



Conseil général des technologies de l'information

# **Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie**

---

**Rapport présenté par**

**Dominique VARENNE,  
Contrôleur général économique et financier**

**RAPPORT N° IV-2.2–2008 – Octobre 2008**

## **Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie**

### **SYNTHESE**

Le mécanisme des numéros d'accès à des services à valeur ajoutée (parfois appelés numéros spéciaux) repose sur un système daté de l'ancien monopole public qui n'a pas su s'adapter à l'apparition de nouveaux opérateurs fixes et mobiles et qui suscite un mécontentement croissant des consommateurs. Ce mécontentement concerne aussi bien la transparence et la lisibilité des tarifs que la question de l'usage légitime de ces numéros et de la déontologie.

Ce mécanisme doit aujourd'hui être modernisé et refondu pour garantir sa pérennité. Il constitue en effet un moyen pertinent pour fournir des services à distance via un système de paiement par la facture téléphonique. Il offre de plus une communication simplifiée et de qualité pour les entreprises dans le cadre des relations avec leurs clients.

Le présent rapport propose donc plusieurs évolutions importantes de l'organisation des services à valeur ajoutée en termes de tarification de détail et de contrôle déontologique selon deux principes fondamentaux :

- restaurer la confiance du consommateur ;
- développer les possibilités offertes aux éditeurs.

Concernant la confiance du consommateur, il est proposé d'introduire un système de tarification plus compréhensible, en distinguant le prix de la fourniture de la communication téléphonique de celui de la fourniture du service, tout en rendant plus transparente l'information du consommateur sur les tarifs. Il est de plus recommandé de réguler plus fermement l'usage légitime des services à valeur ajoutée, en favorisant l'usage de numéros surtaxés par les services qui le justifient.

Concernant le développement des possibilités offertes aux éditeurs, le présent rapport propose de libérer les contraintes existantes en termes de tarification et d'encourager le développement d'offres mettant plus clairement en relation prestation fournie et tarif.

Les mesures proposées constituent une réforme complète du système de tarification et une reconstitution d'une instance de déontologie à pouvoirs étendus. L'avenir des services à valeur ajoutée passe ainsi par la définition d'un nouvel équilibre entre consommateurs, opérateurs de communications électroniques et éditeurs de contenus. La modernisation envisagée dans le présent rapport demandera l'apport de toutes les parties prenantes, qui *in fine*, ont toutes intérêt dans cette évolution.

Enfin, le rapport détaille la chronologie des actions à prendre ainsi que leurs fondements juridiques.

- **Sur la tarification de détail**

Les mesures peuvent se résumer de la façon suivante :

- Pour atteindre ces numéros spéciaux, quel que soit leur format, le prix des communications ne doit pas être différent de celui d'une communication vers un numéro à 10 chiffres de communications interpersonnelles. Selon la grille des opérateurs et le choix des abonnés, il doit correspondre au tarif le plus bas de la grille ou être inclus dans les forfaits de communications au même titre que les communications vers les numéros de communications interpersonnelles. Cette règle est valable quel que soit l'opérateur de raccordement de l'appelant ou de l'appelé, sans distinction entre les opérateurs fixes ou mobiles ;
- Lorsque le service atteint par le biais des numéros spéciaux est payant, le prix du service est affiché à part du prix de la communication et s'ajoute à celui-ci. Le prix de ce service est le même quel que soit l'opérateur de l'appelant ;
- Des paliers tarifaires seront recréés dans un cadre limitatif et plafonné ;
- Le tarif ne dépendra plus de tranches prédéfinies selon les numéros de façon à permettre aux éditeurs ou aux entreprises de conserver ces numéros lorsqu'ils veulent changer le tarif de leur service. Cette mesure implique une gestion au numéro par les opérateurs de communications électroniques ;
- L'information tarifaire des consommateurs se fera selon deux vecteurs :
  - o L'annonce du tarif au début de la communication et éventuellement à chaque changement de tarif en cours de communication ;
  - o Une nouvelle signalétique, obligatoire pour les éditeurs ou les entreprises utilisant ces services, permettra d'identifier la catégorie de tarif du service proposé.

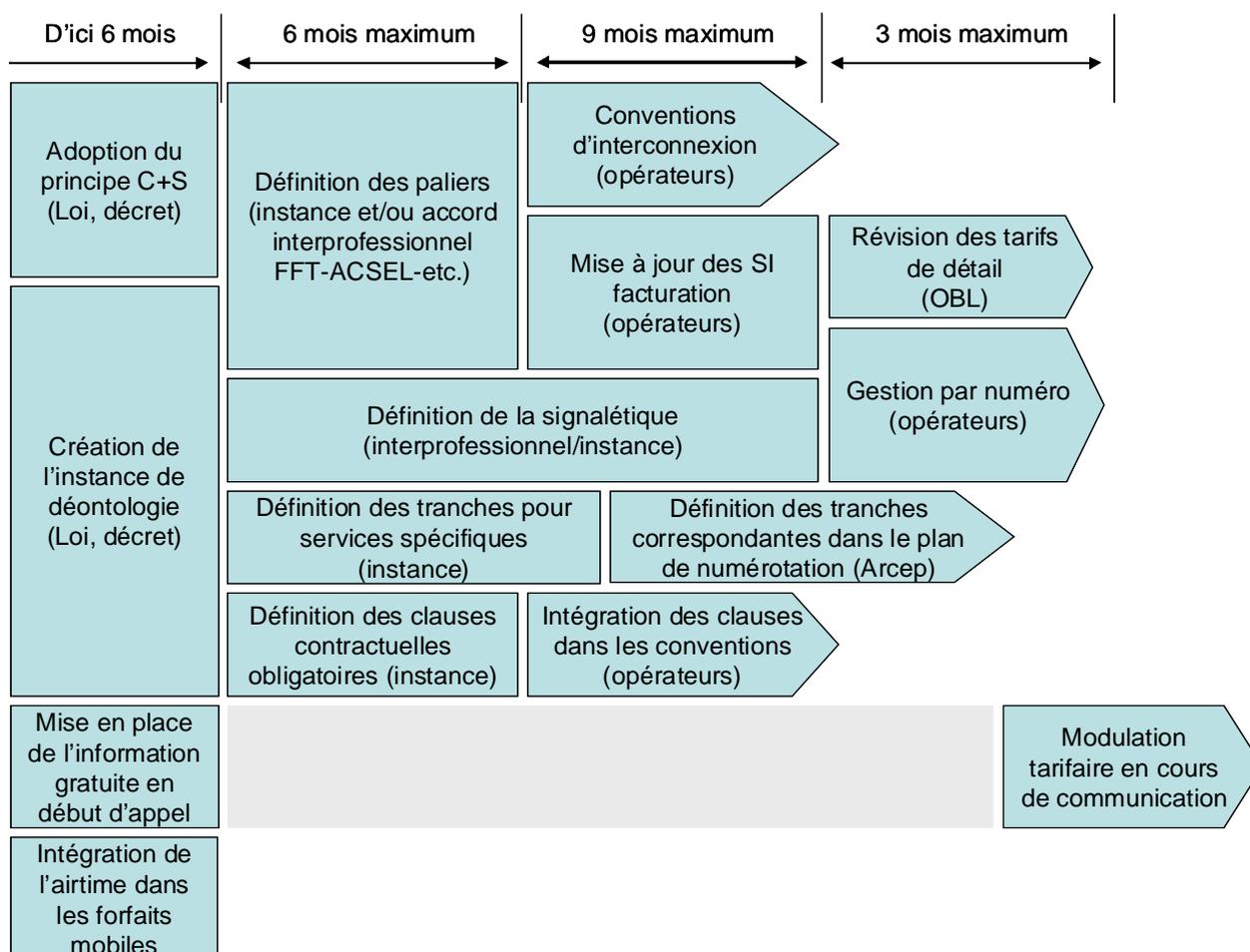
- **Sur la déontologie**

Les mesures peuvent se résumer de la façon suivante :

- Instauration d'une instance de déontologie comprenant des représentants des opérateurs de communications électroniques, des consommateurs, des éditeurs et la puissance publique, investie de larges pouvoirs et agissant dans la concertation avec ses composantes ;
- Instauration de règles de déontologie générales qui peuvent être en partie communes avec celles régissant Internet ;

- Instauration d'un mécanisme de clauses contractuelles obligatoires dans les relations entre les opérateurs de communications électroniques et les éditeurs, reprenant les règles de déontologie et permettant le règlement plus facile des cas de fraude et des litiges ;
- Définition de services réservés aux adultes ou aux jeux et devant entrer dans une tranche de numéros spécifiques pour permettre plus facilement leur filtrage par les abonnés des opérateurs de boucle locale ;
- Définition évolutive des paliers tarifaires ;
- Définition de la signalétique.
- Création d'une instance spécifique destinée à régler les litiges par des avis circonstanciés susceptibles d'être mis en œuvre par les opérateurs dans un environnement juridique de confiance, et communication de ces avis à l'ensemble des opérateurs pour leur permettre de gérer une liste des sociétés « douteuses ».

Le graphe suivant illustre la séquence des actions proposées par le présent rapport :



# SOMMAIRE

<b>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>1. UN PEU D'HISTOIRE.....</b>	<b>3</b>
A - Permettre d'accéder à un service ou à des informations à un tarif unique sur l'ensemble du territoire métropolitain .....	3
B - Permettre de rémunérer des services d'information ou de divertissement, à l'instar de ce qui se passait avec le kiosque télématique.....	4
C - La création d'instances de déontologie.....	4
<b>2. L'ÉVOLUTION DU SECTEUR.....</b>	<b>5</b>

\* \* \*

<b>CHAPITRE 1 - UN SYSTÈME QUI COURT À SA PERTE SANS UNE RÉNOVATION PROFONDE.....</b>	<b>8</b>
<b>1. LES RAISONS D'UN DÉSAMOUR DES CONSOMMATEURS.....</b>	<b>8</b>
A - Un mécontentement diffus qui provient en partie du succès de ces numéros .....	8
B - L'opacité de la tarification donne au consommateur le sentiment de se faire gruger.....	9
C - Le contre-exemple des services de renseignements.....	11
D - Des fraudes devenues difficiles à faire sanctionner.....	12
<b>2. UN SYSTÈME VIEILLI POUR LES ÉDITEURS.....</b>	<b>12</b>
A - Les relations avec les opérateurs de communications électroniques .....	13
B - Le souhait d'enrichissement des offres .....	14
C - La nécessité d'une tarification plus claire.....	14
D - Une forte demande de relance de la déontologie .....	15
<b>3. UN RISQUE RÉEL DE FERMETURE DU MARCHÉ POUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES .....</b>	<b>15</b>
A - Une attention du législateur quant à la légitimité des services accessibles via les numéros SVA surtaxés .....	15
B - Une absence de déontologie qui mine la confiance dans ce système.....	16
<b>4. UNE MODERNISATION DU SYSTÈME DES SVA PEUT PERMETTRE SON DÉVELOPPEMENT FUTUR.....</b>	<b>17</b>

\* \* \*

## **CHAPITRE 2 - VERS UNE REFONTE DU SYSTÈME DE TARIFICATION.....19**

<b>1. LES RAISONS D'UNE ILLISIBILITÉ CROISSANTE DES TARIFS PRATIQUÉS .....</b>	<b>19</b>
A - Une tarification différente au départ des boucles locales mobiles ou fixes .....	19
B - Une tarification différente des appels au départ des boucles locales des opérateurs fixes.....	20
C - L'introduction des numéros courts (3BPQ et 10YT) et des numéros de services de renseignements (118) .....	21
D - Un système sans signalétique claire.....	22
E - Une perte des références anciennes, sans émergence de nouvelles références.....	22
<b>2. UN OBJECTIF : LA REFONTE DU SYSTÈME TARIFAIRE POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES RESPONSABILITÉS .....</b>	<b>23</b>
A - Le principe proposé : schéma tarifaire en « C+S » .....	23
B - L'application concrète .....	24
C - L'universalité de la grille tarifaire.....	25
<b>3. RECRÉER UN RÉFÉRENTIEL TARIFAIRE COMPRÉHENSIBLE PAR LES CONSOMMATEURS .....</b>	<b>26</b>
A - La création d'une nouvelle signalétique .....	26
B - L'information des consommateurs en cours de communication .....	27
C - L'information générale des consommateurs .....	27
<b>4. AMÉLIORER LA FLEXIBILITÉ DES SERVICES ET DES TARIFS POUR LES ÉDITEURS.....</b>	<b>28</b>
A - Moderniser les paliers tarifaires disponibles .....	28
B - Favoriser la flexibilité pour les éditeurs .....	29
C - Une liberté qui doit rester encadrée .....	31
<b>5. RÉAFFIRMER LA PLACE DES OPÉRATEURS .....</b>	<b>32</b>

\* \* \*

## **CHAPITRE 3 - VERS UNE RÉNOVATION DU CADRE DE DÉONTOLOGIE.....33**

<b>1. UN BESOIN DE DÉONTOLOGIE UNIVERSELLEMENT EXPRIMÉ.....</b>	<b>33</b>
A - Une nostalgie pour la période de fonctionnement réel du CST-CTA .....	33
B - Une volonté clairement affirmée de participer activement à la mise en place d'un cadre de déontologie et de le faire vivre .....	33
C - La nécessité d'une formation dédiée aux services accessibles par le téléphone .....	34
<b>2. ASSURER LA LÉGITIMITÉ ET LA LOYAUTÉ DES SERVICES .....</b>	<b>35</b>
A - Etendue des compétences de l'instance de déontologie .....	35
B - Déclinaison de règles de déontologie générale .....	36
C - Obligation contractuelle du respect des règles de déontologie.....	36
D - Classification des services dans des tranches prédéfinies de numéros .....	36
E - Légitimité du tarif.....	37
F - Garantie de la transparence tarifaire .....	38
G - Loyauté des services .....	38

<b>CHAPITRE 4 - MISE EN ŒUVRE DES MESURES PROPOSÉES.....</b>	<b>40</b>
<b>1. LES MESURES À METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT (PHASE 1).....</b>	<b>40</b>
A - Création de l'instance de déontologie .....	40
B - Information tarifaire en début de communication .....	40
C - Intégrer les appels vers les numéros surtaxés dans les forfaits des opérateurs mobiles et banaliser la tarification depuis les mobiles .....	41
<b>2. LES MESURES DE MOYEN TERME DONC LA DATE D'APPLICATION DOIT ÊTRE FIXÉE DÈS MAINTENANT.....</b>	<b>41</b>
<b>3 - LES INSTRUMENTS JURIDIQUES NÉCESSAIRES POUR REDESSINER LE PAYSAGE DES NUMÉROS SPÉCIAUX .....</b>	<b>43</b>
A - Une nécessaire coopération des acteurs qui reste cependant insuffisante pour aboutir spontanément au modèle souhaité .....	43
B - Des obstacles forts à la coopération qui conduisent à prévoir des instruments juridiques contraignants .....	44
C - La nécessaire intervention du législateur.....	45

## **Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie**

---

Par lettre en date du 18 février 2008, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a demandé au CGTI de proposer des mesures concernant le contrôle déontologique et l'amélioration de la lisibilité et de la transparence tarifaire des services à valeur ajoutée (SVA), dans le cadre d'une co-régulation rénovée du secteur.

La préoccupation exprimée par l'ARCEP concernant ce type de services s'inscrit dans un mouvement général de contestation par les consommateurs de certains usages, tant des opérateurs de communications électroniques que des éditeurs de contenu<sup>1</sup>. En particulier, certaines pratiques associées aux services après-vente des fournisseurs d'accès à Internet accessibles par voie téléphonique ont suscité un mécontentement aigü des consommateurs se traduisant par une demande de gratuité du temps d'attente jusqu'à la mise en relation effective avec un télé conseiller.

Cette demande a été relayée par les pouvoirs publics et a donné lieu aux dispositions de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Alors que, dans ce texte de loi, une première mesure impose aux services après-vente des fournisseurs d'accès à Internet, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2008, l'utilisation d'un numéro non géographique, fixe et non surtaxé<sup>2</sup> une autre mesure touche de manière plus large les services après-vente des entreprises de vente à distance<sup>3</sup> en précisant que « *les moyens de communication permettant au consommateur de suivre l'exécution de sa commande, d'exercer son droit de rétractation ou de faire jouer la garantie ne supportent que des coûts de communication, à l'exclusion de tout coût complémentaire spécifique* ». Par ailleurs, la loi de modernisation de l'économie en date du 4 août 2008 étend<sup>4</sup> l'interdiction des numéros surtaxés à l'ensemble des services après-vente accessibles par voie téléphonique, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

L'ensemble de ces mesures montre que la pratique actuelle de certains acteurs concernant les services à valeur ajoutée suscite des mécontentements et des rejets importants qui risquent, si rien n'est fait pour modifier la situation, de conduire à leur suppression progressive. Or l'utilisation de ces types de numéros constitue un moyen pratique de paiement, disponible de manière simultanée avec la livraison de services de faible valeur mis à disposition par la voie du téléphone, mécanisme qui a fait ses preuves depuis déjà de nombreuses années. Le chiffre d'affaires dégagé par ces numéros montre d'ailleurs que ce système est loin d'être devenu négligeable (515 M€ au 1<sup>er</sup> trimestre 2008 et de l'ordre de 2

---

<sup>1</sup> La décision n° 2007-0213 de l'ARCEP présente les rôles des différents acteurs de la chaîne de valeur SVA (partie 1.A).

<sup>2</sup> Article 16 de la loi n° 2008-3.

<sup>3</sup> Article 25 de la loi n° 2008-3.

<sup>4</sup> Article 87 de la loi de modernisation de l'économie :

« I.- Après l'article L. 113.4 du code de la consommation, il est inséré un article L.113-5 ainsi rédigé :

« Art. L.113-5. – le numéro de téléphone destiné à recueillir l'appel d'un consommateur en vue d'obtenir la bonne exécution d'un contrat conclu avec un professionnel ou le traitement d'une réclamation ne peut pas être surtaxé. Il est indiqué dans le contrat et la correspondance. »

II – Art. L.115-5 du code de la consommation entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il est applicable aux contrats en cours à cette date. »

milliards d'euros par an<sup>5</sup>. Par ailleurs, la mise en place récente d'une mécanique similaire pour les SMS par le biais du système « SMS + » incite à penser que ce modèle de service et de paiement conserve un avenir dans un contexte de développement d'Internet. La complémentarité des services rendus par téléphone et par Internet est d'ailleurs soulignée par tous les acteurs des centres d'appels, lesquels estiment qu'il y a place pour les deux médias.

Dans ce contexte il apparaît important d'améliorer les modalités selon lesquelles ce type de service est rendu, tant sur le plan de la transparence et de la simplicité de la tarification que de la déontologie des acteurs de la chaîne de valeur, afin d'en assurer la pérennité. Le présent rapport répond à cet objectif en proposant des améliorations substantielles.

Conformément à la demande exprimée, le rapport concerne l'ensemble des services à valeur ajoutée accessibles par voie téléphonique. Ceux-ci, appelés également services spéciaux, englobent les services de données, d'informations, de renseignements téléphoniques ou de divertissement accessibles aux abonnés d'opérateurs de service téléphonique fixe et mobile via des numéros du plan public de numérotation, que ceux-ci soient de la forme 08ABPQMCDU, 118XYZ ou encore 3BPQ et 10YT (numéros courts). Une mention spécifique est faite pour les services par SMS surtaxés lesquels utilisent le plan privé de numérotation des opérateurs de téléphonie mobile. Toutefois seuls les aspects correspondant aux modalités de la tarification de détail ou de déontologie sont abordés, sans préjuger d'autres modifications qui seraient rendues nécessaires par la mise en œuvre des mesures proposées, notamment concernant les relations entre les opérateurs de communications électroniques, ces dernières relevant de la responsabilité de l'ARCEP, et des relations contractuelles entre les opérateurs de communications électroniques et leurs clients finals éditeurs de contenu.

Compte tenu de la diversité des acteurs intervenant dans la chaîne de valeur de ces services à valeur ajoutée, et de leurs intérêts parfois divergents, le rapporteur s'est attaché à rencontrer des représentants de chaque catégorie d'acteurs.

Ont été rencontrés :

- des associations de consommateurs pour mieux comprendre les difficultés rencontrées par les appelants, utilisateurs finals de ces services ;
- des fournisseurs de services de plusieurs catégories : services de renseignements, services publics, banques, ainsi que des fédérations professionnelles regroupant des éditeurs de contenu ou fournisseurs de services ;
- des opérateurs de communications électroniques, qu'il s'agisse d'opérateurs de collecte au plus près des fournisseurs de services ou des opérateurs de boucle locale fixe et mobile, ainsi que des fédérations professionnelles.

Par ailleurs le rapporteur tient à remercier Isabelle Gallaga et Bertrand Pailhès de l'ARCEP qui l'ont assisté efficacement tout au long de sa mission.

---

<sup>5</sup> Voir les chiffres de l'observatoire des marchés de l'ARCEP : [http://www.arcep.fr/index.php?id=9723&L=1%2Faff\\_news.php%253Fchemin%3A%2F#14205](http://www.arcep.fr/index.php?id=9723&L=1%2Faff_news.php%253Fchemin%3A%2F#14205)

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

Pour mieux comprendre la problématique d'aujourd'hui, il est nécessaire de rappeler les dispositions et la cohérence du système mis en place à l'origine qui, tout en restant figé sur certains points, a subi une lente dérive du fait de l'émergence du téléphone mobile et de l'ouverture du marché à la concurrence.

Par ailleurs, afin de mieux appréhender le contexte actuel, un rappel sera fait de l'existant et des dernières mesures prises

### **1. UN PEU D'HISTOIRE**

La mise en place des numéros surtaxés a eu lieu alors que la Direction générale des télécommunications était le seul acteur des télécommunications sur le territoire national.

Le système conçu à l'époque répondait à plusieurs impératifs.

#### **A - Permettre d'accéder à un service ou à des informations à un tarif unique sur l'ensemble du territoire métropolitain**

Cette notion de tarif unique était fondamentale dans la mesure où les tarifs des appels locaux et ceux des appels interurbains étaient très différents. Alors que le tarif des communications locales était très bon marché, le tarif des communications interurbaines nationales était assez onéreux. Ainsi, le rapport entre les tarifs des communications longue distance nationale et les communications locales aux heures normales était de 20 en 1970 ; il était encore de 17 en 1984 et a décliné jusqu'à 10 en 1990 pour atteindre encore 6,5 en 1994. Ce rapport est aujourd'hui compris entre 1 et 2 selon l'offre choisie.

La possibilité donnée à des entreprises ou à des administrations d'être jointes au même prix sur l'ensemble du territoire était donc un élément important qui permettait ainsi de rendre accessible ce service de façon égalitaire et de s'affranchir des problèmes liés à l'implantation dans telle ou telle partie du territoire métropolitain.

Cette préoccupation a donné lieu à des services dits « à coûts partagés ». L'entreprise ou l'administration désireuse d'utiliser de tels services avait le choix entre plusieurs formules :

- elle pouvait offrir un numéro « vert » à ses correspondants. Dans ce cas, les appelants se voyaient offrir la communication qui était intégralement payée par l'entreprise ou l'administration raccordée derrière le numéro « vert » ;
- elle pouvait choisir d'être appelée au tarif local en utilisant un numéro « azur ». Dans ce cas le coût pour l'appelant était celui d'une communication locale et l'entreprise ou l'administration raccordée derrière le numéro « azur » payait la différence du prix à l'opérateur de télécommunications ;
- elle pouvait souhaiter faire payer la communication à l'appelant à un tarif situé entre le tarif local et le tarif interurbain pour tenir compte du poids respectif des

communications. Dans ce cas l'entreprise ou l'administration raccordée choisissait un numéro « indigo » et ne supportait pas le coût des communications.

### **B - Permettre de rémunérer des services d'information ou de divertissement, à l'instar de ce qui se passait avec le kiosque télématique**

Alors que les numéros à coûts partagés n'avaient pas vocation à rémunérer le service fourni mais répondaient à une simple logique de tarif et d'implantation territoriale, les numéros dits « à revenus partagés » permettaient la rémunération du service lui-même. Dans ce cas le prix demandé à l'appelant excédait le prix d'une communication « ordinaire », le surplus étant disponible pour rémunérer tout ou partie du service fourni. Le système tenait compte de la prestation de l'opérateur téléphonique en matière de facturation et de recouvrement auprès des consommateurs.

L'article D 301 du code des postes et des télécommunications (décret 90-18 du 4 janvier 1990) précisait alors : « *Pour les services télématiques interactifs et pour les services de diffusion d'informations téléphonées, un système de tarification spécifique permet d'appliquer un tarif incluant la transmission de l'information et sa rémunération au profit des fournisseurs de service, conformément à l'article R54-1 du code des postes et des télécommunications. Aux différents régimes de tarification applicables à l'usager, correspondent des régimes de rémunération différents* ».

Pour éviter les difficultés qui s'étaient déjà produites avec le service télérel, les services dits « audiotel » voyaient leur tarification limitée à des paliers assez bas et la durée maximale des communications encadrée.

### **C - La création d'instances de déontologie**

Les débuts de la télématique avaient entraîné un grand nombre de plaintes et d'abus de toutes sortes qui menaçaient la pérennité du système et contre lesquels la Direction générale des télécommunications ne disposait pas de recours commode. Aussi, pour mieux organiser le secteur et éviter les abus, des institutions ayant pour mission de veiller à la déontologie du secteur avaient été créées.

Les articles D406-1 et suivants du code des postes et des télécommunications avaient institué le comité consultatif des kiosques télématiques et téléphoniques qui comprenait deux formations, l'une compétente pour la télématique et l'autre pour les kiosques téléphoniques ; et qui avait pour mission « *de veiller au respect par les fournisseurs offrant des services sur les kiosques télématiques et téléphoniques des engagements souscrits dans les conventions qu'ils concluent en application de l'article R54-1 avec l'administration des télécommunications* ».

Ce comité était l'ancêtre du Conseil Supérieur de la Télématique (CST) et du Comité de la Télématique Anonyme (CTA), créés par le décret 93-274 du 25 février 1993.

Le conseil supérieur de la télématique, instance tripartite réunissant professionnels (éditeurs de contenu, fournisseurs de services et opérateurs de communications électroniques), utilisateurs et Etat, sous la présidence de magistrats de l'ordre administratif et judiciaire, avait pour mission de formuler des recommandations d'ordre déontologique prenant la forme de propositions concernant les contrats types conclus entre France Télécom et les éditeurs

de contenu. Elle pouvait également recevoir toute réclamation concernant les recommandations déontologiques et leur respect.

Le comité de la télématique anonyme, quant à lui, veillait au respect par les parties des recommandations émises par le CST. Il pouvait être saisi dans les conditions prévues par l'article D406-2-2 du code des postes et des communications électroniques :

*« Le comité de la télématique anonyme peut être saisi, par l'une ou l'autre des parties au contrat, en cas de différend relatif :*

*a) Au respect des recommandations de nature déontologique applicables aux services offerts sur les accès télématiques anonymes, écrits ou vocaux, et à leurs conditions d'accès ;*

*b) Aux clauses des contrats conclus entre les opérateurs et les fournisseurs de services ou de moyens télématiques ayant une incidence déontologique.*

*Il peut être consulté par un opérateur avant que celui-ci ne décide la résiliation ou la suspension d'un contrat passé avec un fournisseur de services télématiques et, éventuellement, un centre serveur, sauf dans le cas où cette décision est prise à la requête de l'autorité judiciaire ou dans le cas de non-exécution de clauses strictement commerciales.*

*Il peut être consulté par un opérateur sur le raccordement d'un service à une catégorie d'accès télématique anonyme. Il peut être saisi, pour avis, par un fournisseur de services auquel a été refusé le bénéfice d'un accès télématique anonyme, écrit ou vocal, professionnel ou grand public.*

*Après avoir recueilli les observations écrites des parties, le comité de la télématique anonyme émet un avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. En cas d'urgence, ce délai est ramené à quinze jours.*

*Lorsqu'il constate une violation des recommandations visées à l'article D. 406-1-2, le comité recommande les mesures de nature à y mettre fin, notamment la suspension ou la résiliation du contrat. Ces avis sont motivés et notifiés au fournisseur de service télématique intéressé, à l'opérateur concerné ainsi qu'au président du Conseil supérieur de la télématique. Ils sont publics, à l'exception de toute mention relative à l'identité du fournisseur de service. »*

Il est à noter que l'existence de ces institutions avait permis un développement sain du secteur, leur action étant saluée unanimement. Cette situation maîtrisée a perduré jusqu'à l'ouverture à la concurrence et l'émergence des réseaux de téléphonie mobile qui ont alors bouleversé la logique du système mis en place. D'un service relativement bien accepté on est alors passé à des services sous le feu de l'actualité.

## **2. L'EVOLUTION DU SECTEUR**

L'ouverture de la concurrence sur le marché des communications électroniques a vu l'apparition de nombreux opérateurs de boucle locale, fixe et mobile, qui a nécessité l'accès à des ressources en numérotation, dont la gestion est assurée par l'ARCEP par le biais du plan public de numérotation dont les règles de gestion et l'utilisation des catégories de numéros ont été redéfinis par les décisions n° 05-1084 et 05-1085.

Les numéros d'accès à des services à valeur ajoutée ont la particularité contrairement aux autres numéros d'être principalement organisés selon les tarifs qui sont appliqués à l'appelant lors de son accès à ces services.

Ainsi le plan public de numérotation a classifié les numéros longs à dix chiffres commençant par 08AB en 11 catégories associées à des tarifs de détail, qui correspondent à des

plafonds<sup>6</sup> La structuration mise en place offrait à l'origine une notion de gradation croissante des tarifs de détail selon les valeurs AB suivant le 08, allant de la gratuité pour les numéros en 080 à un plafond de 1,20 €TTC par appel pour les numéros en 0898. Cette gradation devait permettre au consommateur d'apprécier la notion de cherté selon les premiers chiffres du numéro de SVA appelé. Ces catégories ont d'ailleurs pendant longtemps été associées aux dénominations « coûts partagés » ou « revenus partagés », traduisant à l'origine le niveau de prise en charge du prix de la communication et du prix du service rendu par l'utilisateur final. La notion de numéros « à coûts partagés » a progressivement perdu sa signification du fait de la baisse constante de l'écart entre les tarifs locaux et interurbains et n'est d'ailleurs plus utilisée par l'ARCEP.

Par ailleurs, la commercialisation des services par France Télécom, sous les dénominations commerciales de numéros « vert », « azur » et « indigo », correspondant à une tarification croissante a permis de familiariser l'usage de ces numéros auprès des consommateurs. Cette communication a cependant été mise à mal du fait que les opérateurs concurrents de France Télécom ne sont pas parvenus à utiliser ces mêmes dénominations pour la promotion de leurs propres services, à l'exception des « numéros verts ».

Dans la pratique, les opérateurs de boucle locale fixe ont ouvert la tranche de numérotation en 08AB dans leurs réseaux en utilisant les grilles tarifaires initialement créées par l'opérateur historique, tout en respectant les plafonds définis par l'Autorité. Ainsi, la tranche de numéros commençant par 0892 est associée à une tarification depuis les réseaux fixes à 0,34€ TTC/minute<sup>7</sup> alors que le plafond défini par le plan public de numérotation pour cette tranche est de 0,45 € TTC par minute. L'opérateur en charge de l'ouverture du numéro pour le compte de l'éditeur de contenu ou de l'entreprise au départ des boucles locales appelantes demande l'ouverture de ce numéro selon les grilles tarifaires ainsi préétablies par bloc de numérotation. La difficulté à faire évoluer les grilles tarifaires pour un même bloc de numérotation de façon harmonisée avec le secteur a conduit certains opérateurs à modifier leurs tarifs pour les appels en provenance de leur réseau.

L'apparition des numéros au format court de type 3BPQ, dont l'usage est issu du télérel, avec une tarification définie au numéro et non pas par bloc de numérotation, a malheureusement remis en cause la lisibilité initiale associée aux numéros SVA. En effet, les numéros à quatre chiffres en 3BPQ<sup>8</sup> dont la mémorisation est facilitée pour l'accès à des services à fort trafic disposent d'une flexibilité quant au tarif associé, puisque la totalité des grilles tarifaires existant pour les numéros longs en 08 leur est accessible. L'absence de gradation tarifaire liée au format du numéro constitue un frein à la lisibilité tarifaire des services accessibles par ces numéros. De plus, l'ouverture plus récente de la concurrence aux services de renseignements téléphoniques et l'apparition des numéros à six chiffres en 118XYZ ont conduit à la création de nouvelles grilles tarifaires (15 grilles supplémentaires chez France Télécom par exemple), lesquelles ne s'inscrivent pas non plus dans une signalétique commune avec les autres services à valeur ajoutée.

L'autre évolution majeure concerne l'apparition des réseaux de téléphonie mobile, pour lesquels les grilles tarifaires des réseaux fixes étaient initialement inadéquates, du fait de

---

<sup>6</sup> A l'exception des numéros commençant par 0899, pour lesquels le plan de numérotation donne la mention « autres tarifs ».

<sup>7</sup> Le tarif appliqué est en fait de 0,337 euro TTC par minute.

<sup>8</sup> A l'exception des numéros à quatre chiffres au format 30PQ et 31PQ, pour lesquels le tarif appliqué à l'appelant est gratuit.

l'importante différence tarifaire entre le prix des communications au départ des réseaux mobiles et celui des communications vers les SVA : à titre d'exemple, en 1999, la seule terminaison d'appel vers les opérateurs mobiles était supérieure à 0,35 €/min HT, soit un prix supérieur au tarif de détail le plus répandu de 0,34 €/min TTC. De ce fait, les opérateurs mobiles ont décidé d'ouvrir les numéros de SVA au départ de leurs réseaux en ajoutant à la tarification mise en place par le fixe, une tarification complémentaire appelée « airtime », définie par l'opérateur de boucle locale mobile en sus du tarif de détail de la communication vers les SVA choisi par l'opérateur de l'utilisateur final appelé. Cette contrainte a donc remis en cause, d'une part l'unicité de tarification de détail pour un même numéro de SVA depuis l'ensemble des boucles locales appelantes et d'autre part, la notion de gratuité pour l'utilisateur final appelant généralement associée aux communications vers un « numéro vert ».

# **CHAPITRE 1 - UN SYSTEME QUI COURT A SA PERTE SANS UNE RENOVATION PROFONDE**

Tel qu'il existe aujourd'hui, le mécanisme des numéros spéciaux subit de nombreuses attaques provenant de différents acteurs de la chaîne, attaques qui trouvent un relais important au Parlement. Ces critiques sont de plusieurs natures mais conduisent toutes à penser que sans une réorganisation de fond, les numéros spéciaux seront conduits à de telles restrictions qu'elles risquent de les condamner.

## **1. LES RAISONS D'UN DESAMOUR DES CONSOMMATEURS**

Les consommateurs émettent de nombreux griefs face aux numéros spéciaux. Certains ont déjà fait l'objet de mesures visant à faire cesser les abus les plus criants, mais il convient de dresser autant que possible le tableau complet des mécontentements des utilisateurs de ces numéros, sur le plan tant de la lisibilité tarifaire que de la déontologie.

### **A - Un mécontentement diffus qui provient en partie du succès de ces numéros**

L'extension de ce type de numéros à tout type de service et d'entreprise a conduit à poser la question de la légitimité de l'usage de ces numéros.

Les services accessibles par des numéros spéciaux se sont multipliés ces dernières années mais sont souvent devenus peu transparents pour les consommateurs : d'une part, ceux-ci ont parfois l'impression d'être mis dans l'obligation d'appeler ces numéros, perçus comme onéreux, pour joindre certains services et, d'autre part, ces derniers ne fournissent pas toujours un service de qualité ou bien identifié. Cette remarque s'adresse en particulier aux numéros ne délivrant pas spécifiquement un service marchand mais utilisés pour accueillir les clients d'une entreprise, voire d'une administration. Les services publics sont particulièrement visés, tout comme les services après-vente des entreprises qui s'adressent à des usagers ou clients captifs, lesquels se trouvent « obligés » d'utiliser ces services téléphoniques sans avoir bien souvent d'autre moyen de joindre l'organisme ou l'entreprise avec laquelle ils ont traité. La question se pose aussi pour les entreprises qui utilisent des numéros spéciaux pour donner accès à des services qui s'apparentent totalement ou en grande partie à des standards téléphoniques.

Par ailleurs, beaucoup de ces services utilisent des numéros longs de la tranche 0810/0811 ou 0820/0821, ou un numéro court de type 3BPQ ou 10XY à tarification équivalente qui se situe dans le bas de la grille tarifaire et devrait donc être perçue comme peu onéreuse. Or, alors même que les tarifications forfaitaires limitées ou illimitées sont en plein développement, ce type de communication est facturé systématiquement hors forfait et, en cas d'appel depuis les mobiles, se voit appliquer une surtaxe (airtime) en sus du tarif générique depuis les fixes, accroissant pour le consommateur l'impression recherchée,

malgré la baisse constante de l'écart entre les tarifs locaux et interurbains. Le cas des numéros SVA au format 0810/0811 est particulièrement illustratif puisque l'on observe que malgré une tarification dite au « tarif local », la facturation appliquée est pourtant bien différente de celle appliquée pour les appels vers des numéros interpersonnels<sup>9</sup> au « tarif local ou national » inclus dans les forfaits limités ou illimités des opérateurs fixes et mobiles. Il convient de noter que par le biais de la facturation hors forfait appliquée aux SVA à paliers bas, l'opérateur qui reçoit l'appel est en mesure de recevoir un reversement de la part de l'opérateur départ, car le coût d'acheminement des appels est aujourd'hui bien inférieur au tarif utilisé pour ces numéros.

Ces numéros sont donc désormais perçus de la même façon que les numéros de tranches à paliers élevés<sup>10</sup>, si bien que le consommateur ne distingue plus que deux types de numéros 08: les numéros 080 gratuits qui permettent d'accéder gratuitement à un service depuis les réseaux fixes et partiellement depuis les réseaux mobiles et les autres numéros en 08, qui revêtent un caractère surtaxé dès lors qu'il ne sont pas gratuits et facturés hors de tout forfait de téléphonie commercialisé par les opérateurs. C'est d'ailleurs le constat formulé par l'ARCEP dans son analyse sur la notion de « numéro surtaxé<sup>11</sup> ».

Cette critique a trouvé son paroxysme avec les « hotlines » des fournisseurs de téléphonie et d'accès à Internet, dont les abus manifestes sont en voie d'être partiellement réglés, suite à l'entrée en vigueur en juin dernier de la loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs en date du 3 janvier 2008. Cependant les traces laissées par les temps d'attente abusifs et payants, ou encore la qualité du service rendu, sont encore dans les esprits et les critiques concernant le secteur des télécommunications se focalisent de manière générale sur les services à valeur ajoutée. Elles sont significatives de l'écart qui existe entre la perception de la qualité du service rendu par les consommateurs et le discours des entreprises utilisatrices, persuadées d'agir pour le bien de leurs clients.

Par ailleurs, la quasi-impossibilité d'accéder aux numéros SVA depuis l'étranger rend la situation parfois difficile pour les consommateurs lorsque le seul moyen de joindre le service d'une entreprise est un numéro surtaxé, ces numéros étant soit fermés depuis l'international, soit facturés à des tarifs prohibitifs.

## **B - L'opacité de la tarification donne au consommateur le sentiment de se faire gruger**

La facturation des numéros de services à valeur ajoutée tire sa justification de la facilité donnée aux utilisateurs de traiter des problèmes par téléphone, sans se déplacer et avec une facturation qui apparaît simplement sur la facture téléphonique. En effet, si les consommateurs ne sont pas d'une façon générale opposés à payer directement en ligne pour un service lorsqu'il est réellement rendu, ils sont en revanche irrités par l'impossibilité quasi systématique de connaître réellement les tarifs pratiqués.

Ce constat conduit d'ailleurs les associations de consommateurs à proposer des solutions simples et radicales, comme par exemple la mise en place d'un nombre très limité de tarifs, applicables à tous les opérateurs de boucles locales qu'ils soient fixes ou mobiles. Bien que

---

<sup>9</sup> Les numéros fixes de communication interpersonnelle regroupent les numéros géographiques (01 à 05) et les numéros non géographiques (09).

<sup>10</sup> Anciennement dits « à revenus partagés » il s'agit de la tranche de numéros commençant par 089.

<sup>11</sup> Voir la décision ARCEP n° 08-0512 en date du 6 mai 2008.

cette solution ait le mérite d'une simplicité extrême, elle semble difficilement applicable dans un monde concurrentiel, avec des acteurs de la chaîne de valeur des numéros surtaxés aux intérêts divergents. En effet, il paraît difficile d'imposer un seul et même tarif à des appelants qui utilisent des moyens d'accès différents, comme les téléphones fixes et mobiles, ou encore des moyens de paiement qui n'obéissent pas à la même logique comme les communications prépayées ou post payées, et surtout pour des services à valeur ajoutée de nature et complexité très variée. L'instauration d'une tarification « trop » limitée, nécessairement par voie autoritaire, ne permettrait pas de couvrir de façon équitable l'ensemble des intérêts en présence et figerait la situation sans possibilité de faire évoluer le système. On retiendra donc essentiellement le désir légitime et très fort de simplicité tarifaire. Une autre illustration est l'initiative du site Internet « geonumbers », lequel divulguait les numéros géographiques « cachés » correspondant aux numéros surtaxés dans les réseaux des opérateurs, et qui avait pour objectif de permettre le contournement du paiement de la surtaxe, jugée abusive.

Les principales critiques en termes de tarification peuvent se résumer de la façon suivante :

- une absence d'information ou une information incompréhensible dans les documents des opérateurs de communications électroniques concernant la tarification des appels vers les numéros de services à valeur ajoutée. Il est par exemple presque impossible pour un consommateur normalement éclairé de connaître le prix à payer réellement pour un numéro court de type 3BPQ ;
- une absence d'information tarifaire en début d'appel pour rappeler le tarif pratiqué dans le cas précis, en fonction de l'opérateur de boucle locale utilisé et du service appelé ;
- une difficulté d'information dans les campagnes d'affichage par les éditeurs du fait de tarifs différents pratiqués selon l'opérateur de boucle locale utilisé, parfois même en cas d'appel depuis un fixe. Aujourd'hui, la communication d'un tarif s'est généralisée sous la forme « xx c€ TTC/min, hors surcoût éventuel de votre opérateur », surcoût qui est difficile à connaître pour le client ;
- une critique très forte des surcoûts (« airtime ») prohibitifs pratiqués depuis les boucles locales mobiles pour les appels vers les numéros spéciaux et l'absence de gratuité véritable<sup>12</sup> des numéros de type libre appel en provenance des opérateurs mobiles, uniquement gratuits pour l'appelant depuis les réseaux fixes ;
- une exclusion systématique des communications vers les services à valeur ajoutée (y compris pour les numéros dits abusivement « à tarif local » commençant par 0810/0811) des formules forfaitaires proposées par les opérateurs fixes et mobiles.

D'une façon générale, les opérateurs de communications électroniques fixes ou mobiles incitent leurs clients à utiliser des forfaits de communications qui leur assurent un chiffre d'affaires récurrent et stable et qui permettent aux clients de connaître à l'avance le montant de leur facture. Cependant les consommateurs constatent que ces forfaits comprennent beaucoup d'exclusions et en particulier les communications vers les numéros spéciaux qui sont particulièrement onéreuses depuis une boucle locale mobile car presque systématiquement facturées hors forfait (sauf quelques exceptions). Cette tarification hors

---

<sup>12</sup> Les numéros « libre appel » depuis les réseaux mobiles sont facturés hors forfait ou décomptés des forfaits, selon l'offre de téléphonie souscrite.

forfait et peu lisible est perçue comme illégitime par le consommateur, lui donnant le sentiment d'être grugé. Le développement très fort de la téléphonie mobile, et le nombre croissant de consommateurs ne disposant plus que d'un téléphone mobile à l'exclusion d'un téléphone fixe, rend une telle tarification inacceptable aux yeux des consommateurs qui y voient un abus manifeste des opérateurs. Les chiffres de l'observatoire des marchés de l'ARCEP<sup>13</sup> illustrent d'ailleurs cet état de fait puisque les revenus des services à valeur ajoutée depuis les boucles locales mobiles représentent 40% des revenus totaux « Voix et Télématique » pour seulement 14% du volume d'appels. Au demeurant, le fait que seuls 14% des volumes vers les SVA partent des réseaux mobiles alors que plus de 50% des communications interpersonnelles en sont issues, montre que les consommateurs ont dû adapter leur mode d'usage de ces numéros de services à valeur ajoutée en évitant dès que possible leur utilisation depuis un téléphone portable.

On assiste par ailleurs à une perte des repères passés concernant la tarification des services à valeur ajoutée. L'ancienne signalétique de France Telecom (libre appel ou numéro vert, azur, indigo, etc.) n'a plus de sens pour les consommateurs, lesquels ne perçoivent plus de façon aisée la gradation des tarifs en fonction des seuls numéros. Ainsi la possibilité d'avoir plusieurs tarifs derrière une tranche identifiée par les premiers numéros du bloc de numérotation (cas des numéros en 0820/0821 et les numéros en 0825/0826, ou encore les numéros en 089064/70 et les numéros en 089071) a compliqué la gradation initiale des numéros commençant par 08. De plus, l'introduction des numéros courts a accru la confusion puisqu'ils ne se rattachent à rien dans l'esprit des consommateurs et que leur tarif, modifiable aisément contrairement aux numéros longs, est impossible à déterminer a priori. Enfin les numéros « verts » qui étaient synonymes de gratuité, et qui de ce fait inspiraient confiance, ont vu leur lisibilité tarifaire remise en cause au départ des mobiles.

En conséquence, les consommateurs expriment un désir d'information préalable, d'une part, dans les documents fournis par les éditeurs ou les opérateurs de communications électroniques et, d'autre part, au début de la communication. Ce dernier souhait semble être l'évolution minimale que l'on puisse préconiser, même si appliquée seule elle s'avèrerait inefficace pour rendre compréhensible la tarification de ces numéros, vu la grande complexité qui règne aujourd'hui.

### **C - Le contre-exemple des services de renseignements**

La fin du monopole des services de renseignements téléphoniques de France Télécom, le 12, lors de son remplacement par des numéros à 6 chiffres commençant par 118, a donné lieu dans un premier temps à une pléthore de concurrents. Mais le renouvellement du marché et son enrichissement en services nouveaux n'ont pas été à la hauteur des espérances. Du point de vue des consommateurs, la hausse régulière des tarifs<sup>14</sup> des principales offres de services de renseignements et la complexité des tarifs, associées à la difficulté à mémoriser les nouveaux numéros offerts, a conduit à une désaffection massive à l'égard de ces services et à un report sur les services « gratuits », disponibles sur Internet. Au-delà de la tarification élevée qui a été pratiquée, pouvant être acceptable pour un service

---

<sup>13</sup> Voir [http://www.arcep.fr/index.php?id=9723&L=1tx\\_pspublication\\_pif\[typo\]%3D7#14216](http://www.arcep.fr/index.php?id=9723&L=1tx_pspublication_pif[typo]%3D7#14216)

<sup>14</sup> Voir le site [www.appel118.fr](http://www.appel118.fr) édité par l'ARCEP : <http://www.appel118.fr/detail.php#histo>

intéressant le consommateur, la complexité de la grille tarifaire et ses modifications fréquentes ont découragé les utilisateurs. Un exemple des complexités tarifaires est donné par un extrait du tableau des tarifs vers les numéros 118 publié sur le site [www.appel118.fr](http://www.appel118.fr) :

Numéro	Société	Tarif de base <sup>(1)</sup> pratiqué depuis le réseau				Tarifs de certains services complémentaires depuis le réseau fixe <sup>(2)</sup>			
		Fixe <sup>(2)</sup>	Orange	SFR	Bouygues Telecom	mise en relation		renseignement international	renseignement inversé
					coût du service	tarif après mise en relation			
118 000	Telegate France	1,12€/min	1,35 €/appel + 0,34 €/min <sup>(3)</sup>	1,35 €/appel + 0,34 €/min <sup>(3)</sup>	1,35 €/appel + 0,34 €/min <sup>(3)</sup>	gratuit	0,22 €/min	identique au tarif de base	identique au tarif de base
118 006	Pixtel	1,35€/appel + 0,34 €/mn	1,35€/appel + 0,34 €/mn	1,35€/appel + 0,34 €/mn	1,35€/appel + 0,34 €/mn	gratuit	0,34€/min		identique au tarif de base
118 007	PagesJaunes	1,01 €/appel + 0,23 €/min	1,01 €/appel + 0,23 €/min <sup>(3)</sup>	1,00 €/appel + 0,15 €/min <sup>(3)</sup>	0,99 €/appel + 0,23 €/min <sup>(3)</sup>	gratuit	tarif normal	-	identique au tarif de base
118 008	PagesJaunes	1,24 €/appel	1,35€/appel + 0,337€/min <sup>(3)</sup>	1,35€/appel + 0,34€/min	1,35€/appel + 0,34€/min <sup>(3)</sup>	gratuit	gratuit les 30 premières minutes à partir des réseaux fixes	-	identique au tarif de base

<sup>(1)</sup> tarif appliqué pour la fourniture d'un renseignement résidentiel en France.

<sup>(2)</sup> depuis le réseau fixe de France Télécom et pour les clients en présélection chez les autres opérateurs.

Tarifs des appels depuis une ligne : Free, Club-Internet, UPC, Noos, Alice, Neuf.

Pour les autres réseaux fixes (Cegetel, etc.), consulter les opérateurs.

<sup>(3)</sup> hors coût d'une communication mobile.

<sup>(4)</sup> NC : non communiqué par l'opérateur titulaire du numéro 118.

<sup>(5)</sup> non accessible : le service n'est pas accessible depuis ce réseau.

## **D - Des fraudes devenues difficiles à faire sanctionner**

Les fraudes sur les services à valeur ajoutée sont naturellement un sujet de mécontentement pour les consommateurs. En effet, le système de facturation des services à valeur ajoutée, qui permet le déclenchement de la facturation simultanément à l'établissement de la communication peut encourager des détournements si les relations entre acteurs ne sont pas contrôlées. Récemment, les fraudes ont concerné des demandes de rappel vers des numéros surtaxés à tarification mixte (commençant par 0899 avec une facturation de 1,35 € TTC au décroché, puis 0,34 € TTC par minute) ; le rappel du numéro surtaxé peut être suscité par un appel en absence (l'éditeur du numéro fait sonner le téléphone portable une fois et attend que l'appelé, mécaniquement, rappelle) ou par un message type SMS au ton familier ou institutionnel demandant d'appeler le numéro surtaxé.

Or les instances de déontologie qui ont permis, lors du développement des numéros spéciaux, de moraliser le système ne sont plus en mesure de fonctionner car, sans avoir été formellement supprimées, leurs membres n'ont pas été renouvelés. Dans ces conditions, la « police » des numéros surtaxés ne peut plus s'exercer, au grand dam des consommateurs, mais également il faut le souligner, des éditeurs de contenu eux-mêmes, ainsi que des opérateurs de communications électroniques.

Le mécontentement des consommateurs face à la situation actuelle n'est cependant pas le seul à s'exprimer. Les éditeurs de contenu ont également des demandes à faire valoir, parfois contradictoires avec le souci de simplicité exprimé par les consommateurs.

## **2. UN SYSTEME VIEILLI POUR LES EDITEURS**

On pourrait croire que les évolutions du système et sa complexité satisfont les éditeurs de contenu qui disposent d'une grille de tarifs relativement variée, or il n'en est rien. En effet, les

complexités introduites dans le système sont nées avant tout de la multiplication des moyens d'accès (fixe et mobile), des moyens de paiement (prépayé et post-payé) ainsi que de l'introduction des numéros courts et des numéros de renseignements téléphoniques. On constate en revanche qu'il n'y a eu aucun changement depuis longtemps des tarifs des SVA eux-mêmes, alors même que les services fournis évoluaient en s'enrichissant ou en supportant des coûts croissants.

Dans ces conditions, on peut dire que, malgré des changements réels pour le consommateur, le système est resté quasiment figé pour les éditeurs depuis sa création, à une époque où il n'existait qu'un seul opérateur en monopole. Ainsi la grille tarifaire applicable depuis le téléphone fixe pour les numéros de la tranche 08 n'a pas évolué depuis sans doute une quinzaine d'années, ce qui dans un monde en mouvement comme celui des communications électroniques équivaut à une éternité. Seule l'introduction des numéros 118 pour les éditeurs spécifiques de renseignements téléphoniques a permis d'apporter de nouvelles possibilités de facturation des services.

Les éditeurs de services font donc aussi part d'un fort désir de changement, avec d'une part le souhait d'une évolution de leurs services et d'autre part une rénovation des modes de tarification qui ne décourage plus les appelants.

Leurs souhaits se déclinent selon deux axes : les relations avec les opérateurs de communications électroniques et la possibilité d'enrichissement des offres pour leurs clients. Ces deux orientations doivent être modulées selon la nature des services offerts. Les entreprises qui proposent l'accès à leur entreprise avec des services d'informations sur l'entreprise, de vente ou d'après-vente n'auront pas exactement les mêmes préoccupations que celles qui fournissent des informations directement et en grande partie rémunérées par le biais du service téléphonique, comme c'est le cas des services de renseignements téléphoniques, de météo ou de cours de bourse. Néanmoins, on peut résumer leurs principales préoccupations selon ces deux axes principaux, auxquels on ajoutera des considérations relatives à la lisibilité tarifaire et à la déontologie.

### **A - Les relations avec les opérateurs de communications électroniques**

Les opérateurs de communications électroniques proposent peu de choix aux entreprises accessibles derrière des numéros surtaxés. Leurs offres se présentent en général sous la forme de « packages » liés au volume de trafic écoulé, ne permettant pas d'isoler les prestations incluses les unes des autres et de choisir éventuellement les éléments séparément. Par ailleurs, la facturation systématique selon le volume de trafic écoulé de fonctionnalités, dont les coûts sont essentiellement de nature fixe (donc indépendants du volume de communication), constitue un manque de transparence.

D'une façon générale les entreprises ou les administrations, utilisatrices de numéros à paliers bas ou intermédiaires, reconnaissent leur incapacité à comprendre précisément la facturation qui est présentée par leurs opérateurs. Par ailleurs, les politiques de reversement pratiquées par les opérateurs de communications électroniques ne sont pas plus claires pour les clients générant des volumes de trafic d'importance moyenne. Seuls les clients d'une taille suffisante ou plus spécialisés dans ce type de services, accessibles par des numéros à paliers plus élevés, sont en mesure de comprendre pleinement les termes des contrats qui leur sont proposés et en mesure de négocier avec leur opérateur des reversements potentiels. Certains clients éditeurs de contenu ne sont même pas informés du détail des communications qu'ils ont reçues et des reversements correspondants, la facture (ou le

reversement) de l'opérateur se limitant à une somme globale pour tous les appels, qu'ils viennent de France Télécom, des autres opérateurs fixes ou des opérateurs mobiles.

Ces éléments n'entrent pas directement dans le champ de cette étude, consacrée à la tarification de détail et à la déontologie. Néanmoins pour ces acteurs, le type de relation commerciale avec leur opérateur de communications électroniques et leur compréhension précise des prestations qui leur sont fournies sont étroitement liées au choix du tarif appliqué à l'appelant et à leur capacité à définir correctement leurs besoins. Cette préoccupation mérite donc d'être prise en compte.

### **B - Le souhait d'enrichissement des offres**

Outre une grille tarifaire inchangée depuis longtemps, le système actuel présente l'inconvénient majeur d'être resté figé durablement. En effet la pratique de la gestion des tarifs par tranche de numéros, en ce qui concerne les numéros longs commençant par 08, et l'obligation d'ouvrir les numéros associés à leur tarif depuis l'ensemble des opérateurs de boucle locale rendent tout changement individuel extrêmement complexe. Seuls les numéros 118 de renseignements téléphoniques ont pu obtenir une liberté tarifaire plus grande et dans une moindre mesure les numéros courts de la forme 3BPQ, du fait d'une gestion de la tarification réalisée numéro par numéro.

Par ailleurs, la grille tarifaire actuelle pour les numéros 08 ou 3BPQ, encadrée par des plafonds déterminés par l'ARCEP<sup>15</sup> est relativement pauvre et ne permet pas de grande inventivité commerciale derrière ces numéros. Les éditeurs expriment ainsi la quasi-impossibilité à pouvoir proposer des tarifs différenciés selon le service atteignable derrière le serveur vocal interactif (SVI), ou selon le type de client (régulier via un abonnement ou occasionnel via un paiement à l'acte), ou encore de faire évoluer le tarif sans devoir changer son numéro d'accès en ce qui concerne les 08. Or, ces innovations seraient susceptibles de répondre mieux à certaines demandes de clients et de développer l'offre de services accessibles par la voie téléphonique. Au-delà de la modulation du tarif au cours de la communication, les éditeurs souhaiteraient disposer d'une grille tarifaire plus variée et donnant moins de place à la seule tarification à la durée, modèle de tarification ayant perdu de sa pertinence dans un monde où la tarification est forfaitaire et où l'accès est devenu l'élément important du prix.

Si la complexité des relations liant les acteurs explique en partie la difficulté à faire évoluer ces offres, les difficultés techniques sont également réelles, il ne faut pas les nier. Cependant les éditeurs observent le manque d'empressement des opérateurs de communications électroniques à faire des évolutions qui les obligeraient à investir. L'exemple récent de la gratuité du temps d'attente est la marque de cette réticence des opérateurs à innover.

### **C - La nécessité d'une tarification plus claire**

Les éditeurs rejoignent les préoccupations des consommateurs en ce sens qu'ils désirent eux aussi disposer de tarifs lisibles et communs depuis l'ensemble des réseaux fixes et mobiles. Au-delà du désir de diversifier leurs offres, les éditeurs ressentent la nécessité

---

<sup>15</sup> Voir la décision n° 05-1085 de l'ARCEP.

d'offrir des systèmes tarifaires lisibles qui n'éloignent pas leurs clients de leurs services. En ce sens, ils sont proches des souhaits des consommateurs.

Néanmoins une autre préoccupation les anime : la possibilité de faire payer leur service au juste prix afin de tenir compte des coûts réellement supportés. Cette préoccupation est légitime et tout à fait compréhensible. Elle se heurte toutefois au caractère limité de la valeur des services pour lesquels il est raisonnable de payer par l'intermédiaire du service téléphonique et à la nécessité pour les opérateurs de communications électroniques de voir leurs prestations rémunérées de façon raisonnable.

#### **D - Une forte demande de relance de la déontologie**

Les éditeurs sont en général favorables à l'existence d'une instance de déontologie. Leur intérêt bien compris est de s'assurer que l'image de marque de ce type de services est bien perçue par les consommateurs. La légitimité des services offerts derrière ces numéros est jugée importante pour fidéliser leur clientèle, laquelle se traduit par une utilisation à bon escient de ce système de tarification, par la loyauté du service et l'existence d'un service réel et de qualité. Les difficultés récentes les encouragent ainsi à améliorer l'image de marque de ces numéros et ils sont demandeurs à des degrés divers de la remise en marche des instances de déontologie, dont ils conservent plutôt un bon souvenir.

Les préoccupations des deux extrémités de la chaîne que sont les consommateurs et les éditeurs de contenu, se heurtent dans une certaine mesure aux contraintes imposées par les opérateurs de communications électroniques. L'utilisation des numéros spéciaux semble aujourd'hui principalement définie par l'offre, c'est-à-dire les opérateurs et leurs systèmes techniques, en dépit des demandes des consommateurs et des éditeurs. Les opérateurs prennent cependant conscience que les excès répétés de ces dernières années risquent in fine de conduire à la fermeture du marché.

### **3. UN RISQUE REEL DE FERMETURE DU MARCHÉ POUR LES OPERATEURS DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES**

Les diverses dispositions législatives récentes montrent que l'existence même des services à valeur ajoutée accessibles par le service téléphonique est remise en question. De texte de loi en texte de loi, les possibilités d'utilisation de ce type de services se restreignent et donc leur commercialisation par les opérateurs de communications électroniques. Or le chiffre d'affaire réalisé par ce secteur (2 milliards d'euros par an, chiffre quasi stable) est loin d'être négligeable et devrait le rester pendant encore de nombreuses années malgré le développement d'Internet.

#### **A - Une attention du législateur quant à la légitimité des services accessibles via les numéros SVA surtaxés**

La mise en exergue des abus liés à l'existence de services après-vente de mauvaise qualité, injoignables ou faisant patienter les clients, dans le but parfois avoué de les faire payer, peut

entraîner un rejet massif des consommateurs de l'ensemble de ces services, par peur de se faire abuser en appelant ces numéros.

En réaction le législateur a sévèrement restreint, coup sur coup, la possibilité d'utiliser ce type de services en interdisant l'usage de numéros surtaxés pour certains services pour lesquels ils ne sont pas considérés comme légitimes :

- les services après-vente des opérateurs, qui s'adressent à une clientèle désormais captive du fait de son acte d'achat ou d'abonnement, alors qu'ils remplissent avant tout une obligation légale ;
- les services de suivi de commande des acteurs de la vente à distance ;
- et de manière générale les services de suivi de l'exécution d'un contrat des entreprises par voie téléphonique.

Cette dernière disposition issue de la loi de modernisation de l'économie, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, concerne potentiellement 50% du trafic vers les numéros de services à valeur ajoutée, bien que représentant un chiffre d'affaires moindre car les numéros concernés sont généralement aujourd'hui associés à des paliers bas ou intermédiaires.

### **B - Une absence de déontologie qui mine la confiance dans ce système**

Les abus qui ont eu lieu sur le marché ont montré l'absence de déontologie « naturelle » des acteurs et souligné les faiblesses d'une déontologie « institutionnalisée ». En effet, les fraudes à proprement parler continuent d'exister et, même si elles restent surveillées par les opérateurs de communications électroniques via leurs contrats avec les éditeurs de contenu, l'absence d'instance de déontologie bien organisée rend la poursuite des fraudeurs plus difficile.

Compte tenu des liens croisés entre les différents opérateurs, il est aujourd'hui difficile pour un opérateur de boucle locale de faire cesser une fraude rapportée par un de ses clients par exemple. Outre les difficultés liées aux relations contractuelles qui lient les opérateurs entre eux dans la complexe chaîne de valeur SVA<sup>16</sup> et à l'obligation forte de rendre un numéro accessible sur toutes les boucles locales, la coupure par un seul des opérateurs de boucle locale ne permet pas de rendre le service inaccessible depuis les autres boucles locales, sur lesquelles la fraude peut perdurer. Le seul moyen efficace de faire cesser la fraude est donc de faire couper le numéro incriminé par l'opérateur de raccordement de l'éditeur (opérateur de l'appelé), lequel n'a pas toujours connaissance de la fraude et endosse la responsabilité vis-à-vis de l'éditeur en cas de coupure abusive. Pour rendre la lutte contre les fraudes efficace et rapide, il y a donc un besoin fort d'une instance pour organiser et coordonner les mesures à prendre et les rendre plus sûres sur le plan juridique.

Par ailleurs, la vente systématique de services accessibles sur des numéros surtaxés à tout client potentiel, sans justification du type d'usage associé, a contribué à faire perdre de la légitimité à ces numéros. Le succès de ce type de numéros – appelé parfois par un abus de langage « numéro unique » car pouvant permettre l'accès à plusieurs services via un même numéro – est en fait associé aux fonctionnalités propres à ces services. Les entreprises

---

<sup>16</sup> Les rôles dans la chaîne de valeur SVA sont nombreux et multiples : opérateur de boucle locale (opérateur de l'appelant), opérateur de collecte (opérateur de l'appelé) et opérateurs intermédiaires (opérateur de transit ou fournisseur de services) et éditeurs de contenu.

désireuses d'organiser leur service d'accueil téléphonique y ont eu recours massivement, même si parfois aucun service réel spécifique ne justifiait la surtaxation ou si, sous le même numéro surtaxé des services à réelle valeur ajoutée côtoyaient des services basiques de standard téléphonique. La diffusion massive de ce type de numéros, dans des conditions où la légitimité de l'usage prêtait à discussion, a nui à la confiance des consommateurs envers un système qui a par ailleurs une utilité certaine.

Cette situation appelle donc à une remise à niveau des règles de déontologie portant non seulement sur les fraudes mais également sur les questions plus délicates de légitimité et de loyauté des services rendus par le biais de ces numéros.

#### **4. UNE MODERNISATION DU SYSTEME DES SVA PEUT PERMETTRE SON DEVELOPPEMENT FUTUR**

Malgré les critiques qui peuvent lui être portées, la modalité de paiement par le biais de la facture téléphonique conserve un intérêt certain. L'ergonomie et la facilité d'utilisation de ce mode de paiement permettent à tous de souscrire à des services en utilisant des numéros de téléphone, chaque tranche de numéros spécifique ou numéro court permettant aux consommateurs d'identifier facilement leur interlocuteur. Pour les entreprises utilisatrices, elle permet une optimisation de leur accueil téléphonique grâce aux nombreuses fonctionnalités pouvant être déployées par les opérateurs de communications électroniques (reroutage des appels, serveur vocal interactif, etc.) et la rémunération commode de services qu'il serait difficile d'offrir et de faire rémunérer en direct auprès des consommateurs, sans l'intermédiaire qu'est l'opérateur. La réplique de ce système dans le monde des SMS par l'intermédiaire des « SMS + », et via des investissements conséquents des opérateurs mobiles, montre d'ailleurs l'intérêt pour les opérateurs de communications électroniques de mettre en place de tels mécanismes et pour les éditeurs de commercialiser leurs services par ce biais.

Un système de commercialisation de services par téléphone demeure des plus pertinents, même dans un contexte de développement de services gratuits sur Internet. Outre le fait qu'ils sont parfois utilisés pour effectuer des paiements sur Internet, les services par téléphone resteront vraisemblablement complémentaires à Internet pour encore de longues années, dans la mesure où le recours à un interlocuteur physique est souvent nécessaire en appui d'une démarche initiale d'information sur Internet. Malgré le scepticisme d'une partie du secteur sur la pérennité de ce système payant face à la gratuité d'Internet, il est nécessaire d'entreprendre une rénovation. En revanche, la disponibilité croissante des informations sans grande valeur ajoutée sur Internet exerce une pression supplémentaire sur les services spéciaux, quand ils sont surtaxés pour fournir simplement une information basique.

Le rapporteur estime donc qu'une modernisation du système des services à valeur ajoutée doit être opérée pour permettre la sauvegarde des services et des revenus générés par cette activité et garantir son développement futur. Cette modernisation doit suivre plusieurs principes essentiels :

- la restauration de la confiance des consommateurs dans ce système, aussi bien du point de vue de la tarification que de la nature des services proposés ;

- la possibilité d'enrichissement des services proposés par les entreprises via le réseau téléphonique ;
- la prise en compte du rôle des opérateurs dans la rénovation des services à valeur ajoutée.

La restauration de la confiance des consommateurs comporte deux volets : d'une part garantir une information transparente et claire sur les tarifs, d'autre part réguler l'usage légitime des services à valeur ajoutée en assurant au consommateur la fourniture réelle d'un service.

Quant à la possibilité d'enrichissement des services proposés par les éditeurs, celle-ci recouvre à la fois une plus grande liberté tarifaire et le développement de nouveaux services.

Enfin, alors que les opérateurs ont aujourd'hui un rôle à la fois limité et limitant dans le développement des services à valeur ajoutée, il convient de garantir à ces acteurs une juste rémunération des investissements qui seront nécessaires pour réaliser l'évolution souhaitée de la chaîne de valeur SVA.

Ces principes permettront aux consommateurs d'utiliser des services par téléphone en bénéficiant de l'ergonomie de ce système et aux entreprises de répondre de manière plus adéquate à la demande. Par ailleurs, ces principes sont inextricablement liés : il n'est pas possible d'augmenter les possibilités techniques et tarifaires des fournisseurs de services sans fournir un cadre clair et protecteur pour les consommateurs. Entre ces deux extrémités, les opérateurs de boucle locale, les opérateurs de collecte et les hébergeurs de services verront leurs revenus augmenter avec le développement de ce secteur et pourront étoffer les services qu'eux-mêmes proposent à leurs clients. A ce titre, ils auront intérêt à participer activement au mouvement de modernisation nécessaire au développement des offres des éditeurs et au rétablissement de la confiance des consommateurs. Pour l'ensemble du secteur, les investissements financiers immédiats que cette rénovation implique seront, à terme, rentabilisés par le maintien et le développement de cette activité.

## **CHAPITRE 2 - VERS UNE REFONTE DU SYSTEME DE TARIFICATION**

Les critiques formulées par la plupart des acteurs montrent que le système actuel ne peut se contenter d'une évolution mineure pour éliminer les problèmes les plus aigus ; il doit au contraire être repensé dans sa globalité afin de redonner une lisibilité tarifaire satisfaisante aux consommateurs et une attractivité renouvelée pour tous les acteurs de la chaîne.

Il est en effet difficile de retoucher un mécanisme complexe sans déséquilibrer l'ensemble. La seule solution pour disposer d'un système de tarification cohérent, équitable, transparent et compréhensible réside dans la construction d'un schéma nouveau. Cette modification d'envergure ne peut se faire du jour au lendemain et les principaux acteurs (éditeurs et opérateurs de communications électroniques) devront disposer de temps pour s'y adapter. Pour autant, il convient de définir dès aujourd'hui les objectifs visés et les mécaniques retenues pour pouvoir commencer au plus vite les travaux nécessaires à leur mise en œuvre dans les réseaux de communications électroniques.

Un bref rappel des raisons du manque croissant de lisibilité tarifaire des numéros surtaxés est un préalable avant de préciser les mesures proposées en vue de la construction d'un modèle cohérent.

### **1. LES RAISONS D'UNE ILLISIBILITE CROISSANTE DES TARIFS PRATIQUES**

Parmi toutes les critiques qui ont été recensées ci-dessus, on peut relever rapidement les points principaux concernant la lisibilité et la transparence tarifaire.

#### **A - Une tarification différente au départ des boucles locales mobiles ou fixes**

Comme décrit précédemment, la perte de confiance des consommateurs vis-à-vis des numéros donnant accès à des services à valeur ajoutée est en grande partie liée aux tarifs très élevés pratiqués par les opérateurs mobiles, entraînant une confusion avec les références tarifaires existantes sur les réseaux fixes.

Si en conséquence, les utilisateurs ont adapté leurs comportements en limitant l'usage des réseaux mobiles pour appeler les services à valeur ajoutée, il est nécessaire de redéfinir un système dans lequel les utilisateurs mobiles ont accès avec des tarifs clairs à ces services<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> A ce titre, il convient de souligner que pour le reste des communications interpersonnelles, le volume des communications au départ des mobiles est devenu plus important que le volume au départ des fixes en 2007.

## **B - Une tarification différente des appels au départ des boucles locales des opérateurs fixes**

Ce point est rarement soulevé car la grille tarifaire de France Télécom a largement servi de référence dans la tarification des appels vers les numéros surtaxés. Cependant au fur et à mesure que les opérateurs de boucle locale enrichissaient leurs formules tarifaires, on a pu constater des divergences entre les différents opérateurs de boucle locale, selon leur capacité à tarifier à la seconde ou à l'unité de temps (UT), avec ou sans « crédit temps », avec ou sans gestion de la modulation tarifaire. A titre d'exemple, le numéro que l'Unedic a mis à disposition des demandeurs d'emploi, le 3949 suit une tarification différente selon que l'opérateur de l'appelant autorise la modulation tarifaire ou pas :

- 0,11 € TTC/appel ou 0 €/ appel selon que l'appel fasse ou non intervenir un conseiller pour les opérateurs qui pratiquent la modulation tarifaire ;
- 0,11 €/min pour les autres opérateurs fixes.

Cette différenciation, même minime, est d'autant plus troublante que même la formule x € par minute depuis un opérateur fixe ne peut plus être employée par les éditeurs ou fournisseurs de service, qui se voient contraints d'ajouter la mention « hors surcoût éventuel de votre opérateur » pour répondre en partie à leurs obligations d'information préalable.

Le tableau ci-dessous illustre les différences de tarification d'un numéro commençant par 081B, généralement présenté avec la mention tarifaire « prix d'un appel local ». Il compare ces tarifs à la tarification appliquée lors d'un appel local vers un numéro géographique local de communication interpersonnelle et montre que les références passées ne correspondent plus à la réalité d'aujourd'hui.

En effet, la notion de « tarification locale » largement répandue pour les appels vers les numéros en 0810/0811 est particulièrement pernicieuse puisqu'il n'existe plus de « tarif local » unique mais une multitude de tarifs selon l'opérateur de boucle locale et la formule tarifaire choisie. En pratique, la notion de « tarif d'un appel local » fait référence au tarif le plus cher de l'offre de France Télécom, à savoir le tarif du service universel<sup>18</sup>, c'est-à-dire le tarif de base à la minute pour un client sans aucune option tarifaire.

---

<sup>18</sup> Soit 7,8 c€/appel plus 2,8 c€/min en heures pleines et 1,4c€/min en heures creuses.

Comparaison entre le prix d'un appel local et le prix d'un appel vers un numéro 0810 sur le marché résidentiel au 5 septembre 2008					
	Offre	Selon forfait	N° géographique local	081B	Remarques
<b>Fixe</b>	France Télécom Abonnement de base	-	4,58 c€/min	4,58 c€/min	Prix moyen calculé sur la base d'un appel de 200 s et selon une répartition 60% HP / 40% HC
	France Télécom Offre Optimale 2 Heures fixes France	Dans le forfait :	oui, dans la limite de 2h	non	
		Tarif hors forfait :	4,70 c€/min	4,58 c€/min	
	Orange Internet avec forfait illimité vers les fixes	Dans le forfait :	oui, illimité	non	
		Tarif hors forfait :	-	4,58 c€/min	
	Tele2 Formule "Simpl'eco" (offre à la minute sans abonnement)	-	4,57 c€/min	4,58 c€/min	
	Freebox	Dans le forfait :	oui, illimité	non	
Tarif hors forfait :		-	4,58 c€/min		
NeufBox	Dans le forfait :	oui, illimité	non		
	Tarif hors forfait :	-	4,58 c€/min		
<b>Mobile</b>	Orange Mobicarte Plan classique seconde	Carte prépayée	55 c€/min	64,58 c€/min	
	Orange Forfait Offre Origami Zen	Dans le forfait :	oui, dans la limite du forfait	non	
		Tarif hors forfait :	37 c€/min	41,58 c€/min hors forfait	
	Orange Forfait Offre Origami First	Dans le forfait :	oui, dans la limite du forfait	oui, avec surtaxe de 4,58 c€/min	
		Tarif hors forfait :	37 c€/min	41,58 c€/min	
	SFR Offre La Carte Formule Classique	Carte prépayée	55 c€/min	66 c€/min	
	SFR Forfait Essentiel	Dans le forfait :	oui, dans la limite du forfait	non	
		Tarif hors forfait :	37 c€/min	41,58 c€/min hors forfait	
SFR Forfait Illimythics Pro	Dans le forfait :	oui, dans la limite du forfait	oui, avec surtaxe de 4,58 c€/min		
	Tarif hors forfait :	37 c€/min	41,58 c€/min		
Bouygues Telecom Carte Bouygues Telecom - Formule Classique	Carte prépayée	0,50 c€/min	0,50 c€/min	Décompte par paliers de 30 s après une première minute indivisible	

### **C - L'introduction des numéros courts (3BPQ et 10YT) et des numéros de services de renseignements (118)**

Malgré une tentative d'organisation par l'ARCEP en 2005, l'introduction des numéros courts assortis d'une certaine liberté tarifaire a accentué la confusion et remis en cause la compréhension de la gradation des tarifs liée aux numéros longs commençant par 08.

Les consommateurs ne sont donc pas en mesure de connaître a priori la tarification associée à ces numéros courts et la plupart des brochures tarifaires des opérateurs sont incapables d'en fournir la mise à jour. Ainsi, les opérateurs et les éditeurs de contenu se renvoient

souvent l'obligation d'informer sur ces numéros, du fait que le numéro court peut être facturé différemment selon l'opérateur de boucle locale.

La même problématique concerne les numéros de services de renseignements (118XYZ) qui pratiquent une tarification complexe, variable selon le type de boucle locale de l'appelant. En outre leurs changements fréquents ont contribué à donner le sentiment de cherté aux consommateurs, lesquels ont drastiquement diminué le volume d'appel, le marché ayant baissé de 36% en volume et 27% en valeur entre 2005 et 2007<sup>19</sup>.

#### **D - Un système sans signalétique claire**

Le système de code couleur (numéros « vert », « azur », « indigo ») introduit à l'origine par France Télécom, permettait, même sans avoir une connaissance précise du tarif, de savoir si l'appel aurait un prix élevé ou non. Le « vert » était gratuit et les dégradés de bleu allaient en augmentant avec les nuances. Sans être parfait et suffisamment développé il constituait néanmoins un repère. Aujourd'hui ce cadre a perdu son caractère universel : les numéros « azur » et « indigo » sont des marques de France Télécom et ne peuvent être utilisées par les autres opérateurs, le numéro « vert », commun à tous les opérateurs, a quant à lui perdu sa logique de gratuité au départ des réseaux mobiles. On parle d'ailleurs à présent plutôt de numéro « libre appel », gratuit depuis les fixes et payant depuis les mobiles.

Par ailleurs aucun code n'existe pour les numéros courts.

Il n'existe donc aucun repère visuel simple permettant au consommateur de se faire une opinion sur la nature du service proposé et en particulier son niveau de tarification. Une telle information préalable à l'appel semble pourtant indispensable à la restauration de la confiance, dans la mesure où elle donne une indication facilement appréhendable par tout utilisateur potentiel. Il est à noter que le système mis en place par l'association « SMS + », créée récemment dans un univers très concurrentiel, a permis d'adopter une signalétique innovante permettant d'appréhender le tarif<sup>20</sup> par le biais d'une charte graphique et déontologique obligatoire.

#### **E - Une perte des références anciennes, sans émergence de nouvelles références**

Comme précisé ci-dessus, les notions de numéros « à coûts partagés » ou « à revenus partagés » ont disparu pour l'ensemble des numéros de SVA, du fait de la baisse constante des coûts de communication. Ainsi un consommateur n'est pas en mesure de savoir s'il paie une partie du service qui lui est offert ou simplement la communication vers ce service. Cette confusion est parfaitement illustrée par les numéros d'appels de l'administration pour lesquels le choix initial d'un numéro 08 était lié à la volonté d'égalité de traitement des administrés par le biais d'un « tarif unique », alors qu'ils conduisent aujourd'hui les opérateurs à bénéficier de reversements, dont ils ne font pas bénéficier directement l'organisme appelé ou simplement par la prise en charge de certains frais fixes liés à leur prestation. Le coût réel pour l'appelant n'est pas toujours connu des administrations, lesquelles ne sont pas des spécialistes des questions de télécommunications, mais est bien

<sup>19</sup> Voir Observatoire des marchés de l'ARCEP

<sup>20</sup> Voir le site de SMS+ : <http://www.smsplus.org>

souvent la conséquence de l'ambiguïté du discours entretenu par les opérateurs de communications électroniques.

Le constat formulé par l'ARCEP à l'occasion de la décision n°08-0512<sup>21</sup> visant à définir les numéros pouvant être surtaxés est pourtant assez clair : seuls les numéros de services à valeur ajoutée à tarification libre appel ne sont pas surtaxés.

Ces exemples montrent le vieillissement du système de tarification mis en place à l'origine et le besoin de recréer une logique offrant aux consommateurs de nouveaux points de repères. Dans ces conditions, une modification à la marge serait insuffisante pour retrouver une cohérence globale : il faut au contraire mettre en place un nouveau mécanisme logique et clair qui permette le respect des nouvelles règles du jeu et englobe l'ensemble des acteurs.

## **2. UN OBJECTIF : LA REFONTE DU SYSTEME TARIFAIRE POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES RESPONSABILITES**

Si la critique du système antérieur est aisée, l'art de la reconstruction peut s'avérer difficile. Le rapporteur a bien conscience que toute proposition de refonte heurte des intérêts et ne peut répondre qu'imparfaitement à toutes les demandes formulées par les différents acteurs. Cependant le système proposé ci-dessous semble représenter le meilleur compromis pour répondre aux objectifs de lisibilité, responsabilité, simplicité, équité et transparence.

La mise en place d'un nouveau système de tarification commun à tous les réseaux fixes et mobiles, en séparant le prix de la communication (« C ») et le prix du service (« S ») doit constituer une avancée pour l'information du consommateur. Cette modification peut conduire à une révision des obligations qui lient les opérateurs de communications électroniques entre eux et notamment les contrats passés avec les éditeurs pour fixer les modalités de reversement. C'est la raison pour laquelle, le système proposé constitue un objectif à atteindre à une échéance fixée à l'avance mais suffisamment éloignée dans le temps afin de permettre sa mise en œuvre coordonnée ; une réalisation en deux ans semble être réaliste.

### **A - Le principe proposé : schéma tarifaire en « C+S »**

Le principe tarifaire proposé consiste à séparer clairement le prix de la communication du prix du service rendu, même si ces deux éléments sont également payés par l'utilisateur final appelant. Ce nouveau mode de tarification, appelé communément « C+S » (communication + service), est similaire à celui appliqué pour le système de SMS surtaxés (SMS +) mais est différent du système actuellement appliqué par les opérateurs mobiles<sup>22</sup>.

Ce modèle tarifaire consiste à valoriser d'une part la communication et d'autre part le service de la manière suivante :

---

<sup>21</sup> Décision n°2008-0512 de l'Arcep en date du 6 mai 2008 modifiant la décision n° 05-1085 du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation

<sup>22</sup> Egalement appelé « C+S », il s'agit de la facturation du tarif « S » appliqué au départ des réseaux fixes, auquel s'ajoute la surtaxe « airtime » ou « C » appliquée uniquement par les réseaux mobiles.

le prix de la communication (« C ») doit être équivalent à celui d'une communication « normale », telle que définie dans la formule d'abonnement prise par l'utilisateur pour ses communications interpersonnelles, ce qui permet au consommateur de connaître plus facilement le prix à payer et réaffirme la responsabilité de l'opérateur de boucle locale quant à la délivrance de cette information. Ce prix est différent selon les offres et les opérateurs.

le prix du service (« S ») est fixé par l'éditeur ou l'entreprise utilisatrice du numéro spécial. Ce prix est identique quels que soient l'offre et l'opérateur choisis par l'appelant. Le consommateur pourra ainsi connaître facilement, selon la valeur de la composante « S », si le service proposé est gratuit ou surtaxé en sus du prix de la communication.

Bien que ce principe semble assez simple, il convient de préciser les différents cas de figure afin d'éclairer le propos.

### **B - L'application concrète**

On peut classer les tarifs des appels vers les numéros SVA en trois grandes familles : gratuité totale pour l'appelant ( $C=0$  et  $S=0$ ), paiement d'une communication équivalente à une communication locale ( $C>0$  et  $S=0$ ) et paiement du service et de la communication ( $C>0$  et  $S>0$ ) :

#### **▪ Communication et service gratuits pour l'appelant ( $C=0$ et $S=0$ )**

Ce type de tarification correspond aux anciens numéros « verts » dits encore « libre appel », à l'époque où ils étaient toujours gratuits pour l'appelant car pris en charge par l'utilisateur final appelé. Dans le nouveau schéma proposé, les appels vers les numéros « verts » devraient à terme retrouver leur gratuité initiale depuis l'ensemble des réseaux.

Cependant on peut envisager une période transitoire pendant laquelle un tarif spécifique serait appliqué par les opérateurs mobiles pour tenir compte du fait que les entreprises fournissant des services au moyen d'un numéro vert peuvent ne pas souhaiter payer l'intégralité des coûts liés aux appels en provenance des mobiles, compte tenu du prix élevé pratiqué par les opérateurs mobiles. Lorsque les coûts d'acheminement des appels mobiles et fixes auront retrouvé un écart plus faible qu'aujourd'hui, cette exception n'aura plus lieu d'être et les entreprises pourront intégrer plus aisément à leurs coûts les appels de façon indifférenciée ; cette tarification transitoire devra alors s'éteindre.

En tout état de cause, pendant cette période transitoire, le prix perçu pour les communications (« C ») par les opérateurs mobiles devrait être aligné sur le prix d'un appel à destination d'un appel interpersonnel vers un numéro géographique fixe ; rien ne justifie que le coût d'acheminement vers un numéro SVA soit plus élevé que vers un numéro de communication interpersonnelle. Le tarif devrait donc varier en fonction de la formule de souscription choisie par le consommateur pour son offre de téléphonie, à savoir de type prépayé ou post payé avec abonnement forfaitaire (limité ou illimité) et en conséquence être soit décompté du forfait souscrit ou payé au prix d'une communication prépayée ordinaire pour un appel local. Cette situation transitoire est souvent déjà appliquée aujourd'hui.

#### **▪ Communication payante et service gratuit pour l'appelant ( $C>0$ et $S=0$ )**

Dans ce cas de figure, l'entreprise ou l'éditeur de contenu accessible par un numéro spécial a choisi de ne pas faire payer le service mais ne souhaite pas prendre en charge le prix des

communications téléphoniques. Si la mention de la gratuité du service est simple à afficher, il est plus délicat de fixer le prix des communications. Pour couvrir tous les cas de figure, il est proposé de faire intervenir la notion de tarif « le plus bas » de la grille tarifaire de l'opérateur de boucle locale associé à la formule choisie par le consommateur.

Concrètement cela a les conséquences suivantes :

- soit l'abonné dispose d'un forfait illimité de communications et la communication vers le SVA entre naturellement dans ce forfait ;
- soit l'abonné dispose d'un forfait limité en nombre d'heures ou en plages horaires et la communication vers le SVA entre dans ce forfait selon les conditions prévues : décompte du nombre de minutes si la communication a lieu à l'intérieur du nombre d'heures et/ou des plages horaires et tarif « le plus bas » pratiqué par l'opérateur pour les communications hors forfait ;
- soit l'abonné dispose d'un forfait pour certaines catégories de communications (locales, nationales ou internationales) mais pas pour d'autres. Dans ce cas, le tarif appliqué est celui qui concerne les communications au prix « le plus bas » ;
- soit l'abonné n'a pas souscrit de forfait de communication mais paie à l'unité sa consommation. Dans ce cas, le tarif appliqué est le tarif « le plus bas » de la grille de l'opérateur concerné.

L'information tarifaire est alors transparente et lisible car l'abonné n'a pas à retenir un tarif spécifique pour ce type d'appels mais saura que la formule tarifaire à laquelle il a souscrit pour ses communications interpersonnelles et qu'il connaît généralement, s'applique aussi pour les communications vers les SVA..

#### ▪ **Communication et service payants pour l'appelant (C>0 et S>0)**

L'éditeur ou l'entreprise accessible par un numéro spécial a choisi de faire rémunérer en partie son service par le biais de la facture téléphonique. Ils choisissent librement, mais dans le cadre des règles de déontologie qui seront examinées ci-après, le prix du service. Ce prix « S » devra être le même pour les appelants depuis l'ensemble des boucles locales fixes ou mobiles. Le format du numéro n'aura pas d'impact sur cette règle qui est universelle. L'information sur le prix du service sera ainsi aisée car elle ne souffrira pas d'aléas en fonction des opérateurs choisis par les appelants. La facturation du service figurera sur la facture de l'opérateur de boucle locale.

### **C - L'universalité de la grille tarifaire**

La mise en place de ce nouveau modèle tarifaire concerne l'ensemble des entreprises, éditeurs, fournisseurs de services et opérateurs de communications électroniques qui exploitent des numéros de services à valeur ajoutée. Il s'applique quel que soit le format du numéro, qu'il soit de la tranche 08, 118XY, 3BPQ ou 10YT.

Cette solution permet ainsi une information tarifaire plus simple et plus lisible, car commune à tous les acteurs et tous les numéros. La gestion de la complexité dans le choix des numéros est reportée sur les éditeurs et fournisseurs de services et enfin épargnée aux

consommateurs. Cependant il semble indispensable d'accompagner ce bouleversement des schémas tarifaires par la mise en place d'une information tarifaire systématique et uniforme.

### **3. RECREER UN REFERENTIEL TARIFAIRE COMPREHENSIBLE PAR LES CONSOMMATEURS**

La mise en place d'une nouvelle structure tarifaire doit s'accompagner d'un véritable effort pour informer les consommateurs et ôter le sentiment d'opacité qui entoure les numéros spéciaux aujourd'hui. La lisibilité tarifaire peut se traduire par trois mesures majeures : la création d'une signalétique simple et lisible permettant des repères tarifaires clairs pour les consommateurs, l'obligation d'information en début de la communication (et éventuellement en cours de communication) et l'amélioration de l'information précontractuelle.

#### **A - La création d'une nouvelle signalétique**

On constate que le système tarifaire actuel, du fait de la multiplication des types de numéros et des tarifs appliqués selon l'opérateur, rend difficile la création d'une signalétique commune facilement compréhensible : elle ne peut refléter que partiellement l'information tarifaire.

L'adoption d'une nouvelle structure tarifaire telle que décrite plus haut, peut faciliter la mise en place d'une nouvelle signalétique plus efficace, dans la mesure où elle sera universelle pour tous les acteurs et tous les numéros. La démarche est proche de celle opérée par les opérateurs mobiles dans le cadre de l'association « SMS+ », avec la création d'une signalétique commune, une charte graphique permettant une identification immédiate et in fine une lisibilité retrouvée pour le consommateur. Pour fonctionner, cette signalétique devrait accompagner obligatoirement toute communication associée à un service accessible via un numéro SVA.

Il est proposé qu'une instance de déontologie nouvellement créée, choisisse les modalités les plus appropriées en accord avec les acteurs concernés. En l'état, on se contentera d'énoncer le principe de cette nouvelle signalétique en utilisant un code numérique provisoire.

La signalétique se présenterait schématiquement de la façon suivante : tarif 1, tarif 2, tarif 3, etc. Chaque document d'information faisant état d'un service entrant dans cette catégorie devrait apposer de façon claire et lisible, sous un graphisme normé, la référence à ce tarif de façon à donner une information immédiate sur le tarif du service « S » au consommateur. Cette signalétique devra être universelle, pour chaque niveau tarifaire associé à la composante « service », quels que soient l'entreprise, l'éditeur, l'opérateur ou le type de numéro. Sous la rubrique « tarif 3 » par exemple, on pourrait trouver des numéros aussi bien de la forme 08 que 3BPQ ou 118XY. Comme pour les « SMS + », un macaron afficherait le prix du service et renverrait à la formule tarifaire de l'opérateur de boucle locale de l'abonné en ce qui concerne le tarif de la communication. L'apposition de cette signalétique serait donc essentiellement du ressort du fournisseur de services ou de l'éditeur de contenu à travers les campagnes publicitaires, et tous supports de présentation des services. Les opérateurs de communications électroniques seraient également tenus de faire figurer cette signalétique de façon générique dans les documents relatifs à la tarification de ces services.

## **B - L'information des consommateurs en cours de communication**

Cette nouvelle structure tarifaire devra être accompagnée d'une mesure réclamée par tous les consommateurs depuis longtemps : l'annonce systématique et gratuite du tarif en début de communication et à chaque modification du tarif en cours d'appel (si supérieur au tarif annoncé en début d'appel).

Jusqu'à présent, cette information était donnée de façon systématique uniquement pour les numéros en 0899, associés au tarif le plus cher (1,35 € TTC/appel + 0,34 € TTC/min). Alors qu'elle est impossible à mettre en œuvre du fait de la multitude de tarifs actuels, elle serait facilitée par le passage à la nouvelle structure tarifaire, car applicable à tous les cas de figure.

Elle pourrait prendre deux formes :

- soit le fournisseur de services (ou son opérateur de raccordement) annonce lui-même le prix du service « S » en indiquant que la communication « C » est facturée en sus selon la tarification « normale<sup>23</sup> » des appels par l'opérateur de l'appelant (dans la mesure où le fournisseur de services ignore ce prix) ;
- soit l'opérateur de boucle locale annonce les deux composantes « C » et « S », dans la mesure où il connaît la formule tarifaire choisie par son abonné pour ses communications et le tarif du service choisi par l'éditeur de contenu.

A ce stade, le rapporteur émet une préférence pour la première solution qui paraît plus respectueuse des responsabilités de chacun, mais laisse aux acteurs, sous l'égide de l'ARCEP, le soin de déterminer la solution qui leur paraît souhaitable.

Par ailleurs, la diffusion du tarif de l'appel en début de communication doit être gratuite pour l'appelant, dans la mesure où il est susceptible de raccrocher suite à son écoute si le tarif le dissuade de réaliser la communication. Pour cela, il semble raisonnable de définir une durée standard, de l'ordre d'une dizaine de secondes, pendant laquelle le service n'est pas facturé. Cette solution devrait être facilement mise en œuvre par les opérateurs, qui le font déjà aujourd'hui pour certains numéros. Le mode de mise en œuvre choisi aura certainement un impact sur le mode de prise en charge du coût de cette information gratuite pour l'appelant, soit par l'éditeur, soit par l'opérateur de boucle locale, soit par les deux.

D'autres innovations peuvent également être envisagées comme l'affichage du prix en cours de communication à la demande de l'appelant, fonctionnalité qui présente un intérêt certain et mérite d'être approfondie. Elle devrait faire l'objet de concertation entre les acteurs pour étudier le rapport entre son efficacité, les difficultés techniques engendrées et les besoins des consommateurs. A ce stade elle ne fait pas partie des recommandations immédiates du rapporteur.

## **C - L'information générale des consommateurs**

L'existence de ces divers moyens d'information ne doit pas faire oublier l'obligation d'informer préalablement les consommateurs des différents tarifs qui leur sont proposés, obligation inscrite dans le code de la consommation. En effet, recueillir une information au

---

<sup>23</sup> Inclus dans les forfaits limités ou illimités et facturés au tarif « le plus bas » de l'offre de communication choisie en cas d'appel hors forfait.

moment même où l'on téléphone ne permet pas d'anticiper le mode de communication que l'on va choisir au final pour joindre le service souhaité. Aussi il est recommandé que cette nouvelle structure tarifaire figure clairement dans tous les documents des opérateurs de communications électroniques, afin que le consommateur sache exactement les avantages et inconvénients éventuels de la formule qu'il souscrit, aussi bien pour les appels vers les numéros de communication interpersonnelle que les numéros de SVA. Ainsi, les éditeurs de contenu devront faire figurer clairement le prix de la communication « C » et le prix du service « S » (ou son prix maximal en cas de modulation tarifaire en cours de communication) en précisant que la communication est facturée séparément au tarif « le plus bas ».

Le secteur pourra s'inspirer des formulations utilisées par le système « SMS+ » (« plus le prix d'un SMS ») ou sur Internet (« hors frais de connexion à Internet »).

La condition de la transparence tarifaire remplie, il devient alors possible d'examiner dans quelle mesure il est possible de donner satisfaction aux éditeurs en ce qui concerne la modernisation d'une grille tarifaire, restée en grande partie figée depuis de nombreuses années.

#### **4. AMELIORER LA FLEXIBILITE DES SERVICES ET DES TARIFS POUR LES EDITEURS**

Au-delà d'une simple modification des paliers tarifaires existants, il est proposé d'enrichir les fonctionnalités permettant aux éditeurs de moderniser leur offre et de permettre une gestion plus aisée des tarifs associés à leurs numéros. De telles innovations devront cependant s'accompagner de sérieux garde-fous.

##### **A - Moderniser les paliers tarifaires disponibles**

Si on applique la structure tarifaire décrite plus haut mécaniquement, pour chaque palier, le prix actuel du service devrait diminuer puisque la partie du prix actuel qui correspond au prix de la communication « C » serait séparée.

Cependant, les tarifs des paliers existants associés aux blocs de numéros de la tranche 08 sont anciens et n'ont subi presque aucune modification depuis de nombreuses années alors que les coûts supportés par les éditeurs ont généralement crû, ne serait-ce que sous l'effet de l'inflation.

Dans ces conditions, la mise en place de la nouvelle structure tarifaire devrait s'accompagner d'une refonte des grilles tarifaires du service « S » désormais proposées aux éditeurs de contenu et aux fournisseurs de services.

Cette refonte devrait ainsi comprendre un palier bas, inférieur à ceux existants, de l'ordre de 1 à 5 centimes d'euro TTC par minute, pour permettre à ceux qui le souhaitent d'offrir un service bon marché. Par ailleurs, un nombre suffisant de paliers tarifaires devrait être implémenté, de l'ordre de 10 à 15, afin de permettre aux éditeurs de répartir leurs numéros sur une grille tarifaire élargie, en fonction du service qu'ils rendent et de leur volonté de différenciation commerciale.

De plus, ces paliers ne devraient pas être tous bâtis sur le même modèle mais faire une place à des tarifications à la minute, à l'acte, voir mixtes comprenant une tarification à la

minute et une tarification forfaitaire à l'appel ou à l'acte, sous réserve d'un encadrement déontologique précis.

En revanche, il n'est pas envisagé de laisser une totale liberté aux acteurs pour définir le nombre et le niveau des paliers offerts, ceux-ci devant rester encadrés pour éviter les abus. En particulier, le palier maximal doit être plafonné : un montant de l'ordre du tarif maximum actuel (1,35 € TTC/appel + 0,34 € TTC/min) semble convenir au secteur même si certains éditeurs demandent un tarif maximal de 1 € TTC/min.

Des paliers tarifaires non excessifs et en nombre raisonnable, qui resteraient gérables d'un point de vue opérationnel par les opérateurs et compréhensibles par les consommateurs, demeurent une des clés d'une rénovation réussie. Il est ainsi proposé que la nouvelle grille soit établie en concertation avec les différents acteurs de la chaîne, sous l'égide de l'ARCEP, au titre de sa mission de gestionnaire du plan public de numérotation.

Bien entendu, cette refonte nécessaire ne doit pas donner lieu à son tour à une nouvelle grille tarifaire figée pour l'éternité mais au contraire, elle doit initier la mise en place d'un cadre de concertation régulier permettant une adaptation au fil de l'eau du nombre et des niveaux proposés dans la grille.

Par ailleurs, cette nouvelle grille devrait également s'accompagner de mesures permettant d'offrir plus de flexibilité aux éditeurs afin qu'il disposent de multiples choix commerciaux.

## **B - Favoriser la flexibilité pour les éditeurs**

Deux mesures ont été envisagées par le rapporteur : la variation du prix au cours de la communication et la gestion au numéro par les opérateurs de communications électroniques.

### **▪ La modulation tarifaire**

La modulation des tarifs en cours de communication est une mesure qui prend un intérêt tout particulier après les mesures interdisant la surtaxation des services après-vente. En effet, aujourd'hui, le choix du numéro implique le choix du tarif et vice-versa. Dans les conditions actuelles, une entreprise qui désire donner l'accès à plusieurs types de services doit choisir parmi une des deux solutions suivantes :

- soit elle souhaite utiliser un numéro unique, lui permettant de donner de la notoriété à celui-ci et de faciliter la communication de l'entreprise auprès des consommateurs qui n'ont ainsi qu'un seul numéro à retenir, mais alors elle est généralement obligée de donner accès à tous ses services au même tarif et ce, même si la nature des prestations fournies est diversifiée et peut justifier des tarifs différents ;
- soit elle veut différencier le prix de l'accès à ses services, et répondre notamment aux obligations légales liées aux services après-vente tout en faisant payer d'autres types de services, mais elle doit alors presque toujours utiliser des numéros distincts associés à des tarifs différents.

La situation actuelle est source de difficultés pour les consommateurs, qui peuvent se trouver amenés à téléphoner au mauvais numéro, et pour les entreprises qui voient la communication vers leurs clients rendue plus difficile. De plus, toute volonté de changer le

tarif, que ce soit à la baisse ou à la hausse, implique un changement de numéro, ce qui limite considérablement la mobilité tarifaire dans la mesure où un changement de numéro est une opération lourde à mener avec la perspective de perdre un nombre important de clients en cours de route.

Pour rendre la mobilité tarifaire plus facile et permettre aux entreprises d'offrir plus de services différenciés, il est proposé que la question de la modification du tarif en cours de communication soit réétudiée.

Cependant, compte tenu des difficultés éprouvées par les opérateurs de communications électroniques à proposer une telle solution, difficultés dont le rapporteur a bien conscience, il n'est pas question d'imposer cette mesure comme une obligation immédiate. Toutefois, sans être évidentes, des solutions communes peuvent être trouvées ; une telle mesure doit donc pouvoir être mise en œuvre dans un laps de temps plus long, à une date fixée mais plus lointaine, dans trois ans typiquement, suite à une phase de concertation entre les opérateurs de communications électroniques, réalisée sous l'égide de l'ARCEP.

Il est à noter que, sans une obligation d'aboutir à un résultat, aucune initiative volontaire n'est à attendre des opérateurs de communications électroniques, lesquels répugnent à investir dans un système qu'ils ne perçoivent plus comme porteur d'avenir et ne considèrent pas ces innovations comme susceptibles d'être source de chiffre d'affaires supplémentaire.

En effet, les modèles de tarification de détail adoptés ces dernières années, en particulier l'orientation massive vers des forfaits illimités, n'encouragent pas les opérateurs à favoriser des mesures de développement du trafic puisque les revenus à en attendre seraient à court terme identiques alors que les coûts associés augmenteraient, même de façon légère. Cependant, les opérateurs ont un intérêt à long terme dans le développement des services à valeur ajoutée car ils bénéficient de la croissance du trafic aux travers de leurs relations contractuelles avec les éditeurs de contenu, et étoffent l'offre de services qu'ils proposent à leurs clients.

Si l'amélioration de la flexibilité tarifaire doit être activement recherchée, il ne faut pas en conclure qu'elle doit être totale. Des règles précises doivent être établies tant pour l'annonce des tarifs que pour les modalités de changement en cours de communication afin d'éviter de « piéger » les consommateurs en les attirant avec des tarifs affichés peu onéreux puis en les basculant vers des tarifs plus élevés. Typiquement ces règles pourraient être élaborées et contrôlées par l'instance de déontologie, et intégrées dans les conditions d'utilisation des numéros attribués par l'ARCEP, dans le cadre sa gestion du plan public de numérotation.

- ***La mise en place d'une gestion des tarifs au numéro***

Aujourd'hui la gestion des numéros est faite par bloc de numérotation en ce qui concerne les numéros à 10 chiffres commençant par 08. Ainsi, à chaque tranche de numéro 0800/0805, 0810/0811, 0820/0821, ... 0899 correspond chez un opérateur un seul tarif. L'analyse du numéro dans la chaîne technique ne descend donc pas en dessous des 4 premiers chiffres puisque ce niveau est suffisant pour déterminer le tarif.

Lors de l'édification du système de tarification actuel, la gradation des numéros avait aussi pour vocation d'indiquer le niveau de tarif associé au numéro. Cependant, avec un tel système, tout changement de tarif voulu par un éditeur devait s'accompagner d'un changement de numéro, ce qui représentait un énorme frein au changement.

Dans le nouveau système proposé, la tarification se détache du numéro, lequel ne sert plus que de support de communication ou de moyen technique, sans aucune signification tarifaire. D'une part, l'éditeur annonce le tarif de son service « S » en début d'appel et d'autre part, le prix de la communication « C » ne varie plus en fonction du numéro appelé puisqu'il est assimilé à celui des communications ordinaires définies dans les offres des opérateurs de service téléphonique.

Il est donc proposé de mettre à profit le changement de structure tarifaire pour rendre plus fluide la gestion des numéros. Avec la portabilité, les opérateurs de communications électroniques ont dû s'engager dans la voie d'une analyse à dix chiffres des numéros ; cette solution pourrait aisément être étendue aux numéros surtaxés. Avec la gestion du tarif au numéro et non plus par tranche, les éditeurs pourraient bénéficier d'une liberté commerciale plus grande, en modifiant plus facilement la tarification de leur service, sans la contrainte de devoir changer leur numéro.

La réorganisation proposée étant importante, elle ne pourra être mise en œuvre sans garde-fous préalablement mis en place.

### **C - Une liberté qui doit rester encadrée**

Un des objectifs de la réorganisation proposée du modèle existant est de donner les moyens aux éditeurs de développer leurs services plus librement dès lors que les obligations d'information claire et complète des consommateurs sont assurées.

La libéralisation énoncée ci-dessus ne doit en aucun cas s'exercer aux dépens des utilisateurs de ces services ; c'est pourquoi un certain nombre de garde-fous doivent être réaffirmés ou mis en place :

- un nombre de paliers qui reste limité pour maintenir la lisibilité;
- un tarif maximal qui reste contrôlé à un niveau relativement bas, afin d'éviter d'attirer les fraudeurs ;
- une grille tarifaire plus diversifiée mais dans le respect des règles déontologiques ;
- une information tarifaire et gratuite pour l'appelant systématique en début d'appel et en cours d'appel en cas de modulation tarifaire ;
- une modulation tarifaire en cours de communication qui est encadrée, soit par une modulation vers le bas, soit par un tarif pivot, et en tout état de cause avec une information claire à chaque étape.

Par ailleurs, au-delà de ces garde-fous, l'ARCEP devrait voir son rôle renforcé dans le cadre de ses attributions relatives à la gestion du plan public de numérotation, notamment au moment de l'attribution des numéros aux opérateurs de communications électroniques, avec une exigence de respect des règles de déontologie.

## **5. REAFFIRMER LA PLACE DES OPERATEURS**

Les opérateurs de communications électroniques jouent un rôle essentiel dans le développement des services à valeur ajoutée en intervenant à différents degrés dans la chaîne de valeur :

- en tant qu'opérateurs de boucle locale, ils facturent les services aux utilisateurs finals et peuvent participer à la promotion de ces services. En contrepartie, ils bénéficient des effets d'une offre de services plus complète pour leurs utilisateurs ;
- en tant qu'opérateurs de transit, ils garantissent les acheminements des communications et notamment l'accessibilité de tous les services depuis toutes les boucles locales ; ils peuvent aussi gérer les flux de reversements dans la chaîne de valeur ;
- enfin, en tant qu'opérateurs de collecte, ils fournissent des prestations aux éditeurs de contenus et participent au bon dimensionnement des interconnexions pour l'accès à ces contenus/services.

Les opérateurs sont rémunérés pour l'ensemble de ces prestations, selon des modalités qui varient selon la prestation et l'opérateur concerné. Par ailleurs, compte tenu de la complexité des relations entre acteurs pour la fourniture des services à valeur ajoutée, les capacités techniques des opérateurs interviennent souvent dans la détermination des prestations qui peuvent être offertes par les fournisseurs de service aux utilisateurs finals (contraintes de routage et/ou de facturation).

Comme le rapporteur l'a déjà mentionné, le présent rapport ne vise pas à déterminer de quelle manière les relations entre opérateurs et fournisseurs de services doivent évoluer dans le cadre de la mise en œuvre des préconisations faites. Les relations entre opérateurs et fournisseurs de services sont régies par les conventions et les accords qui lient ces acteurs entre eux ainsi que par la régulation imposée par l'Arcep, dans le cadre de ses missions.

Le rapporteur souligne néanmoins que, dans tous les cas, il convient de distinguer les relations régulées, qui couvrent notamment l'ensemble des prestations nécessaires à garantir l'accessibilité des services, des autres relations, de nature commerciale, que peuvent établir les acteurs entre eux pour développer ces services.

Enfin, comme cela a déjà été dit, les opérateurs ont tout intérêt à soutenir la refondation des services à valeur ajoutée appelée par le constat dressé dans le présent rapport car en tant qu'acteurs de cette chaîne de valeur, ils tireront toujours bénéfice de son développement.

## **CHAPITRE 3 - VERS UNE RENOVATION DU CADRE DE DEONTOLOGIE**

Les abus qui ont entouré le développement des numéros spéciaux montrent que le seul jeu des acteurs ne peut suffire à créer un cadre loyal pour les utilisateurs et que le cadre déontologique actuel a perdu son efficacité et doit être repensé. Ce besoin d'un cadre déontologique rénové est exprimé universellement par les acteurs de la chaîne, de légères divergences pouvant toutefois intervenir sur le contenu précis des missions qui devront être assumées par l'instance en charge de la déontologie.

### **1. UN BESOIN DE DEONTOLOGIE UNIVERSELLEMENT EXPRIME**

#### **A - Une nostalgie pour la période de fonctionnement réel du CST-CTA**

Les différents acteurs concernés par les numéros spéciaux ont tous salué le travail accompli par le couple CST-CTA et souhaité qu'une telle mission soit de nouveau assurée pleinement tout en se modernisant.

Les acteurs de la chaîne ont bien conscience que les abus de quelques-uns se répercutent sur l'ensemble des services proposés dans la mesure où ils induisent une perte de confiance, avec le risque d'une interdiction progressive de leur usage par les pouvoirs publics. Dans ces conditions, ils attendent que les règles de déontologie soient adaptées au contexte nouveau et que des instruments opérationnels soient mis en place pour prévenir et faire cesser les fraudes. Si le besoin de déontologie exprimé par les consommateurs est directement compréhensible, les opérateurs de communications électroniques sont également demandeurs d'instances qui permettent de couper de façon rapide les services qui se révèlent frauduleux, dans un cadre juridique qui leur assure à la fois stabilité et sécurité. Les éditeurs ont quant à eux intérêt à ce que leur profession ne soit pas entachée par des abus qui détourneraient d'eux les utilisateurs potentiels.

#### **B - Une volonté clairement affirmée de participer activement à la mise en place d'un cadre de déontologie et de le faire vivre**

Si les différentes parties prenantes sont toutes fermement engagées pour la mise en place d'un cadre déontologique rénové, elles n'ont pas pour autant les mêmes intérêts. Elles insistent en particulier sur le fait que la mise en place de ce cadre doit permettre la participation de tous les types d'acteurs concernés, afin d'établir un environnement équilibré tenant compte autant que possible des intérêts spécifiques des uns et des autres. Compte tenu de la complexité des SVA et des relations qui existent entre les acteurs de la chaîne de valeur, leur demande apparaît non seulement fondée mais comme l'unique moyen d'aboutir à un cadre accepté et donc respecté par tous.

Le rapporteur propose donc de retenir le principe d'une formation quadripartite au sein de l'instance de régulation comprenant des représentants :

- des opérateurs de communications électroniques. Il est à noter que ces opérateurs ont des intérêts divergents selon qu'ils sont opérateurs de boucle locale ou de raccordement des éditeurs ; la représentation des diverses catégories devrait donc être assurée au sein de l'instance de déontologie ;
- des éditeurs de contenu / fournisseurs de services. Là encore des acteurs différents coexistent sous cette appellation : éditeurs fournissant un contenu d'information ou de jeu par exemple et entreprises utilisant les numéros SVA comme accès à leur entreprise. Dans la mesure où la déontologie va évoluer sur le fond et compte-tenu des dernières dispositions législatives, la participation de cette deuxième catégorie d'acteur paraît souhaitable, sous une forme ou sous une autre ;
- des représentants des consommateurs. Leur présence paraît une évidence ; leur besoin de clarté et de simplicité régulièrement exprimé devrait être un fil conducteur dans ce domaine complexe où les relations entre les multiples acteurs sont porteuses de solutions compliquées ;
- de la puissance publique. La présence d'un acteur public qui peut agir en tant qu'arbitre en cas de désaccord entre les parties semble particulièrement nécessaire et souhaitée par tous.

Cette instance ainsi composée devrait constituer à la fois un forum de discussion ouvert et une enceinte de concertation permettant de déboucher sur des règles précises.

### **C - La nécessité d'une formation dédiée aux services accessibles par le téléphone**

Le besoin de déontologie, s'il s'exprime pour les services à valeur ajoutée accessibles par voie téléphonique, existe également pour les services accessibles par Internet. On peut donc imaginer que la même instance s'occupe à la fois d'Internet et des services à valeur ajoutée dans la mesure où les mesures prises dans le domaine de la protection de l'enfance par exemple sont de même nature, que le service soit accessible par Internet ou par téléphone. Cette orientation a semblé prévaloir dans les diverses tentatives récentes pour instaurer une instance de déontologie couvrant les communications électroniques.

A contrario on peut également envisager une instance spécialement dédiée aux services à valeur ajoutée, sur le mode de fonctionnement du CST-CSA, clairement distincte de l'instance ayant la charge d'Internet.

A ce stade le rapporteur n'émet pas de réelle préférence pour l'une ou l'autre solution, le souci de ne pas multiplier les organismes pouvant l'incliner à privilégier une solution intégrée, sous réserve qu'elle représente la totalité des acteurs impliqués par la problématique des numéros spéciaux, tels que décrits ci-dessus et revête le caractère juridique adéquat pour permettre les mesures opérationnelles spécifiques dont les opérateurs de communications électroniques ont besoin pour la régulation des services à valeur ajoutée.

Toutefois, il faut garder présent à l'esprit que les problématiques existant sur Internet et sur les numéros spéciaux ne se recoupent pas entièrement. C'est la raison pour laquelle, en cas de choix d'un modèle intégré, il sera indispensable de disposer en son sein d'une formation

strictement dédiée aux services accessibles par téléphone. En effet, alors que les mesures de déontologie envisagées sur Internet portent essentiellement sur la protection de la famille et de l'enfance ou sur l'accès à des sites illicites de jeux par exemple, les besoins déontologiques en matière de services à valeur ajoutée englobent ces problématiques et vont bien au-delà. La caractéristique des SVA est de donner accès à des services payants, contrairement à ceux présents sur Internet qui sont le plus souvent gratuits. Cette situation engendre des risques de fraudes spécifiques et des besoins de régulation des relations entre les acteurs d'une nature particulière. La capacité à réagir très vite à une fraude décelée, pouvant se chiffrer en milliers d'euros extorqués aux utilisateurs, est un élément majeur de la régulation. Par ailleurs les relations entre les opérateurs de communications et les éditeurs mettent en jeu des sommes importantes et des mécanismes de reversement complexes, qui nécessitent des règles du jeu opposables à tous.

Les compétences de l'instance de déontologie en matière de services accessibles par voie téléphonique vont donc au-delà des codes de bonnes pratiques ou des labels disponibles pour l'Internet et doivent permettre aux opérateurs de communications électroniques, dans des situations concrètes, de suspendre rapidement et sans risque juridique important les comportements contraires à la déontologie. Les éditeurs des services accessibles par téléphone se trouvent par ailleurs en général sur le territoire national, ce qui permet de prévoir des mesures beaucoup plus opérationnelles pour limiter les fraudes et les abus. Enfin les aspects liés à la gestion des numéros, les grilles tarifaires communes, la signalétique des SVA, etc. font partie intégrante des règles de déontologie, alors que ce domaine est étranger à Internet.

La solution idéale serait donc qu'au sein d'un même organisme, les questions communes à Internet et aux services accessibles par téléphone soient traitées conjointement et que les problèmes spécifiques aux SVA puissent être traités dans une enceinte propre, afin d'apporter le niveau d'expertise adapté, la gestion pratique des litiges et la capacité à prendre des mesures contraignantes. La description précise des compétences liées aux services accessibles par téléphone permettra de mieux comprendre les besoins spécifiques liés à ce secteur.

## **2. ASSURER LA LEGITIMITE ET LA LOYAUTE DES SERVICES**

Les compétences de l'instance de déontologie chargée des services à valeur ajoutée doivent élargir la simple chasse aux fraudeurs, néanmoins nécessaire, à une mission plus générale consistant à assurer la légitimité et la loyauté des services rendus par le biais des numéros SVA. Cette compétence élargie doit permettre d'éviter les dérives qui ont conduit le législateur à intervenir et de développer un système dans lequel le consommateur puisse avoir confiance. Elle doit couvrir tous les types de services accessibles par un numéro SVA et prévoir la possibilité d'édicter des mesures contraignantes.

Concrètement on peut décliner ces principes de la façon suivante :

### **A - Etendue des compétences de l'instance de déontologie**

L'ensemble des services accessibles par des numéros spéciaux devrait entrer dans le champ de compétence de l'instance de déontologie. Ce champ serait élargi par rapport à ce

que traitait le CST, à savoir, d'une part, les services anonymes accessibles au public avec l'ambiguïté que cela recouvrait et, d'autre part, les aspects déontologiques au sens traditionnel du terme, afin de traiter l'ensemble des problèmes de ce secteur d'activité. Outre la difficulté à trier les services selon le critère d'anonymat du fait de la variété des services accessibles par le biais des numéros SVA, un tel champ de compétence élargi devient nécessaire dans le nouvel environnement tarifaire proposé. L'instance nouvellement constituée pourrait ainsi faciliter la mise en place de la nouvelle structure tarifaire proposée et assurer sa cohérence future, en liaison avec l'ARCEP.

### **B - Déclinaison de règles de déontologie générale**

Les règles générales de déontologie pourraient être communes avec celles énoncées pour Internet et concerneraient la protection des mineurs, le respect de la dignité humaine, l'interdiction des services appelant à la violence ou à la commission de crimes ou délits, à l'instar de ce qui était préconisé par le CST. Elles pourraient s'enrichir au fil de l'eau, par concertation entre les parties prenantes de l'instance de déontologie, au fur et à mesure que des problèmes aujourd'hui non perceptibles émergeraient.

### **C - Obligation contractuelle du respect des règles de déontologie**

Les règles de déontologie, une fois énoncées, doivent être appliquées par les différentes parties de la chaîne. Pour ce faire, la méthode contractuelle adoptée par le CST doit être maintenue tout en étant adaptée. Si la responsabilité éditoriale appartient in fine à l'éditeur de contenu, les opérateurs doivent être en mesure d'agir s'ils constatent directement, ou suite à une plainte de leurs clients, que ces règles ne sont pas respectées. L'introduction obligatoire de règles de déontologie dans les contrats en chaîne liant les opérateurs et les fournisseurs de services doit permettre à l'opérateur raccordant le service ou à l'opérateur de boucle locale, de fermer les services litigieux si les clauses de ces contrats ne sont plus respectées, dans un cadre juridique stable.

Toutefois ce système n'est efficace que si tous les participants sont liés par les mêmes obligations. En effet, si un seul des acteurs omet d'introduire les clauses de déontologie dans ses contrats, la cohérence de l'édifice peut alors être ébranlée fortement et laisser les opérateurs sans moyen commode d'intervenir pour faire cesser les abus. Alors que jusqu'en 1997, ce risque était quasi nul puisque seule France Télécom raccordait les différents éditeurs et qu'elle leur imposait le respect systématique de ces clauses, il ne peut être ignoré aujourd'hui compte tenu de la multiplicité des intervenants.

Il est donc proposé que l'instance de déontologie établisse, en concertation avec les différents acteurs, la liste des clauses contractuelles à insérer dans la chaîne des contrats et que celles-ci soient rendues obligatoires et figurent systématiquement dans les textes liant les opérateurs aux éditeurs. Pour vérifier que cette disposition est bien respectée, l'ARCEP pourra la lier à l'attribution des numéros aux opérateurs de communications électroniques.

## **D - Classification des services dans des tranches prédéfinies de numéros**

Dans un objectif de protection des mineurs et pour permettre aux opérateurs de proposer des systèmes de filtrage, il est envisagé d'isoler les services réservés aux adultes ou les services offrant des jeux au sein d'une ou plusieurs tranches de numérotation réservées. Ces tranches n'impliqueraient pas obligatoirement un tarif spécifique mais les éditeurs souhaitant fournir ce type de services ne pourraient pas obtenir n'importe quel numéro.

L'instance de déontologie pourra élaborer une liste exhaustive des services qu'il convient de regrouper dans ces tranches de numéros. Cette liste pourra être enrichie ou améliorée par concertation entre les acteurs. Le respect de cette disposition devrait faire partie des obligations contractuelles.

L'ARCEP, dans le cadre de sa compétence de gestion du plan public de numérotation, veillera à réserver les tranches adéquates. Néanmoins, compte tenu de la procédure d'attribution des numéros spéciaux aux opérateurs, il paraît difficile d'envisager que l'ARCEP vérifie elle-même l'attribution au cas par cas selon le service associé. En revanche, une déclaration par l'éditeur du type de service qu'il souhaite fournir devra être faite à l'opérateur de communications électroniques qui lui attribue un numéro. En fonction de la description du service faite par l'éditeur, l'opérateur aura la responsabilité de cantonner le service dans ces tranches spécifiques. En cas de doute sur un service précis, un opérateur pourra saisir l'instance de déontologie pour obtenir un avis circonstancié. En cas de manquement constaté, fausse déclaration de l'éditeur ou non vérification par l'opérateur, les obligations contractuelles qui lient les opérateurs permettront de faire fermer ou dénuméroter ce service, au motif de non conformité avec les clauses de déontologie.

## **E - Légitimité du tarif**

Une des difficultés rencontrées aujourd'hui par les services accessibles par numéros surtaxés est la légitimité à faire payer ces services. La question a été brûlante avec les services après-vente ; elle peut se reposer demain lorsque la nouvelle structure tarifaire mettra en évidence les services qui sont surtaxés ou non. Ainsi, les éditeurs qui annoncent aujourd'hui l'application d'un « tarif local » devront afficher clairement si leur service est surtaxé ou non, affichage explicite qui sera parfois plus difficile à concilier avec le service réellement rendu.

Sans aller vers une mesure obligatoire qui serait mal perçue, il est proposé que l'instance de déontologie, après concertation entre les acteurs, énonce des règles générales de correspondance entre les types de services et les tarifs à appliquer.

Dans le respect de la liberté du commerce, sans aller jusqu'à fixer les paliers à appliquer dans tel ou tel cas, l'instance de déontologie pourrait avoir pour mission d'édicter des recommandations dans les domaines tarifaires suivants :

- déterminer un plafond tarifaire selon le type de service ;
- déconseiller l'utilisation de tarifs mixtes (au décroché et à la durée) pour certains services ;
- recommander la non surtaxation pour les services qui s'apparentent à un simple standard téléphonique, etc.

## **F - Garantie de la transparence tarifaire**

Par ailleurs, l'instance de déontologie devrait être le garant de la transparence tarifaire en définissant la nouvelle signalétique applicable à tous les numéros de SVA. Une fois celle-ci déterminée en concertation avec tous les acteurs, elle deviendrait obligatoire pour tous.

L'instance de déontologie pourrait donc introduire le respect de cette signalétique dans les clauses contractuelles obligatoires de façon à pouvoir agir contre les contrevenants. Un tel pouvoir donné à l'instance de déontologie serait un gage du respect de la transparence initiée par la nouvelle structure tarifaire.

## **G - Loyauté des services**

Un élément fondamental de la déontologie réside dans le respect de la loyauté des services. La loyauté des services recouvre la notion de conformité des services fournis avec les services annoncés, voire de réalité des services proposés. Faire respecter la loyauté des services consiste donc à vérifier que les services rendus sont bien ceux annoncés et à lutter contre les abus qui peuvent apparaître.

Au-delà du non respect de certaines clauses contractuelles, de véritables fraudes peuvent être constatées. Celles-ci sont rendues attrayantes pour les escrocs en tout genre par la facilité à gagner beaucoup d'argent par le biais des numéros surtaxés. Elles consistent essentiellement à susciter des appels en grand nombre vers des numéros onéreux, par des moyens divers, tout en trompant les appelants sur la nature du service appelé. Dès le reversement effectué par l'opérateur de communications électroniques, les sociétés de couverture disparaissent et les numéros sont résiliés.

Face à ces abus, les opérateurs de communications électroniques doivent pouvoir réagir très rapidement pour faire cesser la fraude constatée tout en bénéficiant d'un environnement juridique stable et sûr. L'instance de déontologie doit donc disposer d'un « bras armé » qui lui permette de faire respecter les différentes règles qu'elle aura mises en place.

Ceci passe par la création d'une formation spécialisée au sein de l'instance déontologique auprès de laquelle on peut porter un litige, présidée par une personnalité respectée, de préférence un magistrat, et capable d'émettre rapidement des avis sur la réalité des abus évoqués devant elle. Ces avis, soigneusement argumentés, peuvent ensuite servir de base aux actions des opérateurs à l'encontre des éditeurs. Une telle structure ne doit pas empêcher les recours judiciaires ultérieurs, comme c'était le cas avec le CTA. L'important est de pouvoir réagir très rapidement aux abus constatés, empêcher qu'une fraude se développe, et renforcer la confiance des utilisateurs dans l'usage des services accessibles par des numéros surtaxés.

S'il appartient à l'instance de déontologie de définir, en concertation avec les acteurs de la chaîne, la procédure de saisine la plus appropriée, il faut noter qu'il serait préférable de prévoir que les avis de suspension émis soient, sinon publics, au moins communiqués à l'ensemble des opérateurs de communications électroniques. La connaissance commune des sociétés dont l'objet est de monter des opérations frauduleuses leur permettrait d'effectuer une prévention plus efficace vis-à-vis de ces sociétés, puisqu'une de leurs

tactiques consiste à changer rapidement d'opérateur dès qu'une fraude est éventée. Pour être efficace, les avis de cette instance devraient préciser la raison sociale des sociétés concernées et tout élément permettant une identification aisée (éventuellement le nom des dirigeants).

Cette liste de missions qui pourraient être confiées à l'instance de déontologie n'est pas exhaustive mais constitue un socle incontournable pour rétablir la confiance. L'instance devra également servir de lieu de débat et de concertation pour les sujets d'intérêt commun aux parties présentes.

## **CHAPITRE 4 - MISE EN ŒUVRE DES MESURES PROPOSEES**

La complexité et l'importance des mesures proposées tout au long de ce rapport ne permettent pas une mise en œuvre immédiate. La plupart d'entre elles nécessitent de revoir en profondeur les relations existant entre les opérateurs et leurs abonnés, entre les opérateurs eux-mêmes et entre les opérateurs et les éditeurs, et, pour certaines, exigent des développements techniques qui requièrent un certain délai.

Cependant, pour une application cohérente de l'ensemble de la réforme, il est indispensable qu'un point de départ unique soit donné pour faire courir les délais nécessaires à la réalisation des divers travaux à effectuer. Même si deux types de mesures sont distingués ci-dessous, l'ensemble de la réforme forme un tout cohérent qui doit être décidé dans son intégralité, seul moyen de fixer un objectif clair et des dates butoirs sans lesquelles rien ne se passera. Dans ces conditions il est proposé de distinguer les mesures applicables dans un délai relativement court de celles nécessitant un délai plus long. Le rapporteur tient à souligner que l'adoption de mesures de simple portée immédiate ne saurait constituer un changement suffisant pour assurer la pérennité de l'ensemble. Il est donc proposé que l'ensemble des mesures soient prises en même temps mais que leur application soit différée dans le temps en fonction des possibilités réelles de mise en œuvre, que ces difficultés soient liées à des aspects techniques de déploiement, aux questions relatives aux relations entre les acteurs ou à l'étalement des effets économiques de ces mesures.

Enfin, les moyens juridiques associés seront également examinés.

### **1. LES MESURES A METTRE EN ŒUVRE RAPIDEMENT (PHASE 1)**

Dans cet esprit et pour amorcer la réforme souhaitée, il est proposé de mettre en œuvre dans un délai assez court les mesures suivantes :

#### **A - Création de l'instance de déontologie**

Cette instance est réclamée par tous et sa création conditionne la suite de la mise en place de la réforme puisqu'elle doit avoir un rôle majeur dans la mise en place et le respect des mesures qui seront proposées. Il est donc souhaitable de faire adopter dès aujourd'hui le texte fixant sa composition et ses missions de façon à ce qu'elle soit opérationnelle le plus rapidement possible. La même décision doit permettre d'organiser la fonction de contrôle de l'instance de déontologie en charge d'assurer l'application des règles déontologiques et de lisibilité tarifaire.

## **B - Information tarifaire en début de communication**

Cette mesure demandée avec insistance par les associations de consommateurs serait un premier gage de la volonté d'avancer des acteurs des SVA. Elle peut être prévue dès aujourd'hui bien que pour des raisons techniques, un temps suffisant soit nécessaire pour sa mise en application effective, six mois typiquement.

Cette obligation, qui pourrait faire l'objet d'un texte à insérer dans le code de la consommation, semble de préférence s'imposer à l'éditeur de service. Dans un premier temps la formulation sera cependant problématique, dans la mesure où le prix de la communication n'est pas séparé de celui du service et que différents tarifs peuvent donc exister, sans que l'éditeur soit en mesure de les connaître. Toutefois une formulation à minima du type « x euros TTC par minute depuis les fixes » pourra être mise en place temporairement.

Par ailleurs, pour que le message d'information soit gratuit pour les appelants, les éditeurs devront trouver un accord avec les opérateurs (retard du décroché déclenchant la facturation par exemple), accord dont les conséquences seront à la fois technique et tarifaire.

## **C - Intégrer les appels vers les numéros surtaxés dans les forfaits des opérateurs mobiles et banaliser la tarification depuis les mobiles**

Cette mesure est relativement facile à mettre en œuvre car elle ne demande pas de développement technique particulier. Elle a cependant un impact économique fort pour les opérateurs mobiles (de l'ordre de 150 à 200 millions d'euros par an de recettes pour les trois opérateurs mobiles) et les conduira éventuellement à revoir les modalités tarifaires des forfaits proposés, voire les relations avec les éditeurs. Pour ces raisons, cette mesure demandera un certain délai avant la mise en œuvre. Cette disposition étant cependant emblématique, on peut considérer qu'elle doit intervenir le plus rapidement possible, six mois typiquement. Toutefois elle ne doit en aucun cas être considérée comme un aboutissement de la réforme entreprise, mais comme une première étape d'une réforme plus ample.

## **2. LES MESURES DE MOYEN TERME DONT LA DATE D'APPLICATION DOIT ETRE FIXEE DES MAINTENANT**

Les mesures nécessaires à une réforme en profondeur permettant d'assurer une meilleure lisibilité tarifaire, la légitimité et la loyauté des services fournis, ont été égrenées tout au long de ce rapport. Il est cependant utile de les rappeler brièvement et de désigner les responsables de leur mise en œuvre tout en précisant leur chronologie.

La mise en œuvre de la réforme requiert d'une part une certaine concertation des acteurs pour réussir et, d'autre part, le fonctionnement d'une instance de déontologie dont il convient de rappeler l'urgence.

Les décisions à adopter sont les suivantes :

- mise en place de la nouvelle structure tarifaire en « C+S » :

- définition du principe de la décomposition des prix et de son encadrement : instrument juridique à définir (loi, décret) et déclinaison opérationnelle par l'ARCEP ;
  - travail de l'instance de déontologie pour fixer le niveau des nouvelles grilles tarifaires associées au service « S » et les valeurs d'encadrement ;
  - délai d'implémentation dans les réseaux des opérateurs et négociation des relations contractuelles et d'interconnexion entre les acteurs, sous l'égide de l'ARCEP ;
  - intégration dans les grilles tarifaires et les forfaits des opérateurs de communications électroniques.
- mise en place de la nouvelle signalétique, travail simultané avec la nouvelle grille tarifaire puis délai d'implémentation, notamment chez les éditeurs ;
  - réservation de tranches de numéros dédiées aux jeux et aux services adultes :
    - travail de l'instance de déontologie pour classifier les services ;
    - réservation des tranches par l'ARCEP.
  - mise en place de la gestion du tarif par numéro dans les systèmes de facturation et de routage des opérateurs, dans un cadre défini par l'ARCEP ;
  - définition des clauses contractuelles obligatoires, travail de l'instance de déontologie par concertation entre les acteurs ;
  - mise place des procédures de description des services par les éditeurs pour permettre les contrôles portant sur la loyauté des services fournis.

Les mesures ci-dessus devraient raisonnablement être opérationnelles en totalité dans un délai de deux ans. Il sera sans doute nécessaire que les pouvoirs publics s'assurent par des points d'étape de l'avancement des travaux.

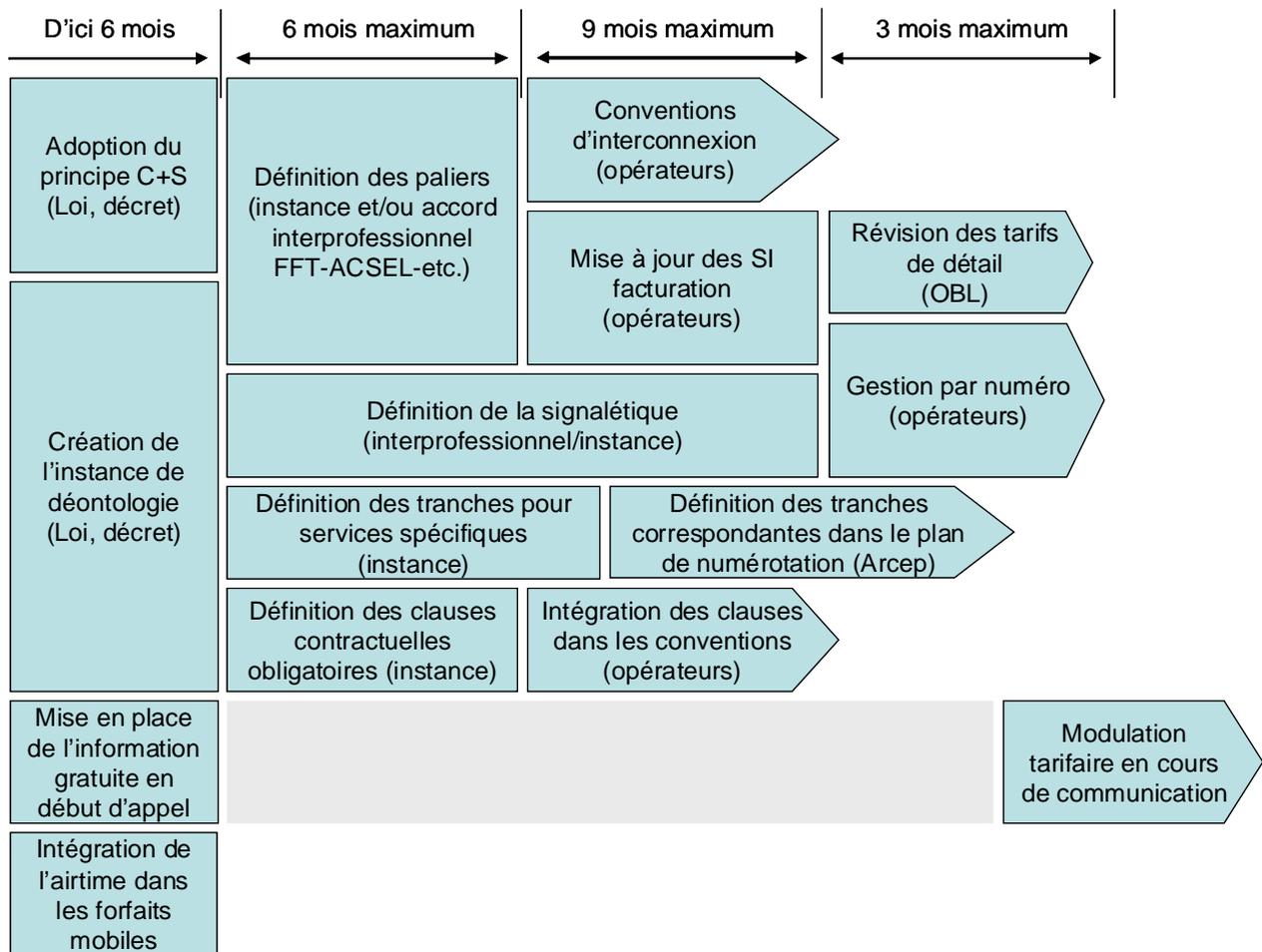
Enfin dans un délai qui peut aller jusqu'à trois ans :

- enrichissement de la grille tarifaire par l'introduction de la modulation des prix au cours de la communication.

Compte tenu de l'expérience tirée du débat sur la gratuité du temps d'attente, ce sujet nécessite la bonne volonté des opérateurs de communications électroniques pour aboutir. Si aucune date butoir n'est donnée pour la mise en œuvre, même partielle dans le cas où les offres de communications prépayées ne trouveraient pas de solution, cette mesure risque de ne pas voir le jour alors qu'elle pourrait constituer une véritable bouffée d'oxygène pour les éditeurs. Il est donc préférable de la prévoir explicitement même si l'échéance peut paraître lointaine.

Cet échéancier montre la nécessité de donner un point de départ à la mise en place de la réforme. Pour ce faire, un certain nombre d'instruments juridiques doivent être prévus.

Le graphique ci-dessous offre une représentation de la chronologie des actions qui pourraient être prises :



### **3. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES NECESSAIRES POUR REDESSINER LE PAYSAGE DES NUMEROS SPECIAUX**

La nécessité de faire collaborer les différents acteurs pour aboutir à une redéfinition satisfaisante du secteur des numéros spéciaux a été soulignée à maintes reprises tout au long de ce rapport. Cela reste une des conditions de la réussite de cette réforme. Toutefois, cette collaboration doit être accompagnée et encadrée sur le plan juridique compte tenu des intérêts divergents des acteurs.

#### **A - Une nécessaire coopération des acteurs qui reste cependant insuffisante pour aboutir spontanément au modèle souhaité**

La coopération entre les acteurs a pour objet de faire partager les décisions et de rendre fluides les procédures. Dans un système aussi complexe que celui des numéros spéciaux, où les intérêts des acteurs sont divergents mais d'où l'action de l'un est étroitement liée à celle des autres, la coopération est indispensable. Toutefois, elle ne peut jouer pleinement son rôle que si le cadre est clairement fixé par ailleurs. Il serait illusoire de considérer que la coopération spontanée aboutirait à un modèle équilibré, respectueux des intérêts de chacun.

La coopération des acteurs doit porter sur les points pratiques suivants :

- adoption des règles précises de déontologie ;
- règlement des litiges à l'amiable pour éviter la saisine systématique de l'instance de déontologie ;
- définition des paliers nouveaux tarifaires dont les éditeurs ont besoin, tout en restant dans un cadre défini ;
- définition de la nouvelle signalétique de façon pratique en respectant un cadre ;
- définition des types de services qui doivent être cantonnés dans des tranches de numéros spécifiques.

### **B - Des obstacles forts à la coopération qui conduisent à prévoir des instruments juridiques contraignants**

Si la réforme proposée essaie de tenir compte des intérêts de toutes les parties, il ne faut pas cacher que certains acteurs auront tendance à préférer le statu quo.

Au sein des opérateurs de communications électroniques, les intérêts des opérateurs de boucle locale ne sont pas les mêmes que ceux des opérateurs qui raccordent les éditeurs. Les questions d'interconnexion et de reversement risquent d'être des sujets conflictuels qui ne peuvent se régler par simple coopération entre les acteurs. Toutefois l'ARCEP a pour mission de réguler ce type de relations ; il n'y a donc pas besoin d'un instrument juridique supplémentaire.

Par ailleurs, l'adoption d'un mécanisme de modulation tarifaire au sein d'une même communication risque de soulever de nombreuses difficultés compte tenu du caractère hétéroclite des réseaux. L'adoption de la technologie IP dans le cadre du développement des réseaux de nouvelle génération (NGN) nécessitera des investigations techniques importantes alors que l'intérêt des opérateurs de communications électroniques pour cette fonctionnalité ne sera pas spontané. Pour autant, certains acteurs ont mentionné l'existence de pistes techniques permettant les évolutions proposées, y compris dans les réseaux IP. C'est pourquoi la proposition repousse cette mesure à une échéance plus lointaine (trois ans)

Enfin, le fait d'aligner le prix des communications vers les numéros spéciaux sur celui des communications interpersonnelles « ordinaires » représentera à court terme une perte de revenus secondaires (les communications hors forfaits) pour les opérateurs de communications électroniques proposant des forfaits, notamment illimités. Certains trouveront donc que ce trafic supplémentaire représente essentiellement un coût supplémentaire pour eux, sauf à revoir le montant des forfaits concernés. Il convient de remarquer qu'en dépit de ce point, un développement des services à valeur ajoutée permettra aussi aux opérateurs de toucher une part des revenus de la partie « service » au titre des prestations assurées pour l'éditeur, ce qui peut représenter des revenus supplémentaires.

En conclusion, le rapporteur considère que l'intervention du législateur est nécessaire pour lancer cette réforme.

### **C - La nécessaire intervention du législateur**

La mise en pratique de la réforme devra se faire par coopération et concertation avec les acteurs mais la définition des principes de cette réforme passera obligatoirement par un instrument juridique contraignant. En particulier, les obligations tarifaires nouvelles qui se heurtent à la liberté commerciale doivent trouver leur fondement dans une loi.

Ainsi, le principe de la tarification en « C+S », dès lors qu'il impose une obligation commerciale particulière aux différents acteurs de la chaîne de valeur, porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et relève donc du domaine législatif. Il en est de même pour l'obligation d'aligner le prix des communications vers les numéros spéciaux sur celui des communications ordinaires. Le plafonnement des prix des services rendus par le moyen des numéros spéciaux relève quant à lui des pouvoirs de l'instance de déontologie, du fait de son rôle de régulation de l'usage légitime des services à valeur ajoutée.

L'imposition du principe d'une nouvelle signalétique, tout comme l'obligation d'annoncer le tarif en début de communications relèvent également d'un instrument législatif ou réglementaire (sur la base des textes existants dans le code de la consommation). Enfin la mise en place d'une politique de modulation des tarifs en cours de communication devra également être prévue par la loi.

Le pouvoir réglementaire doit pouvoir créer l'instance de déontologie et définir ses compétences, dès lors que son rôle précis aura été encadré par la loi qui aura fixé les principes de la réforme. Toutefois, comme le rôle de cette instance est à la fois considérable et s'appuie sur la concertation, il sera sans doute nécessaire de doter son président d'un pouvoir de décision en cas d'échec des négociations. A ce stade le rapporteur ne se prononce pas sur l'instrument juridique nécessaire mais tient à souligner cette nécessité. Enfin, l'instauration de clauses contractuelles obligatoires dans les relations entre les différents acteurs nécessitera certainement l'intervention du législateur, dans la définition des compétences de l'instance de déontologie.