁷.

Au 31 décembre 2007, environ 25 000 numéros mobiles ont été portés (soit 2,3 % des clients des opérateurs concernés) depuis l'ouverture de la portabilité mobile “simple guichet”. Le succès de la mise en place d'un processus simple et rapide semble donc se confirmer.

Le processus de portabilité mis en place en outre-mer se caractérise notamment, comme pour la métropole⁵⁸, par le fait que le client s'adresse directement et uniquement au nouvel opérateur de son choix, qui prend en charge la souscription de son contrat, sa demande de portabilité et notifie la résiliation du contrat à l'ancien opérateur dans des délais raccourcis à 10 jours maximum.

Notons que, contrairement à la métropole, les opérateurs de la zone Antilles-Guyane n'ont pas mis en œuvre à ce stade le relevé d'identité opérateur (RIO), code qui a pour but de protéger les opérateurs contre le risque d'erreur d'identification du numéro à porter. Mis en place tardivement en métropole, le RIO n'a pas pu en effet bénéficier du processus de portabilité “simple guichet” en fonctionnement dans la zone Antilles-Guyane depuis le 1^{er} avril 2006. Toutefois, depuis le 1^{er} septembre 2007, le client a accès via un serveur SMS à la date de fin de la période d'engagement de son contrat si celle-ci existe ou n'est pas arrivée à échéance.

Par ailleurs, comme elle l'a fait en métropole, l'Autorité a adopté une décision pour encadrer le processus de portabilité pour la zone Antilles-Guyane⁵⁹.

⁵⁶ - La zone Antilles-Guyane inclut les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, ainsi que les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

⁵⁷ - Décret n°2006-82 du 27 janvier 2006 relatif à la conservation du numéro prévue par l'article L.44 du CPCE.

⁵⁸ - Voir supra.

⁵⁹ - Décision de l'ARCEP n°07-0193 en date du 5 avril 2007.

Cette décision a notamment pour objet de consolider la pratique existante de la portabilité des numéros mobiles dans les DOM en apportant aux opérateurs un cadre juridique stable et cohérent avec les travaux menés au sein du groupe "portabilité mobile Antilles-Guyane" (GPMAG) et les règles qui prévalent en métropole.

2.2.2 La zone Réunion-Mayotte

Le processus de portabilité mobile "simple guichet" en dix jours est effectif à la Réunion et à Mayotte depuis le 1^{er} juillet 2007⁶⁰. Il a pour objectif de stimuler la concurrence dans une zone où trois acteurs sont désormais opérationnels.

Les opérateurs concernés⁶¹ ont développé des spécifications proches de celles des opérateurs métropolitains, pour le RIO en particulier.

Environ 10 000 numéros mobiles ont été portés⁶² entre le 31 mars 2005 – date de l'ouverture de la portabilité mobiles en "double guichet" à la Réunion – et le 31 décembre 2007. Plus du tiers de ces numéros (3 500) ont été portés uniquement sur le quatrième trimestre 2007, montrant l'impact de la mise en place du processus "simple guichet" dans la zone.

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

3. La portabilité des numéros fixes

Les numéros concernés par la portabilité fixe

La portabilité fixe s'applique aux numéros :

- ◆ géographiques fixes (de type OZ AB PQ MC DU ; Z pouvant être 1, 2, 3, 4 ou 5) ;
- ◆ non géographiques fixes (de type OZ AB PQ MC DU), recouvrant les numéros de services à valeur ajoutée libre appel ou à paliers tarifaires intermédiaires et élevés (Z étant 8), et les numéros interpersonnels (Z étant 9).

3.1 Le point sur la portabilité fixe

En octobre 2007, 2,6 millions de numéros fixes avaient été portés en France depuis l'ouverture de la portabilité fixe en 2003⁶³.

Depuis sa mise en œuvre, la portabilité fixe s'effectue par un processus de "simple guichet". Les nouvelles dispositions législatives n'ont donc pas nécessité de changement majeur d'architecture mais plutôt des efforts renforcés en termes d'optimisation des processus et d'amélioration de la qualité de service afin de respecter le délai légal de 10 jours.

La portabilité fixe concerne principalement les opérations de portage entre l'opérateur historique et les opérateurs alternatifs, poussées par la forte croissance du dégroupage des lignes fixes ces dernières années.

Dans un contexte où les accès à la téléphonie fixe sont de nature différente (accès dégroupés par exemple) et où les modalités de mise en œuvre de la portabilité varient d'un opérateur à l'autre (en particulier entre marchés entreprise et

⁶⁰ - La portabilité mobile avait été mise en œuvre le 31 mars 2005 à la Réunion sur la base d'un processus de "double guichet". A cette date, Mayotte n'était pas concernée par la portabilité puisqu'elle ne comptait qu'un seul opérateur mobile.

⁶¹ - Les opérateurs concernés sont Orange Réunion, Outremer Télécom et SRR.

⁶² - Estimation ARCEP.

⁶³ - Cf. 13^e rapport de la Commission européenne, volume 2, p. 59.

résidentiel), l'Autorité a invité, fin 2006, les opérateurs à travailler activement afin d'améliorer les processus de portabilité (notamment en matière d'harmonisation) et le routage des appels vers les numéros fixes portés.

Trois groupes de travail se sont réunis sous l'égide de l'ARCEP pour traiter de :

- ◆ l'amélioration à court terme de la portabilité sortante de France Télécom, en particulier pour le marché des entreprises ;
- ◆ l'harmonisation des processus standards de portabilité et des modalités de mise en œuvre (du point de vue des clients et entre les opérateurs impliqués) ;
- ◆ le routage des appels à destination des numéros fixes portés et tout particulièrement les modalités de mise en œuvre du routage direct.

Une commission (dite commission de la portabilité fixe) se réunit régulièrement pour valider les résultats des travaux de ces groupes.

3.2 Le groupe de travail sur la portabilité sortante de France Télécom

En 2007, les travaux sur la portabilité sortante de France Télécom, en coordination avec les autres opérateurs, ont permis d'établir un cahier des charges de développement portant sur un certain nombre d'évolutions :

- ◆ la fiabilisation des demandes de portabilité pour les tranches SDA (sélection directe à l'arrivée) attachées à une tête de ligne d'installation client (NDI). Cette évolution permet d'éviter l'inéligibilité de certaines demandes sur le marché entreprise et est corrélée à une demande ferme de portabilité ;
- ◆ la mise en place de processus permettant la portabilité d'une partie de l'installation d'un client entreprise, et dite "portabilité partielle" ;
- ◆ la suppression de tout système de quotas par opérateur et de l'envoi des mandats de portabilité entreprise : le nouvel opérateur (opérateur receveur) est responsable du mandat recueilli auprès de son client sans être obligé de le transmettre à l'ancien opérateur (opérateur donneur qui peut ne pas être l'opérateur attributaire du numéro faisant l'objet d'une demande de portabilité) ;
- ◆ la mise en place de processus simplifiés et automatisés pour les marchés résidentiel et entreprise ;
- ◆ la mise en place de tranches horaires spécifiques au-delà des heures non ouvrées actuelles pour la mise en œuvre de la portabilité, notamment pour les sites sensibles.

Outre la mise en place d'expérimentations sur ces diverses fonctionnalités, des développements informatiques ont abouti fin 2007 à l'automatisation de processus dans la mise en œuvre de la portabilité fixe entre France Télécom et les opérateurs alternatifs. Ces derniers doivent poursuivre leurs propres développements internes afin d'automatiser les processus de manière symétrique à l'opérateur historique. La plupart des opérateurs alternatifs devraient achever ces développements au second semestre 2008.

L'Autorité souligne l'importante implication des opérateurs en 2007, qui a permis d'améliorer l'automatisation des processus de portabilité, en particulier pour les entreprises.

3.3 Le groupe de travail sur le cadre commun des processus de portabilité

L'amélioration à moyen terme des processus de France Télécom s'est accompagnée d'un travail plus large visant à harmoniser les modalités de mise en œuvre de la portabilité fixe d'un opérateur à l'autre. Un document de travail réalisé en 2007 rappelle les principes fondamentaux de la portabilité fixe vue par le client final ("simple guichet", clauses d'inéligibilité, résiliation automatique de l'ancien contrat, informations de l'abonné, etc.) mais également entre les opérateurs impliqués dans la mise en œuvre de la portabilité (obligations des opérateurs impliqués, rôle pilier de l'opérateur receveur, informations obligatoires à échanger entre les opérateurs, la corrélation avec l'accès, etc.).

La mise en place d'un cadre commun doit permettre à long terme de faciliter la mise en œuvre de la portabilité fixe, quelque soient les opérateurs ou les profils de clients concernés.

3.4 Le groupe de travail sur le routage des appels à destination des numéros fixes portés

Aujourd'hui, les opérateurs auxquels ont été attribués les numéros assurent le routage des appels vers les numéros fixes portés : c'est le routage indirect. Il présente des inconvénients tels qu'une inefficacité des réseaux, des surcoûts dans l'acheminement des appels et un risque de détérioration de la qualité de service.

Une solution alternative consiste à mettre en œuvre un routage direct entre l'opérateur appelant et l'opérateur receveur du numéro porté. Cette solution évite le transit via l'opérateur attributaire du numéro, qui n'est plus l'opérateur du client. Elle permettrait ainsi de garantir un meilleur contrôle de la qualité de service et d'optimiser les coûts de transit interopérateurs. Elle impose cependant que l'opérateur appelant connaisse préalablement les informations techniques associées au numéro porté, et qu'il tienne à jour ces informations dans ses équipements de routage.

A la fin du premier semestre 2007, les opérateurs ont défini une position consensuelle sur la nécessité de créer une base de données centrale des numéros fixes portés, permettant notamment de faciliter la mise en place du routage direct à destination de ces numéros. La mise en place d'une telle base devrait simplifier l'obligation de mise à disposition par les opérateurs attributaires de leurs numéros portés (et préfixes associés).

Dans ce cadre, l'Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (Aforst) a impulsé des travaux qui ont abouti à l'élaboration d'une expression de besoins et d'un rapport avant projet définissant les caractéristiques fondamentales d'une base de données des numéros portés. Ces documents fondent les discussions qui se poursuivront dans le cadre d'ateliers de travail sous l'égide de la Fédération française des télécommunications et dont l'objectif est de rédiger un cahier des charges qui sera adressé aux prestataires techniques en 2008.

L'Autorité, favorable à la généralisation du routage direct du trafic vers les numéros portés, félicite les opérateurs fixes et les encourage à poursuivre ces travaux tant au niveau technique qu'aux niveaux juridiques et financiers.

E. Le service universel

1. Le service universel et l'opérateur de service universel

Les travaux menés en 2007 ont été consacrés à l'application du cadre réglementaire fixé en 2004⁶⁴.

1.1 Les composantes du service universel

Le service universel est l'une des trois composantes du service public en matière de télécommunications, avec la fourniture de services obligatoires de communications électroniques et des missions d'intérêt général. C'est la seule composante à être financée par un fonds sectoriel.

Service public des communications électroniques		
Service universel	Services obligatoires	Missions d'intérêt général
Trois composantes : service téléphonique "fixe" (péréquation tarifaire et tarifs sociaux), annuaire et renseignement, publiphonie	RNIS, liaisons louées, service de commutation paquets, service de téléphonie avancée - transferts d'appels, signal d'appels...	Participation à la défense nationale et à la sécurité du territoire. Développement de la recherche et de la formation
Prestataire désigné : France Télécom	A la charge de l'opérateur désigné pour	Prévues au cahier des charges
Financé par un fonds sectoriel auquel contribuent tous les opérateurs	la composante de "service téléphonique"	des opérateurs

64 - L'année 2004 a été marquée par la publication, au Journal officiel du 1^{er} janvier 2004, de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, transposant la directive européenne "service universel" du 7 mars 2002. Comme dans la loi de réglementation des télécommunications de 1996, le législateur a réaffirmé toute l'importance qu'il attachait au service public des communications électroniques qui est défini à l'article L.35 du CPCE et particulièrement au service universel.

Les prestations de service universel sont assurées sur l'ensemble du territoire. Elles comportent trois composantes :

- ◆ le service téléphonique qui couvre l'installation et l'opération, pour toute personne le demandant, d'un raccordement fixe au réseau ouvert au public, et la fourniture, sur ce raccordement, d'un service téléphonique de qualité, à un tarif abordable ; il inclut également la fourniture d'une offre de réduction de la facture téléphonique à destination de certaines catégories d'abonnés ;
- ◆ l'annuaire universel et le service universel de renseignements qui couvrent la fourniture d'un service de renseignements (le 118 711) et d'un service d'annuaire électronique à un tarif abordable (www.118711.fr), ainsi que la distribution gratuite d'un annuaire imprimé à tout abonné au service de téléphonie public ;
- ◆ la publiphonie qui couvre l'installation et l'entretien de cabines téléphoniques sur le domaine public, ainsi que la fourniture, dans ces cabines, d'un service téléphonique de qualité à un tarif abordable.

Chacune de ces trois composantes comprend des mesures en faveur des utilisateurs handicapés de façon à leur garantir un accès équivalant à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs, dans la limite des technologies disponibles pouvant être mises en œuvre à un coût raisonnable.

1.2 La désignation du ou des opérateurs prestataires du service universel

Peut être chargé de fournir l'une des composantes du service universel *"tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer"*⁶⁵.

65 - Article L.35-2 du CPCE.

66 - Trois arrêtés portant désignation de l'opérateur chargé de fournir le service universel (un par composante) ont été pris par le ministre chargé des communications électroniques en date du 3 mars 2005.

67 - Publié au JO du 25 janvier 2007.

68 - Ces indicateurs comprennent ceux de la directive européenne "service universel".

69 - Ils mettent ces informations régulièrement à jour dans toutes leurs agences commerciales et tous leurs points de contact avec les clients, ainsi que par un moyen électronique accessible en temps réel à un tarif raisonnable et assurent aux utilisateurs handicapés un accès à ces informations adapté à leur handicap.

70 - Ils sont tenus d'informer six mois à l'avance pour les conditions et les délais de résiliation ou de modification, dix-huit mois à l'avance dans le cas de modifications techniques entraînant des remplacements ou des adaptations significatives des installations connectées au réseau et huit jours à l'avance pour les nouvelles offres relevant du service universel et les modifications des offres existantes autres que tarifaires.

La désignation de l'opérateur ou des opérateurs en charge du service universel est faite par le ministre en charge des communications électroniques, par appel à candidatures (un par composante) portant sur les conditions techniques et tarifaires ainsi que, le cas échéant, le coût net de fourniture de ces prestations.

Cette procédure permet de mettre en concurrence chacune des prestations de service universel. Elle limite également le coût du service universel puisque les coûts nets pris en compte pour l'évaluation du coût du service universel ne pourront être supérieurs aux engagements pris dans le cadre des réponses à l'appel à candidatures.

Suite à l'appel à candidatures du 12 novembre 2004, France Télécom a été désigné⁶⁶ par le ministre en mars 2005 comme le prestataire chargé du service universel pour chacune des trois composantes : jusqu'en mars 2009 (durée de quatre ans) pour le service téléphonique et pour la publiphonie ; jusqu'en mars 2007 (durée de deux ans) pour la troisième composante (annuaire universel et service universel de renseignements).

Après un nouvel appel à candidatures⁶⁷, France Télécom a été désigné par arrêté du ministre comme le prestataire responsable de la composante d'annuaire universel et de service universel de renseignements le 29 mars 2007, pour une durée de deux ans.

1.3 Les obligations du ou des opérateurs en charge du service universel

Le ou les opérateurs chargés de fournir une ou plusieurs de ces composantes doivent :

- ◆ se conformer aux obligations de qualité de service et publier les valeurs des indicateurs⁶⁸ de qualité de service fixés par leur cahier des charges ;
- ◆ établir un catalogue des tarifs pour le service universel et les services obligatoires ;
- ◆ communiquer leurs tarifs au ministre et à l'ARCEP au moins huit jours avant leur application ;
- ◆ informer⁶⁹ les utilisateurs de leur offre de service universel, des tarifs correspondants et de leurs éventuelles modifications, suspensions ou suppressions ;
- ◆ ne modifier les conditions matérielles d'utilisation d'une des prestations de service universel qu'après information des utilisateurs⁷⁰ ;
- ◆ séparer, au titre de l'offre et de la facturation, ainsi que dans le contrat conclu avec l'utilisateur, ce qui relève, d'une part, du service universel et, d'autre part, des autres services.

Les tarifs des offres associées à la fourniture de l'une des composantes du service universel sont fixés par l'opérateur qui en a la charge, dans le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'orientation vers les coûts.

Ces tarifs ne dépendent pas de la nature de l'usage que les utilisateurs font des services, dès lors que les conditions dans lesquelles les services sont fournis ne sont pas affectées. Ils sont notamment établis de manière à éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur.

Certains tarifs des prestations de service universel sont contrôlés par l'ARCEP qui homologue les changements proposés par les prestataires ou fixe un encadrement tarifaire pluriannuel⁷¹.

71 - Voir *infra*.

1.4 Les tarifs sociaux et le pay or play

Le service universel *“est fourni [par son ou ses prestataires désignés] dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap”*⁷².

72 - Article L.35-1 du CPCE.

Avant le 1er novembre de chaque année, le ministre fixe par arrêté le montant mensuel de la réduction sociale tarifaire pour l'année suivante, après avis de l'ARCEP. Ces tarifs sociaux doivent se traduire par une réduction de la facture téléphonique des clients éligibles⁷³.

73 - Article R.20-34 I du CPCE.

1.4.1 Qui peut bénéficier d'une réduction tarifaire ?

Est client éligible toute personne qui perçoit le revenu minimum d'insertion, l'allocation de solidarité spécifique ou l'allocation aux adultes handicapés. elle reçoit ainsi directement de l'organisme social dont elle dépend (Caisse nationale d'allocations familiales [CNAF], Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce [UNEDIC] ou la Caisse centrale de mutualité sociale agricole [CCMSA]) une attestation à compléter pour obtenir, auprès de certains opérateurs, une réduction de sa facture. Si l'attestation n'est pas reçue directement, le client doit s'adresser à son organisme de rattachement pour l'obtenir. La réduction sociale tarifaire est effective dans un délai d'un ou deux mois à compter de l'envoi de l'attestation complétée par le bénéficiaire.

74 - Selon l'interprétation stricte faite par la Direction générale des entreprises.

La réduction et la compensation associée sont majorées de 4 € HT (5 € TTC) supplémentaires par mois⁷⁴ pour certains clients éligibles.

75 - Article L.35-3 du CPCE.

1.4.2 Qui peut proposer des tarifs sociaux ?

Le prestataire du service universel doit faire une offre de réduction tarifaire⁷⁵. Mais d'autres opérateurs ont également la possibilité de proposer à leurs clients des tarifs sociaux pour leur offre d'accès au service téléphonie⁷⁶ : l'opérateur doit alors, à son initiative, en faire la demande au ministre⁷⁷. Suite à l'autorisation du ministre, il peut obtenir une compensation, par le fonds de service universel, des frais engagés au titre de la réduction sociale tarifaire, jusqu'à un seuil limite⁷⁸.

76 - Sous réserve que ce service soit similaire à celui défini dans la première composante du service universel et ainsi qualifiable de “prestation de service universel”.

En 2007, l'Autorité n'a reçu aucune demande de la part d'opérateurs autres que le prestataire du service universel pour offrir un mécanisme de réduction sociale tarifaire.

77 - Article R.20-34 du CPCE.

L'opérateur Erenis, qui avait proposé une telle offre en 2006⁷⁹, a finalement renoncé à la mettre en œuvre en mai 2007, suite à son rachat par Neuf Cegetel.

78 - La hauteur du maximum de la réduction sociale tarifaire est fixée annuellement par le ministre.

A ce jour, France Télécom est donc le seul opérateur à offrir une réduction sociale tarifaire. En effet, en tant que prestataire désigné par le ministre de la première composante du service universel, le téléphone, l'opérateur historique a l'obligation d'offrir une réduction sociale tarifaire.

79 - Entérinée par arrêté du ministre le 18 octobre 2006.

80 - Une majoration de réduction est consentie à cette catégorie de bénéficiaires.

France Télécom s'est engagé à offrir un tarif social d'abonnement stable de 6,49€ TTC par mois (contre 16 € TTC par mois pour un abonnement "standard", depuis le 4 juillet 2007). Le tarif social d'abonnement est même ramené à 1,71 € TTC par mois pour certains invalides de guerre⁸⁰.

Pour 2007, les réductions consenties par France Télécom sont ainsi compensées par le fonds de service universel à hauteur de 5,04 € TTC par mois (9,82 € TTC par mois pour certains invalides de guerre), France Télécom prenant à sa charge le reste de la réduction.

En mars 2009, le cahier des charges qui s'applique actuellement au prestataire de service universel expire et un nouvel appel à candidatures sera lancé pour désigner le ou les nouveaux prestataires de service universel pour le service téléphonique pour une durée de quatre ans.

L'évolution du tarif social pour l'abonnement de France Télécom depuis 2000

	Jusqu'au 14 octobre 2000	Du 14 octobre 2000 au 20 juillet 2002	Du 20 juillet 2002 au 3 mars 2005	A partir du 3 mars 2005	A partir du 4 juillet 2006	A partir du 4 juillet 2007
Montant de l'abonnement "standard" (en TTC/mois)	11,79	12,55	13,00	13,99	15,00	16,00
Montant de l'abonnement social pour les bénéficiaires (en T TTC/mois)	6,76	6,76	7,00	6,49	6,49	6,49
Ecart (en T TTC/mois)	5,04	5,79	6,00	7,50	8,51	9,51
Compensation versée à France Télécom par le fonds de service universel (réduction sociale tarifaire, en T TTC/mois)	5,04*	5,04*	5,04*	5,04*	5,04*	5,04*
Part de l'abonnement pris en charge par FranceTélécom (en T TTC/mois)	0,00	0,75	0,97	2,46	3,74	4,47

* Soit 4,21 € HT.

1.5 Le financement du service universel

1.5.1 Les contributeurs au fonds de service universel

81 - Article L.35-3 du CPCE.

82 - Wanadoo, Club Internet, etc.

83 - Transpac, etc.

84 - En particulier les services 118.

85 - Debitel, NRJ Mobile, etc.

86 - Wengo, etc.

87 - Art.L.35-3-II du CPCE.

Aux termes de la loi, ce sont les opérateurs qui financent le coût net du service universel⁸¹. Outre les opérateurs fixes et mobiles, contribuent donc au fonds de service universel les fournisseurs d'accès Internet⁸², les fournisseurs de transport de données⁸³, les fournisseurs de services de renseignements⁸⁴, les fournisseurs de cartes téléphoniques, les MVNO⁸⁵, les fournisseurs de services de VoIP⁸⁶, les fournisseurs de services d'accès à des réseaux virtuels internes ou VPN, les fournisseurs d'agrégation de SMS et les collectivités locales, lorsqu'elles exercent une activité d'opérateur de télécommunications.

1.5.2 Une contribution au prorata du chiffre d'affaires

La contribution des opérateurs au financement du service universel est calculée pour chaque opérateur "au prorata de son chiffre d'affaires réalisé au titre des services de communications électroniques", sauf exception⁸⁷. Sont

exonérés de cette contribution les opérateurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions d'€⁸⁸. La gestion comptable et financière du fonds de service universel est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

88 - Art.R.20-39 2° du CPCE.

1.5.3 Les services de communications électroniques concernés

Le tableau précise les services pris en compte dans le périmètre du chiffre d'affaires pertinent servant d'assiette à la contribution au financement du service universel.

Services de communications électroniques

Services de communications électroniques	Inclusion dans le périmètre
Services de téléphonie fixe	
- Depuis lignes	Oui
- Depuis publiphones	Oui
- Depuis cartes	Oui
Services mobiles	
- Téléphonie mobile terrestre (services d'accès et communications au départ)	Non
- Roaming in	Oui
- Roaming out	Oui
- Communications depuis mobiles	Oui
Autres services mobiles satellitaires	
- Services de mobiles satellitaires	Oui
- Services de radiomessagerie	Oui
- Réseaux mobiles professionnels	Oui
Internet (y compris sans fil)	
- Bas débit	Oui
- Haut débit	Oui
- Autres services liés à la fourniture d'accès à Internet (publicité, commerce électronique, hébergement de sites hors accès à Internet, firewall, antivirus)	Non
Services avancés (téléphonie fixe et mobile)	
- Services de libre appel	Oui
- Numéros à coûts partagés	Oui
- Numéros à revenus partagés (quel que soit le titulaire du numéro)	Oui
- Services d'acheminement spécial	Non
Liaisons louées et autres services de capacité et transport de données (réseau fixe et mobile)	
- Liaisons analogiques et numériques quel que soit le débit	Oui
- Autres services de capacités (interconnexion des réseaux locaux...)	Oui
- Transport de données	Oui
Services de renseignements et recettes accessoires (téléphonie fixe et mobile)	
- Services de renseignements téléphoniques	Oui
- Consultations de l'annuaire électronique	Oui
Recettes accessoires	
- Ventes d'annuaires papier, CD-ROM...	Non
- Publicité : autres recettes	Non
- Cession de fichiers	Non
Vente, location et maintenance de terminaux	Non
Autres services liés aux services de communications électroniques (applications informatiques et services d'hébergement)	Non
Interconnexion et accès pour la téléphonie fixe et mobile, y compris le trafic international entrant	Non

La répartition des contributions par type d'opérateurs

Contributions (en % du coût du SU)	2002 ⁸⁹	2003	2004	2005	2006
Fixe ⁹⁰	51%	48,4 %	49,3 %	45,2 %	49 %
Mobile	39%	41,8%	43,6%	47,5 %	48,8%
Internet	2 %	0,8%	1,4 %	1,5 %	1,4 %
Câblo-opérateur	0 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %
FAI ⁹¹	4 %	4,0%	1,1 %	1,0 %	0,4 %
Transport de données ⁹²	4 %	4,8%	4,5%	4,5%	–

89 - Répartition prenant en compte la loi du 31 décembre 2003.

90 - Y compris Wanadoo depuis son intégration dans France Télécom en 2004.

91 - Hors Wanadoo depuis son intégration dans France Télécom en 2004.

92 - Hors Transpac désormais intégrée dans le fixe de France Télécom à compter de 2006.

93 - Article L.36-7 du CPCE.

94 - En tenant compte des dispositions réglementaires fixées par le décret n°2004-1222 du 17 novembre 2004, notamment pour l'abattement de 5 M€.

95 - L'Autorité a mené la consultation publique sur le projet de notice de déclaration du chiffre d'affaires pertinent pour l'évaluation des contributions au service universel de l'exercice 2006 du 16 mars au 6 avril 2007. La décision l'ARCEP n°07-0376 du 26 avril 2007 a adopté la notice de déclaration définitive.

96 - L'ARCEP a publié dans sa décision n°2007-0003 du 23 janvier 2007 les attestations de conformité des coûts entrants dans les comptes d'exploitation par produit du coût net du service universel et des comptes individualisés de France Télécom, établis par France Télécom dans le cadre de ses obligations réglementaires.

2. Le rôle de l'Autorité

L'Autorité détermine les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de ce financement⁹³.

2.1 L'évaluation du coût du service universel

En 2008, l'ARCEP a procédé à l'évaluation du coût net de l'année 2006 ; elle avait procédé en 2007 à celle du coût net de l'année 2005.

L'évaluation annuelle des coûts nets prend en compte les coûts, mais aussi les revenus et les avantages immatériels que les opérateurs prestataires de chacune des composantes du service universel retirent de ces obligations.

Pour chaque exercice, les règles pour le calcul du coût définitif du service universel sont adoptées par l'ARCEP, suite à consultation publique, et publiées préalablement à l'évaluation.

En 2007, l'Autorité a adopté⁹⁴ la notice définitive pour l'exercice 2006⁹⁵ en apportant des précisions sur les offres groupées englobant des prestations à déclarer et d'autres à ne pas déclarer, notamment dans le cas des offres *triple play* incluant des services audiovisuels.

Une comptabilité encadrée chaque année

L'Autorité demande aux prestataires des différentes composantes les informations nécessaires aux évaluations du coût des composantes de service universel. La part de comptabilité de ces prestataires utilisée pour le calcul du coût net des obligations de service universel est auditée par un organisme indépendant désigné par l'ARCEP. Cet audit porte sur les données de coûts et de recettes des services pris en compte pour l'évaluation du coût des obligations de service universel, ainsi que sur les méthodes de collecte des données relatives aux caractéristiques du réseau et aux trafics, issues du système d'information du prestataire. Il conduit à la rédaction d'une attestation de conformité par le cabinet de consultants qui a mené l'audit, attestation que l'ARCEP publie, en annexe de sa décision⁹⁶, au même titre que l'attestation des coûts entrants dans les comptes individualisés de France Télécom.

2.1.1 La péréquation géographique

Le coût net de la composante géographique est égal à la somme des coûts nets pertinents dans les zones non rentables qui ne seraient pas desservies par un opérateur agissant dans les conditions du marché⁹⁷.

97 - Cf. art. R20-33 du CPCE.

Pour 2006, l'Autorité a fait le choix d'un découpage en zones de répartition locale représentant l'économie du réseau de France Télécom : 35 classes de zones de répartition locales sont caractérisées par leur densité démographique.

Le modèle reflète le comportement d'un opérateur qui développe le réseau à partir des zones les plus rentables, supposées être celles où la densité démographique est la plus forte. Pour chaque classe de zones locales, un coût net apparaît dès lors que le coût supplémentaire encouru par l'opérateur pour desservir cette catégorie de zones locales est supérieur aux recettes directes et indirectes retirées par la desserte de cette classe de zones locales.

En 2006, la péréquation géographique a baissé par rapport à 2005 du fait de la hausse de l'abonnement associée à une diminution des charges constatées par France Télécom sur le périmètre des coûts comptabilisés dans le calcul du coût net du service universel.

2.1.2 Les tarifs sociaux⁹⁸

Le dispositif des tarifs sociaux se limite à la réduction sociale tarifaire (à valoir sur le montant de l'abonnement téléphonique).

98 - Conformément à l'article R. 20-34 du CPCE.

Le coût net des tarifs sociaux est égal à la part compensée⁹⁹ de la réduction consentie par l'opérateur aux personnes en difficulté (en raison notamment de leur niveau de revenus), majorée des frais de gestion des organismes sociaux et de ceux liés à la société prestataire de la réduction sociale tarifaire.

99 - Dont le montant maximal est fixé par un arrêté du ministre et est constant à 4,21 € HT par mois et par abonné depuis 2000.

Début 2008, l'Autorité a souligné dans un avis¹⁰⁰ l'importance de garantir la stabilité du montant de l'abonnement social par le biais de la compensation du fonds de service universel pour les bénéficiaires de la réduction sociale tarifaire.

100 - Avis de l'ARCEP n°08-0192 du 26 février 2008.

2.1.3 Le service de renseignements et les annuaires¹⁰¹

Le coût net de la fourniture de services de renseignements et d'annuaires présenté par France Télécom affiche un déficit.

Pour l'année 2006, le déficit était supérieur à celui constaté en 2005 du fait de :

- ◆ la cession de "Pages Jaunes" par France Télécom au fonds d'investissement Kohlberg Kravis Roberts (KKR) pour un montant de 3,3 milliards d'€ le 24 juillet 2006, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006, qui a fait disparaître du coût net la sous-composante bénéficiaire liée aux annuaires papier ;
- ◆ la disparition du 12, remplacé par le 118 711 et coexistant avec d'autres services de renseignements fournis par France Télécom, dont le 118 712.

Dans la mesure où France Télécom, dans sa réponse à l'appel à candidatures pour la composante "annuaires et services de renseignements" sur la période 2005-2007, a estimé que le coût net annuel du service universel d'annuaires (bénéficiaire) et celui des renseignements (déficiaire) se compensaient entre eux, l'ARCEP a considéré, après prise en compte des recettes complémentaires, que le coût net de la composante "annuaires et services de renseignements" était nul¹⁰².

101 - Conformément à l'article R. 20-36 du CPCE.

102 - Conformément à ses engagements dans sa réponse à l'appel à candidatures pour la sélection du prestataire de la composante correspondante du service universel.

103 - Conformément à l'article R. 20-35 du CPCE.

104 - Selon l'article R20-30-3 : "L'opérateur chargé [...] de fournir la composante [cabines téléphoniques] du service universel [...] met à disposition du public sur le domaine public des [...] publiphones [...]. Cet opérateur met à disposition du public au moins un publiphone dans chaque commune. Dans les communes dont la population dépasse 1 000 habitants, cet opérateur implante au moins un second publiphone."

105 - Conformément à l'article R. 20-37-1 du CPCE.

106 - Communication de la Commission européenne du 27 novembre 1996.

2.1.4 Les cabines téléphoniques¹⁰³

Le coût net de la fourniture des cabines téléphoniques correspond au déficit constaté dans les communes où France Télécom respecte exactement le nombre de cabines à installer¹⁰⁴.

Le coût net définitif de cette composante pour l'année 2006 est en légère hausse par rapport à 2005. La baisse du trafic entre 2005 et 2006 s'est traduite par une augmentation du nombre de cabines déficitaires.

2.1.5 Les avantages immatériels¹⁰⁵

Dans son évaluation des avantages immatériels dont bénéficient les opérateurs prestataires du service universel, l'ARCEP intègre les avantages liés à l'image de marque, à l'ubiquité, au cycle de vie et à l'accès aux données¹⁰⁶.

L'image de marque

L'opérateur qui offre le téléphone à toutes les personnes qui en font la demande, même dans les zones les moins denses, améliore de fait son image de marque auprès du public. L'évaluation de cet avantage est liée à un surprix que l'abonné est prêt à payer, lequel a été évalué par étude statistique.

Dans le cadre du calcul du coût net du service universel pour l'année 2006, l'Autorité a conservé la méthodologie développée en 1999, qui se fonde sur les résultats d'un sondage mené par un institut fin 2000 et réactualisé en 2006. La baisse de l'avantage associé à l'image de marque constatée entre 2005 et 2006 est corrélée à la diminution du chiffre d'affaires résidentiel de téléphonie fixe analogique de France Télécom.

L'ubiquité

L'ubiquité correspond au bénéfice technique et commercial résultant de l'étendue du réseau, par rapport à un opérateur agissant dans les conditions du marché, pour le raccordement de nouveaux abonnés. Le fait pour l'opérateur de service universel de posséder une "couverture universelle dans la zone d'exploitation ubiquitaire" lui procure des coûts comparativement plus faibles que ceux de la concurrence pour étendre le réseau à de nouveaux clients.

Le cycle de vie

Le cycle de vie est le bénéfice lié à l'amélioration dans le temps des capacités économiques d'abonnés bénéficiant du service universel. Certains abonnés, "non rentables" à la date de leur raccordement au service téléphonique, peuvent devenir "rentables" plus tard (sous l'influence par exemple de l'âge croissant des enfants d'un foyer), créant ainsi de nouveaux revenus pour l'opérateur.

L'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone

Il s'agit du bénéfice tiré de l'exploitation des données relatives aux abonnés, pour la connaissance du marché. Un opérateur de service universel, du fait de sa prestation, bénéficie d'informations de marché (en termes d'usages) qu'il peut utiliser pour ses besoins marketing ou ses besoins d'aménagement de réseau.

2.1.6 La notion de charge excessive

107 - Cf. art. L.35-3 (III) du CPCE.

L'existence d'un coût net n'ouvre droit à un financement que dans la mesure où la charge est excessive pour l'opérateur¹⁰⁷.

L'Autorité a considéré, au regard du montant définitif constaté pour 2006, que tel était le cas et qu'il y avait donc lieu de mettre en œuvre le mécanisme de compensation¹⁰⁸.

2.2 L'évaluation du coût net du service universel pour 2006

En 2007, l'Autorité a mis en consultation le projet des règles employées pour l'évaluation du coût du service universel de l'année 2006¹⁰⁹. Ces nouvelles règles tenaient compte des dispositions réglementaires fixées par décret¹¹⁰

A la suite de ces consultations publiques, l'ARCEP a fixé à 10 %¹¹¹ la valeur définitive du taux de rémunération du capital utilisée pour l'évaluation définitive du coût du service universel 2006. Elle a publié les règles employées pour l'évaluation du coût du service universel¹¹², préalablement à sa décision¹¹³ évaluant le coût net du service universel pour l'année 2005.

Sur ces bases, l'ARCEP a évalué, après déduction des avantages immatériels, le coût net des obligations de service universel à 29,6 millions d'€ pour l'année 2006. Ce montant constitue une charge excessive et donne lieu à compensation.

A titre indicatif, pour 2005, la contribution maximale d'un opérateur au service universel était de 0,09 % de son chiffre d'affaires pertinent. Pour 2006, elle était de 0,08 % de son chiffre d'affaires pertinent.

Le coût net du service universel de 2002 à 2008

en millions d'€ (a)	2003 Définitif	2004 Définitif	2005 Définitif	2006 Définitif	2007 Provisionnel ^(b)	2008 Provisionnel ^(c)
Péréquation géographique	76,885	57,465	3,225	1,368	57,465	3,225
Publiphonie	23,549	18,598	13,906	14,239	18,598	13,906
Tarifs sociaux	36,814	39,198	37,236	36,257	38,249	37,236
Annuaire et services de renseignements	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Avantages immatériels	-84,007 ^(e)	-81,978 ^(f)	-23,457 ^(g)	-22,217 ^(h)	-81,978	-23,457
Total	53,242	33,284	30,910	29,647	32,334	30,910

(a) Tous les chiffres sont arrondis au millier d'euros le plus proche.

(b) Les contributions provisionnelles des années 2006 et 2007 sont calculées sur le coût net définitif de 2004. Elles sont minorées de la prise en charge des dettes téléphoniques (0,949 M€). Les décisions relatives aux évaluations provisionnelles des années 2006 et 2007 sont respectivement les décisions de l'ARCEP n°05-0919 du 15 novembre 2005 et n°06-1103 du 14 novembre 2006.

(c) Les contributions provisionnelles de l'année 2008 sont calculées sur le coût net définitif de 2005. La décision relative aux évaluations provisionnelles de l'année 2008 est la décision de l'ARCEP n°07-0994 du 15 novembre 2007.

(d) Détail des avantages immatériels 2003 : 83,535 M€ pour l'image de marque, 0,123 M€ pour l'ubiquité, 0,000 M€ pour le cycle de vie et 0,349 M€ pour l'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone.

(e) Détail des avantages immatériels 2004 : 81,664 M€ pour l'image de marque, 0,112 M€ pour l'ubiquité, 0,000 M€ pour le cycle de vie et 0,202 M€ pour l'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone.

(f) Détail des avantages immatériels 2005 : 23,316 M€ pour l'image de marque, 0,076 M€ pour l'ubiquité, 0,000 M€ pour le cycle de vie et 0,065 M€ pour l'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone.

(g) Détail des avantages immatériels 2006 : 22,141 M€ pour l'image de marque, 0,066 M€ pour l'ubiquité, 0,000 M€ pour le cycle de vie et 0,010 M€ pour l'accès aux données relatives à l'utilisation du téléphone.

108 - Conformément à l'article L.35-3 III du CPCE.

109 - Consultation publique du 21 décembre 2007 au 1^{er} février 2008.

110 - Décret n°2004-1222 du 17 novembre 2004 modifiant les articles R.20-33 à R.20-39 du CPCE relatifs aux méthodes de calcul du coût net correspondant aux obligations de service universel. En particulier, le coût de la péréquation géographique a été limité au seul coût des zones non rentables.

111 - Décision de l'ARCEP n°07-0834 du 10 octobre 2007.

112 - Décision de l'ARCEP n°08-0181 du 19 février 2008.

113 - Décision de l'ARCEP n°08-0335 du 1^{er} avril 2008.

Le coût net constaté dans le cadre des évaluations définitives est en constante diminution, du fait principalement de la baisse du coût de la composante de péréquation géographique, liée à l'amortissement du réseau téléphonique commuté. Il convient par ailleurs de noter la baisse des avantages immatériels à compter de 2005 et notamment celle de l'avantage lié à l'image de marque. En effet, l'ARCEP a diligenté une étude statistique pour chiffrer le "surprix" qu'un abonné est prêt à payer pour les missions de service universel : il s'avère que la hausse de la concurrence sur les marchés des télécommunications a tiré le niveau de ce "surprix" vers le bas.

Le coût net provisionnel pour 2008 est égal au dernier coût net définitif constaté, en l'occurrence celui de l'année 2005.

La gestion du fonds de service universel

L'Autorité est responsable du fonds de service universel (FSU), géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Le fonds de service universel a été mis en place en 1997. C'est un fonds sectoriel abondé par les opérateurs de communications électroniques. L'Autorité a défini avec la Caisse des dépôts et consignations les modalités techniques de gestion de ce fonds. Une convention entre l'Autorité et la Caisse des dépôts et consignations a été conclue. Elle a été approuvée par le ministre le 19 décembre 1997. Elle est reconduite par tacite reconduction, sauf dénonciation dans un délai de six mois.

Les versements des contributions provisionnelles des opérateurs au fonds de service universel sont effectués au cours de l'année considérée en deux versements, d'un montant égal à la moitié du solde provisionnel, les 15 janvier et 15 septembre de chaque année. Lorsque le coût définitif est évalué, les contributions sont régularisées, au plus tard le 20 septembre de la deuxième année suivant l'année concernée.

Les frais de gestion du fonds sont, comme les contributions au coût du service universel, répartis entre les opérateurs.

3. Les évolutions réglementaires intervenues en 2007 et 2008

3.1 La réévaluation des contributions au titre du service universel pour les années 1998, 1999 et 2000

Après avis¹¹⁴ de l'ARCEP, le ministre a adopté un décret¹¹⁵, de portée rétroactive, visant à combler le vide juridique résultant des annulations prononcées le 11 avril 2005 et le 12 décembre 2005 par le Conseil d'Etat des arrêtés du 2 août 2002¹¹⁶ et du 11 juillet 2002¹¹⁷. Il a permis à l'ARCEP de déterminer à nouveau les contributions définitives exigibles auprès des opérateurs au titre des années 1998, 1999 et 2000.

Fondé sur les règles en vigueur jusqu'en 2004 concernant les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts définitifs du service universel au titre des années 1998 et 1999, ce décret a ainsi permis à l'Autorité d'adopter :

- ◆ une décision¹¹⁸ précisant les règles employées pour l'application des méthodes mentionnées par le décret du 16 avril 2007 pour les évaluations définitives du coût du service universel des années 1998 à 2000 ;

114 - Avis de l'ARCEP
n°06-1135
du 21 novembre 2006.

115 - Décret n° 2007-563
du 16 avril 2007 relatif
aux modalités d'évaluation,
de compensation
et de partage des coûts nets
définitifs du service universel
des télécommunications
pour les années
1997, 1998, 1999 et 2000,
JO du 18 avril 2007.

116 - Arrêté du 2 août 2002
fixant le taux mentionné
à l'article R.20-37
du code des postes
et télécommunications
utilisé pour l'évaluation
définitive du coût
correspondant
aux obligations de service
universel pour l'année 2000,
JO du 20 octobre 2002.

117 - Arrêté du 11 juillet
2002 constatant les valeurs
définitives du coût net du
service universel et le solde
définitif des contributions
des opérateurs pour
les années 1997,
1998 et 1999,
JO du 18 octobre 2002.

118 - Décision n° 07-0747
du 20 septembre 2007.

- ◆ une décision établissant les évaluations définitives du coût net du service universel et les contributions des opérateurs pour les années 1998 et 1999¹¹⁹ ;
- ◆ une décision établissant les évaluations définitives du coût net du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2000¹²⁰.

Les règles de calcul étant identiques à celles mises en œuvre dans les différentes mesures transitoires, les montants des contributions nettes définitives des opérateurs au fonds de service universel pour les années 1998, 1999 et 2000 n'ont pas été modifiés par rapport à ceux fixés par les décisions antérieures¹²¹.

3.2 La loi introduit plus de souplesse pour la désignation du prestataire du service universel

La loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence des consommateurs¹²² a introduit de la souplesse dans les modalités de désignation des prestataires du service universel¹²³.

Elle permet en effet de désigner plusieurs opérateurs comme prestataires d'une même composante, dans le cadre des appels à candidatures, ouvrant ainsi la prestation de service universel à des opérateurs à l'échelon géographique infranational et non plus seulement national. Concrètement, la mise en œuvre de ces dispositions se traduira par la possibilité d'attribuer à deux opérateurs distincts les prestations d'annuaire, d'une part, et de renseignements téléphoniques, d'autre part. En outre, le ministre pourra choisir de ne pas désigner d'opérateur pour fournir une composante du service universel s'il estime que l'état du marché permet de satisfaire les besoins des consommateurs.

Cette loi abonde dans le sens de la Commission qui, dans un avis motivé du 10 avril 2006, reprochait aux autorités françaises le mode de désignation de l'entreprise chargée de remplir les obligations de service universel. En effet, selon elle, en imposant que le prestataire doive s'engager à couvrir l'intégralité du territoire, la France ne permettait qu'à l'opérateur historique de candidater.

4. Les litiges en cours

En 2007, aucun recours n'a été engagé devant le Conseil d'Etat contre les décisions de l'ARCEP concernant les évaluations du coût du service universel et les contributions au titre du provisionnel de l'année 2007 ou du définitif de l'année 2005.

En revanche, Bouygues Télécom et Télé2 ont introduit deux recours devant le Conseil d'Etat contre le décret n° 2007-563 du 16 avril 2007 relatif aux modalités d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets définitifs du service universel pour les années 1997, 1998, 1999 et 2000.

Pour sa part, le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes des opérateurs concernant :

- ◆ les évaluations provisionnelles du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2005¹²⁴ déposées par Bouygues Télécom et l'Aforst ;
- ◆ les évaluations provisionnelles du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2006¹²⁵ déposées par l'Aforst ;

119 - Décision de l'ARCEP n° 07-0871 du 23 octobre 2007.

120 - Décision de l'ARCEP n° 07-0872 du 23 octobre 2007.

121 - Décision de l'ART n° 02-0329 du 23 avril 2003.

122 - Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au bénéfice des consommateurs, JO du 4 janvier 2008.

123 - Cf. art. 15 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 modifiant les articles L. 35-2 et L. 35-3 du CPCE.

124 - Décision de l'ART n° 05-0028 du 17 mars 2005.

125 - Décision de l'ARCEP n° 05-0019 du 15 novembre 2005.

- 126 - *Décision de l'ART n°04-1068 du 21 décembre 2004.*
 - ◆ les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2002¹²⁶ déposées par Bouygues Télécom et l'Aforst ;
 - ◆ les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2003¹²⁷ déposées par Bouygues Télécom et l'Aforst ;
 - ◆ les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2004¹²⁸ déposées par Bouygues Télécom et l'Aforst.
- 127 - *Décision de l'ARCEP n°05-0472 du 21 juin 2005.*
- 128 - *Décision de l'ARCEP n°05-0917 du 27 octobre 2005.*
- 129 - *Il s'agit de recours engagés par Cegetel, Dauphin, SFR, SRR, Télé2, Viatel Opérations et Viatel concernant des requêtes effectuées auprès du ministre sur la restitution de sommes versées au titre du service universel des années 1998 à 2000.*
- 130 - *Décision de l'ARCEP n°06-0725 du 25 juillet 2006.*
- 131 - *En mars 2005, France Télécom a été désignée pour 4 ans comme l'opérateur du service universel pour la fourniture du service téléphonique : le renouvellement de l'attribution du service universel aura donc lieu début 2009.*
- 132 - *Ces 3 % traduisent la répercussion aux abonnés du service universel d'une partie des gains de l'opérateur en charge de la fourniture du service universel.*

Par ailleurs, sept recours portés devant le tribunal administratif de Paris¹²⁹ ont fait l'objet d'appels de la part du ministre auprès de la Cour d'appel de Paris qui a sollicité l'Autorité sur ces saisines.

5. Le contrôle des tarifs du service universel en 2007

5.1 L'introduction d'un encadrement tarifaire pluriannuel

L'Autorité a formalisé l'engagement pris par France Télécom lors de sa candidature pour être désignée opérateur de service universel¹³⁰. France Télécom avait en effet proposé de faire bénéficier les clients du service universel de baisse régulière de leurs tarifs de communications téléphoniques. A cette occasion, l'ARCEP a choisi de substituer une mesure d'encadrement pluriannuel d'un panier de tarifs de communications (*price cap*) à la procédure de contrôle individuel préalable des tarifs du service universel. Cette modalité, prévue par les textes législatifs et réglementaires, est conforme aux propositions de France Télécom et aux préconisations que l'Autorité avait exprimées dans son avis début 2005.

Cet encadrement tarifaire s'applique, jusqu'en 2008¹³¹, aux appels de deux abonnés représentatifs, l'un situé en métropole, l'autre outre-mer, ayant choisi l'offre de service universel de France Télécom, et qui constituent deux paniers distincts : le panier métropole (comprenant les appels établis en métropole vers des postes fixes et mobiles de métropole et d'outre-mer) et le panier outre-mer (comprenant les appels établis en outre-mer vers des postes fixes et mobiles d'outre-mer et de métropole).

Le prix moyen annuel de chaque panier évoluera chaque année au plus au rythme de l'indice des prix à la consommation diminué de 3 %¹³² et diminué des baisses des charges externes d'interconnexion et d'accès (notamment les terminaisons d'appel vocal à destination des mobiles).

5.2 Pourquoi un encadrement tarifaire pluriannuel ?

L'encadrement pluriannuel garantit au client final de l'offre de service universel – en l'occurrence, l'offre de France Télécom – de bénéficier de baisses régulières de ses tarifs de communications et notamment d'une répercussion intégrale des baisses de terminaison d'appel mobile (appels fixe vers mobile) imposées par l'Autorité. Cela lui permet également de profiter d'une partie des gains de productivité de l'opérateur historique qui ne sont pas réservés aux seuls gros consommateurs.

Pour France Télécom, l'encadrement pluriannuel reposant sur la définition d'objectifs pour un panier de communications, l'opérateur dispose d'une marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle il exerce ses choix tarifaires.

5.3 Le contrôle *a priori* des prestations de service universel

L'Autorité maintient la procédure de contrôle *a priori* sur l'ensemble des prestations de service universel ne faisant pas l'objet d'un encadrement tarifaire. Ainsi, les tarifs des communications vers les numéros non géographiques fixes (de type 087B et 09AB) restent contrôlés individuellement par l'Autorité, préalablement à leur mise en œuvre. Le marché des appels vers ces numéros est en effet peu concurrentiel et les usages des consommateurs en matière d'appel vers ces numéros sont en constante évolution. De même, les appels vers les numéros spéciaux (de type 08AB, 3BPQ et 118XY) ne sont pas concernés par l'encadrement pluriannuel (et donc demeurent contrôlés individuellement), ni les appels à destination de l'international.

F. L'annuaire universel

1. Le contexte général

1.1 Le cadre législatif et réglementaire

Les principes de mise en place de l'annuaire universel (annuaires imprimés, annuaires électroniques, services de renseignements...) sont définis par la loi¹³³ : tout abonné a le droit de figurer gratuitement dans les listes constituées par les opérateurs et destinées à être *“publiées dans les annuaires ou consultables par l'intermédiaire d'un service de renseignements [...]”*.

Les modalités de leur mise en œuvre ont été précisées par un décret¹³⁴, sur lequel l'Autorité a rendu un avis¹³⁵.

Toutefois, la mise en œuvre de l'annuaire universel a nécessité de surmonter plusieurs difficultés :

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

Dans ce contexte, l'Autorité a estimé qu'il était nécessaire d'apporter des clarifications et des précisions afin de faciliter la mise à disposition auprès du public d'un annuaire universel ou de services universels de renseignements téléphoniques de qualité. C'est pourquoi elle a publié en 2006, à l'issue d'un travail de concertation avec les différents acteurs concernés, une décision¹³⁶ qui rappelle notamment l'importance de :

- ◆ la protection des droits et des données personnelles des abonnés et utilisateurs ;
- ◆ la pertinence et cohérence du contenu des annuaires ;

133 - Cf. article L.34 du CPCE.

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

135 - Avis de l'ART n° 04-1039 du 7 décembre 2004.

136 - Décision de l'ARCEP n° 06-0639 du 30 novembre 2006, homologuée par le ministre le 9 mars 2007 et publiée au JO du 24 mars 2007.

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

138 - Cf. art. L.34 du CPCE.

139 - L'opérateur a l'obligation de proposer l'usage de ces différentes restrictions à l'abonné ou à l'utilisateur et de faire connaître l'ensemble des demandes de restrictions qui ont pu être réalisées à l'ensemble des éditeurs ayant accès à sa liste d'abonnés et d'utilisateurs.

Les éditeurs ont alors l'obligation de prendre en compte ces restrictions de parution. En s'adressant à son opérateur, l'abonné ou l'utilisateur a ainsi la garantie que ces choix de restrictions seront connus de tous les éditeurs.

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

141 - Cf. art. R.10 du CPCE.

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

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

144 - Cf. art. R.10-3 du CPCE.

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

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

- ◆ l'efficacité du processus de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs entre opérateurs et éditeurs.

1.2 Les droits des abonnés

Tout abonné, personne physique ou morale, à un service de téléphonie fixe ou mobile¹³⁷ a le droit de figurer gratuitement dans la liste d'annuaire constituée par son opérateur¹³⁸ au titre de l'annuaire universel. Il peut également refuser de paraître dans cette liste.

Dès le jour de souscription de l'abonnement, les données minimales indispensables à l'opérateur pour inscrire un abonné (ou utilisateur du service) dans les listes d'annuaire universel sont : nom, prénom, adresse et numéro de téléphone. Néanmoins, l'abonné peut demander que soient précisées des données complémentaires facultatives (adresse électronique, profession...) et imposer¹³⁹ un certain nombre de restrictions en matière de publication de ses coordonnées et informations à caractère personnel¹⁴⁰. L'abonné peut faire valoir ce droit à tout moment¹⁴¹.

Il peut ainsi demander à son opérateur que :

- ◆ seule sa commune (et le code postal) soit publiée et non l'adresse complète¹⁴² ;
- ◆ seule l'initiale de son prénom soit publiée¹⁴³ ;
- ◆ ses données personnelles ne soient pas utilisées à des fins de prospection commerciale ;
- ◆ ses données personnelles ne soient pas utilisées à des fins de recherche inversée à partir de son numéro.

L'abonné a également la possibilité de demander à son opérateur l'insertion dans les listes de données relatives aux autres utilisateurs de la ligne, sous réserve du consentement de ces derniers¹⁴⁴.

Les droits de tous les abonnés sont identiques. En revanche, le régime d'inscription des abonnés à la téléphonie mobile se distingue de celui qui s'applique aux abonnés à la téléphonie fixe. En effet, les opérateurs de téléphonie mobile doivent nécessairement obtenir le consentement préalable de leurs abonnés pour les inscrire sur leur liste d'annuaire tandis que l'inscription des abonnés à la téléphonie fixe se fait automatiquement, sauf si l'abonné fait part explicitement de son opposition à voir paraître ses données à caractère personnel dans l'annuaire¹⁴⁵.

1.3 Les obligations des opérateurs

Les opérateurs sont tenus d'informer leurs abonnés de leurs droits en matière d'inscription à l'annuaire universel (notamment de leur droit à une parution restreinte) et de recueillir leurs choix en matière de parution. Ce devoir d'information est essentiel dans le cas des opérateurs de téléphonie mobile, puisque le consentement explicite de l'abonné est requis pour figurer dans la liste d'annuaire. La qualité du dispositif d'information apparaît dans ce cas comme un facteur critique de la réelle possibilité donnée aux abonnés d'exercer leurs droits¹⁴⁶.

Les opérateurs sont tenus de prendre les précautions nécessaires afin d'assurer un contrôle de l'exactitude¹⁴⁷ des données contenues dans les listes d'annuaire et de leur mise à jour. La qualité du dispositif mis en œuvre apparaît, là aussi, comme un facteur critique de la qualité globale des services d'annuaire mis à la disposition des consommateurs et de la protection des consommateurs.

De leur côté, les éditeurs d'annuaires ou les fournisseurs de services de renseignements utilisant les listes d'annuaire transmises par les opérateurs ont l'obligation de respecter les choix exprimés par les abonnés et utilisateurs et de traiter de manière homogène et non discriminante l'ensemble des données contenues dans ces listes. Si des possibilités d'inscriptions privilégiées sont offertes aux abonnés (inscriptions sous un format particulier, insertions publicitaires, etc.), elles doivent l'être dans des conditions identiques pour tous les abonnés.

1.4 L'accès aux données de l'annuaire universel

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

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

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

Les différents produits d'annuaire universel doivent être édités et publiés de manière non discriminante et les abonnés doivent y figurer de manière homogène. En particulier, les données de chaque utilisateur doivent être éditées selon le même format et suivant des ordres de tri neutres (par exemple suivant une liste alphabétique) dans les annuaires imprimés ou en ligne. De même, les informations fournies par les services de renseignements doivent être de même nature et ne pas privilégier certains abonnés. Ainsi, la consultation d'un annuaire ne doit pas, en particulier, permettre de déterminer le (ou les) opérateur(s) d'un abonné, et le même niveau d'information doit être fourni sur tous les abonnés (sauf avis contraire de l'abonné).

Ces produits d'annuaires universels mis à la disposition des consommateurs résultent de la compilation des listes d'abonnés et d'utilisateurs de l'ensemble des opérateurs de services téléphoniques, fixe et mobile. Chacun des éditeurs d'annuaires universels ou fournisseurs de services universels de renseignements téléphoniques acquièrent les listes d'annuaires auprès de chacun des opérateurs via des contrats bilatéraux. Il n'existe pas de base centralisée.

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

2. Les actions menées par l'Autorité

2.1 Le rappel des mesures mises en place par l'ARCEP

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

Ces concertations ont abouti à la publication par l'Autorité :

- ◆ de lignes directrices, en décembre 2004 ;
- ◆ d'une décision précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements, en novembre 2006¹⁴⁸.

148 - Décision de l'ARCEP
n°06-0639
du 30 novembre 2006.

Par ailleurs, l'Autorité rappelle régulièrement aux opérateurs leur obligation de constituer des listes d'annuaires afin de pouvoir répondre aux demandes des éditeurs d'annuaires universels et des fournisseurs de services universels de renseignements. Elle publie à cet effet, chaque mois depuis janvier 2006, un tableau de bord qui rend compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'annuaire universel par les opérateurs¹⁴⁹.

149 - Disponible sur le site
Internet de l'ARCEP :
www.arcep.fr.

L'Autorité insiste également auprès des opérateurs, et notamment ceux de service de téléphonie mobile, sur l'importance d'informer leurs abonnés sur leurs droits et les conditions d'inscription à l'annuaire universel, et de collecter leurs choix de paraître ou non dans l'annuaire universel.

2.2 Des actions renforcées

Début 2007, l'Autorité a constaté que des opérateurs présentaient des lacunes (retards, informations incomplètes, faible proportion d'abonnés inscrits) dans la mise en place des listes d'annuaire universel.

Elle a alors engagé plusieurs actions pour y remédier :

- ◆ la mise en application de la décision du 30 novembre 2006, homologuée par le ministre, en mars 2007¹⁵⁰, dont les dispositions apportent les éléments de clarification et de sécurité juridique nécessaires pour améliorer la qualité, la complétude et la fiabilité des services et produits d'annuaires universels au bénéfice des consommateurs ;
- ◆ le lancement de procédures susceptibles de conduire à sanctionner les opérateurs qui ne respecteraient pas leurs obligations de mise à disposition de leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs aux éditeurs d'annuaire universel et aux fournisseurs de service universel de renseignements. Depuis décembre 2005, plusieurs procédures de sanction ont déjà été ouvertes. La plupart se sont conclues par des mises en demeure. Début 2008, seules trois procédures étaient encore ouvertes ;

150 - Décision de l'ARCEP
n°06-0639
du 30 novembre 2006,
JO du 24 mars 2007.

- ◆ l'extension du tableau de bord aux MVNO et aux opérateurs des départements et collectivités d'outre-mer. Depuis début 2008, une quarantaine d'opérateurs de service de téléphonie fixe et mobile informent désormais l'Autorité sur le nombre de leurs abonnés inscrits dans les listes d'annuaires universels, et l'état des cessions, effectives et en cours de négociation, de ces listes avec les éditeurs d'annuaires universels et fournisseurs de services universels de renseignements ;
- ◆ la mise en œuvre d'enquêtes administratives¹⁵¹.

151 - Voir *infra*.

2.3 Des enquêtes administratives à l'encontre des principaux opérateurs mobiles

L'Autorité a constaté que l'évolution du taux d'abonnés à un service de téléphonie mobile inscrits sur les listes d'annuaire universel restait faible, avec un niveau inférieur à 3 %.

En novembre 2007, l'Autorité a donc décidé de lancer des enquêtes administratives à l'encontre des principaux opérateurs mobiles. Plusieurs agents de l'Autorité se sont ainsi rendus dans près d'une quarantaine de boutiques sur l'ensemble du territoire métropolitain afin de vérifier que les opérateurs respectaient effectivement leurs obligations, notamment en termes d'information de leurs nouveaux abonnés.

A l'issue de ces enquêtes, l'Autorité a relevé des manquements et des approximations préjudiciables à l'information complète des nouveaux abonnés. Les opérateurs concernés ont alors été invités à réfléchir aux solutions à mettre en place pour améliorer la situation.

Après concertations avec l'Autorité, ces opérateurs ont prévu de :

- ◆ généraliser et étendre à l'ensemble des outils informatiques l'enregistrement des choix de parution ou de non-parution des nouveaux abonnés et clients au moment de la souscription d'abonnement ou d'achat de formules prépayées ;
- ◆ réévaluer et réorganiser la place de l'annuaire universel dans les cursus de formation internes ;
- ◆ mettre en exergue l'importance de la qualité des informations apportées aux abonnés et clients sur les droits relatifs à l'inscription à l'annuaire universel et à ses restrictions.

D'une manière générale, l'Autorité reste et continuera à rester vigilante pour s'assurer que les opérateurs des services téléphoniques fixes et mobiles rempliront effectivement leurs obligations au bénéfice des consommateurs.

Une décision de l'ARCEP contestée par l'Aforst

En mai 2007, l'Association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunications (Aforst) a déposé un recours contre la décision de l'Autorité du 30 novembre 2006 auprès du Conseil d'Etat.

L'association réfute à l'Autorité toute compétence réglementaire pour préciser et clarifier le contenu des listes d'annuaires universels cédées par les opérateurs aux éditeurs d'annuaires universels et fournisseurs de services universels de renseignements, ainsi que pour définir un modèle de tarification.

Selon elle, l'Autorité n'aurait notamment pas le droit d'étendre les champs constitutifs des fichiers des listes d'annuaire universel, quand bien même ces champs permettent aux abonnés de pouvoir enregistrer des informations personnelles.

Quant au modèle de tarification présentée, l'Aforst regrette que l'Autorité cherche à imposer et dicter une tarification, alors que ce modèle de référence ne rappelle que des principes et définitions des coûts à prendre en compte, afin de faciliter la conclusion d'accords et la signature de contrats entre opérateurs et bénéficiaires de la mise à disposition des listes d'inscrits à l'annuaire universel.

G. Les services à valeur ajoutée et les 118

1. Le marché des services à valeur ajoutée

1.1 Une chaîne de valeur complexe et spécifique

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

Ils constituent un segment important du marché des communications électroniques : les SVA représentaient environ 2,4 milliards d'€ de revenus en 2007¹⁵².

152 - Source ARCEP, cf. partie 4, chapitre 2, B.

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

Les différents acteurs de la chaîne de valeur



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

part de la rémunération.

1.2 Des dysfonctionnements constatés

L'analyse du fonctionnement de la chaîne de valeur des SVA menée par l'Autorité en 2006 a montré que la multiplication des opérateurs de boucle locale fixe et mobile et des fournisseurs de services et éditeurs de contenus a conduit à une complexification des relations entre les différents acteurs (multiplicité des rôles, des modèles de tarification et modes de contractualisation variés). Par ailleurs, la régulation "asymétrique" imposée à l'opérateur historique a montré ses limites¹⁵³.

153 - Voir *infra*.

A l'issue de la consultation publique lancée fin 2006 dans le cadre de son analyse, plusieurs dysfonctionnements observés par l'Autorité ont été confirmés :

- ◆ une insatisfaction croissante des consommateurs en particulier en termes de compréhension du fonctionnement du marché, de lisibilité tarifaire et de contrôle déontologique des contenus accessibles par des numéros SVA et de l'usage de ces services (variété de numérotation, diversité des services associés) ;
- ◆ l'absence d'obligation explicite d'acheminer les appels vers tous les numéros SVA ;
- ◆ des problèmes de facturation et de recouvrement entre les acteurs du marché. En effet, certains éditeurs de contenus rencontrent des difficultés 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.

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

2. Les mesures prises par l'Autorité

Pour corriger les dysfonctionnements révélés par son analyse, l'Autorité a mis en œuvre deux actions majeures en 2007 :

154 - Voir *infra*.

- ◆ la mise en place d'une régulation "symétrique"¹⁵⁴ permettant de clarifier le cadre juridique applicable à l'ensemble des opérateurs pour l'accessibilité de bout en bout des SVA et les relations interopérateurs ;
- ◆ l'adaptation de la régulation "asymétrique"¹⁵⁵ appliquée à France Télécom.

155 - Voir *infra*.

Une troisième étape vise à mener, en 2008, des actions de concertation et de corégulation afin d'améliorer la transparence et la lisibilité tarifaires, conditions nécessaires au rétablissement de la confiance des consommateurs dans l'utilisation des SVA.

Par ailleurs, l'Autorité insiste sur l'importance de réinstaurer un **contrôle déontologique des contenus des SVA**, assuré auparavant par le Conseil supérieur de la télématique (CST) et le Comité de la télématique anonyme (CTA) – le premier étant chargé d'élaborer des recommandations déontologiques, le second d'en assurer le respect au sein des contrats conclus entre les différents acteurs. Mais à ce jour, et depuis deux ans, la présidence du Conseil supérieur de la téléma-

tique est vacante, et les deux instances ne sont plus en mesure d'accomplir leurs missions. A l'occasion des débats sur la loi "Châtel", le gouvernement a annoncé la création d'une commission nationale de la déontologie des services de communications au public en ligne, qui aura notamment pour but de traiter les cas d'abus en matière de services à valeur ajoutée.

156 - Décision de l'ARCEP
n°07-0213
du 16 avril 2007.

2.1 La mise en œuvre d'une régulation "symétrique"

En avril 2007, l'Autorité a adopté une décision¹⁵⁶ visant à mettre en place une régulation "symétrique" (c'est-à-dire applicable à tous les opérateurs) afin d'encadrer les modalités d'acheminement et de facturation des appels vers les numéros de services à valeur ajoutée.

Cette décision, homologuée par le ministre le 11 mai 2007, impose deux types d'obligations :

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

Ces obligations doivent permettre de répondre aux problèmes d'accès aux numéros SVA depuis l'ensemble des réseaux et aux problèmes de facturation et de recouvrement pour tous les numéros SVA. Elles visent ainsi à assurer l'interopérabilité des SVA au bénéfice des consommateurs et leur accessibilité au départ de l'ensemble des boucles locales.

En revanche, la décision de l'Autorité n'impose aucun mode de commercialisation ni de modalité contractuelle à mettre en place pour l'ensemble des éditeurs de contenus. Elle vise seulement 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, 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 sur les modalités de la relation commerciale.

Conformément à cette décision, France Télécom a mis à jour son offre de commercialisation des SVA incluant systématiquement la facturation, l'encaissement, le recouvrement, la gestion des impayés et le reversement d'une part des sommes facturées pour l'ensemble des services à valeur ajoutée au départ de sa boucle locale, quel que soit le palier tarifaire associé.

2.2 Les évolutions des obligations imposées à France Télécom

L'Autorité a décidé d'imposer des obligations complémentaires à France Télécom – au titre qu'elle bénéficie d'une position concurrentielle avantageuse – et de

préciser l'articulation entre ses obligations particulières et celles découlant de la décision du 16 avril 2007.

Considérant que la nouvelle offre de reversement de France Télécom est connexe au marché du départ d'appel, la décision¹⁵⁷ adoptée par l'ARCEP en septembre 2007 impose à l'opérateur historique plusieurs obligations :

- ◆ obligation de non-discrimination ;
- ◆ obligation de transparence ;
- ◆ obligation de comptabilisation des coûts ;
- ◆ obligation de séparation comptable ;
- ◆ obligation de pratiquer des tarifs non excessifs.

Cette décision a également eu pour effet de lever l'ancienne obligation de France Télécom de proposer une offre de facturation pour compte de tiers (FCT) dès lors que son offre de reversement est en service et conforme aux obligations imposées par le régulateur.

La décision de l'Autorité 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. La bascule technique de l'offre de FCT à l'offre de reversement s'est quant à elle déroulée le 3 décembre 2007.

L'Autorité estime qu'un certain temps sera nécessaire pour évaluer l'impact de cette nouvelle offre de reversement sur le secteur des SVA. Cependant, elle permet déjà 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 concernant par exemple les opérateurs de collecte intermédiaires.

En effet, auparavant, la "facturation pour compte de tiers" de France Télécom conduisait à la facturation des communications SVA gérées par les opérateurs tiers dans un volet spécifique de la facture des clients de l'opérateur historique. Ce volet faisait apparaître les noms des intermédiaires techniques entre France Télécom et l'éditeur de contenus, en théorie invisibles et souvent inconnus du consommateur. En outre, cette facture était parfois émise par France Télécom avec plusieurs mois de décalage.

Depuis le mois de décembre 2007, la facture des clients de France Télécom réunit sur le même volet l'ensemble des appels vers les SVA. France Télécom facture l'ensemble des appels SVA en son nom propre et répond directement à toute question relative à ces appels au travers de son service client, comme c'est le cas pour les autres opérateurs fixes ou mobiles.

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

L'Autorité a également contribué à d'autres travaux concernant le secteur des SVA, et en particulier au projet de loi sur le développement de la concurrence au bénéfice du consommateur qui a notamment traité du problème de la tarification des services d'assistance technique (*hotlines*) – principalement de la facturation des temps d'attente – et des conditions de résiliation des contrats de services de

157 - Décision de l'ARCEP n°07-0667 du 6 septembre 2007.

158 - Cf. partie 4, chapitre 5, A, 1.2.

télécommunications¹⁵⁸.