

# Améliorer les offres faites aux consommateurs de services de communications électroniques et postaux

## Propositions et recommandations

# Sommaire

<b>Introduction</b>	5
<b>PARTIE I : VOLET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES</b>	9
<b>I. Les dispositions relatives aux consommateurs de communications électroniques...</b>	11
a) Le consommateur et le rôle de l'ARCEP à son égard dans le cadre législatif et réglementaire actuel et résultant de la transposition en cours	12
a.1) Les objectifs définis par l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques relatifs aux consommateurs	12
a.2) Les dispositions des nouvelles directives européennes, en particulier la directive « service universel »	13
a.3) Les objectifs du législateur, notamment dans le cadre de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs	15
b) Les obligations des opérateurs de communications électroniques en matière de droit des consommateurs	16
b.1) Les obligations générales prévues par le code de la consommation applicables notamment aux opérateurs de communications électroniques	16
b.2) Les dispositions du code de la consommation applicables aux seuls opérateurs de communications électroniques	17
b.3) Les obligations des opérateurs de communications électroniques résultant du code des postes et des communications électroniques et des décisions adoptées par l'ARCEP	18
c) Les outils de l'ARCEP pour garantir la protection des consommateurs	20
c.1) La concertation avec les acteurs du secteur	20
c.2) L'adoption de mesures incitatives	21
c.3) La conduite d'enquêtes administratives (L. 32-4 du CPCE)	22
c.4) L'adoption de mesures réglementaires	22
c.5) La procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE	22
c.6) Les avis de l'ARCEP sur les textes relatifs aux communications électroniques	23
d) Les moyens de recours du consommateur	23
<b>II. La transparence des offres de communications électroniques</b>	25
a) Les pratiques en matière de transparence	26
a.1) Les pratiques communes au secteur des communications électroniques	26
a.2) Les pratiques en matière d'offres de téléphonie et d'accès à l'internet	29
b) Propositions	35
b.1) Sur la transparence des offres d'accès à l'internet	37
b.2) Sur la transparence des offres de communications électroniques	41
b.3) Sur la transparence des offres de téléphonie	45
<b>III. La fluidité des marchés des communications électroniques</b>	49
a) Le panorama des principaux freins au changement d'opérateur sur les marchés fixe, mobile et haut débit	50
a.1) Les pratiques contractuelles actuelles	50
a.2) L'émergence des offres multiservices	59
a.3) L'interopérabilité des terminaux	62

b) Propositions	63
b.1) Sur le développement des offres actuelles	63
b.2) Sur la surveillance des offres multiservices	67
b.3) Les pistes de travaux de l'ARCEP	69
<b>IV. La qualité et la disponibilité des services</b>	<b>77</b>
a) La disponibilité des services	78
a.1) Les services mobiles	78
a.2) Les services haut et très haut débit fixes	81
b) La mesure de la qualité de service	85
b.1) Les réseaux mobiles	85
b.2) Le suivi du service universel	86
b.3) Le suivi de la qualité de service fixe	87
b.4) Les services haut débit	88
c) Propositions	89
c.1) Sur une méthodologie de mesure de la qualité de service	89
c.2) Sur la publication des résultats des mesures pour le consommateur	92
c.3) Synthèse des propositions	93
<b>V. Le cas particulier des services à valeur ajoutée (SVA)</b>	<b>95</b>
a) La tarification de détail et les règles déontologiques des SVA	96
a.1) La lisibilité tarifaire des SVA	97
a.2) La transparence tarifaire	101
a.3) La légitimité des usages et la lutte contre la fraude	103
b) Propositions	108
b.1) Sur la tarification des SVA	108
b.2) Sur les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les engagements pris en faveur du consommateur	110
b.3) Sur l'usage de numéros surtaxés par les services publics	111
b.4) Sur la lisibilité tarifaire	112
b.5) Sur la lutte contre les appels frauduleux	113
b.6) Sur le contrôle déontologique des pratiques du secteur en ce qui concerne la légitimité des usages et la lutte contre la fraude	115
<b>VI. L'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques</b>	<b>117</b>
a) L'accessibilité et les droits des personnes handicapées	118
a.1) L'accessibilité et le droit sectoriel applicable aux services de communications électroniques	118
a.2) Le coût de l'équipement terminal adapté	120
a.3) Le développement des centres relais et l'accessibilité des services d'urgence	121
b) Propositions	122
<b>PARTIE II : VOLET POSTAL</b>	<b>127</b>
<b>I. Le cadre juridique</b>	<b>129</b>
a) Le service universel postal	130
b) Les compétences de l'ARCEP	131
b.1) Le suivi du service universel	131
b.2) Le contrôle des tarifs du service universel	132

c)	Les dispositions sectorielles	132
c.1)	L'information des utilisateurs	132
c.2)	L'introduction d'un régime de responsabilité	133
c.3)	La procédure prévue à l'article L. 5-3 du CPCE	133
<b>II.</b>	<b>Les procédures de traitement des réclamations</b>	<b>135</b>
a)	Le traitement des réclamations par les prestataires de services postaux	136
b)	Le traitement des réclamations par l'ARCEP depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2011	137
b.1)	Opérateurs, services, utilisateurs entrant dans le champ d'application de l'article L. 5-7-1 du CPCE	137
b.2)	Articulation entre l'ARCEP, les utilisateurs, les opérateurs et le médiateur de La Poste	140
<b>III.</b>	<b>Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales</b>	<b>143</b>
a)	Les conditions générales de vente de La Poste	144
b)	Le contrôle de la qualité et des tarifs des prestations du service universel	144
b.1)	La qualité de service	144
b.2)	Le caractère abordable des prestations du service universel	148
c)	L'information des utilisateurs sur les prestations postales	149
d)	La disponibilité d'une offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur	152
d.1)	Historique	152
d.2)	Commercialisation de l'offre « Mini Max »	153
d.3)	Rapport d'étude de l'INC sur l'offre de La Poste	153
d.4)	L'envoi d'objets de plus de deux centimètres de hauteur et de plus d'un kilogramme de poids	154
<b>IV.</b>	<b>Le rôle du cachet de la poste</b>	<b>155</b>
<b>V.</b>	<b>Le principe d'égalité de valeur du recommandé de tous les opérateurs postaux</b>	<b>157</b>
a)	L'égalité de valeur juridique des recommandés des opérateurs autorisés	158
b)	Les envois « non postaux » mais faisant l'objet de formalités de dépôt et de distribution	159
	<b>SYNTHÈSE</b>	<b>161</b>
	<b>RAPPEL DES PROPOSITIONS</b>	<b>165</b>
	<b>ANNEXES</b>	<b>177</b>
Annexe 1 :	la transparence des offres d'accès à l'internet telle que définie par quelques opérateurs mobiles	178
Annexe 2 :	un exemple des informations minimales pouvant être fournies au consommateur en matière d'accès à l'internet	180
Annexe 3 :	communiqué de presse du ministère de l'économie sur les engagements pris par les opérateurs de la FFT le 23 septembre 2010, auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation	181
Annexe 4 :	la couverture des réseaux mobiles et la mesure de la qualité de service de ces réseaux	184
Annexe 5 :	les technologies mises en oeuvre par les collectivités pour assurer la couverture des zones concernées, contribuer au recul des zones blanches et à la réduction de la fracture numérique	186
Annexe 6 :	le multiplexage	188
Annexe 7 :	les services à valeur ajoutée (SVA) et leur chaîne de valeur	189
Annexe 8 :	liste des contributions reçues à la consultation publique	193

# Introduction



Les présentes propositions visent à améliorer les offres faites aux consommateurs de services de communications électroniques et postales. Elles s'insèrent dans l'action de l'ARCEP en faveur des consommateurs.

En matière de communications électroniques, si l'ARCEP n'est pas chargée de statuer sur les litiges entre les consommateurs et les opérateurs, l'article L. 32-1 du CPCE dispose néanmoins que le régulateur doit notamment permettre « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* », mais aussi veiller « *à un niveau élevé de protection des consommateurs, grâce notamment à la fourniture d'informations claires, en particulier par la transparence des tarifs et des conditions d'utilisation des services de communications électroniques accessibles au public* ».

En matière postale, l'ARCEP veille notamment au respect, par le prestataire du service universel et par les opérateurs autorisés, des obligations relatives à l'exercice du service universel et des activités postales.

Par ailleurs, le législateur a placé des attentes fortes vis-à-vis de l'ARCEP en matière de consommation, d'une part, en lui donnant une compétence dans le traitement des réclamations des usagers postaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'autre part, en prévoyant que l'ARCEP établisse un bilan de l'article 17 de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs<sup>1</sup>.

Enfin, les dispositions des nouvelles directives européennes (dites « paquet télécom ») de décembre 2009, en particulier la directive « service universel », renforcent le rôle des autorités de régulation nationales pour la protection des consommateurs, notamment des personnes handicapées.

Les propositions de l'ARCEP portent sur les offres à destination du « grand public », indépendamment du type d'acteurs – consommateurs, entreprises ou collectivités publiques – qui les utilisent effectivement, et sans préjudice des travaux que l'ARCEP mène sur les offres à destination exclusive des entreprises et collectivités.

L'action de l'ARCEP consiste ainsi à s'assurer, d'une part, que les opérateurs sont en mesure de développer des offres innovantes et de qualité à un coût abordable grâce à une concurrence effective et loyale entre eux et, d'autre part, conjointement avec les administrations spécifiquement en charge de la protection des consommateurs, à veiller à ce que les utilisateurs finals puissent accéder à ces offres dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire en ayant accès à une information transparente, actualisée et comparable sur le contenu des prestations de services, ainsi que sur les conditions contractuelles de fourniture de ces mêmes services.

\*  
\* \*

Afin d'élaborer ces propositions, l'ARCEP a procédé, du mois de juillet au mois d'octobre 2010, à un premier cycle de concertation avec les différents acteurs concernés : les associations de consommateurs, les opérateurs et les associations qui les représentent, ainsi que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). L'ARCEP a également recueilli des informations auprès des autres autorités de régulation européennes dans le cadre de l'organe des régulateurs européens

<sup>1</sup> Ce bilan a été remis au Parlement et publié par l'ARCEP le 30 juillet 2010.

des communications électroniques (ORECE). Les travaux menés sur la neutralité de l'internet et des réseaux ont aussi alimenté la réflexion de l'ARCEP.

A l'issue de ce premier cycle de concertation, l'ARCEP a soumis à consultation publique, du 26 novembre 2010 au 14 janvier 2011, un document qui, après un rappel du cadre juridique et des compétences de l'ARCEP en matière de consommation, établit, sur chacun des thèmes retenus, un diagnostic de la situation avant de formuler des propositions<sup>2</sup>. En parallèle à la consultation publique, l'ARCEP a mené en janvier 2011 des auditions avec l'ensemble des acteurs concernés.

Le présent document tient compte des commentaires et remarques formulés au cours de ce second cycle de concertation.

\*  
\* \*

Les propositions n° 1, 6, 17, 18, 19, 24 et 26 constituent un rappel, une interprétation ou une application des dispositions en vigueur ; elles sont donc immédiatement applicables. Elles sont identifiées par le signe \*.

Les propositions n° 2, 3, 5, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29 et 30 visent à poursuivre ou à engager des travaux avec les acteurs publics ou privés. Elles sont identifiées par le signe \*\*.

Enfin, les propositions n° 4, 7, 8, 9, 10 et 20 constituent des recommandations que l'ARCEP transmet aux pouvoirs publics (Parlement, Gouvernement et administrations). Elles sont identifiées par le signe \*\*\*.

Les parties de propositions sur fond grisé constituent une reprise du document de propositions et d'orientations sur la neutralité des réseaux et de l'internet.

\*  
\* \*

En ce qui concerne les communications électroniques, le présent document comprend un rappel du champ des compétences de l'ARCEP en matière de consommation de communications électroniques (partie I), puis un diagnostic et des propositions concernant la transparence des offres, la fluidité des marchés, la qualité et la disponibilité des services, le cas particulier des services à valeur ajoutée et l'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques (parties II à VI).

En ce qui concerne les services postaux, sont présentés les évolutions récentes du cadre juridique (partie I), puis un diagnostic et des propositions concernant les procédures de traitement des réclamations, le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales, le rôle du cachet de la poste et le principe d'égalité de valeur du recommandé de tous les opérateurs postaux ainsi que des envois offrant les mêmes garanties en ce qui concerne les preuves de dépôt et de distribution (parties II à V).

Une synthèse des propositions est présentée à la fin de ce document.

---

<sup>2</sup> La liste des contributions reçues lors de la consultation publique est présentée en annexe 8.

## PARTIE I

# Volet communications électroniques



## Chapitre I

# Les dispositions relatives aux consommateurs de communications électroniques...

## I. Les dispositions relatives aux consommateurs de communications électroniques

### a) Le consommateur et le rôle de l'ARCEP à son égard dans le cadre législatif et réglementaire actuel et résultant de la transposition en cours

#### a.1) Les objectifs définis par l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques relatifs aux consommateurs

L'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) détermine les objectifs poursuivis par la régulation du secteur des communications électroniques. A ce titre, l'ARCEP doit veiller à ce que s'exerce « *au bénéfice des utilisateurs de services de communications électroniques une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseaux et les fournisseurs de services de communications électroniques* »<sup>3</sup> mais aussi à assurer « *un niveau élevé de protection du consommateur, grâce notamment à la fourniture d'informations claires, en particulier par la transparence des tarifs et des conditions d'utilisation des services électroniques accessibles au public* »<sup>4</sup>.

Pour autant, il convient de définir les notions d'« utilisateur final », de « consommateur » et d'« abonné ».

La notion d'utilisateur final (ou utilisateur) n'est pas définie dans le CPCE mais par la directive européenne « cadre » 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 dont l'article 2 h) dispose qu'un utilisateur est « toute personne physique ou morale qui utilise ou demande un service de communications électroniques ». La révision des directives européennes qui constituent le « paquet télécom » n'a pas modifié la définition de l'utilisateur.

La notion d'abonné n'est pas non plus définie dans le CPCE. L'article 3 k) de la directive « cadre » le définit ainsi : « *toute personne physique ou morale partie à un contrat avec un fournisseur de services de communications électroniques accessibles au public, pour la fourniture de tels services* ».

La notion de consommateur est définie non pas par le CPCE, quand bien même cette notion intervient dans différentes dispositions qui composent ce même code<sup>5</sup>, mais par le droit de la consommation<sup>6</sup>. Le périmètre de la notion de consommateur a évolué notamment sur la possibilité d'étendre le bénéfice de la protection du droit de la consommation non plus au seul consommateur personne physique qui n'a pas la qualité de professionnel mais également au professionnel ainsi qu'à la personne morale. La jurisprudence française s'était inscrite dans un mouvement tendant à une interprétation extensive<sup>7</sup> de la notion de

<sup>3</sup> Art. L. 32-1, II (2) du CPCE.

<sup>4</sup> Art. L. 32-1, II (12) du CPCE.

<sup>5</sup> Art. D. 311 ; Art. L. 32-1 ; Art. L. 37-1 et Art. D. 406-19 du CPCE.

<sup>6</sup> Avec, pour premier enjeu, l'application ou non du régime contre les clauses abusives, visant les consommateurs et les non-professionnels. Le droit applicable au démarchage à domicile (cass. civ. 1ère 25 mai 1992) ou encore celui au crédit mobilier à la consommation (c. conso. Art. L121-22 et s., dans leur rédaction antérieure à 1989) ont fait l'enjeu du même débat.

<sup>7</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 28 avril 1987, bull. civ. I n° 134 ; 6 janvier 1993, bull. Civ. I n° 4.

consommateur. Néanmoins, la jurisprudence communautaire semble<sup>8</sup> à ce jour, adopter une interprétation restrictive de cette notion et reconnaître le bénéfice de la protection du droit de la consommation à la seule personne physique<sup>9</sup>.

Les propositions de l'ARCEP portent sur les offres à destination du « grand public », indépendamment du type d'acteurs – consommateurs, entreprises ou collectivités publiques – qui les utilisent effectivement, et sans préjudice des travaux que l'ARCEP mène sur les offres à destination exclusive des entreprises et collectivités.

### **a.2) Les dispositions des nouvelles directives européennes, en particulier la directive « service universel »**

Le cadre réglementaire européen tel que modifié par les directives de décembre 2009 renforce la protection<sup>10</sup> des abonnés, consommateurs et utilisateurs finals ainsi que des personnes handicapées sur le marché de détail des communications électroniques<sup>11</sup>. Il convient de rappeler que les directives visent d'abord et avant tous les Etats membres en ce qu'elles leur fixent les objectifs à atteindre tout en laissant des marges de manœuvre quant aux moyens à employer. Ce sont les textes de transposition en droit interne qui prévoient les droits et obligations de chacun, ainsi que les compétences et pouvoirs associés, confiés à la puissance publique.

La directive « service universel » modifiée a fait l'objet de nombreuses évolutions destinées à renforcer la protection du consommateur dans ses relations avec les fournisseurs de services de communications électroniques que ce soit à son article 20 relatif aux « contrats », à son article 21 relatif à la « transparence et publication des informations » et à son article 22 relatif à la « qualité de service ». De même, les dispositions relatives à la conservation du numéro (art. 30) ont fait l'objet de modifications destinées à réduire le délai de changement d'opérateur.

L'article 20 de la directive précitée relatif aux contrats prévoit que les opérateurs doivent préciser « sous une forme claire, détaillée et aisément accessible », une série d'informations tenant notamment aux caractéristiques techniques du service<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> CJCE 22 novembre 2001 : « la notion de consommateur, telle que définie à l'article 2, sous b), de la directive n° 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, doit être interprétée en ce sens qu'elle vise exclusivement des personnes physiques ».

<sup>9</sup> Cass. civ 1ère, 2 avr. 2009, n° 08-11.231, F-D, SLG Canal CE c/ CE Dimension Data France.

<sup>10</sup> A ce titre, le considérant de la directive 2009/136/CE souligne l'accent qui est mis sur l'information du consommateur et la transparence : « La disponibilité d'informations transparentes, actualisées et comparables sur les offres et les services est un élément clé pour les consommateurs sur des marchés concurrentiels où plusieurs fournisseurs offrent leurs services. Les utilisateurs finals et les consommateurs de services de communications électroniques devraient être à même de comparer facilement les prix des différents services offerts sur le marché, en s'appuyant sur des informations publiées sous une forme aisément accessible. Pour leur permettre de comparer facilement les prix, les autorités réglementaires nationales devraient être en mesure d'exiger que les entreprises fournissant des réseaux et/ou des services de communications électroniques améliorent la transparence concernant les informations (y compris les tarifs, les schémas de consommation et d'autres données statistiques pertinentes) et de faire en sorte que les tiers aient le droit d'utiliser gratuitement les informations accessibles au public publiées par ces entreprises. »

<sup>11</sup> Le processus de transposition permettra d'en connaître précisément le champ d'application ainsi que ses modalités d'application notamment d'un point de vue institutionnel.

<sup>12</sup> Ces informations concerneront notamment : les niveaux minimum de qualité de service offert (sur des indicateurs dont la liste est établie par les autorités réglementaires nationales), aux conditions limitant à des services et applications et/ou leur utilisation, lorsque ces conditions sont autorisées en vertu du droit national conformément au droit communautaire, à toute procédure mise en place par l'entreprise pour mesurer et orienter le trafic de manière à éviter de saturer ou sursaturer une ligne de réseau, et l'information sur la manière dont ces procédures pourraient se répercuter sur la qualité de service, à toute restriction imposée par le fournisseur à l'utilisation d'équipements terminaux fournis.

L'article 21 de la directive « service universel » relative à la « *transparence et publication des informations* » est quant à lui plus déterminé en ce qu'il confie des tâches accrues et des pouvoirs renforcés aux autorités réglementaires nationales (ARN), qui doivent être en mesure notamment d'« exiger » auprès des opérateurs une plus grande transparence tarifaire<sup>13</sup>. Les ARN devront alors être en mesure d'exiger des opérateurs la publication d'informations transparentes, comparables, adéquates et actualisées concernant notamment les prix et les tarifs pratiqués ainsi que les frais dus au moment de la résiliation du contrat.

Toutefois, il convient de préciser que cette compétence reste limitée à une compétence de forme. En effet, les articles 20 et 21 de la directive « service universel » ont pour objectif de renforcer l'information qui sera faite au consommateur et à l'utilisateur final tant en ce qui concerne les caractéristiques de la prestation de services concernés que la qualité du service et une meilleure information sur la tarification des services commercialisés par les opérateurs de communications électroniques.

Dès lors, les dispositions précitées déterminent la nature des informations devant nécessairement être portées à la connaissance du consommateur. En ce sens, l'ARCEP sera amenée à apprécier le respect par les opérateurs de ces dispositions c'est-à-dire à rechercher si les informations prévues par ces mêmes dispositions sont effectivement portées à la connaissance de l'utilisateur tant au niveau de la formation du contrat que de son exécution. Mais, l'ARCEP ne pourra pas apprécier le bien-fondé ou le caractère abusif des informations fournies qui relèveront, sous réserve de la transposition qui en sera faite, de la compétence de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

L'article 22 de la directive « service universel » modifiée prévoit, en matière de qualité de service, que les ARN peuvent exiger des opérateurs de communications électroniques qu'ils publient des informations comparables, adéquates et actualisées sur la qualité de leurs services et sur les mesures prises pour assurer un accès d'un niveau équivalent pour les utilisateurs finals handicapés.

Pour autant, la notion de la qualité de service n'est pas limitée à un seul article mais doit être recherchée au travers de ces différentes dispositions. En effet, la notion de qualité de service est abordée tant en ce qui concerne le service universel<sup>14</sup>, que l'information qui doit être donnée au consommateur et à l'utilisateur final au niveau contractuel<sup>15</sup>.

Les ARN peuvent ainsi préciser des indicateurs relatifs à la qualité du service à mesurer ou encore le contenu, la forme et la méthode de publication des informations. Elles doivent faire assurer une meilleure qualité de service et une gestion de réseaux plus strictement encadrées (neutralité des réseaux, art. 22 directive « service universel » modifiée).

<sup>13</sup> Exemple, au 3 :

*« 3. Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure d'obliger les entreprises qui fournissent des réseaux publics de communications électroniques et/ou des services de communications électroniques accessibles au public à, notamment :*

*a) communiquer aux abonnés les informations sur les tarifs applicables concernant un numéro ou un service soumis à des conditions tarifaires particulières ; pour certaines catégories de services, les autorités réglementaires nationales peuvent exiger que ces informations soient fournies immédiatement avant de connecter l'appel ;*

*b) informer les abonnés de toute modification d'accès aux services d'urgence ou aux informations concernant la localisation de l'appelant dans les services auxquels ils ont souscrits ;*

*c) informer les abonnés de toute modification des conditions limitant l'accès à des services ou des applications, et/ou leur utilisation, lorsque ces conditions sont autorisées par le droit national conformément au droit communautaire ; [...]. »*

<sup>14</sup> Article 1§3 de la directive « service universel » modifiée.

<sup>15</sup> Article 20§3, c) et d) et article 22 de la directive « service universel » modifiée.

En outre, le nouveau cadre communautaire entend faciliter le changement de fournisseur de services de communications électroniques.

En effet, l'article 30 de la directive « service universel » précitée prévoit de renforcer le processus de changement d'opérateur de téléphonie fixe ou mobile tout en conservant son numéro en ce que d'une part, « *la perte de service pendant la procédure de portage ne dépasse pas un jour ouvrable* » et, d'autre part, en ce que l'activation du nouveau numéro doit se faire « *dans un délai d'un jour ouvrable* ». Néanmoins, le point de départ de ce délai n'est pas précisé. Des travaux sont actuellement en cours avec le secteur et les institutions visent à identifier les contraintes encourues selon la nature de l'accès (fixe ou mobile).

Par ailleurs, l'article 10 de la directive « service universel » modifiée intitulé « *maîtrise des dépenses* » prévoit que les opérateurs de communications électroniques fournissent des « *services spécifiques* » énumérés à la partie A de l'annexe I « *de manière à ce que les abonnés puissent surveiller et maîtriser leurs dépenses et éviter une interruption injustifiée du service* ».

Enfin, l'article 23 bis de la directive « service universel » modifiée prévoit pour les personnes handicapées, les droits d'une part, de disposer d'un accès et, d'autre part, d'une liberté de choix d'un niveau de service équivalent à celui dont bénéficie la majorité des utilisateurs finals.

Pour ce faire, la directive prévoit notamment que les « *les Etats membres encouragent la mise à disposition d'équipements terminaux offrant les services et fonctions nécessaires* »<sup>16</sup>.

### **a.3) Les objectifs du législateur, notamment dans le cadre de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs**

L'article 17 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite loi Chatel) a introduit dans le code de la consommation des dispositions visant à fluidifier le marché de détail des communications électroniques<sup>17</sup> :

- pour toute offre ayant une durée d'engagement de plus de douze mois :
  - o l'opérateur doit proposer simultanément la même offre avec un engagement de douze mois maximum selon des modalités commerciales « *non disqualifiantes* »<sup>18</sup> ;
  - o le consommateur a la possibilité de résilier son contrat par anticipation à compter de la fin du douzième mois moyennant le paiement d'au plus le quart du montant total restant à payer au titre de l'engagement ;
- l'opérateur ne doit facturer au consommateur que les frais correspondant aux coûts effectivement encourus au titre de la résiliation (sans préjudice de l'engagement restant à courir) ; les frais de résiliation ne sont exigibles que s'ils ont été explicitement prévus par le contrat et dûment justifiés.

<sup>16</sup> Il convient de souligner que l'article 7 de la directive « service universel » prévoit que les Etats membres prennent, sauf si des exigences ont été prévues au chapitre IV de la directive (article 20 et suivants), des mesures particulières afin d'assurer aux utilisateurs finals handicapés un accès au service téléphonique accessible au public et à l'Annuaire universel d'un niveau qui soit équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finals, ainsi que le caractère abordable de ces services. De plus, ces mêmes dispositions soulignent que les Etats membres peuvent obliger les ARN à évaluer le besoin général et les exigences spécifiques de ce type de mesures particulières en faveur des utilisateurs finals handicapés y compris leur portée et leur forme concrète.

<sup>17</sup> Ces dispositions ont été introduites dans le code de la consommation aux articles L. 121-84-6 et L. 121-84-7.

<sup>18</sup> L'ARCEP a indiqué dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel qu'il n'existait pas de définition ni économique, ni juridique du caractère « *disqualifiant* » d'une offre. Elle a donc apprécié ce caractère en analysant la présentation commerciale des offres et leur écart de prix.

De plus, ce même article prévoit également que l'ARCEP, en complément de ses compétences réglementaires et législatives actuelles, établit un rapport d'évaluation de l'impact de ces dispositions dans un délai de deux ans.

Ce rapport<sup>19</sup>, publié et remis au Parlement le 30 juillet 2010, a permis à l'ARCEP de dresser un premier bilan sur la fluidité et la transparence des marchés de communications électroniques, et de proposer plusieurs mesures qui permettraient de donner leur plein effet aux objectifs visés par le législateur. Les principaux éléments qui restent pertinents, tant sur le bilan que sur les propositions de l'ARCEP, sont repris et détaillés ci-après.

A la suite de la publication de ce rapport, des négociations ont été entamées entre le Gouvernement, sous l'égide du secrétariat d'Etat chargé de la consommation et certains opérateurs de communications électroniques, au travers de la fédération française des télécoms (FFT)<sup>20</sup>. C'est ainsi que les membres de la FFT ont pris plusieurs engagements le 23 septembre 2010 pour mieux protéger les consommateurs (cf. annexe 3). Ces engagements sont présentés et commentés ci-après.

Par ailleurs, le sénateur Daniel Marsin et certains sénateurs du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) ont déposé au Sénat, le 19 juillet 2010, la proposition de loi n° 676, relative aux télécommunications.

Le texte n° 27 (2010-2011), pour lequel vingt-cinq amendements ont été déposés, a été adopté à l'unanimité par le Sénat en première lecture le 8 décembre 2010, et porte sur plusieurs sujets directement liés au fonctionnement des marchés de détail, et principalement de la téléphonie mobile, témoignant de l'importance que peuvent revêtir ces questions pour le Parlement, et les missions qu'il entend confier à l'ARCEP.

La proposition de loi propose ainsi des dispositions relatives notamment à :

- l'étude par l'ARCEP des pratiques des fabricants de terminaux concernant l'accès depuis leurs équipements aux services de communications électroniques (art. 2) ;
- des mesures complémentaires en faveur du consommateur (art. 3 et 5).

## ***b) Les obligations des opérateurs de communications électroniques en matière de droit des consommateurs***

### ***b.1) Les obligations générales prévues par le code de la consommation applicables notamment aux opérateurs de communications électroniques***

La DGCCRF, les tribunaux civils et d'autres instances concourent à l'application des dispositions issues du code de la consommation. Le régime des « clauses abusives », emblématique du droit de la consommation, a notamment vocation à s'appliquer aux relations entre les consommateurs et les opérateurs de communications électroniques.

Par ailleurs, le code de la consommation comporte une section sectorielle qui encadre spécifiquement le secteur des communications électroniques.

Cette protection est organisée non seulement au niveau de la formation du contrat, en ce qui concerne l'information mise à la disposition du consommateur (caractéristiques techniques du service, tarification du service, conditions de vente, etc.) mais aussi au niveau des

<sup>19</sup> Disponible sur le site de l'ARCEP : [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/rapport-arcep-loi-chatel-jui2010.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-arcep-loi-chatel-jui2010.pdf)

<sup>20</sup> La FFT est un groupement de fournisseurs de communications électroniques. Ses membres sont l'association française des opérateurs mobiles (AFOM), l'association française des opérateurs de réseaux et de services de télécommunication (AFORS Télécom), Bouygues Telecom, Colt, Orange, Numericable et SFR.

modalités de formation du contrat (vente à distance, démarchage à domicile) et de l'exécution du contrat de prestation de services.

Les dispositions du code de la consommation sont applicables à tout vendeur de biens et prestataire de services indépendamment du secteur dans lequel celui-ci exerce son activité.

A titre d'illustration, le code de la consommation prévoit en son article L. 113-3, en matière d'information sur les prix et conditions de vente, que « *tout vendeur de produit ou tout prestataire de service doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente [...]* ».

En conséquence, le législateur a souhaité établir un principe général de mise à disposition de l'information du professionnel à l'égard du consommateur en matière d'information sur les prix et conditions de vente et/ou fourniture de services.

Néanmoins, les principes généraux issus du droit de la consommation sont parfois très précisément adaptés au secteur des communications électroniques et plus particulièrement en matière de fourniture de service de téléphonie vocale aux articles L. 113-4 et L. 113-5 du code de la consommation.

### ***b.2) Les dispositions du code de la consommation applicables aux seuls opérateurs de communications électroniques***

Le code de la consommation contient également des dispositions spécialement applicables aux communications électroniques. Ainsi, la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004<sup>21</sup> et la loi Chatel ont aménagé au sein du code de la consommation une section n° 11<sup>22</sup>, comprenant onze articles, et « *applicable aux consommateurs et aux non professionnels* »<sup>23</sup> conformément à l'article L. 121-85 du code de la consommation.

Cette section dédiée aux contrats de services de communications électroniques s'intéresse notamment :

- à l'obligation générale d'information à la charge des opérateurs de communications électroniques (art. L. 121-83) ;
- aux durées minimales d'engagement (art. L. 121-84-6) ;
- au remboursement des avances et cautions (art. L. 121-84-1) ;
- à la possibilité ou non d'employer des numéros surtaxés dans l'exécution du contrat (art. L. 121-84-5) ;
- à l'encadrement des frais et préavis de résiliation dans les conditions prévues à l'article L. 121-84-7 du code de la consommation.

<sup>21</sup> Loi « *relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle* ».

<sup>22</sup> Code de la consommation ; Partie législative ; Livre Ier : Information des consommateurs et formation des contrats ; Titre II : Pratiques commerciales ; Chapitre Ier : Pratiques commerciales réglementées ; Section 11 : Contrats de services de communications électroniques.

<sup>23</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 15 mars 2005, Syndicat départemental du contrôle laitier de la Mayenne c/ Sté Europe Computer Systèmes (ECS) : « *Attendu que si, par arrêt du 22 novembre 2001, la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit : "la notion de consommateur, telle que définie à l'article 2, sous b), de la directive n° 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, doit être interprétée en ce sens qu'elle vise exclusivement des personnes physiques", la notion distincte de non-professionnel, utilisée par le législateur français, n'exclut pas les personnes morales de la protection contre les clauses abusives* ».

### **b.3) Les obligations des opérateurs de communications électroniques résultant du code des postes et des communications électroniques et des décisions adoptées par l'ARCEP**

Des dispositions issues tant du CPCE que des décisions adoptées par l'ARCEP imposent aux opérateurs de satisfaire à des obligations dans le cadre de leurs relations commerciales avec leurs abonnés.

Ces obligations concernent notamment :

- le droit à la conservation du numéro ;
- le droit de figurer ou non dans les listes d'abonnés utilisées par les services d'annuaires et de renseignements téléphoniques ;
- l'accessibilité des informations à tout moment pour l'ensemble des utilisateurs (informations devant se trouver *a minima* dans les conditions générales de vente – CGV) ;
- le droit aux factures détaillées, à un certain traitement des données personnelles, à la présentation de l'identification de la ligne appelante, au secret d'appel et au transfert d'appel.

En matière de conservation du numéro de téléphone, l'article L. 44 du CPCE et les articles D. 406-18 et D. 406-19 de ce même code fixent les droits dont dispose l'abonné, et les décisions n° 2006-381<sup>24</sup> et n° 2009-0637<sup>25</sup> de l'ARCEP précisent les modalités selon lesquelles ces droits s'exercent lorsque l'abonné change d'opérateur.

La demande de conservation du numéro est adressée par l'abonné au nouvel opérateur, qui effectue les opérations de portage du numéro et résilie le contrat auprès de l'opérateur que le consommateur souhaite quitter. Il s'agit d'une procédure dite de « simple guichet », dans la mesure où l'interlocuteur de l'abonné, i.e. le nouvel opérateur, est unique. Le délai de portage ne peut excéder dix jours, sauf demande expresse de l'abonné, et le portage effectif du numéro entraîne la résiliation concomitante du contrat qui lie l'opérateur d'origine de l'abonné à ce dernier.

En matière d'annuaire universel, l'article L. 34 du CPCE précise les droits garantis à tout abonné, personne physique ou morale, à un service de téléphonie fixe ou mobile de figurer gratuitement dans la liste d'annuaire constituée par son opérateur au titre de l'annuaire universel. Ces droits s'étendent aux numéros liés aux cartes pré-payées ou affectés de manière temporaire ainsi qu'aux services de téléphonie sur IP ou internet. Tout abonné peut également refuser de paraître dans cette liste ou éventuellement paraître sans que ses coordonnées puissent être diffusées à titre commercial. L'ARCEP a précisé les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services de renseignements en adoptant la décision n° 2006-0639<sup>26</sup> qui est devenue opposable aux opérateurs après la publication au *Journal officiel* de l'arrêté d'homologation<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Décision n° 2006-0381 de l'ARCEP en date du 30 mars 2006 précisant les modalités d'application de la portabilité des numéros mobiles en métropole.

<sup>25</sup> Décision n° 2009-0637 de l'ARCEP en date du 23 juillet 2009 précisant les modalités d'application de la portabilité des numéros fixes et l'acheminement des communications à destination des numéros portés fixes et mobiles.

<sup>26</sup> Décision n° 2006-0639 de l'ARCEP en date du 30 novembre 2006 précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements.

<sup>27</sup> Arrêté du 8 mars 2007 homologuant la décision n° 2006-0639 l'ARCEP en date du 30 novembre 2006 précisant les conditions de mise à disposition des listes d'abonnés et d'utilisateurs à des fins d'édition d'annuaires universels ou de fourniture de services universels de renseignements.

En matière d'information donnée au consommateur, l'article L. 33-1 (I) du CPCE dispose que l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de service de communications électroniques « *sont soumis aux règles portant sur : [...] b) les conditions de confidentialité et de neutralité au regard des messages transmis et des informations liées aux communications [...] n) l'information, notamment sur les conditions contractuelles de fourniture de service, et la protection des utilisateurs* ».

La partie réglementaire est venue préciser les modalités de mise en œuvre de ces obligations par les opérateurs de communications électroniques.

En effet, l'article D. 98-5 (II) prévoit en matière de traitement des données à caractère personnel que les opérateurs sont tenus de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection, l'intégrité et la confidentialité des données à caractère personnel qu'ils détiennent et qu'ils traitent dans le cadre de leurs activités mais aussi de procéder à un traitement de ces données qui soit compatible avec la finalité pour lesquelles elles font l'objet d'un traitement.

Pour ce faire, l'article précité dresse une liste d'obligations à la charge des opérateurs qui, en complément du cadre réglementaire prévu par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, précise les obligations des opérateurs en la matière.

Il convient de souligner que lorsqu'un opérateur fait appel à une société de commercialisation de services, il veille, dans le cadre de ses relations contractuelles avec cette société, au respect de ses obligations.

En outre, l'article D. 98-12 (I) du CPCE précise les obligations à la charge des opérateurs de communications électroniques en matière d'information à l'égard du consommateur.

En effet, cet article relatif aux « *règles portant sur l'information et la protection des utilisateurs* » dresse la liste des informations, outre celles prévues aux articles L. 111-1 et, le cas échéant, à l'article L. 121-18 du code de la consommation, que l'opérateur est tenu de mettre à la disposition du public dans ses points de vente et par un moyen téléphonique ou électronique accessible en temps réel à un tarif abordable.

De plus, il convient de souligner que le (II) de l'article précité permet à l'ARCEP de demander aux opérateurs leurs conditions contractuelles de fourniture du service en vue de vérifier leur conformité aux dispositions de l'article L. 121-83 du code de la consommation.

Ce point est déterminant pour appréhender au mieux les interactions entre les dispositions du CPCE et du code de la consommation en matière de protection des utilisateurs finals dans leurs relations avec les opérateurs de communications électroniques.

En effet, les informations identifiées à l'article D. 98-12 du CPCE sont identiques à celles listées à l'article L. 121-83 du code de la consommation. A ce titre, l'ARCEP peut se voir communiquer les conditions contractuelles de fourniture de services des opérateurs en vue de vérifier si les informations listées par le code de consommation à l'article précité sont effectivement mises à la disposition du consommateur.

## c) Les outils de l'ARCEP pour garantir la protection des consommateurs

### c.1) La concertation avec les acteurs du secteur

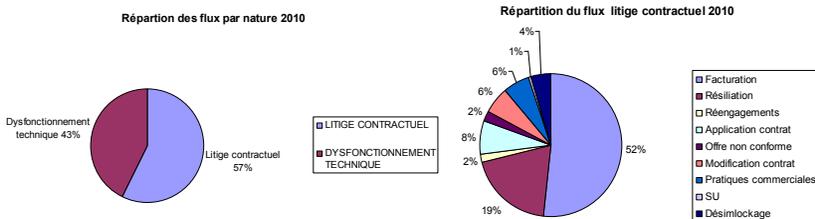
Les dispositions issues du CPCE encadrent le champ d'intervention de l'ARCEP en matière de protection des consommateurs et des utilisateurs finals. Dans ces conditions, l'ARCEP a souhaité se doter, dès 2007 d'un cadre de concertation avec les associations de consommateurs. Il s'agit du comité des consommateurs qui a pour objectif de mieux faire partager l'information entre l'ARCEP et les associations représentatives. Le comité des consommateurs est constitué de comités dits techniques, qui se réunissent tous les trimestres et d'un comité dit plénier, qui se réunit une fois par an.

En complément, l'ARCEP dispose en son sein d'une unité « relations avec les consommateurs » dont le rôle est, d'une part, d'assister au quotidien les consommateurs en leur apportant des réponses sur la compréhension des services de communications électroniques et, d'autre part, de piloter au sein de l'ARCEP l'ensemble des actions en matière de relations entre consommateurs et opérateurs.

En 2010, l'unité relations avec les consommateurs a ainsi reçu 5 329 sollicitations en matière de communications électroniques qui se décomposent en :

- 2 270 appels téléphoniques (soit 43% vs. 3 024 et 48% en 2009) ;
- 2 019 courriers (soit 38% vs. 2 205 et 35% en 2009) ;
- 1 040 mails (soit 19% vs. 1 071 et 17% en 2009).

Ces sollicitations sont en baisse après quatre années comprises entre 7 500 à 8 000 sollicitations. Toutefois, cette diminution des sollicitations ne mesure pas directement la baisse des conflits entre les consommateurs et les opérateurs, mais peut à tout le moins indiquer une meilleure prise en compte de ces conflits par les services clients et les services consommateurs des opérateurs. L'année 2010 témoigne également d'un léger rééquilibrage des sollicitations entre les litiges contractuels et les dysfonctionnements techniques : 57% concernent des litiges de nature contractuelle et 43% des dysfonctionnements techniques en 2010, contre 75% et 25% respectivement en 2009.



Sans constituer une vision représentative des différents sujets d'échanges entre opérateurs et consommateurs, la plupart des difficultés actuellement signalées à l'ARCEP relèvent en particulier d'un manque de transparence des offres et d'information comme par exemple :

- une tarification des forfaits non explicite lors de la souscription du contrat, exclusions non clarifiées, etc. ; des consommateurs s'étonnent ainsi du montant à payer lors de la réception de leur première facture ;
- un manque de cohérence et de fiabilité des informations données à l'oral par les services clients ou en agence et le contrat reçu *in fine* non conforme à l'accord verbal (par exemple : durée de réengagement associée à un changement d'offre ou de terminal) ;
- la prolongation non précisée *a priori* au consommateur de la durée d'engagement du contrat à la souscription d'une offre ou une option.

En outre, le site internet [www.telecom-infoconso.fr](http://www.telecom-infoconso.fr), lancé par l'ARCEP le 22 janvier 2009, a été conçu pour apporter une information large au consommateur sur les services de communications électroniques qui lui sont fournis.

Par ailleurs, l'ARCEP, à l'invitation du conseil national de la consommation (CNC)<sup>28</sup>, assiste aux réunions du groupe de travail relatif à l'information tarifaire des offres de *data* mobile, dont le travail de concertation devrait prochainement aboutir à des recommandations élaborées par le CNC. Les travaux sur l'amélioration des offres faites aux consommateurs qui font l'objet de ce document sont complémentaires aux sujets traités dans le cadre du CNC.

Enfin, l'ARCEP essaie dans la mesure du possible de développer avec les opérateurs, notamment au travers de la FFT, une approche concertée au bénéfice du consommateur. Par exemple, une politique uniformisée de traitement des plaintes des consommateurs pour les écrasements à tort a d'ores et déjà été mise en œuvre<sup>29</sup>.

### ***c.2) L'adoption de mesures incitatives***

Le II de l'article L. 32-1 du CPCE reconnaît à l'ARCEP le pouvoir de prendre, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, toute mesure raisonnable et proportionnée en vue d'assurer la réalisation des objectifs poursuivis par la régulation, au nombre desquels figure l'intérêt des utilisateurs.

Pour autant, l'ARCEP ne saurait, sur la base de ces dispositions, contraindre les opérateurs à intégrer, dans leur contrat de fourniture de services, des clauses ou bien encore à identifier et/ou élaborer des clauses qui devraient être intégrées dans les conditions générales d'abonnement des opérateurs.

En effet, en dehors de toute disposition légale organisant les relations contractuelles entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales, le principe est celui de la liberté contractuelle. Ainsi, les parties au contrat sont seules compétentes pour aménager leurs relations conventionnelles et déterminer la nature et l'étendue de leurs obligations respectives dans le cadre de ce contrat<sup>30</sup>.

L'ARCEP est toujours en mesure d'adopter, idéalement dans une démarche de co-régulation et en partenariat avec les instances représentatives du secteur et de ses acteurs, des mesures incitatives ; les dix propositions et recommandations de l'ARCEP sur la neutralité de l'internet et des réseaux, publiées le 30 septembre 2010 en sont un exemple<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Le CNC est un organisme consultatif et paritaire, placé sous l'égide du ministre chargé de la consommation et intégré à la DGCCRF. Il est composé d'un collège de consommateurs et d'usagers, et d'un collège de professionnels. Il est consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de leur politique consumériste, et donne son avis sur les problèmes de consommation et sur les textes législatifs et réglementaires qui lui sont présentés.

<sup>29</sup> Cette politique est présentée en suivant le lien suivant : <http://www.telecom-infoconso.fr/je-m-informe-sur/internet-haut-debit/que-faire-en-cas-decrasement-a-tort.html>

<sup>30</sup> Il convient de préciser que les conventions de fourniture de services de communications électroniques souscrites par les utilisateurs de services de communications électroniques sont en général des contrats d'adhésion, dont les clauses sont rédigées par une seule des parties à la convention et qui, par voie de conséquence, ne sont pas négociées. Le consommateur ne peut qu'accepter ou refuser les conditions de service fixées par l'opérateur, sous réserve pour ce dernier de respecter les dispositions du code de la consommation ayant trait à l'organisation des rapports contractuels entre professionnels et consommateurs.

<sup>31</sup> Disponibles sur le site de l'ARCEP : [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010.pdf)

### **c.3) La conduite d'enquêtes administratives (L. 32-4 du CPCE)**

Au regard des dispositions de l'article L. 32-4 du CPCE, l'ARCEP peut, sur la base d'une décision motivée, recueillir, de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de ses missions et auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques, « *les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des principes définis à l'article L. 32-1 [...], ainsi que des obligations qui leur sont imposées [...]* » par le CPCE ou par les textes pris pour son application.

Ce pouvoir de recueil d'information peut en outre être exercé pour s'assurer que les opérateurs de communications électroniques respectent leurs obligations d'information à l'égard des consommateurs. En revanche, il ne saurait pour autant permettre à l'ARCEP d'imposer de nouvelles conditions destinées à renforcer les intérêts du consommateur.

### **c.4) L'adoption de mesures réglementaires**

L'ARCEP dispose d'une compétence réglementaire subordonnée dans les conditions prévues par l'article L. 36-6 du CPCE. A ce titre, l'ARCEP peut « *préciser les règles* » concernant les droits et obligations afférentes à l'exploitation des différentes catégories de réseaux et de services, en application de l'article L. 33-1 du CPCE. Le ministre compétent doit ensuite homologuer ces décisions sous la forme d'un arrêté.

L'ARCEP a, par le passé, précisé les obligations à la charge des opérateurs de communications électroniques en matière de mise à disposition de leurs listes d'abonnés et d'utilisateurs et rappelé les droits reconnus à ces derniers, en application des articles L. 34 et suivants du CPCE, en matière d'inscription sur les listes d'abonnés et d'utilisateurs des opérateurs de communications électroniques utilisées par les services d'annuaires et services de renseignements téléphoniques.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 36-6 du code précité n'autorisent pas l'ARCEP à identifier et à élaborer les dispositions contractuelles qui devraient être intégrées par les opérateurs dans leur contrat de fourniture de services de communications électroniques sur le marché de détail.

En conséquence, le pouvoir réglementaire subordonné de l'ARCEP apparaît strictement encadré dans la mesure où les dispositions précitées ne peuvent lui servir de base juridique pour identifier et/ou élaborer des conditions « réglementées » de fourniture de services de télécommunications ni même créer des règles de droit nouvelles non prévues par le CPCE quand bien même celles-ci auraient pour objet de protéger le consommateur dans ses relations avec les opérateurs de communications électroniques.

### **c.5) La procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE**

Aux termes des dispositions de l'article L. 36-11 du CPCE, « *l'Autorité [...] peut [...] à la demande [...] d'une personne physique ou morale concernée, sanctionner les manquements qu'elle constate, de la part des exploitants de réseaux ou des fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre.* »

L'ARCEP ne peut intervenir sur le fondement de l'article précité que pour sanctionner, le cas échéant, un manquement de la part d'un opérateur de communications électroniques aux dispositions du CPCE et aux décisions prises pour son application. En conséquence, l'ARCEP ne sera pas compétente, au titre des dispositions de l'article L. 36-11 du CPCE, pour constater un manquement relevant du droit des contrats ou du droit de la

consommation. De ce fait, l'ARCEP a compétence, non pas pour apprécier le contenu et la légalité de ces clauses, mais pour assurer que ces dernières, ou l'information qu'elles contiennent, sont effectivement mises à disposition des utilisateurs finals et consommateurs.

#### **c.6) Les avis de l'ARCEP sur les textes relatifs aux communications électroniques**

L'article L. 36-5 du CPCE prévoit que l'ARCEP « est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques et participe à leur mise en œuvre ». Dès lors, l'ARCEP est susceptible, en application des dispositions précitées, de proposer son analyse sur les projets de texte relatifs aux communications électroniques et aux marchés de détail<sup>32</sup>.

#### **d) Les moyens de recours du consommateur**

En mars 2006, le CNC a publié un avis relatif au traitement des litiges dans les communications électroniques<sup>33</sup>. Cet avis préconise la mise en place d'un dispositif de traitement des réclamations reposant sur l'existence de deux niveaux internes au sein de l'entreprise et sur l'adhésion à un dispositif de médiation intervenant en dernier recours.

Les opérateurs ont ainsi mis en œuvre un premier niveau de contact habituellement nommé « service client », qui doit permettre un traitement de toute réclamation dans des délais brefs<sup>34</sup>. Si toutefois le client n'est pas satisfait de la réponse ou en cas d'absence de réponse dans les délais annoncés, il « dispose de la faculté de saisir le deuxième niveau de contact de l'opérateur ».

Ce deuxième niveau de contact est généralement nommé « service des consommateurs » ; il ne peut être saisi que par écrit. Le délai ne peut généralement excéder un mois à compter de la date de réception du courrier. Si la réponse apportée au client lui est défavorable, elle donne lieu obligatoirement à un écrit sous une forme qui doit permettre son utilisation dans des procédures de recours ultérieures. Ce deuxième niveau est le point de contact privilégié pour le traitement des réclamations émanant des associations de consommateurs.

L'avis du CNC recommande également « une large information du consommateur sur le dispositif de traitement des réclamations mis en place par chaque opérateur. Cette information doit comprendre une description du dispositif, avec ses principales étapes, dans un document joint au contrat ou inclus dans le contrat ; elle doit comporter, au minimum, les coordonnées postales, téléphoniques et éventuellement électroniques des services chargés de recevoir et de traiter les réclamations et le descriptif des modalités pratiques retenues [...] ».

Les recommandations de cet avis sont très largement suivies par les opérateurs. En effet, les informations sur les dispositifs mis en place sont généralement bien indiquées dans les contrats, les CGV et les sites internet des opérateurs.

Néanmoins, on observe que les réponses écrites du premier niveau de contact des opérateurs n'indiquent pas aux consommateurs qu'ils peuvent saisir, s'ils le souhaitent, le

<sup>32</sup> Par exemple, dans le cadre du projet de loi Chatel, l'ARCEP avait rendu l'avis n° 2007-0857 en date du 22 octobre 2007 sur trois articles de ce projet de loi.

<sup>33</sup> Disponible sur le site du CNC : <http://www.minefi.gouv.fr/conseilnationalconsommation/avis/avis2006.htm>

<sup>34</sup> Il est indiqué dans l'avis du CNC que « les professionnels s'engagent à traiter 80 % des demandes en 10 jours ouvrés. Dans tous les autres cas, le délai de traitement ne peut excéder un mois, hors événement exceptionnel ».

deuxième niveau de contact. Or, il apparaît que des consommateurs réécrivent au premier niveau de contact, à la suite d'une réponse non satisfaisante de la part de leur opérateur de communications électroniques, ce qui est inutile et alourdit la procédure de règlement du litige.

Dans ces conditions, il semblerait souhaitable que les opérateurs indiquent systématiquement dans leurs courriers du premier niveau de contact les démarches à suivre en cas de réponse insatisfaisante.

Le troisième niveau de contact est la mise en place d'un dispositif de médiation. Si la quasi-totalité du secteur des communications électroniques adhère à ce type de dispositif, on peut regretter que certains opérateurs majeurs ne mettent pas en œuvre une procédure de médiation.

Il est à noter que le principe de la médiation devrait être codifié en droit français dans le cadre de la transposition des nouvelles directives européennes.

Depuis 2003, il existe un médiateur des communications électroniques, nommé pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Il peut être saisi pour instruire des litiges du secteur de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile et de l'internet, lorsque les mécanismes contractuels de réclamation sont épuisés auprès des opérateurs membres de l'association médiation communications électroniques<sup>35</sup> (AMCE). La durée moyenne de traitement d'une réclamation est de 75 jours actuellement, contre 80 en 2008<sup>36</sup>.

Par ailleurs, le Gouvernement a installé, le 20 octobre 2010, la commission de la médiation de la consommation<sup>37</sup>. Elle élaborera notamment une charte des bonnes pratiques avant juillet 2011, parmi lesquelles devrait figurer la gratuité de la médiation pour le consommateur et l'impartialité des médiateurs. Cette commission aura également pour mission d'évaluer la qualité des médiations instaurées par la loi, par le biais d'un rapport annuel qui fera état des dysfonctionnements et des bonnes pratiques qu'elle aura identifiés. Enfin, il a été fixé pour objectif que tous les consommateurs qui le souhaitent, quel que soit le secteur, puissent accéder à un médiateur d'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2012.

---

<sup>35</sup> L'AMCE a été créée en juillet 2002. Sa mission est de mettre à la disposition du médiateur l'ensemble des moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de sa mission.

<sup>36</sup> Rapport 2009 du médiateur : [http://www.mediateur-telecom.fr/Rapport\\_mediateur\\_2009.pdf](http://www.mediateur-telecom.fr/Rapport_mediateur_2009.pdf)

<sup>37</sup> Communiqué de presse du ministère de l'économie du 20 octobre 2010 « Hervé NOVELLI installe la nouvelle Commission de la Médiation de la Consommation et annonce la création de nouveaux médiateurs sectoriels »

## Chapitre II

# La transparence des offres de communications électroniques

## II. La transparence des offres de communications électroniques

Pour que le consommateur puisse exercer un choix libre et éclairé, il doit pouvoir disposer, conformément aux objectifs poursuivis par la régulation des communications électroniques prévus à l'article L. 32-1, II et notamment le 12° du CPCE, d'une information la plus transparente possible sur sa consommation, les offres disponibles sur le marché, son éligibilité aux services proposés par les opérateurs et leurs caractéristiques, avant et après la souscription.

### a) Les pratiques en matière de transparence

#### a.1) Les pratiques communes au secteur des communications électroniques

##### II.a.1.1 L'information détaillée sur les usages moyens du consommateur

La connaissance par les consommateurs de l'information pertinente sur leurs usages en services de communications électroniques fixes comme mobiles est difficile car cette information n'est pas toujours fournie par les opérateurs.

En effet, la stratégie commerciale des opérateurs induit une faible incitation des consommateurs, une fois qu'ils ont choisi une offre, à connaître de manière précise leurs usages. La grande majorité des offres de services de communications électroniques propose, en effet, pour un montant mensuel fixe, une quantité forfaitaire de plusieurs services, parfois même une quantité dite « illimitée ». Sans remettre en cause les avantages de ces offres<sup>38</sup>, qui sont d'ailleurs très populaires, il convient de souligner que les consommateurs qui les choisissent ont une incitation économique directe limitée à identifier de manière détaillée leurs usages. Il leur suffit en effet de s'assurer que leurs usages restent cohérents avec les quantités proposées et les caractéristiques de l'offre qu'ils consomment<sup>39</sup>.

Inversement, la forte différenciation tarifaire mise en œuvre par les opérateurs exige, de la part des consommateurs qui souhaitent choisir une nouvelle offre et optimiser parfaitement leurs dépenses ou simplement comparer leur offre avec celles existant sur le marché pour conforter leur choix, une connaissance très fine de leurs usages<sup>40</sup>. En outre, la connaissance par les consommateurs de la quantité totale de chacun des services consommés n'est pas suffisante : il est nécessaire qu'ils connaissent aussi la répartition de chacune de ces quantités en fonction des critères de différenciation tarifaire retenus par les opérateurs. Par exemple, les tarifs des minutes de communication au départ d'un téléphone mobile peuvent être distingués en fonction du réseau de destination du numéro appelé, ou du jour et de l'heure de l'appel<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Elles offrent par exemple un certain degré de visibilité sur la dépense et une certaine souplesse sur les usages.

<sup>39</sup> A l'inverse des offres pré-payées de services de communication mobile dites "au compteur", qui reposent sur un prix unitaire pour chacun des services proposés, et induisent donc une incitation forte pour les consommateurs à connaître leurs usages. Ces offres ne sont que peu répandues auprès des consommateurs.

<sup>40</sup> Par exemple, un consommateur ayant souscrit à une offre data pour laquelle le débit est plafonné au-delà d'un gigaoctet par mois ne sait en général pas, tant qu'il reste en deçà de cette limite, combien d'octets il consomme en réalité. Il aura beaucoup de difficultés à savoir s'il lui serait préférable d'opter pour une offre plus limitée (par exemple plafonnée, à partir de 500 mégaoctets) mais moins chère.

<sup>41</sup> Les offres d'abondance, telles que définies ci-après, sont souvent encadrées par des restrictions portant sur le réseau de destination ou le moment de l'appel.

La collecte par les consommateurs de l'information sur leurs usages, qui est en soi une activité coûteuse dans la mesure où elle réclame de leur part qu'ils y consacrent des efforts et du temps, est donc particulièrement difficile. Or, dans les services de communications électroniques, la différenciation tarifaire est forte.

Les opérateurs représentent une source d'information précieuse pour les consommateurs, puisqu'ils disposent des données de consommation détaillées de leurs clients et des capacités techniques nécessaires pour les fournir de manière synthétique.

L'effort d'information des opérateurs en direction de leurs clients au sujet de leurs usages est hétérogène, dans leurs modalités d'accès mais surtout dans les informations transmises, et généralement insuffisant.

En effet, si tous les opérateurs proposent un suivi consommation « au fil de l'eau » via leur service client, ils ne mettent pas tous à disposition de leurs clients une synthèse de leurs consommations. Par ailleurs, tous ne proposent pas un suivi de la quantité de données consommée, alors que certains opérateurs fournissent dans le cadre de la facture des informations sur le volume d'appels, de SMS et de données consommés par le client.

En particulier, les consommateurs ne disposent pas systématiquement d'une information détaillée, selon des indicateurs synthétiques, sur leurs usages à l'intérieur des offres illimitées, en particulier sur les quantités de SMS et de minutes, sur la répartition entre les appels vers les fixes et les mobiles, sur la répartition des appels selon l'heure de la journée, ou sur la consommation de données.

#### *II.a.1.2 La multitude et la lisibilité des offres*

Afin de souscrire une offre de communications électroniques, le consommateur doit étudier les offres disponibles pour trouver celle qui correspond le mieux à ses attentes.

Dans le cas des accès fixes, selon les opérateurs, le consommateur n'aura pas accès aux mêmes services lorsqu'il teste l'éligibilité de sa ligne ou de son adresse physique. En outre, les services proposés par les opérateurs ne sont pas forcément équivalents, particulièrement lorsqu'il s'agit des offres de télévision et de téléphonie fixe<sup>42</sup>. Une meilleure transparence sur les services disponibles pour les consommateurs et leur niveau de qualité, avant et après souscription, est donc souhaitable.

Dans le cas des offres mobiles, les consommateurs ont le choix entre une multitude d'offres, d'options et de conditions de souscription<sup>43</sup>. Selon les opérateurs, les combinaisons d'offres mobiles varient entre une petite dizaine et plusieurs centaines. Une telle palette de choix peut être bénéfique au consommateur en ce qu'elle permet une personnalisation poussée de son offre mobile, mais uniquement à la condition que l'information soit complète. Or, la lisibilité des offres mobiles pourrait être améliorée.

Ainsi, les services inclus dans les forfaits mobiles ne sont pas toujours bien explicités, particulièrement en ce qui concerne la tarification des appels vers certains numéros, qu'ils soient à valeur ajoutée, à destination de l'international ou alors exclus des offres

---

<sup>42</sup> Dans ces deux cas, les caractéristiques de l'offre peuvent varier beaucoup d'un opérateur à l'autre, par exemple en ce qui concerne le taux d'encodage de la télévision, ou le nombre de destinations internationales incluses dans le forfait téléphonique.

<sup>43</sup> Offres en pré-payé ou post-payé, avec ou sans terminal, avec ou sans engagement, déclinées selon différentes gammes et différents niveaux d'usages au sein des gammes, adaptables avec diverses options (SMS, MMS, data, TV,...), etc.

d'abondance<sup>44</sup> par l'opérateur (comme l'avait expliqué l'ARCEP dans son communiqué de presse du 26 juillet 2010 précisant en l'espèce le caractère inacceptable des dites exclusions de numéros fixes). De même, certaines options ne sont gratuites que pendant une durée limitée avant de devenir payantes, sans que le client ait compris qu'il pouvait les résilier. Les solutions de *data* mobile ne sont pas non plus assez explicites sur les limitations d'usage et de trafic incluses dans l'offre.

Les engagements que le consommateur est amené à prendre ainsi que les conditions de subventionnement des terminaux sont également trop opaques, que ce soit lors d'une première souscription, mais également pour les offres de renouvellement de terminal, pour les conditions de souscription d'une offre différente de celle pour laquelle le client est encore engagé chez le même opérateur, et les conséquences d'un tel changement, ou les procédures d'utilisation de points de fidélité. La souscription de certaines options peut également être réengageante, sans que cela ait été explicitement précisé au consommateur.

Par ailleurs, les consommateurs sont parfois amenés à relever que les propos tenus par les téléconseillers des services clients des opérateurs diffèrent des contrats envoyés par la suite, notamment en termes de gratuité des offres et de conditions d'engagement. De la même manière, les propos tenus par un conseiller au téléphone sont parfois différents de ceux tenus par un conseiller en boutique.

Aux constats évoqués ci-dessus, s'ajoute souvent, concernant les offres couplant un accès fixe et un accès mobile apparues récemment, une opacité sur les conditions de résiliation des différents services inclus dans l'offre.

Enfin, comme indiqué en II.a.1.1, à la difficulté de comprendre toutes les offres proposées par les opérateurs s'ajoute le fait que le consommateur n'a pas accès à une information détaillée de ses usages moyens. Ainsi, même s'il pense avoir trouvé l'offre la plus adaptée, il n'a pas de référentiel objectif pour vérifier que son choix est le meilleur.

Ce manque de lisibilité des offres affecte donc la transparence des offres de communications électroniques et empêche les consommateurs de mettre en concurrence efficacement les opérateurs, avant ou après la souscription, ou même d'exercer un choix éclairé parmi les différentes offres d'un opérateur.

### *II.a.1.3 Les motifs légitimes de résiliation des contrats*

Les contrats liant les consommateurs aux opérateurs comprennent généralement soit une durée d'engagement, soit des frais de résiliation, parfois même les deux. Un client lié par une durée d'engagement qui résilie son contrat de manière anticipée se verra facturer les mensualités restant dues au titre de l'engagement ainsi que, le cas échéant, des frais de résiliation (un tel cas étant très rare) ou, s'il s'agit d'un abonnement qui entre dans le champ des dispositions de la loi Chatel, au maximum le quart des mensualités restant dues.

Dans ce contexte, chaque opérateur définit une liste de motifs qu'il considère comme pouvant justifier de la légitimité d'une résiliation anticipée, en vertu de laquelle le consommateur sera exempté de frais. Ces motifs sont indiqués dans les conditions générales ou particulières (de vente, d'abonnement ou de service) ; leur énumération n'est jamais limitative, une appréciation au cas par cas étant faite par le service client de l'opérateur et relevant en dernier ressort de l'appréciation souveraine des tribunaux.

---

<sup>44</sup> Les offres de téléphonie fixes et mobiles dites d'abondance, proposent, pour un prix forfaitaire, des heures de communications vers certains types de numéros ou destinations, selon certains volumes (une ou plusieurs heures) ou encore selon des formules dites illimitées.

Les associations de consommateurs relèvent l'existence de nombreuses réclamations de leurs adhérents et de contentieux à ce sujet, concernant essentiellement les preuves à apporter à l'appui du motif invoqué, les opérateurs étant apparemment de plus en plus exigeants sur les éléments de preuve demandés. De leur côté, les opérateurs indiquent faire face à un nombre croissant de résiliations pour ces motifs et estiment que de nombreuses demandes ne sont en fait pas légitimes mais relèvent de la fraude<sup>45</sup>. A cet égard, les associations de consommateurs estiment que les demandes faites de mauvaise foi sont plus marginales que ce que les opérateurs avancent et qu'il n'y a pas de raison que le plus grand nombre pâtisse des pratiques marginales de certains consommateurs. Elles ajoutent qu'il peut être nécessaire qu'un nombre minimum de motifs légitimes soit défini et commun à tous les opérateurs ainsi que les éléments de preuve exigibles pour chaque motif.

Dans ce contexte, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés, le 23 septembre 2010, à mettre à disposition du client, « une liste commune de motifs légitimes de résiliation dans leurs conditions générales d'abonnement et sur leur site internet, complétée le cas échéant par d'autres motifs, selon les opérateurs »<sup>46</sup>. Ces motifs comprennent : le licenciement d'un travailleur en contrat à durée indéterminée, le surendettement, l'inaccessibilité du service à la suite d'un déménagement en France métropolitaine, le déménagement de longue durée à l'étranger, l'impossibilité d'utiliser le service en raison d'une maladie ou d'un handicap, la mise en détention pour une durée minimum de trois mois, le décès et les cas de force majeure.

Cette liste commune est un premier pas positif vers la transparence au bénéfice des consommateurs. Toutefois, elle aurait besoin d'être complétée par une information claire sur les pièces justificatives que le consommateur devra fournir à son opérateur, et sous quelles conditions et modalités (à quel interlocuteur, sous quel délai,...), il peut faire sa demande de résiliation.

Par ailleurs, il serait pertinent que cette liste soit régulièrement revue et élargie, afin de prendre en compte l'évolution du marché<sup>47</sup>. Cette liste de motifs légitimes de résiliation devra dans tous les cas être discutée avec les associations de consommateurs afin de s'assurer qu'ils sont pertinents et couvrent une majorité de situations.

## **a.2) Les pratiques en matière d'offres de téléphonie et d'accès à l'internet**

### *II.a.2.1 La transparence des offres d'accès à l'internet*

Les informations communiquées aux consommateurs dans les documents publicitaires et commerciaux sont loin d'être toujours pleinement compréhensibles par les consommateurs. Ce problème provient à la fois de la formulation et de la présentation de ces documents.

Certains termes concourent à créer une opacité pour le consommateur, en particulier de services mobiles. Par exemple, le manque de transparence des termes « internet » et « illimité » est d'autant plus gênant que ces offres illimitées rencontrent un franc succès : 47% des équipés mobiles bénéficient d'une offre comportant au moins une composante déclarée « illimitée »<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Ils indiquent par exemple observer une recrudescence du nombre de résiliation de personnes indiquant qu'elles partent travailler à l'étranger et présentant, pour certaines, de faux justificatifs de déménagement ou d'emploi.

<sup>46</sup> Cf. annexe 3.

<sup>47</sup> Par exemple, il serait déjà utile de prévoir les clauses de résiliation légitimes concernant les problèmes de couverture dans les contrats associés aux clefs 3G.

<sup>48</sup> Revue « Mobile et Société », AFOM, mai 2010.

Dans le document « *Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations* » publié le 30 septembre 2010<sup>49</sup>, l'ARCEP constate que les fournisseurs d'accès à l'internet (FAI) ne précisent pas systématiquement dans les contrats ou les conditions générales de vente relatives à leurs offres de détail de services de données (en particulier en ce qui concerne l'accès à l'internet et les services gérés), des informations claires, précises et pertinentes relatives :

- à l'ensemble des services, applications, logiciels, sites web ou protocoles qui ne seraient pas accessibles via ces offres de détail ; cela concerne en particulier les réseaux mobiles ;
- dès lors qu'elles peuvent avoir un impact direct sur l'expérience de l'utilisateur final, aux pratiques de gestion de trafic susceptibles d'être mises en œuvre par les opérateurs, en précisant dans quel cas elles sont susceptibles de s'appliquer ;
- à l'identification des services gérés<sup>50</sup> ; les contrats devront notamment préciser les spécificités de fourniture de ces services pour l'utilisateur final (exemple : bande passante dédiée et prioritaire, meilleur temps de latence, etc.) ;
- aux débits réellement accessibles par les utilisateurs finals, sur ce qui relève de la responsabilité de l'opérateur, en distinguant le cas échéant ceux propres à certains services gérés ;
- aux règles relatives aux offres forfaitaires illimitées comprenant des clauses d'usage raisonnable (« *fair use policies* »).

Quelques exemples de brochures tarifaires et de fiches d'information standardisées d'opérateurs mobiles sont présentés en annexe 1.

Concernant le plafonnement de la quantité d'échange de données, on observe actuellement que quelques opérateurs mobiles ont mis en place pour leurs offres des mécanismes d'alerte systématique par SMS qui sont envoyés à leurs abonnés en cas de dépassement de 80% du plafond de leur offre, et une fois ce plafond atteint. Par ailleurs, il serait souhaitable que, dans ces alertes, les opérateurs indiquent ce qu'il se passe dès lors que le plafond est atteint, et notamment si une facturation est mise en place selon la quantité de données échangée au-delà du plafond, ou si le débit est réduit

Le 23 septembre 2010, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés à renforcer l'information sur l'utilisation dans leurs offres du terme « illimité ». Ainsi, les opérateurs membres de la FFT « *s'engagent dans tout document mettant en avant le terme « illimité », à faire figurer les restrictions à l'illimité figurant dans l'avis du CNC du 23 juin 2006 relatif à la publicité écrite dans le secteur des communications électroniques, notamment celles relatives à la limitation du débit et au territoire concerné, à proximité du descriptif de l'offre, en caractères suffisamment importants pour assurer sa bonne lisibilité par le consommateur. Dans ce cadre, les parties prenantes travaillent afin de mettre à jour cet avis* »<sup>51</sup>.

Cette mesure vise à répondre aux critiques, tant de l'ARCEP que des associations de consommateurs, quant à l'opacité associée à l'utilisation du terme « illimité ». Ce sujet est également abordé de manière complémentaire au sein du CNC, dont les travaux sur l'information tarifaire des offres de *data* mobile devraient prochainement aboutir à des recommandations.

---

<sup>49</sup> Document disponible sur le site de l'ARCEP : [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010.pdf)

<sup>50</sup> Services gérés : services d'accès à des contenus/services/applications par voie électronique proposés par l'opérateur de réseau, pour lesquels il garantit des caractéristiques spécifiques, grâce à des traitements qu'il met en œuvre sur le réseau qu'il contrôle. Certaines caractéristiques classiques sont le taux de fiabilité, la latence minimale, la gigue (variation du délai de transmission, appelée aussi « *jitter* »), la bande passante garantie, le niveau de sécurité, etc.

<sup>51</sup> Cf. annexe 3.

Toutefois, en ce qu'elle concerne uniquement l'information du consommateur sur les restrictions au caractère « illimité » de l'offre, cette proposition n'est qu'une première étape. En effet, dans le cadre de ses orientations et propositions relatives à la neutralité de l'internet et des réseaux, les recommandations de l'ARCEP sur les offres *data* sont les suivantes :

- que le terme « illimité » ne puisse être utilisé pour des offres de services incluant des limitations du type « usage raisonnable » ayant pour conséquence soit une coupure temporaire ou une facturation supplémentaire des services, soit une dégradation excessive de débits ou de la qualité de service ;
- que, pour rester cohérentes avec la qualification d'« illimité », les clauses d'« usage raisonnable » réunissent les conditions suivantes :
  - o que seule une faible proportion des utilisateurs atteigne réellement le plafond ;
  - o qu'une fois le plafond atteint, il n'y ait pas coupure de l'accès ;
  - o que l'utilisateur soit averti ;
  - o que l'utilisation de l'offre reste possible sans surcoût mais le cas échéant avec des fonctionnalités limitées ;
  - o que le retour à des fonctionnalités complètes soit possible moyennant le paiement d'un supplément ;
  - o que l'information sur les modalités s'appliquant au-delà du plafond soit aisément accessible.

#### *II.a.2.2 L'éligibilité aux services haut débit et les débits réellement disponibles*

Les offres des FAI sont vendues aux consommateurs sur la base de débits maximum théoriques. Ces débits ne découlent pas d'une estimation spécifique à chaque ligne, mais d'une estimation d'ordre national de la capacité maximale de la technologie utilisée, que ce soit par le câble ou par l'ADSL. Ces informations permettent, en théorie, de disposer du débit maximum accessible pour chaque ligne. En pratique, la fiabilité de cette estimation est limitée par le fait que le débit maximum effectif dépend d'un certain nombre de caractéristiques propres à la ligne et à son environnement. Des écarts plus ou moins importants sont ainsi constatés avec les débits effectivement disponibles, en particulier dans le cas de lignes de grande longueur pour l'ADSL ou dans le cas d'usages simultanés pour le câble. En conséquence, lorsqu'un consommateur souhaite s'abonner à une offre haut débit, il ne dispose pas d'une information fine sur le débit dont il pourra disposer en fonction de sa ligne et de la technologie retenue, et notamment ne connaît pas *a priori* son éligibilité aux différents services composant l'offre qui l'intéresse (service de télévision sur IP, accès aux services de télévision et contenus délinéarisés, télévision en haute définition, etc.).

Or, concernant la méconnaissance potentielle à la souscription des services finalement réellement disponibles, la Cour de cassation a rappelé récemment<sup>52</sup> que l'opérateur est « tenu d'une obligation de résultat quant aux services offerts ». L'opérateur ne peut « s'exonérer de sa responsabilité à l'égard de son client en raison d'une défaillance technique, hormis le cas de force majeure ». Or, selon la Cour de cassation, les caractéristiques techniques d'une ligne téléphonique ne présentent pas de caractère d'imprévisibilité, et ne constituent donc pas un cas de force majeure justifiant le manquement de l'opérateur. En pratique, les débits réels dépendent d'un certain nombre de paramètres techniques qu'il est difficile d'estimer avec exactitude préalablement à la prise d'abonnement. Les informations dont disposent les opérateurs de réseau sur les caractéristiques des lignes permettent cependant de livrer une information sensiblement plus fine que celle du maximum théorique permis par la technologie concernée.

En outre, une information plus fine apparaît particulièrement importante dans le cadre du déploiement de la fibre optique jusqu'aux logements et des projets de montée en débit sur le

<sup>52</sup> Cass. Civ. 1<sup>re</sup>, 19 novembre 2009.

réseau ADSL. La seule information sur le débit théorique maximum peut conduire certains clients à retenir une technologie plutôt qu'une autre sur la base d'une estimation trop imprécise du débit dont il disposera *in fine*.

*A posteriori*, les abonnés peuvent tester leurs lignes grâce à certains sites proposant ce service ou par leur FAI, afin de connaître leur débit maximum effectif. De nombreux outils disponibles en ligne sur l'internet offrent ce service, mais ces informations doivent être considérées avec précaution : il n'y a, en effet, aucune garantie que les outils affichent la même valeur de débit compte tenu de leur configuration, ni que ce débit soit assuré sur différentes plages horaires, ni que l'ensemble des applications ou protocoles aient accès à ce débit mesuré.

### II.a.2.3 La transparence des offres de téléphonie

#### (i) Les pratiques d'exclusion de numéros des offres d'abondance

L'ARCEP a constaté, au cours de l'année 2009, que les opérateurs de boucle locale, fixe et mobile, appliquaient des traitements spécifiques aux communications à destination de certains numéros fixes (géographiques en 01 à 05 ou non géographiques en 09), de manière à les exclure du périmètre de leurs offres d'abondance et à facturer hors forfait les appels vers ces numéros.

Dans le cadre de ses actions en faveur des consommateurs, l'ARCEP a ainsi ouvert, le 22 décembre 2009, une enquête administrative visant à appréhender la teneur, l'étendue, les critères et les justifications éventuelles de ces pratiques, ainsi que leur pertinence vis-à-vis des obligations de neutralité du traitement des appels par les opérateurs de boucle locale, d'information et de protection des utilisateurs. Les pratiques d'exclusion sur lesquelles l'ARCEP a enquêté apparaissent disproportionnées, arbitraires et discriminatoires et donc dommageables aux utilisateurs appelants, ainsi qu'aux utilisateurs appelés, notamment aux entreprises et à leur confiance dans les offres des opérateurs. Il est nécessaire qu'elles disparaissent rapidement.

L'ARCEP a demandé en juillet 2010 aux opérateurs de régler entre eux les dysfonctionnements observés sur le marché de gros, qui ont des incidences fortes sur le marché de détail, pour mettre fin aux pratiques de reversement de revenus de terminaison d'appel et a rappelé qu'elle est compétente pour statuer, s'il y a lieu, sur d'éventuels différends relatifs aux marchés de gros.

L'ARCEP a également indiqué que, durant la période - la plus brève possible - nécessaire au règlement par les opérateurs de ces dysfonctionnements, si ces derniers maintiennent transitoirement des pratiques d'exclusion, des mesures doivent être immédiatement mises en place afin d'améliorer très significativement et de façon efficace et loyale la transparence et la lisibilité des offres d'abondance pour les clients : les opérateurs doivent, *a minima*, publier *ex ante* la liste des numéros exclus, ainsi qu'une information sur la tarification indiquée automatiquement, avant la mise en relation, pour tout numéro exclu.

A l'issue du bilan sur l'évolution des pratiques des opérateurs en matière d'exclusion, l'ARCEP a rendu public, le 25 novembre 2010, la décision de son directeur général en date du 23 novembre 2010 de mise en demeure d'un opérateur de cesser ses pratiques d'exclusion de certains numéros de ses offres d'abondance.

Les travaux menés par l'ARCEP ont permis de constater que les autres opérateurs de boucle locale ne mettent pas ou plus en œuvre de telles pratiques à ce jour.

(ii) La transparence des offres de services mobiles

*Sur l'intelligibilité des documents commerciaux*

De manière générale, l'ARCEP constate un manque d'intelligibilité des informations disponibles sur les offres mobiles.

Les CGV font l'objet de modifications fréquentes ; elles ne sont pas toujours facilement accessibles et les associations de consommateurs constatent qu'elles ne sont pas fournies systématiquement aux consommateurs.

La présentation des offres relève de la liberté commerciale des opérateurs, mais la manière dont sont rédigés et présentés les documents commerciaux (catalogues, guides tarifaires, sites internet, etc.) peut être source d'opacité, notamment l'utilisation beaucoup trop fréquente de renvois à des précisions présentées en bas de page, dans les publicités sur support écrit comme sur les sites internet. De plus, ces notes de bas de page ou ces mentions légales sont souvent masquées par défaut sur l'internet. Alors qu'une phrase incitative - et visible - conduit le consommateur à souscrire une offre, les nombreuses conditions ou restrictions qui y sont associées ne sont pas toujours visibles immédiatement, et, même une fois affichées, peuvent présenter une lisibilité réduite (petits caractères et couleur de la police contrastant peu avec la couleur de fond de page, par exemple).

En outre, même si des améliorations ont été faites par certains opérateurs depuis que l'ARCEP a remis au Parlement son rapport du 30 juillet 2010 sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP note que d'autres opérateurs maintiennent une présentation des offres avec un engagement de douze mois beaucoup moins claire que celle des offres avec un engagement de vingt-quatre mois. Les offres avec un engagement de vingt-quatre mois apparaissent très souvent en plus gros caractères, avec des couleurs plus visibles que celles sur douze mois. Sur les sites internet, elles sont souvent affichées ou présélectionnées par défaut, le client devant cliquer sur un onglet pour faire apparaître l'offre avec engagement de douze mois, masquée auparavant, ou décocher une case pour désélectionner l'offre sur vingt-quatre mois et voir apparaître les prix associés à l'offre sur douze mois. D'ailleurs, même si l'ARCEP note une amélioration depuis quelques semaines, les opérateurs indiquent souvent le surcoût que les offres sur douze mois engendrent pour le consommateur par rapport à un engagement de vingt-quatre mois, plutôt que leur prix.

Cette présentation des offres peut être de nature à limiter la capacité du consommateur à faire un choix éclairé, et à limiter l'impact des dispositions législatives de la loi Chatel, qui avaient pour objet de redonner une place plus importante aux offres associées à un engagement moins long.

L'ARCEP se félicite de constater que certains opérateurs ont commencé à modifier leurs présentations, notamment sur leurs sites internet, dans le sens des commentaires faits par l'ARCEP ; elle invite l'ensemble des acteurs à poursuivre leurs travaux dans ce sens et à adopter un mode de communication et de présentation de leurs offres plus transparent par rapport aux conditions d'usage des offres et plus objectif par rapport aux différentes durées d'engagement que celui qui est encore observé aujourd'hui.

Ces considérations sur le manque de lisibilité de la publicité avaient déjà donné lieu à la publication par le CNC d'un avis en date du 23 juin 2006 relatif à la publicité écrite dans le secteur des communications électroniques, sur lequel s'étaient engagés les opérateurs. Cet avis recommandait, entre autres, que les mentions relatives aux caractéristiques essentielles de l'offre (par exemple les conditions d'application ou d'éligibilité de l'offre) ainsi que les mentions et renvois nécessaires (mais non essentiels) soient inscrits de manière claire et lisible dans des conditions normales de lecture, et figurent dans le même espace visuel que

la mention principale. L'avis recommandait également que les mentions essentielles (comme les durées d'engagement) soient présentées dans des caractères de taille supérieure aux autres mentions.

#### *Sur le subventionnement des terminaux mobiles*

L'ARCEP constate aussi une opacité sur les tarifs des terminaux mobiles. En effet, les terminaux liés à un usage en mobilité (téléphones GSM, *smartphones*, clés 3G, etc.) sont rarement achetés indépendamment d'un abonnement à un service de téléphonie mobile.

Les offres post-payées sont généralement vendues avec un terminal subventionné et assorties d'une durée d'engagement sur le forfait de douze ou vingt-quatre mois. Le prix du terminal est alors diminué du montant de la subvention accordée par l'opérateur, qui dépend de multiples critères, propres à chaque opérateur et non transparents pour le consommateur. Le montant de la subvention sera par exemple différent selon le terminal choisi, selon que le client est déjà un abonné de l'opérateur ou non, selon qu'il est un abonné en cours d'engagement ou libre d'engagement, etc. Le montant de la subvention peut aussi être négocié directement par l'abonné auprès du service client des opérateurs, en fonction de son profil propre (sa rentabilité, le montant mensuel de ses factures, son ancienneté, les offres des opérateurs concurrents, etc.). Cette pratique du subventionnement selon des critères opaques entretient une confusion certaine sur le prix réel des terminaux.

Cette confusion est renforcée par le fait que le prix d'un terminal avant subvention n'est pas indiqué de manière distincte du prix du service dans les catalogues d'offres. Les associations de consommateurs ont alerté l'ARCEP sur le fait que certains consommateurs pensent que le prix réel de leur téléphone est le prix qu'ils l'ont payé, sans réaliser que celui-ci est en fait subventionné, une subvention qu'ils remboursent chaque mois et qui correspond à une partie du montant de leur forfait mensuel. Comme le montant de la subvention n'est jamais indiqué au consommateur et que les factures mensuelles ne précisent pas quelle est la part du montant à payer qui correspond au remboursement de cette subvention, une telle façon de procéder est particulièrement opaque.

Par ailleurs, des forfaits sans mobile existent chez plusieurs opérateurs. En contrepartie du fait de ne pas subventionner de terminal, les opérateurs diminuent le montant du forfait mensuel ou alors proposent des forfaits sans engagement. En parallèle de ces forfaits spécifiques, certains opérateurs laissent le choix au consommateur de ne pas acheter de terminal lorsqu'il souscrit un forfait post-payé, quel qu'il soit. Le consommateur achète alors la carte SIM seule au prix d'un euro et le montant du forfait mensuel est éventuellement diminué de plusieurs euros chez quelques opérateurs, mais dans la majorité des cas, il n'est pas modifié et l'engagement reste le même.

Cette dernière pratique appelle plusieurs commentaires. En effet, le fait que le montant mensuel du forfait ou l'engagement ne soit pas modifié lorsque le consommateur décide de conserver son ancien équipement participe à maintenir une opacité sur le niveau du subventionnement des terminaux par les opérateurs mobiles et infirme le principe selon lequel l'engagement est une contrepartie du subventionnement sur la durée de remboursement de la subvention. Par ailleurs, si l'opérateur ne propose pas de baisse du forfait ou de l'engagement au consommateur qui conserve son terminal, ce dernier a tout intérêt à le renouveler, particulièrement lorsque l'opérateur en propose au prix d'un euro ou de cinquante centimes d'euro, soit à un prix égal ou inférieur au prix d'une carte SIM nue.

Enfin, l'opacité sur le subventionnement des terminaux et sa contrepartie est renforcée par le fait que, lorsqu'un client désire avoir un nouveau téléphone, son opérateur lui propose toute une gamme (subventionnée) pour des prix ne reflétant pas la valeur réelle des terminaux et sans modification du prix de son forfait mensuel mais en le réengageant. Ainsi, ce système,

en incitant les consommateurs à renouveler régulièrement leurs terminaux, les conduit à se rééquiper régulièrement.

Ce mécanisme dilue sur l'ensemble des consommateurs les dépenses des uns et des autres, et peut créer une dynamique inflationniste sur la facture des consommateurs que ces derniers ne maîtrisent pas. En effet, alors que le choix (rationnel) d'un consommateur individuel, compte tenu de ce système, est de changer souvent de terminal ou de choisir un modèle relativement coûteux (« pour le même prix »), l'optimum collectif pour l'ensemble des consommateurs, s'ils pouvaient faire un choix coordonné, serait probablement de changer de terminal moins souvent et plus en fonction des besoins réels de chacun, pour limiter la facture totale de l'opérateur en terminaux et, *in fine* la facture de chacun des consommateurs. Ainsi, le mécanisme de subventionnement associé à une absence de transparence sur le montant de la subvention masque le coût réel des terminaux et peut donc amener les consommateurs à dépenser plus, sans qu'ils en aient forcément conscience.

(iii) La transparence sur l'information relative à l'inscription sur les listes d'abonnés ou d'utilisateurs publiées par les services d'annuaires universels et les services universels de renseignements téléphoniques et sur le droit d'y figurer ou non

Le consentement préalable d'un abonné à un service de téléphonie mobile est requis pour figurer dans l'annuaire universel (principe dit *opt-in*). Dans le cas de la téléphonie fixe, la très grande majorité des opérateurs attributaires de numéros inscrivent par défaut l'abonné dans l'annuaire universel, sauf volonté contraire de sa part (principe dit *opt-out*)<sup>53</sup>.

Une enquête sur l'annuaire universel, commandée par l'ARCEP en juin 2009, révèle une réelle défaillance dans le dispositif d'information aux abonnés mis en place par les opérateurs mobiles lors d'une nouvelle souscription et dans le recueil du choix de l'abonné à figurer ou non dans l'annuaire. En effet, 85% des usagers d'une offre de téléphonie mobile affirment que leur opérateur ne les a pas informés, au moment de souscrire leur contrat, de la possibilité de faire figurer leur numéro dans l'annuaire.

En outre, parmi les usagers qui déclarent avoir reçu l'information au moment de la souscription de leur contrat, force est de constater que les possibilités de restriction de parution ne leur ont pas été correctement présentées par leur opérateur. Seulement un quart des usagers concernés ont été informés qu'ils pouvaient figurer dans l'annuaire sans mentionner leur adresse complète ou en demandant à ne pas être démarchés pour des enquêtes ou des opérations commerciales.

L'ARCEP est actuellement en discussion avec les opérateurs afin d'identifier les moyens de rendre le dispositif d'information plus efficace, notamment en privilégiant une communication après-vente auprès de leurs abonnés.

## **b) Propositions**

Pour que le consommateur puisse exercer un choix libre et éclairé, il doit pouvoir disposer, conformément aux objectifs poursuivis par la régulation des communications électroniques prévus à l'article L. 32-1, II et notamment le 12° du CPCE, d'une information transparente, qu'elle soit d'ordre tarifaire ou technique, c'est-à-dire accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète.

<sup>53</sup>Cette pratique n'a pas d'appui légal, seulement historique, le législateur n'imposant aucunement aux opérateurs de téléphonie fixe l'application d'un système spécifique d'inscription à l'annuaire universel.

L'objectif de transparence poursuivi par la proposition n° 1 décrite ci-après a reçu, dans le cadre de la consultation publique, un accueil favorable de la part de certains opérateurs, Afone, Dauphin Telecom, Iliad, KPN, NRJ Mobile et Omea Telecom. Les associations de consommateurs, CLCV, ALLDC, Familles Rurales, Familles de France, UFC Que-choisir et AFUTT, partagent elles aussi l'objectif de cette proposition.

Dauphin Telecom, KPN, NRJ Mobile et SFR estiment à ce titre que leur politique commerciale est conforme au principe de transparence défini par l'ARCEP. SFR souligne ainsi que « *le consommateur dispose de l'ensemble des informations techniques et tarifaires concernant les offres commercialisées par SFR (brochures de marque, brochures tarifaires, fiche d'information standardisée,...) que ce soit dans les points de vente physique ou sur le web* ».

Omea Telecom et AFUTT jugent que le cadre juridique et législatif existant suffit pour que la proposition n° 1 soit effective. L'ARCEP rappelle à ce titre que la proposition s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre et du respect de l'article L. 32-1 du CPCE.

Par ailleurs, ALLDC, AFUTT et CLCV souhaitent que l'ARCEP précise les modalités d'application concrète de la proposition n° 1. A ce titre, l'ARCEP ajoute à la proposition n° 1, par rapport au document mis en consultation publique, qu'en pratique, chaque consommateur doit disposer des informations le concernant sur un support pertinent. En cela, les opérateurs doivent proposer à chacun de leurs clients un espace personnel dédié sur leur site internet. Toutefois, un tel espace ne saurait être pertinent pour tous les consommateurs. Ainsi, il est possible que certains consommateurs disposant d'un accès à l'internet ne souhaitent pas pour autant recevoir les informations les concernant sur leur espace personnel. Pour ces consommateurs, les informations doivent donc leur être fournies selon le mode qu'ils privilégient, par exemple par un courrier. Il peut s'agir d'un courrier papier ou d'un courrier électronique, en fonction notamment du moyen retenu pour la facture s'il accompagne cette dernière. En outre, certains consommateurs ne disposent pas d'un accès à l'internet ; pour ces consommateurs, les informations les concernant doivent donc être transmises par courrier papier.

Enfin, ces informations, dans certaines situations, doivent être rendues disponibles à des moments spécifiques qui permettent au consommateur d'en tirer un intérêt certain : leur mise à disposition doit être prévue à des fréquences raisonnables pour le consommateur mais aussi, pour certaines informations, à la demande du consommateur lui-même et, d'autre part, de manière proportionnée vis-à-vis de l'opérateur.

Parmi les informations visées par la proposition n° 1, certaines font l'objet d'autres propositions. Les informations relatives au profil de consommation (proposition n° 5), au calcul du montant des frais dus en cas de résiliation (proposition n° 7) ainsi qu'à la procédure de déverrouillage des terminaux (proposition n° 9) doivent donc en particulier être communiquées aux consommateurs dans les conditions définies à la proposition n° 1. Elles se distinguent de celles souhaitées par Iliad, pour qui « *la modalité d'information doit être compatible avec le mode de gestion privilégié par l'opérateur. En particulier, dans l'hypothèse où l'opérateur privilégie un mode de gestion dématérialisé, il nous semble pas illégitime de repercuter sur l'abonné souhaitant obtenir cette information sur support papier la charge de cette inefficacité [...]* ».

### Proposition n° 1 \*

Pour la mise en œuvre et le respect des objectifs poursuivis par la régulation des communications électroniques prévus au II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, notamment le 12°, les opérateurs de communications électroniques doivent fournir, pour l'ensemble de leurs offres, une information transparente, qu'elle soit tarifaire ou technique, c'est-à-dire accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète.

Afin de donner un caractère opérationnel et effectif au principe de transparence mentionné par le code des postes et des communications électroniques, tel que précisé ci-dessus, celui-ci doit être respecté à la fois dans la communication commerciale de tout opérateur de communications électroniques et dans les relations contractuelles entre celui-ci et ses clients, c'est-à-dire dans le libellé du contrat et dans l'exécution de celui-ci. A cette fin, l'opérateur doit proposer, sur son site internet, à chacun de ses clients, un espace personnel dédié. Si le client ne souhaite pas ou ne peut pas disposer d'un tel espace, les informations le concernant doivent lui être fournies par courrier, par exemple, à l'occasion de la transmission de sa facture.

#### ***b.1) Sur la transparence des offres d'accès à l'internet***

Dans le document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » publié le 30 septembre 2010, l'ARCEP formule des propositions en faveur d'une information accrue de l'utilisateur final en ce qui concerne les offres de transmission de données, fixes et mobiles.

Dans le cadre de la consultation publique, les associations de consommateurs Familles de France et UFC-Que choisir se sont prononcées favorablement sur la proposition n° 2 de l'ARCEP, tout comme Afone. En revanche, les opérateurs Omea Telecom, Iliad et SFR ont accueilli défavorablement cette proposition. Omea Telecom estime en particulier que l'utilisation du mot « internet » est compatible avec l'existence de certaines restrictions. Omea Telecom et SFR estiment par ailleurs que le terme « internet » est le seul compréhensible par les consommateurs.

### Proposition n° 2 \*\*

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 5 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative à « la transparence accrue vis-à-vis des utilisateurs finals ».*

Tant dans la présentation commerciale et les conditions contractuelles de leurs services de communications électroniques que dans les informations accessibles aux clients de ces offres en cours de contrat, les fournisseurs d'accès à l'internet (FAI) doivent fournir à l'utilisateur final des informations claires, précises et pertinentes relatives :

- aux services et applications accessibles via ces services ;
- à leur qualité de service ;
- à leurs limitations éventuelles ;
- ainsi qu'aux pratiques de gestion de trafic dont ils font l'objet.

A ce titre, l'Autorité recommande en particulier que :

- toute restriction d'un service de transmission de données par rapport aux exigences de liberté et de non discrimination découlant des propositions n° 1 et 2 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relatives à « la liberté et la qualité dans l'accès à l'internet » et « la non discrimination des flux dans l'accès à

l'internet » soit explicitement indiquée dans la communication et dans les clauses contractuelles, de manière claire et compréhensible ;

- le terme « internet » ne puisse être utilisé pour qualifier ces services dès lors que certaines de ces restrictions ne seraient pas conformes aux exigences de la proposition n°3 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative à « l'encadrement des mécanismes de gestion de trafic de l'accès à l'internet » ;

- le terme « illimité » ne puisse être utilisé pour des offres de services incluant des limitations du type « usage raisonnable » ayant pour conséquence soit une coupure temporaire ou une facturation supplémentaire des services, soit une dégradation excessive de débits ou de la qualité de service.

Dans un premier temps, l'ARCEP va demander aux FAI, aux associations qui les représentent et aux associations de consommateurs d'engager des travaux communs visant à définir des modalités partagées d'information de l'utilisateur final concernant les services accessibles, les débits, les limitations des offres et les pratiques de gestion de trafic, et de lui faire part de leurs propositions à cet égard.

Dans un second temps et si cela s'avérait nécessaire, l'ARCEP pourra compléter, en lien avec la DGCCRF, les propositions qui lui auront été faites.

Il apparaît que deux types d'éléments doivent être pris en compte dans cette information :

- le périmètre de l'offre proposée ou souscrite,
- les limitations induites par les caractéristiques de l'accès propre à l'abonné.

Une partie des éléments sont spécifiques à l'offre, proposée ou souscrite. Ce sont les caractéristiques générales de l'offre, en particulier :

- les services inclus dans l'offre : internet, téléphonie, télévision, boîte aux lettres électronique, espace d'hébergement, etc. ;
- les services accessibles ou au contraire les limitations appliquées à certains services ;
- la gestion de trafic éventuellement appliquée à cette offre.

Ces éléments peuvent typiquement faire l'objet d'une fiche d'information standardisée, offre par offre.

Néanmoins, il est fréquent que la capacité à accéder à certains services proposés dans une offre dépende *in fine* des caractéristiques de l'accès propre à l'utilisateur. C'est tout particulièrement dans le cas des offres fixes et pour les services de vidéo, qui nécessitent un équipement particulier du NRA de rattachement et des débits relativement importants que ne permettent pas tous les accès. Une information individualisée du consommateur apparaît donc essentielle pour lui permettre de déterminer quels services lui seront réellement accessibles. Elle nécessite la mise en place d'outils *ad hoc*, plus interactifs, interrogeables par le consommateur ou l'abonné.

Il conviendrait que les FAI adoptent une méthodologie harmonisée et commune au secteur, sur la base des paramètres principaux de leurs offres, des caractéristiques techniques de la ligne ou des restrictions d'usage. Une telle méthodologie aurait pour objectif de fournir au consommateur, dans un premier temps, une information précise sur le débit estimé de sa ligne et son éligibilité aux différents services proposés par le FAI avant toute souscription d'un abonnement, et à l'abonné, dans un second temps, le moyen de vérifier le débit réel de sa ligne, après souscription d'une offre haut débit ou très haut débit.

Les principes et les modalités de mise en œuvre de cette méthodologie pourraient être établis dans le cadre des travaux menés avec les acteurs du secteur. Le suivi de ces travaux serait assuré à l'occasion des réunions du comité des FAI.



- concernant l'information à fournir à un client abonné

LOGO FAI

**Merci d'arrêter tous les téléchargements avant le test et de ne pas naviguer sur internet**

**Tester**

Pour plus d'informations sur la mesure du  
[TELECOM-INFOCONSO.FR](http://TELECOM-INFOCONSO.FR)

---

Eligibilité : Internet, Téléphonie, Télévision, Télévision HD

Débit d'accès : Débit descendant : XX,XX Mbps

Débit montant : XX,XX Mbps

**Informations techniques de la ligne :**

Votre adresse IP : xxx.xxx.xxx.xxx

- Longueur de la ligne : XXXX m
- Affaiblissement théorique : XX,XX dB
- Etat de la ligne : ACTIVE/INACTIVE

**Caractéristiques de l'offre :**

- Nature de l'offre : Dégrouper / Non dégroupée
- Restrictions d'usage : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Précisions concernant le test :**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Debit**

- Débit descendant : XX,XX Mbps
- Débit montant : XX,XX Mbps

**Performances Ping**

- Latence : XXX ms
- Gigue : XX ms
- Perte de paquets : XX,XX %

Chaque indicateur est accompagné d'un lien vers sa définition, les services impactés, ainsi que les seuils qualité

**Pour plus d'indicateurs techniques**

La proposition n° 3 de l'ARCEP a reçu au cours de la consultation publique un accueil défavorable des opérateurs Omea Telecom, Iliad et SFR, qui insistent en particulier sur la difficulté de mesure du débit réel, dont ils estiment qu'elle est sensible à de nombreux paramètres. SFR souligne ainsi qu'en « l'état de la technique, il n'est pas possible de communiquer une information concernant le débit réel en matière de data mobile ». L'ARCEP prend note de ces commentaires, qui seront abordés dans les travaux qu'elle engagera avec les acteurs du secteur.

### Proposition n° 3 \*\*

Il est proposé que les FAI mettent à disposition du consommateur des outils faciles à utiliser, fournissant une information transparente au sens de la proposition n° 1, en ce qui concerne les débits et les services accessibles :

- avant toute souscription d'un abonnement, sur le débit estimé de sa ligne et son éligibilité aux différents services proposés par le FAI ;
- après souscription d'une offre haut débit ou très haut débit, sur le débit réel de sa ligne.

Ces outils doivent être établis au moyen d'une méthodologie harmonisée et commune au secteur. A cette fin, l'ARCEP va engager des travaux avec les acteurs du secteur visant à établir les principes et les modalités d'une telle méthodologie, ainsi qu'à préciser les conditions pratiques de sa mise en œuvre.

## **b.2) Sur la transparence des offres de communications électroniques**

### *II.b.2.1 La présentation des offres de communications électroniques*

Comme constaté *supra* et à la suite des observations du rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, la lisibilité des offres de communications électroniques pourrait encore être améliorée.

En particulier, l'ARCEP estime que, dans le prolongement des améliorations relevées depuis l'été 2010, des progrès pourraient être faits dans le sens d'une communication et d'une présentation des offres plus objective par rapport aux différentes durées d'engagement que ce qui est encore observé aujourd'hui et qui a tendance à fortement orienter les consommateurs vers les offres assorties de durées d'engagement les plus longues.

L'ARCEP précise à cet égard que ce besoin d'amélioration de la présentation des offres vaut tant pour les offres avec engagement de douze mois que pour celles sans engagement, et concerne tous les supports (internet, publicité, documents commerciaux ou informations données en agence).

Dans le cadre de la proposition n° 1, l'ARCEP invite donc l'ensemble des acteurs à poursuivre leurs travaux dans le sens d'une présentation plus neutre et plus objective des offres, au bénéfice d'une plus grande transparence pour le consommateur.

Dans l'hypothèse où les résultats d'une démarche concertée avec les acteurs ne seraient pas suffisants, l'ARCEP se réservera la possibilité d'intervenir dans le cadre de son activité et de ses compétences, actuelles ou futures.

### *II.b.2.2 Les mécanismes d'information du consommateur s'agissant de son engagement*

Dans le cadre de la consultation publique, les associations de consommateurs CLCV, Familles de France, UFC Que-choisir et l'AFUTT ainsi que Transatel se montrés favorables à ce que les opérateurs de communications électroniques demandent confirmation par courrier à leurs clients avant de procéder à un réengagement.

Les opérateurs virtuels Afone, KPN, NRJ Mobile et Omea Telecom partagent l'objectif poursuivi par la proposition n° 4 de l'ARCEP, et estiment en particulier que, pour certains motifs impliquant un réengagement, celui-ci n'est pas légitime, et que les consommateurs n'en sont pas suffisamment informés. Pour autant, ces opérateurs jugent que la proposition consistant à ce que les consommateurs donnent confirmation avant de procéder à un réengagement est trop lourde et coûteuse à mettre en œuvre, en particulier pour les opérateurs qui ne disposent pas d'un réseau de distribution physique. Ils formulent des propositions alternatives, qui visent à ce que les consommateurs soient informés du réengagement, et non qu'ils en donnent confirmation.

SFR estime que sa pratique respecte l'objectif de bonne information des consommateurs.

Les modifications apportées par l'ARCEP à la proposition n° 4 tiennent compte des retours à la consultation publique. Elles visent à recentrer la proposition au cas de la vente à distance d'une offre ou d'une option impactant la durée d'engagement, pour lequel l'ARCEP propose que le cadre existant soit complété.

Lorsque le consommateur souscrit une offre dans le cadre de la vente à distance, les opérateurs de communications électroniques doivent, conformément aux articles L. 121-18,

L. 121-19 et L.121-20 du code de la consommation, lui adresser notamment, par écrit ou sur un autre support durable, les effets de la souscription et indiquer l'existence et les modalités d'exercice du droit de rétractation.

Si ces dispositions portent sur la conclusion d'un contrat, et visent donc la souscription d'une offre, elles ne portent pas sur les modifications de celui-ci, et ne visent donc pas la souscription d'une option.

Lorsque le consommateur souscrit, dans le cadre d'une vente à distance, une option qui modifie la durée initiale d'engagement ou qui consiste en un réengagement, il apparaît que les mécanismes d'information des conséquences de cette souscription ne sont pas suffisants. Ainsi qu'elle l'a indiqué *supra*, l'ARCEP note en particulier que bien souvent, en acceptant, dans le cadre d'un démarchage téléphonique de son opérateur, une offre spéciale (option gratuite, geste commercial exceptionnel, cadeau de fidélité), des consommateurs se réengagent sans en avoir conscience, et sans avoir pu peser le pour et le contre de l'acceptation de cette offre spéciale, et donc exercer un choix libre et éclairé. C'est bien souvent lorsqu'ils cherchent ensuite à résilier leur contrat qu'ils se rendent compte qu'ils sont encore engagés, et regrettent parfois d'avoir accepté l'offre spéciale.

L'avis du CNC en date du 26 juin 2006 relatif à la remise de contrats dans le secteur des communications électroniques recommande que, lorsque le consommateur souscrit une option qui modifie la durée initiale d'engagement ou qui consiste en un réengagement, les opérateurs de communications électroniques lui remettent, de manière individuelle et, sur un support durable, un document l'informant notamment :

- des caractéristiques essentielles de l'option souscrite, si celles-ci n'ont pas déjà été transmises, ou le détail de la modification apportée par l'opérateur à l'offre initiale ;
- de la date de prise d'effet de la souscription de l'option ou de la modification ;
- le cas échéant, de la nouvelle durée d'engagement résultant de la souscription de l'option ou le nouveau tarif de l'offre ;
- le cas échéant, des conditions particulières régissant l'option.

Toutefois, ces informations ne font pas référence à l'existence ainsi qu'aux modalités du droit de rétractation reconnu aux consommateurs dans le cadre de la vente à distance. L'ARCEP note que l'avis du CNC prend cependant soin de souligner que ses recommandations « *s'appliquent sans préjudice des dispositions prévues au code de la consommation, notamment aux articles L. 121-16 et suivants [...]* » du code de la consommation relatif à la vente à distance, et donc en particulier les articles L. 121-18, L. 121-19 et L. 121-20

En conséquence, l'ARCEP propose que lorsque le consommateur souscrit, dans le cadre d'une vente à distance, une option qui modifie la durée initiale de son contrat ou qui a pour effet de réengager le consommateur, il soit informé par l'opérateur qu'il dispose d'un droit de rétractation et qu'il soit informé des modalités d'exercice de ce droit.

Cette proposition a pour objectif de renforcer la portée utile des dispositions issues des articles L. 121-16 et suivants du code de la consommation entre les cas de souscription d'une offre d'une part, d'une option impactant la durée initiale d'engagement ou impliquant un réengagement, d'autre part. Elle est par ailleurs conforme à la pratique de certains opérateurs, qui expliquent que dès qu'un client accepte par téléphone une proposition réengageante, ils lui envoient systématiquement un courrier papier ou électronique de confirmation, lui indiquant qu'il vient d'accepter un réengagement et qu'il peut se rétracter pendant sept jours.

L'ARCEP invite en outre les opérateurs, lorsque le consommateur souscrit dans le cadre d'une vente une offre ou une option ayant un impact sur la durée initiale d'engagement ou

impliquant un réengagement, à demander systématiquement une réponse explicite d'adhésion au courrier de confirmation envoyé au consommateur lorsqu'il se réengage.

Cette proposition consiste à généraliser à la vente à distance les dispositions de l'article L. 121-27 du code de la consommation qui indiquent qu'« à la suite d'un démarchage par téléphone ou par tout moyen technique assimilable, le professionnel doit adresser au consommateur une confirmation de l'offre qu'il a faite. Le consommateur n'est engagé que par sa signature [...] ». Elle est conforme à l'objectif poursuivi par le CNC dans le cadre de l'avis précité à ce que chacune des parties à un contrat dispose, de manière individuelle et durable, d'« un document attestant de manière certaine qu'un consentement a été échangé sur des obligations déterminées [...] ».

A cet égard, les opérateurs font valoir qu'il est très difficile d'obtenir des consommateurs qu'ils renvoient un courrier papier signé, notamment lorsqu'ils ont l'habitude de tout gérer par l'internet. Ce courrier pourrait donc, par exemple pour les consommateurs ayant opté pour la dématérialisation de leur facture, être un courrier électronique comportant un lien formulant explicitement « *En acceptant cette offre je me réengage sur une durée de XX mois et je l'accepte* », sur lequel le consommateur devrait cliquer pour signifier qu'il accepte.

L'ARCEP note que ce mode de validation est déjà retenu dans le cadre de l'acceptation d'autres types de contrats d'adhésion souscrits par téléphone (dans le secteur de l'énergie par exemple, le consommateur se voit parfois proposer le choix de renvoyer un contrat signé par courrier, ou de cliquer sur un mail pour une « souscription en accéléré »). Toutefois, le statut juridique de la signature électronique n'est pas encore pleinement clarifié.

#### **Proposition n° 4 \*\*\***

Il est proposé que, lorsqu'un consommateur souscrit à distance, à son initiative ou à celle d'un opérateur, une offre ou une option ayant un impact sur la durée initiale d'engagement ou impliquant un réengagement, l'opérateur de communications électroniques doive, d'une part, demander la confirmation expresse de son client, sur un support papier ou électronique pertinent, sur son réengagement ou l'impact de cette souscription sur la durée de son engagement, et, d'autre part, indiquer les modalités d'exercice du droit de rétractation, en particulier son délai.

#### *II.b.2.3 La mise à disposition du consommateur de son profil de consommation et de l'ensemble consolidé de son contrat*

Dans le but de favoriser la transparence et l'efficacité du marché de détail de la téléphonie mobile, l'ARCEP souhaite promouvoir la mise en œuvre d'outils synthétiques permettant d'améliorer la lisibilité tarifaire des offres des opérateurs de téléphonie mobile par le consommateur et de permettre la comparabilité des offres.

L'observation des expériences menées par d'autres régulateurs européens<sup>55</sup> montre que plusieurs voies sont possibles pour accroître le niveau d'information des consommateurs :

- l'élaboration d'un moteur de comparaison des tarifs des services de communication,
- l'attribution d'un label par le régulateur à des sites privés de comparaison des tarifs de services de communications électroniques, satisfaisant un cahier des charges strict.

<sup>55</sup> Par exemple, les régulateurs belge et autrichien proposent un outil de comparaison des tarifs directement sur leur site internet ; les régulateurs britannique et italien s'appuient sur un système d'accréditations attribuées à des sociétés extérieures de comparaison de tarifs de communications électroniques.

Un tel projet, qui a reçu au cours de la consultation publique un accueil favorable de certaines associations de consommateurs, CLCV, Familles rurales, Familles de France et UFC-Que choisir, et certains opérateurs, Dauphin Telecom, Afone, Iliad et NRJ Mobile, s'inscrit par ailleurs dans la continuité des travaux réalisés par l'ARCEP depuis 2008 visant à disposer d'une méthode objective et transparente de calcul d'un indice des prix des services de communication mobile. Cette méthodologie est fondée sur l'évaluation de la dépense minimale associée à des profils de consommation représentatifs.

La mise au point d'un outil de comparaison ou la labellisation d'un tel outil ne peut cependant être efficace que si les consommateurs ont une connaissance suffisante de leurs besoins réels et de leur profil de consommation. Ainsi, dans la continuité des mesures de transparence évoquées *supra*, la possibilité pour chaque client d'avoir accès à son historique de consommation avec un niveau de détail suffisant est une mesure qui permettrait aux consommateurs de mieux appréhender leurs besoins et de s'orienter vers les offres qui correspondent le mieux à leurs besoins. Afin que ce profil de consommation permette effectivement d'améliorer pour tous les consommateurs la lisibilité des offres commercialisées par l'ensemble des opérateurs, il est indispensable que les indicateurs qui le composent soient non seulement communs à tous les opérateurs, mais surtout qu'ils ne dépendent ni de l'offre, ni de l'opérateur actuellement choisi par chaque consommateur. Par exemple, tout consommateur doit avoir connaissance du nombre de SMS consommés sur une période donnée, qu'il soit client d'une offre pour laquelle les SMS sont facturés selon un tarif unitaire ou d'une offre proposant de l'abondance en SMS. En particulier, sans cette information, un client d'une offre proposant de l'abondance en SMS ne peut juger de l'adéquation de l'offre souscrite à ses usages.

SFR et KPN ont souligné, dans le cadre de la consultation publique, qu'ils mettent à disposition de leurs clients des outils leur permettant de connaître leurs usages. Ces outils, même s'ils sont un premier gain pour le consommateur, n'apparaissent cependant pas neutres, c'est-à-dire que l'analyse qu'ils donnent des usages est spécifique à l'offre voire à l'opérateur choisi par le consommateur et ne permet donc pas d'atteindre l'objectif poursuivi par l'ARCEP.

Par ailleurs, certains acteurs, Alternative Mobile, KPN, Transatel et l'AFUTT, préconisent, compte tenu de la complexité et du coût de mise en œuvre de la proposition relative au profil de consommation, de mener des travaux alternatifs visant à améliorer la lisibilité des factures. L'ARCEP juge que la facture, s'il s'agit d'une source certaine d'information pour les consommateurs, ne constitue pas le support le plus adapté et optimal pour une information détaillée et synthétique sur leurs usages.

L'ARCEP va donc engager des travaux, associant notamment les opérateurs, afin de déterminer les indicateurs pertinents pour le profil de consommation.

Par ailleurs, ce profil de consommation serait utilement complété par un récapitulatif fait au consommateur de l'ensemble de son contrat, incluant le détail des caractéristiques de son forfait et des options supplémentaires auxquelles il a éventuellement souscrit. Les travaux que mènera l'ARCEP avec les acteurs du secteur permettront d'identifier les indicateurs pertinents de cet ensemble consolidé du contrat.

ALLDC, UFC Que-choisir, Alternative Mobile, Afone et Iliad se sont prononcés, au cours de la consultation publique, sur le support pertinent pour accueillir le profil de consommation et l'ensemble consolidé du contrat. UFC Que-choisir et Afone préconisent ainsi qu'il s'agisse d'un support dématérialisé, tandis qu'Alternative Mobile propose que la facture comporte ces informations ; pour sa part, ALLDC propose que le support pertinent soit déterminé par un panel de consommateurs. L'ARCEP précise que le profil de consommation et le détail de leur contrat devraient être accessibles aux consommateurs selon les conditions de

transparence définies à la proposition n° 1, c'est-à-dire notamment, pour les consommateurs qui le souhaitent, sur l'espace du client sur le site internet de l'opérateur. Ces informations doivent en outre être envoyées aux consommateurs au moins une fois par an et être disponibles à leur demande.

#### **Proposition n° 5 \*\***

Il est proposé que tout client d'un opérateur de communications électroniques puisse accéder dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de demande expresse du client :

- à son profil de consommation ; ce profil décrit les consommations du client portant sur les minutes de voix, de nombre de SMS et de MMS, de mégaoctets de données échangées, différenciées par créneaux horaires ; les indicateurs de ces consommations sont identiques pour tous les opérateurs ;
- à l'ensemble consolidé de son contrat, c'est-à-dire à l'ensemble des caractéristiques principales de l'offre qu'il a souscrite.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette proposition, l'ARCEP va travailler avec les acteurs du secteur afin d'identifier :

- les indicateurs pertinents, d'une part, pour le profil de consommation, d'autre part, pour l'ensemble consolidé du contrat ;
- le (ou les) moyen(s) pertinents de la communication par l'opérateur au consommateur de ces informations.

Ces travaux seront menés en y associant les acteurs publics, les opérateurs et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs.

### ***b.3) Sur la transparence des offres de téléphonie***

#### *Il.b.3.1 Les pratiques d'exclusion de numéros des offres d'abondance*

Au terme de l'enquête administrative ouverte en décembre 2009 (cf. II.a.2.3), l'ARCEP avait indiqué que si les opérateurs maintenaient transitoirement des pratiques d'exclusion (pour régler les dysfonctionnements observés sur le marché de gros justifiant certaines exclusions), des mesures devaient être immédiatement mises en place afin d'améliorer très significativement et de façon efficace et loyale la transparence et la lisibilité des offres d'abondance pour les clients. Ainsi, les opérateurs devaient, *a minima*, publier *ex ante* la liste des numéros exclus, ainsi qu'une information sur la tarification indiquée automatiquement, avant la mise en relation, pour tout numéro exclu.

Afin de compléter le bilan sur l'évolution des pratiques des opérateurs en matière d'exclusion, l'ARCEP analyse actuellement la mise en œuvre des recommandations visant à la disparition rapide des pratiques d'exclusion par les opérateurs de boucle locale (fixe ou mobile) et les opérateurs de collecte.

#### *Il.b.3.2 Le processus d'inscription à l'annuaire universel*

Comme il a été indiqué précédemment (cf. II.a.2.3), l'ARCEP observe une réelle défaillance dans le dispositif d'information à destination des abonnés mis en place par les opérateurs

mobiles lors d'une nouvelle souscription et dans le recueil du choix de l'abonné à figurer ou non dans l'annuaire<sup>56</sup>.

L'ARCEP estime qu'il serait possible d'atteindre un taux minimum de 10% des numéros mobiles inscrits à l'annuaire universel sans modification du régime d'inscription actuel mais avec une efficacité renforcée du dispositif d'information des opérateurs.

Un travail important a déjà été accompli au niveau du contrôle de l'information au moment de la souscription, au travers de la mise en place d'enquêtes administratives directement en point de vente. Ces interventions ont eu un impact immédiat sur les taux d'inscription à l'annuaire déclarés par les opérateurs mobiles concernés, principalement parce qu'elles ont permis de faire évoluer le système d'informations de ces opérateurs, notamment avec l'instauration du contrôle bloquant au niveau des interfaces de vente. Ce processus de mise à jour des systèmes informatiques étant aujourd'hui finalisé, de nouvelles enquêtes administratives auprès des opérateurs auraient un impact beaucoup plus mesuré sur le nombre de numéros mobiles inscrits à l'annuaire. Il convient donc de déterminer d'autres moyens qui permettraient de rendre le dispositif d'information plus efficace.

Toutefois, la question de l'augmentation du nombre de numéros d'abonnés mobiles inscrits à l'annuaire universel et les mesures qui peuvent en découler se heurtent à la nécessité pour l'ARCEP d'arbitrer entre protection des abonnés, qualité de l'annuaire universel et volume des données disponibles dans les bases des opérateurs. La politique européenne volontariste en faveur d'une protection accrue de la vie privée des consommateurs a poussé le législateur français à mettre en place des mesures fortes de protection des données personnelles de l'abonné, au détriment du volume de numéros mobiles inscrits à l'annuaire. Les actions envisagées par l'ARCEP pour accroître le volume de données mobiles dans l'annuaire doivent nécessairement être ajustées pour maintenir un niveau de protection élevé de l'abonné. Des pratiques abusives d'inscription ou des politiques d'inscription massives menées par les opérateurs mobiles pourraient aboutir à accroître le mécontentement de leurs abonnés.

Dans un premier temps, l'ARCEP a souhaité entamer des discussions avec les opérateurs pour identifier les moyens de rendre le dispositif d'information plus efficace, notamment en privilégiant une communication après-vente auprès de leurs abonnés. Cette démarche doit permettre à l'ensemble des abonnés d'exprimer de manière effective leur choix en matière d'inscription à l'annuaire.

A titre d'exemple, les opérateurs pourraient diffuser un message vocal informatisé au niveau de la messagerie vocale de l'abonné. Idéalement, il s'agirait d'un message personnalisé lui rappelant son choix en matière d'inscription et demandant la confirmation de ce choix. En cas d'incertitude, la possibilité devrait être donnée à l'abonné de consulter l'ensemble des options mises à sa disposition et, le cas échéant, modifier son choix initial.

Au moment du bilan de la mise en œuvre de ses recommandations, l'ARCEP se donne la possibilité de contrôler l'efficacité des engagements relatifs à l'annuaire universel qui seront pris par les acteurs du secteur, au moyen de sondages réalisés auprès des abonnés à un service de téléphonie mobile.

Les associations de consommateurs CLCV, ALLDC, Familles Rurales, Familles de France, UFC-Que choisir, et AFUTT sont favorables à la proposition n° 6, tout comme les opérateurs Afone, NRJ Mobile et Transatel. Omea Telecom, France Telecom et SFR estiment déjà

---

<sup>56</sup> Les résultats de l'enquête du Credoc montrent qu'en moyenne aujourd'hui 85% des abonnés mobiles n'ont pas eu connaissance des possibilités offertes en matière d'annuaire universel.

mettre en œuvre cette proposition. Ces deux derniers précisent que leur pratique est conforme notamment aux dispositions du CPCE.

**Proposition n° 6 \***

Conformément aux articles L. 34 et R. 10 à R. 10-11 du code des postes et des communications électroniques, un opérateur de communications électroniques doit, au moment de la souscription d'un abonnement, obtenir l'accord exprès du consommateur :

- pour les numéros mobiles, sur son inscription dans l'annuaire universel ;
- pour les numéros fixes, sur son inscription ou son opposition à son inscription dans l'annuaire universel.

Lorsque le consommateur donne son accord pour figurer dans l'annuaire universel, l'opérateur de communications électroniques doit lui indiquer les différentes options qu'il peut choisir pour la publication de ses données personnelles (totale ou partielle) et certaines restrictions potentielles d'usage de celles-ci (recherche inversée ou prospection).



## Chapitre III

# La fluidité des marchés des communications électroniques

### III. La fluidité des marchés des communications électroniques

Comme d'autres secteurs, celui des communications électroniques est caractérisé par la présence sur ses marchés de freins au changement de fournisseur. Ces contraintes peuvent être liées au fait que le consommateur modifie sa situation (par exemple, temps passé à la gestion du changement de contrat ou à rechercher des informations sur les offres disponibles, problèmes liés à la conservation du numéro ou au changement d'adresse e-mail, coût d'adaptation au nouveau matériel, etc.) ou résulter de la politique commerciale des opérateurs (par exemple, subvention du terminal mobile ou réduction du prix des communications en contrepartie d'une certaine durée d'engagement, répercussion du coût de la résiliation pour l'opérateur, etc.).

Financières ou non, ces contraintes représentent un « coût » pour le consommateur et ont un impact sensible sur ses décisions, créant notamment un effet d'inertie dans ses choix de consommation. S'ils peuvent, dans certains cas, permettre aux opérateurs de rentabiliser leurs investissements et ainsi contribuer à développer un marché caractérisé par d'importants coûts fixes, ces freins au changement d'opérateur peuvent, dans d'autres cas, apparaître plus artificiels, notamment au regard de la contrepartie à laquelle ils sont associés et dont le consommateur bénéficie.

Les coûts de changement d'opérateur limitent donc la capacité des consommateurs à changer d'offre et à faire jouer la concurrence et peuvent, de ce fait, constituer un frein important à son intensité concurrentielle, comme l'a souligné le rapport<sup>57</sup> réalisé par Philippe NASSE pour le ministre de l'industrie, publié en 2005. Ce rapport met également l'accent sur le fait que le secteur des communications électroniques est l'un des secteurs de l'industrie française présentant les freins au changement de fournisseur les plus importants.

A la suite des nombreux travaux menés sur le sujet (rapport de Philippe NASSE, travaux sur l'amélioration de la procédure de conservation des numéros, loi Chatel, etc.), l'ARCEP présente ici un panorama des principaux freins au changement d'opérateur qui subsistent sur les marchés de communications électroniques, ou qui pourraient se développer à l'avenir, puis liste les propositions qui permettraient de réduire ces contraintes, au bénéfice d'une plus grande intensité concurrentielle et d'une liberté de choix accrue pour le consommateur.

#### ***a) Le panorama des principaux freins au changement d'opérateur sur les marchés fixe, mobile et haut débit***

##### ***a.1) Les pratiques contractuelles actuelles***

###### *III.a.1.1 Les modalités de résiliation*

###### *(i) Les « frais d'activation à perception différée »*

Dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP constate que certains FAI ont intégré dans leurs offres des « *frais d'activation à perception différée* », qu'ils considèrent comme n'étant pas visés par les dispositions de l'article L. 121-84-7 du code de la consommation : cet article impose aux opérateurs une obligation de ne facturer au

---

<sup>57</sup> Rapport sur « les coûts de sortie », 22 septembre 2005.

consommateur au moment de la résiliation du contrat que les frais correspondant aux coûts effectivement encourus au titre de cette résiliation (sans préjudice de l'engagement restant à courir), ces frais de résiliation n'étant exigibles que s'ils ont été explicitement prévus par le contrat et dûment justifiés. L'ARCEP recommande alors, afin d'améliorer la transparence relative à ces frais, d'assimiler les « *frais d'activation à perception différée* » facturés par certains opérateurs à des frais de résiliation. La mise en œuvre d'une telle mesure nécessite une modification de l'article L. 121-84-7 du code de la consommation.

Dans le cadre des engagements des opérateurs membres de la FFT du 23 septembre 2010 (cf. annexe 3), le secrétaire d'Etat chargé de la consommation a annoncé que cette recommandation ferait l'objet d'une proposition législative. L'ARCEP s'est félicitée de cette annonce et a indiqué au Gouvernement qu'elle se tenait à sa disposition pour toute question concernant la formulation de cette mesure.

A cet égard, pour aller plus loin que le seul objectif de transparence et s'assurer que les frais à payer au moment de la résiliation ne créent pas un frein excessif au changement de fournisseur, il ne semble pas légitime qu'un opérateur puisse facturer au moment de la résiliation de frais autres que ceux reflétant les coûts de la procédure de résiliation, plus le cas échéant les montants dus au titre des services fournis pendant la dernière période de facturation écoulée. En particulier, si un opérateur devait choisir de facturer à ses clients des frais relatifs à l'ouverture ou à l'activation d'un service, ces frais ne devraient pas pouvoir être facturés à l'occasion de la résiliation de ce service.

(ii) Les modalités de résiliation des abonnements avant la fin de l'engagement contractuel

Dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP recommandait également que les opérateurs, notamment mobiles, permettent aux consommateurs de résilier par anticipation leur abonnement, avant la fin du douzième mois, moyennant, au maximum, le paiement des montants restant dus pour atteindre la fin du douzième mois d'engagement et du quart des montants dus au titre des douze mois suivants<sup>58</sup>.

Le 23 septembre 2010, tous les opérateurs membres de la FFT, et en particulier l'opérateur mobile qui n'appliquait pas cette mesure, se sont engagés à mettre en place cette recommandation au plus tard au 1<sup>er</sup> mars 2011. L'ARCEP se félicite de cet engagement, et restera attentive quant à son application.

(iii) L'information des consommateurs sur les dispositions de l'article 17 de la loi Chatel

Concernant l'efficacité de la disposition de l'article 17 de la loi Chatel qui permet à un consommateur de résilier au bout de douze mois un contrat initialement souscrit avec vingt-quatre mois d'engagement, moyennant le paiement d'au plus le quart des forfaits restant dus, l'ARCEP a relevé dans son rapport publié à l'été 2010, que, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, elle dispose de peu de données statistiques pour tirer des conclusions définitives relatives à son impact sur le marché, mais constate toutefois que le jeu concurrentiel reste limité sur le marché de la téléphonie mobile. De plus en plus de consommateurs souscrivent des contrats mobiles post-payés avec des durées d'engagement longues et une très grande majorité d'entre eux est en cours d'engagement. En outre, le marché de la téléphonie mobile est toujours caractérisé par la présence de trois opérateurs de réseaux concentrant près de 95% du marché.

<sup>58</sup> Ainsi, un client qui quitterait son opérateur au bout de dix mois paierait au plus deux mois de forfait plus un quart des montants restants dus au titre des douze mois suivants.

Réagissant à ces constats, certains opérateurs indiquent observer chez leurs clients des effets notables, et prévoient que ces effets pourront augmenter avec le temps et la courbe d'expérience des consommateurs. Plutôt que de chercher à renforcer les dispositions de la loi, il conviendrait d'abord selon eux de mieux informer les consommateurs sur son existence et les droits qu'elle a créés à leur égard.

Quelques mois plus tard, le taux de consommateurs d'un contrat postpayé libres d'engagement reste au niveau, extrêmement bas, observé en juin 2010 (18,6% au 31 décembre 2010<sup>59</sup>), et les données collectées par l'ARCEP ne permettent toujours pas d'affirmer que significativement plus de consommateurs résilient sous engagement depuis l'entrée en vigueur de la loi Chatel. L'ARCEP continuera à cet égard de collecter des données, qui devraient lui permettre d'ici quelques trimestres de mesurer avec plus de recul les effets de la loi.

L'ARCEP constate en outre que cette problématique d'engagement peut potentiellement prendre encore plus d'ampleur à la suite de l'introduction d'offres d'accès à l'internet avec un engagement de vingt-quatre mois, même si le marché de l'accès à l'internet est un marché où la facturation de frais de résiliation n'est pas généralisée.

(iv) L'information des consommateurs sur le montant des frais dus en cas de résiliation

Dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP relève en outre un manque ou une mauvaise information, notamment en matière de services mobiles, des consommateurs s'engageant pour une durée supérieure à douze mois, sur la possibilité de résilier par anticipation leur contrat à compter de la fin du douzième mois moyennant le paiement d'au plus le quart des mensualités restant dues. Ainsi, même parmi ceux ayant connaissance de cette disposition, leur information quant à son contenu ou l'interprétation qu'en fait leur opérateur n'est pas toujours assez claire pour qu'ils puissent l'utiliser à bon escient : certains consommateurs résilient en pensant n'avoir à payer que le quart des forfaits restant dus, alors qu'ils sont dans les douze premiers mois de leur engagement, et ne découvrent leur erreur que trop tard, à la réception de leur dernière facture<sup>60</sup> ; d'autres, au contraire, attendent plus longtemps que nécessaire avant de résilier faute de connaître cette disposition.

Par ailleurs, à ce jour, l'unique moyen d'information mis à disposition par les opérateurs permettant aux consommateurs de connaître directement le montant des frais dus en cas de résiliation est de contacter le service clientèle, ce qui induit un risque de système de double guichet.

L'ARCEP estime donc nécessaire que soit renforcée l'information des consommateurs sur les frais encourus en cas de résiliation, de sorte qu'ils puissent disposer facilement, de manière claire et immédiatement compréhensible par eux, du montant des frais qu'ils auraient à payer en cas de résiliation à un instant donné.

Elle a ainsi recommandé dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel que les opérateurs mentionnent sur la facture mensuelle de leurs abonnés (qu'elle soit sous forme électronique ou sur support papier) les frais qui seraient dus en cas de résiliation à la date

<sup>59</sup> Source ARCEP, observatoire des mobiles, 31 décembre 2010

<sup>60</sup> Par exemple, on a pu voir un consommateur, initialement engagé sur un contrat de vingt-quatre mois, résilier son abonnement mobile après seize mois d'abonnement en pensant recevoir une facture de résiliation correspondant, compte tenu des dispositions de la loi Chatel, à deux mois de forfait, et recevoir finalement une facture s'élevant à neuf mois de forfait : sans en avoir conscience, il s'était « réengagé » trois mois plus tôt sur un forfait de douze mois en acceptant une « offre spéciale » de son opérateur, devenant ainsi redevable à la résiliation de l'intégralité des mensualités restant dues jusqu'à la fin de sa période d'engagement.

d'édition de la facture, et de compléter cette mention par un échéancier indiquant le montant des frais dus en cas de résiliation à différentes étapes clés du contrat (six, douze, treize, dix-huit mois, par exemple). Cette mesure permettrait ainsi aux consommateurs de déterminer aisément le moment de résiliation le plus opportun pour eux, ou d'éviter de mauvaises surprises à la réception de leur facture de résiliation.

Au cours, des travaux préparatoires à la rédaction de ce document ainsi que dans le cadre la consultation publique, les opérateurs se sont montrés globalement défavorables à cette mesure car elle entraînerait de forts coûts de développement du système d'information, compliquerait la lisibilité de la facture et générerait leur relation commerciale avec le client.

En outre, les opérateurs membres de la FFT ont fait part de leur engagement à « *mettre à disposition du consommateur sur leur site internet un outil pratique permettant d'estimer le montant de son forfait restant dû en cas de résiliation anticipée (hors remises éventuelles, communications et options hors forfait)* »<sup>61</sup>.

Ce premier pas va dans le sens d'une plus grande information du consommateur, mais il faut souligner :

- que trois informations seront *a minima* nécessaires aux consommateurs pour utiliser cet outil : le montant de leur forfait, leur date de fin d'engagement, mais également la date de début de leur dernier engagement ou réengagement (leur permettant de savoir s'ils sont en cours d'engagement sur un contrat de douze ou de vingt-quatre mois, et donc si les dispositions de la loi Chatel s'appliquent ou non pour sa résiliation). Cette dernière information est souvent mal connue du consommateur ;
- qu'il est nécessaire que les consommateurs aient connaissance de l'existence de cet outil ainsi que de son emplacement exact sur le site internet de leur opérateur ;
- que la mise en ligne de cet outil de calcul, à supposer qu'il soit facilement accessible, exclut systématiquement les personnes n'ayant pas d'accès à l'internet, qui sont donc obligées de téléphoner au service client de l'opérateur, ce qui revient à recréer une procédure de double guichet<sup>62</sup> à la résiliation ; de plus, certains abonnés ayant accès à l'internet souhaitent continuer à disposer d'informations sur papier.

Le montant du forfait figure d'ores et déjà sur les factures. En outre, conformément à l'article 121-84-3 du code de la consommation, les opérateurs sont tenus de faire figurer sur la facture « *la durée d'engagement restant à courir ou la date de la fin de l'engagement ou, le cas échéant, mentionner que cette durée minimum d'exécution du contrat est échue.* ».

Afin que l'engagement proposé soit pleinement opérant, la date de début de l'engagement en cours ainsi que le lien vers l'outil de calcul du montant des frais dus en cas de résiliation doivent également être communiqués aux consommateurs, sur un support pertinent pour chaque consommateur, et notamment ceux n'ayant pas accès à internet.

### III.a.1.2 Les durées d'engagement et les programmes de fidélisation

#### (i) Des pratiques généralisées sur le marché mobile post-payé

La plupart des opérateurs ont mis en place des durées d'engagement pour leurs contrats post-payés. Ainsi, dans son rapport au Parlement sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP relève que 80% des abonnés post-payés sont aujourd'hui engagés auprès de leur opérateur mobile, principalement pour une durée supérieure à douze mois.

<sup>61</sup> Cf. annexe 3.

<sup>62</sup> La nécessité pour un consommateur souhaitant changer d'opérateur de contacter ce dernier et de lui donner la possibilité de tenter de le retenir est un mécanisme de double guichet.

Au-delà de la durée d'engagement minimum, les contrats se poursuivent jusqu'à ce que l'une des parties décide d'y mettre un terme. Différents événements peuvent conduire un consommateur à se « réengager », c'est-à-dire accepter de ne pouvoir résilier sans contrepartie son contrat avant la fin d'une nouvelle période d'engagement minimum (sauf motifs légitimes prévus dans le contrat ou acceptés par l'opérateur).

Ce réengagement peut se produire à tout moment du contrat, que le consommateur soit encore lié par une période minimale d'engagement ou que le contrat se poursuive librement au-delà de la durée d'engagement initiale. Dans le cas où le réengagement a lieu alors que le consommateur est encore sous engagement, c'est généralement la nouvelle période d'engagement qui se substitue à la précédente, sous réserve que celle-ci soit plus longue.

Parallèlement à leurs offres avec durées d'engagement, la plupart des opérateurs ont mis en place des programmes de points de fidélité.

#### (ii) La contrepartie de l'engagement

En 2005, le rapport de Philippe NASSE relevait déjà qu'« *au-delà de la captivité du client liée à son engagement, la vente liée d'un terminal subventionné dégrade la clarté de l'offre tarifaire et prive le consommateur des moyens de savoir précisément ce qu'il achète et combien il l'achète* ». Si les consommateurs savent généralement que leur engagement est la contrepartie du subventionnement sur le terminal, peu sont capables de déterminer la rentabilité de ce mécanisme. Pour que le consommateur puisse déterminer s'il est plus intéressant pour lui de souscrire un abonnement sans subventionnement du terminal et sans engagement plutôt qu'un forfait avec engagement et subvention d'un terminal, il faut que ces deux types d'offres soient présents sur le marché. Or, les offres sans terminal ou sans engagement proposent rarement les mêmes services que les autres offres<sup>63</sup>. Rétablir plus de transparence sur le prix réel des terminaux et le montant des subventions accordées (voir partie III.b.3.1), mais aussi plus de choix sur le fait de souscrire ou non une offre avec terminal subventionné et engagement, permettrait aux consommateurs qui souscrivent un tel engagement, de le faire par choix et en connaissance de cause.

Face à ce constat, le législateur a voulu, via les articles insérés par la loi Chatel, encadrer les pratiques liées aux durées d'engagement et a demandé à l'ARCEP de dresser un bilan, après deux ans, des impacts de ces dispositions.

Ainsi que l'ARCEP le relève dans son rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, les dispositions les plus explicites (possibilité de résilier les offres de plus de douze mois d'engagement à partir de la fin du douzième mois moyennant le paiement du quart du montant du forfait restant dû, proposition, pour toute offre de vingt-quatre mois d'engagement, de la même offre sur douze mois) de cette loi sont bien respectées par les opérateurs.

En revanche, concernant la disposition obligeant tout opérateur proposant une offre avec un engagement supérieur à douze mois à « *proposer simultanément la même offre de services assortie d'une durée minimum d'exécution du contrat n'excédant pas douze mois, selon des modalités commerciales non disqualifiantes* », en l'absence de définition juridique et/ou économique précise du terme « *disqualifiant* », l'ARCEP ne peut dire de manière définitive si les modalités de commercialisation des offres avec une durée d'engagement de vingt-quatre mois sont « *non disqualifiantes* ». Elle constate pourtant que les versions des offres avec une durée d'engagement de vingt-quatre mois sont très souvent mises plus particulièrement

<sup>63</sup> En effet, les offres proposées sans terminal ou sans engagement, concernent plutôt des forfaits voix uniquement. Les offres comprenant des communications voix et data, qui correspondent aux offres au cœur du marché actuel, sont très rarement proposées sans engagement ni subventionnement de terminal.

en avant, et que l'écart de prix entre une offre avec un engagement de vingt-quatre mois et la même offre avec un engagement de douze mois, calculé de façon très peu transparente par les opérateurs, est souvent particulièrement élevé<sup>64</sup>.

(iii) Les pratiques de fidélisation et de rétention des clients

Si un consommateur peut avoir intérêt à se réengager pour profiter d'une offre ou d'un service, il semble légitime que la contrepartie du réengagement soit réelle et proportionnée. Dans le cas contraire, l'engagement risque de ne pas apporter d'utilité aux consommateurs mais uniquement d'être un moyen pour les opérateurs de maintenir leurs clients dans une relation d'engagement perpétuel, limitant par là même l'intensité concurrentielle du marché. A ce titre, certaines pratiques méritent d'être étudiées plus précisément.

Ainsi, le choix d'un forfait avec engagement de vingt-quatre mois fait généralement bénéficier le consommateur d'une réduction sur le montant du forfait mensuel<sup>65</sup>. Cette réduction étant la contrepartie de l'engagement de fidélité sur une durée supérieure à douze mois, lorsque l'abonnement est poursuivi au-delà de la durée initiale de vingt-quatre mois, la plupart des opérateurs continuent à appliquer cette réduction. Mais, selon les observations de l'ARCEP, à ce jour au moins un opérateur procède autrement : à la fin de la période d'engagement, le consommateur perd en effet le bénéfice de cette réduction. Ce système a pour conséquence d'inciter le consommateur à se réengager dès l'échéance de son engagement initial (faute de quoi le montant de sa facture augmenterait) et permet une forte rétention des clients. Cela réduit l'intensité concurrentielle, le client se réengageant, sans avoir profité d'une période où il n'est plus sous engagement pour comparer les offres du marché. L'ARCEP estime qu'une réduction accordée à un client en échange d'une durée de fidélité minimale (la durée d'engagement) ne devrait pouvoir être supprimée si le client reste fidèle pour une durée plus longue encore que son engagement de départ.

En outre, afin de réengager leurs clients, les opérateurs proposent aussi à ces derniers des offres spéciales (option gratuite, geste commercial exceptionnel, cadeau de fidélité) à l'occasion d'un démarchage, généralement un peu avant la fin de la période d'engagement. L'acceptation de cette offre spéciale vaut réengagement, ce qui n'est pas toujours présenté très clairement aux consommateurs. Le client qui se voit proposer une telle offre (crédit de communication, de SMS) ne perçoit pas de raisons de la refuser, à tout le moins n'a pas à sa disposition l'ensemble des informations les plus pertinentes pour pouvoir exercer un choix libre et éclairé. Il n'a généralement pas conscience qu'en acceptant cette offre spéciale, il se réengage, et ainsi il perd - pour la durée de son réengagement - la possibilité de renouveler son terminal à un prix intéressant, de remettre en concurrence les opérateurs si des évolutions tarifaires ou d'offres se produisaient ou si son forfait n'était plus adapté (sans véritable contrepartie, le coût de ce type d'offre pour l'opérateur étant très marginal). L'ARCEP note que dans un tel cas l'engagement ne semble pas proportionné.

Enfin, la grande majorité des opérateurs a mis en place des programmes de fidélisation, qui prennent en général la forme de points cumulés utilisables lors du renouvellement d'un terminal et/ou pour des services complémentaires. Certains opérateurs scindent ces programmes en deux : une partie des points n'est utilisable que pour un renouvellement de terminal, associé à un réengagement ; l'autre partie pour des services divers, qui ne sont pas forcément associés à un réengagement.

<sup>64</sup> En effet, l'ARCEP a estimé dans son rapport que cette différence devrait plutôt être de l'ordre de 2 à 3 euros, soit au plus 10 à 15% du forfait mensuel pour les offres les moins chères et quelques pourcents seulement pour les offres les plus chères. Actuellement, la différence de prix est de six euros par mois en moyenne.

<sup>65</sup> Sauf chez certains opérateurs de la zone Réunion-Mayotte notamment, où il fait bénéficier d'une réduction sur le montant du terminal associé et non sur le prix mensuel de l'offre.

Les programmes de points de fidélité peuvent donc ainsi permettre aux opérateurs de réengager leurs clients avant même la fin de leur durée d'engagement. Le mécanisme est le suivant : quelques mois avant la fin de leur engagement, les abonnés se voient crédités d'un capital de points supplémentaires, qui leur permet de renouveler leur terminal à un prix facialement avantageux. En renouvelant leur terminal, les clients se réengagent pour douze ou plus fréquemment vingt-quatre mois. Ils restent alors engagés de manière continue chez le même opérateur, faute d'avoir pu profiter d'une période de liberté en matière d'engagement pour comparer les offres du marché et éventuellement souscrire auprès d'un autre opérateur.

En liant l'utilisation des points et le réengagement, les opérateurs, plutôt que de récompenser la fidélité de leurs clients, les entraînent dans un processus de fidélisation forcée. La récompense de la fidélité du consommateur pendant sa durée d'engagement initial est une offre l'obligeant à être de nouveau fidèle pendant douze ou vingt-quatre mois. Ces programmes jouent donc le rôle d'un véritable « coût de sortie » en réduisant l'incitation à changer d'opérateur (Rapport de Philippe NASSE).

Ce phénomène a été abordé lors des débats précédant l'examen du projet de loi Chatel à l'assemblée nationale. Luc CHATEL, alors secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation, précisait ainsi « *que ces points de fidélité, au fond, sont virtuels, puisqu'ils ne sont pris en compte qu'en cas de reconduction de l'abonnement pour vingt-quatre mois* ». Au Sénat, le 14 décembre 2007, un amendement fut présenté afin d'interdire le conditionnement de l'utilisation de points de fidélité à un réengagement : « *Tout fournisseur de service ayant mis en place un ou des systèmes de fidélisation par cumul de points ne peut conditionner l'utilisation de ces points de fidélité à l'acceptation par le consommateur d'une clause contractuelle imposant le respect d'une durée minimum d'exécution du contrat, ni différencier selon ce critère la valeur de leur contrepartie* ». Le Gouvernement s'y déclara favorable. Cet amendement, adopté en séance, fut intégré au projet de loi et adopté par le Sénat le 14 décembre 2007. Mais considérant qu'une telle « *mesure comportait des effets pervers – elle risquait de nuire aux consommateurs et de remettre en cause dans des secteurs extérieurs à la téléphonie le système des points de fidélité* », les parlementaires décidèrent en commission mixte paritaire de la supprimer.

Le Conseil de la concurrence a relevé la rigidité induite par ces programmes de fidélité dans une décision sur les mesures conservatoires relative à des pratiques mises en œuvre dans la distribution de l'iPhone<sup>66</sup> : au sein des offres post-payées, sont privilégiées celles avec engagement, « *qui sont obtenues des consommateurs en échange de prix très attractifs proposés sur les terminaux subventionnés par les opérateurs ; en contrepartie, les coûts de changement d'opérateurs sont élevés et participent à la rigidité du marché. Les programmes de fidélisation proposés par les opérateurs y ajoutent encore* ».

#### (iv) Les engagements de la FFT sur les forfaits sans engagement

Le 23 septembre 2010, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés à « *offrir au moins une offre sans engagement à leurs clients* ». Ils se sont aussi engagés à « *ce que tout consommateur qui, au terme de son engagement, souhaite migrer vers une autre offre de son choix dans le catalogue de son opérateur, sans pour autant acquérir un nouveau terminal, ait toujours la possibilité de le faire, sans devoir s'engager* »<sup>67</sup>.

La généralisation des offres proposées sans engagement serait bénéfique pour le consommateur et l'ARCEP l'appelle de ses vœux. Comme indiqué *supra*, elle permettrait notamment de s'assurer que les consommateurs qui choisissent de s'engager puissent le

<sup>66</sup> Décision n° 08-MC-01 du 17 décembre 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans la distribution des iPhones.

<sup>67</sup> Cf. annexe 3.

faire par choix et non faute d'alternative. Actuellement, une grande majorité des opérateurs propose déjà au moins une offre sans engagement mais ces offres sont souvent assez restrictives et proposées seulement sur une petite partie de la gamme d'offres (petits forfaits voix principalement). Plus que la présence d'une offre sans engagement au catalogue des opérateurs, l'ARCEP juge particulièrement légitime la généralisation de la possibilité de souscrire chaque offre avec ou sans engagement, la différence de prix entre une offre sans engagement et une offre avec engagement ne devant pas s'avérer trop élevée.

Concernant la possibilité pour un abonné qui n'est plus sous engagement de migrer vers une autre offre de l'opérateur sans renouveler son terminal et sans se réengager, cette mesure est tout à fait pertinente et bienvenue, dans la mesure où il n'apparaît pas de raison objective à réengager un client pour la seule raison qu'il change d'offre, sans changer de terminal. L'ARCEP se félicite de cet engagement, et reste attentive quant à son application. En particulier, elle n'estimerait pas légitime que ce changement d'offre soit payant.

L'ARCEP souligne toutefois que cette mesure ne saurait avoir d'impact que sur les clients libres d'engagement, alors même que la grande majorité des clients des offres post-payées sont, à un instant donné, encore sous le coup d'un engagement<sup>68</sup>, le cas le plus fréquent étant qu'ils se réengagent alors qu'ils sont encore engagés. Il serait donc pertinent de prévoir des mécanismes limitant plus généralement les engagements en chaîne dans le cadre des forfaits mobiles, y compris pour les clients encore sous engagement.

### III.a.1.3 Le verrouillage des terminaux mobiles

Dans le rapport sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, l'ARCEP souligne que le fait qu'un consommateur doive demander à son opérateur un code pour déverrouiller son téléphone mobile afin de pouvoir l'utiliser sur un autre réseau est de nature à recréer un mécanisme de double guichet<sup>69</sup> lorsque le consommateur souhaite changer d'opérateur et ainsi à contrarier l'efficacité des travaux menés sur la portabilité des numéros mobiles. Elle relève également que certains consommateurs ont parfois de grandes difficultés à obtenir ce code, perdant parfois beaucoup de temps et d'énergie, voire renonçant à déverrouiller leur terminal.

En complément de l'obligation déjà faite aux opérateurs de rendre gratuit le déverrouillage après six mois, l'ARCEP recommandait alors de mentionner le code de déverrouillage des terminaux mobiles sur les factures à compter du septième mois d'utilisation du forfait après l'achat. Elle précisait que la procédure et les opérations associées devraient également être intelligibles et accessibles facilement aux abonnés, à la fois par l'internet et par téléphone, et dans le réseau de magasins de l'opérateur lorsque celui-ci en dispose.

Les associations de consommateurs ont accueilli favorablement cette proposition, mais ont précisé qu'elles souhaiteraient plutôt voir le verrouillage des terminaux disparaître.

Certains opérateurs ont critiqué cette proposition, faisant valoir des arguments de coûts liés aux systèmes d'informations. L'ARCEP rappelle à cet égard que l'absence de verrouillage est une alternative qui permettrait d'éviter ces coûts.

D'autres opérateurs ont indiqué que le verrouillage leur permet de se prémunir contre des fraudes organisées. A ce jour, faute de données transmises par les opérateurs, l'ARCEP ne peut quantifier le nombre de fraudes caractérisées. Toutefois, il semble *a priori* que la

<sup>68</sup> Pour rappel, comme indiqué dans le rapport de l'ARCEP sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, à une date donnée 80 % du parc mobile post-payé est sous engagement.

<sup>69</sup> La nécessité pour un consommateur souhaitant changer d'opérateur de contacter ce dernier et de lui donner la possibilité de tenter de le retenir est un mécanisme de double guichet.

justification du verrouillage semble être moindre que par le passé, compte tenu de ce que d'autres outils ont été développés depuis pour lutter contre les vols ou le détournement des subventions des terminaux (blocage à distance des terminaux via leur code IMEI, fichier Préventel notamment). Concernant les fraudes individuelles, il apparaît que, plus la subvention du terminal est élevée, plus l'impact des fraudes pour l'opérateur est important. En outre, s'agissant des terminaux vendus seuls ou couplés avec une offre de services sans durée minimale d'exécution, le verrouillage du terminal s'apparenterait à une forme de durée minimale d'engagement implicite.

Par ailleurs, la majorité des opérateurs insiste sur la difficulté de déverrouiller un terminal sans l'aide d'un conseiller du service client (en boutique ou au téléphone). De plus, ils soulignent que certains téléphones (comme l'iPhone d'Apple par exemple) ne sont pas déverrouillés par l'opérateur mais par le constructeur. Dans ce cas, ces opérateurs indiquent que, contrairement à leurs obligations actuelles, ils ne s'estiment pas en mesure d'informer leurs clients sur les modalités de déverrouillage de leurs terminaux. Enfin, un opérateur a affirmé qu'il lui serait dans l'impossibilité de mentionner certains codes de déverrouillage sur les factures concernées car il n'en dispose pas<sup>70</sup>.

Le 23 septembre 2010, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés à « *instaurer la gratuité du déverrouillage des téléphones mobiles au bout de trois mois au lieu de six mois. Un bilan de l'impact de cette mesure sera effectué par le ministère de l'Economie au plus tard un an après la mise en œuvre de cette disposition* »<sup>71</sup>.

Le point clé des mesures proposées par l'ARCEP consiste à envoyer aux consommateurs les informations sur la procédure de déverrouillage et non à rendre ces informations disponibles à leur demande. En effet, afin d'améliorer la fluidité du marché, il s'agit de limiter les mécanismes de double guichet. Il s'agit également d'éviter au consommateur d'avoir à demander ces informations, ce qui peut nécessiter beaucoup de temps et d'énergie selon la bonne volonté des services clientèle.

Même si faire passer la gratuité du déverrouillage des terminaux mobiles de six à trois mois est une avancée positive pour le consommateur, elle ne répond donc pas aux problèmes soulevés par l'ARCEP.

#### *III.a.1.4 Les pratiques en matière de conservation du numéro fixe*

La conservation du numéro fixe a accompagné le développement des offres *triple play* des opérateurs alternatifs par la possibilité offerte au consommateur de changer simplement d'opérateur en conservant son numéro, traditionnellement affecté par l'opérateur historique. Dès lors que le client souscrit l'offre de son nouvel opérateur avec conservation du numéro, celui-ci se charge de toutes les démarches pour sa mise en œuvre, y compris l'information de l'ancien opérateur afin que le portage du numéro conduise à la résiliation automatique et complète du contrat liant l'abonné à son ancien opérateur, sans que l'abonné ne soit amené à résilier son abonnement en direct.

Ce principe de simple guichet, existant depuis les débuts de la conservation du numéro fixe, a deux objectifs majeurs : faciliter les démarches pour l'abonné et éviter la double facturation de services chez plusieurs opérateurs en même temps. A la suite d'un changement d'opérateur avec conservation du numéro, l'abonné doit simplement veiller, le cas échéant, à la restitution du matériel mis à disposition par son ancien opérateur, comme il le ferait dans le cas d'une résiliation en direct de son abonnement sans conservation du numéro ; et ce,

<sup>70</sup> Cette difficulté concerne en particulier des terminaux anciens.

<sup>71</sup> Cf. annexe 3.

afin de ne pas se voir appliquer des frais pour non restitution. L'opérateur receveur doit informer son nouvel abonné de ces modalités au moment de la souscription.

L'ARCEP a observé depuis quelques mois la pratique de certains opérateurs consistant à maintenir la facturation de l'abonnement *triple play* à la suite d'une portabilité sortante, remettant en cause le principe d'une résiliation complète du contrat associé en cas de changement d'opérateur avec conservation du numéro. Cette remise en cause du système de simple guichet prévu par le cadre réglementaire peut conduire notamment à des cas de double facturation des abonnés, à des cas de résiliation en direct du contrat conduisant à des refus ultérieurs de portabilité, et à une incompréhension croissante des abonnés quant aux modalités de fonctionnement de la conservation du numéro fixe.

Or, l'ARCEP rappelle que le principe de simple guichet est le seul à même de garantir une fluidité du changement d'opérateur avec conservation du numéro et qu'il répond aux besoins de la majorité des consommateurs.

L'évolution des offres des opérateurs proposées aux consommateurs pourrait conduire à réfléchir à la pertinence de résilier l'ensemble des contrats détenus par un abonné. Ainsi, dans le cadre d'une offre multiservices associant une offre *triple play* (téléphone fixe, internet et TV) à une offre mobile, il semble important que le changement d'opérateur fixe pour l'offre *triple play* ne conduise pas à la résiliation automatique de l'offre mobile et inversement. L'ARCEP considère cependant que toute réflexion sur les modalités de résiliation doit être réalisée dans le cadre d'une démarche sectorielle, avec pour principes de base : le maintien du simple guichet, la prévention de la double facturation et la simplicité pour le consommateur. A court terme et en parallèle de ces travaux, il revient aux opérateurs de respecter le principe de simple guichet et la résiliation complète du contrat *triple play* en cas de portabilité sortante à leur réseau.

Il est, par ailleurs, important de rappeler que la conservation du numéro fixe est indépendante du support proposé par l'opérateur (fibre, cuivre, câble, etc.), du nom de l'opérateur du client ou du type de numéro. Le changement de support ne peut en aucun cas être invoqué pour refuser une demande de conservation du numéro.

L'ARCEP rappelle enfin aux opérateurs l'importance de rejoindre l'association de la portabilité des numéros fixes (APNF), dans la mesure où cette association propose des outils aux opérateurs afin d'harmoniser les modalités d'échanges et faciliter la mise en place de développements pérennes et à moindre coût en matière de conservation du numéro fixe.

## **a.2) L'émergence des offres multiservices**

Lors de l'ouverture à la concurrence du secteur des communications électroniques, les marchés de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile et de l'accès à l'internet haut débit se sont développés de manière relativement indépendante. Depuis quelques années, les opérateurs semblent cependant privilégier des stratégies de convergence entre ces différents marchés, au travers d'opérations de diversification, de concentration ou de partenariat. Cette évolution a amené le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à saisir pour avis le Conseil de la concurrence, le 4 juillet 2008, « *sur la situation concurrentielle et sur l'état de fonctionnement des marchés des communications électroniques compte tenu des profondes modifications qu'ils connaissent actuellement* » et « *par une décision n° 09-SOA-02 du 14 décembre 2009, l'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office, sur le fondement du nouvel article L. 462-4 du code de commerce, pour avis portant sur l'utilisation croisée des bases de clientèle* ». Après avoir joint ces deux saisines,

l'Autorité de la concurrence a rendu le 14 juin 2010, un avis<sup>72</sup> sur l'utilisation croisée de bases de clientèle et les ventes couplées.

Les liens entre les différents marchés des communications électroniques et singulièrement entre le marché des offres multiservices à haut débit (qu'elles soient *dual play* ou *triple play*), d'une part, et le marché des services de téléphonie mobile, d'autre part, se resserrent depuis longtemps et les premières offres de convergence entre ces deux marchés sont apparues il y a plusieurs années déjà (notamment l'offre Unik d'Orange). En mai 2008, le Conseil de la concurrence estimait qu'il n'était pas exclu « *qu'il existe un marché de l'accès haut débit aux offres multiservices des opérateurs ADSL, constitué par les offres combinant un accès haut débit à internet, des services de téléphonie et de télévision sur IP, et incluant sans doute dans un futur proche la téléphonie mobile* »<sup>73</sup>.

Depuis quelques mois, le développement des offres couplées semble s'être sensiblement renforcé. En effet, au printemps 2009, Bouygues Telecom lançait son offre Ideo couplant l'accès à une offre multiservices à haut débit (internet, téléphonie, télévision) avec un abonnement de téléphonie mobile. Un an plus tard, SFR a annoncé le lancement d'un pack Absolu sur le même modèle qu'Ideo et Orange a lancé toute une série d'offres *quadruple play*<sup>74</sup> à l'été 2010. Au-delà de cette simple convergence commerciale qui consiste à coupler deux offres auparavant distinctes, les opérateurs initient des offres de convergence technique permettant de mieux gérer l'augmentation des usages de données en mobilité grâce aux réseaux filaires. Au final, comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans un récent avis, « *ces évolutions suggèrent une orientation du marché vers un modèle dit d'«opérateur universel», capable de répondre à l'ensemble des besoins télécoms des consommateurs [...]* »<sup>75</sup>.

En effet, ces nouvelles offres couplées peuvent être source d'efficacité et contribuer à l'amélioration des services rendus aux consommateurs.

Tout d'abord, ces offres couplant des services d'internet haut débit fixe associés avec de la téléphonie et de la télévision fixe d'une part, et des services de téléphonie mobile, d'autre part, proposent une réduction tarifaire importante aux consommateurs (pouvant aller jusqu'à 20%) par rapport à une souscription séparée des services. Cette réduction du prix des services payé par les consommateurs est permise par des économies de coûts importantes, notamment en termes d'acquisition du client, de relation commerciale, de facturation. Par ailleurs, la souscription auprès d'un opérateur unique peut faciliter le développement d'applications coordonnées, comme un répertoire ou une messagerie unifiés. D'une manière générale, le développement de ces offres pourra augmenter sensiblement la proportion de clients ne contractant qu'avec un seul opérateur pour l'ensemble de leurs besoins en communications électroniques, ce qui aurait pour conséquence de favoriser le développement de services convergents sur les plans techniques et commerciaux au bénéfice du consommateur final.

Néanmoins, comme le rappelait l'ARCEP dans son avis à l'Autorité de la concurrence du 23 février 2010<sup>76</sup> puis l'Autorité de la concurrence dans son avis du 14 juin 2010<sup>77</sup>, la

<sup>72</sup> Avis n° 10-A-13 du 14 juin 2010 de l'Autorité de la concurrence relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèle.

<sup>73</sup> Décision n° 08-D-10 du 7 mai 2008 du Conseil de la concurrence relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage, point 77.

<sup>74</sup> Les offres lancées par Orange ont la particularité de regrouper tous les services sur un contrat unique et non pas de coupler un contrat pour la téléphonie mobile à un contrat *triple play*. Elles sont donc qualifiées d'offres *quadruple play*.

<sup>75</sup> Avis n° 10-A-13 du 14 juin 2010 relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèle, point 195.

<sup>76</sup> Avis de l'ARCEP n° 2010-0182 rendu à l'Autorité de la concurrence.

généralisation de telles offres couplées pourrait générer de réels dangers pour l'animation concurrentielle des marchés de communications électroniques et, *in fine*, pour le consommateur. Dans cet avis, l'Autorité de la concurrence a souligné que de telles pratiques relèvent « *d'une stratégie de fidélisation et de rétention des consommateurs par les opérateurs désormais intégrés horizontalement. Elles créent dans le cas présent un risque de propagation du manque de fluidité du marché mobile aux autres marchés, voire un risque d'accroissement global des coûts de changement sur tous les marchés* ».

Ainsi, la commercialisation d'offres couplées réduit les possibilités de choix et d'arbitrage du client final. Si l'on prend pour hypothèse un marché sur lequel trois opérateurs proposent chacun une offre mobile et, distinctement une offre internet, le consommateur pourra faire un arbitrage entre neuf combinaisons possibles. Si l'on prend à présent l'hypothèse que les trois opérateurs ne proposent chacun qu'une offre packagée mobile et internet, le nombre de choix à la disposition du consommateur est divisé par trois. Cette dernière hypothèse conduit mécaniquement à un appauvrissement de l'offre qui risque de restreindre la possibilité pour le consommateur de réaliser des arbitrages lui permettant d'optimiser ses choix d'abonnement (réduction de sa capacité à maximiser son bien être). Il importe donc que soit maintenue, aux côtés des offres couplées, la possibilité effective de souscrire séparément aux différentes composantes (et notamment aux services *triple play* d'une part, et aux services de téléphonie mobile, d'autre part).

En outre, le couplage des offres *triple play* et mobile pose un problème fondamental pour la capacité d'arbitrage au sein des foyers. En effet, les foyers ne disposent généralement que d'un abonnement à des services *triple play* alors que chacun des membres du foyer dispose de son propre abonnement à des services de téléphonie mobile, éventuellement chez des opérateurs différents. Les offres couplées pourraient conduire à réduire les choix personnels de l'opérateur mobile au profit d'un choix collectif par foyer qui affaiblirait un peu plus la capacité d'arbitrage effective des consommateurs. Ainsi, comme le souligne l'Autorité de la concurrence, « *ces offres pourraient d'abord accroître [...] l'intensité des effets 'club' au sein des foyers* »<sup>78</sup>.

Par ailleurs, le couplage des offres internet et mobile pourrait générer des barrières considérables au changement d'opérateur. Tout d'abord, la généralisation de périodes d'engagement de vingt-quatre mois pour l'ensemble de l'offre packagée conduirait à une réduction sensible de l'animation concurrentielle sur l'ensemble des marchés. En outre, la généralisation de ces offres pourrait également contribuer à renforcer les freins au changement d'opérateur, notamment s'il s'avérait contractuellement impossible ou difficile en pratique de résilier séparément chacun des services constituant l'offre, à des tarifs et selon des conditions « *non disqualifiantes* »<sup>79</sup>.

Enfin, d'une manière générale, le développement des offres couplant *triple play* et téléphonie mobile risque d'entraîner une propagation réciproque des freins au changement d'opérateur entre les marchés des services *triple play* et mobile. Ainsi les problèmes rencontrés sur le marché du *triple play* fixe (notamment portabilité du numéro, frais de résiliation, coupure de service) vont s'ajouter à ceux identifiés sur celui des services mobiles (notamment période d'engagement longue).

<sup>77</sup> Avis de l'Autorité de la concurrence n°10-A-13 du 14 juin 2010 relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèle.

<sup>78</sup> Avis de l'Autorité de la concurrence n° 10-A-13 du 14 juin 2010 relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèle, point 197.

<sup>79</sup> En tenant compte de toutes les difficultés liées à la définition d'une offre « *non disqualifiante* », comme relevées dans le rapport de l'ARCEP sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel publié le 30 juillet 2010.

En conclusion, si les offres multiservices présentent des avantages indéniables pour le consommateur, elles présentent également des risques potentiels pour la concurrence.

### **a.3) L'interopérabilité des terminaux**

Dans un monde de plus en plus numérique et mobile, les consommateurs attendent légitimement de pouvoir utiliser le terminal de leur choix, et ses fonctionnalités, sur le réseau de l'opérateur de leur choix. Cette attente se renforce d'autant à mesure que les terminaux deviennent plus évolués, plus intelligents, et sont amenés à concentrer un patrimoine informationnel croissant, à la valeur de plus en plus grande pour leur propriétaire, à la fois en temps, en argent, ou encore en valeur sentimentale.

Néanmoins, les plaintes de consommateurs au sujet de difficultés rencontrées pour utiliser le terminal de leur choix sur le réseau de leur opérateur se développent. Ces difficultés résultent pour une part de restrictions imposées par le fabricant du terminal ou l'opérateur du réseau. Elles peuvent aussi provenir de difficultés pratiques ou techniques pour extraire le contenu d'un terminal et le migrer sur un autre, à l'occasion d'un renouvellement de ce terminal ou d'un changement d'opérateur. Elles peuvent enfin provenir de restrictions imposées par certains fabricants de terminaux dans l'accès à certains fournisseurs de services ou de contenus.

Par exemple, certaines fonctionnalités de certains terminaux (*smartphones*, en particulier) peuvent être bloquées selon l'opérateur choisi par le consommateur, pour empêcher l'utilisation de la voix sur IP.

Une autre illustration porte sur les limitations d'interopérabilité imposées par certains fabricants de terminaux, notamment pour empêcher l'utilisation de leurs modèles sur certains réseaux de télécommunications.

Dans ce domaine, la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, en date du 9 mars 1999, transposée partiellement par l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001, prévoit que les États membres veillent à ce que les exploitants de réseaux publics de télécommunications ne refusent pas la connexion des équipements terminaux de télécommunications aux interfaces appropriées pour des raisons techniques. Cela signifie que tous les opérateurs doivent permettre l'accès de leur réseau à tous les appareils de téléphonie mobile respectant les normes en vigueur, peu importe le constructeur.

Cependant, l'inverse n'est pas vrai : un fabricant de téléphone mobile peut interdire l'accès de son appareil à certains opérateurs. Un exemple notoire est celui de l'iPhone, le fabricant l'ayant verrouillé pour qu'il soit techniquement inaccessible aux opérateurs virtuels, à l'exception de Virgin Mobile.

Un dernier exemple de difficulté pour le consommateur qui voudrait faire migrer son environnement numérique chez un autre opérateur peut provenir du fait que certains FAI utilisent un format propriétaire d'enregistrement des données (photos, films) d'un consommateur sur le disque dur de sa *box*, format qui n'est pas forcément compatible avec les autres moyens de stockage du consommateur (ordinateur ou *box* du nouvel opérateur, par exemple).

Plus largement, on constate un certain manque de transparence dans les pratiques entre les fabricants et les exploitants de réseaux de télécommunications, pouvant léser l'abonné quant à l'utilisation de son téléphone mobile. Comme il lui est impossible d'identifier la cause des limitations qui lui sont imposées, le client ne peut donc pas intégrer ces éléments dans ses critères de choix (à l'achat en particulier).

Ces difficultés sont donc susceptibles de restreindre significativement la capacité de l'utilisateur à changer de fournisseur de communications électroniques, ainsi qu'à choisir les produits et services qui lui conviennent le mieux.

## **b) Propositions**

### **b.1) Sur le développement des offres actuelles**

#### *III.b.1.1 L'information du consommateur sur les dispositions de la loi Chatel et sur le montant des frais dus en cas de résiliation*

Plutôt que de chercher à renforcer les dispositions de l'article 17 de la loi Chatel encadrant les frais exigibles en cas de résiliation avant la fin d'un engagement de vingt-quatre mois, certains opérateurs ont suggéré de commencer par mieux informer les consommateurs sur la loi Chatel (et de son article 17 en particulier) et les droits qu'elle a créés à leur égard. Dans le cadre de la consultation publique, les associations de consommateurs CLCV, ALLDC, Familles Rurales, Familles de France et UFC-Que choisir se sont montrées favorables à un renforcement de l'information sur ces dispositions.

L'ARCEP estime pertinent de chercher à mieux informer les consommateurs sur les dispositions de la loi Chatel. En pratique, l'ARCEP recommande que les dispositions de la loi Chatel relatives à la possibilité de ne payer qu'au plus le quart des mensualités restant dues en cas de résiliation après le douzième mois d'un contrat avec engagement de vingt-quatre mois, et de ne payer que les frais correspondants aux coûts effectivement supportés par l'opérateur au titre de la résiliation soit rappelées aux consommateurs.

En complément, afin de faciliter le choix des consommateurs de changer ou non d'opérateur, comme développé *supra*, l'ARCEP juge nécessaire que ceux-ci puissent disposer facilement, de manière claire et immédiatement compréhensible par eux, du montant des frais qu'ils auraient à payer en cas de résiliation à un instant donné.

A ce titre, afin que l'engagement pris par les opérateurs membres de la FFT, sous l'égide du secrétaire d'Etat chargé de la consommation, de mettre à disposition de leurs clients un outil générique de calcul des frais de résiliation, soit pleinement opérationnel, l'ARCEP recommande que les opérateurs informent en particulier leurs clients de la date de début de leur dernier engagement ainsi que de l'emplacement de cet outil sur le site internet de leur opérateur. Dans le cas particulier des offres pour lesquelles les frais dus au moment de la résiliation varient dans le temps selon un plan dégressif en fonction de l'ancienneté du client, laquelle peut, sous certaines conditions, être « remise à zéro » à certaines périodes du contrat (comme c'est le cas aujourd'hui des offres concernées par des « frais d'activation à perception différée »), il est nécessaire *a minima* que les consommateurs aient connaissance de la date considérée comme marquant le début de l'ancienneté du client. Il est à noter que ce principe minimal est dans tous les cas nécessaire au regard du manque d'information des consommateurs quand ils se réengagent ou que leur ancienneté est remise à zéro en cours de contrat.

Les opérateurs NRJ Mobile, Omea Telecom, Iliad et SFR estiment que la facture ne constitue pas le support pertinent pour accueillir les informations sur les dispositions de la loi Chatel et sur le montant des frais dus en cas de résiliation. Ils précisent que ces informations apparaissent sur d'autres supports, comme par exemple sur les conditions générales d'abonnement, sur l'espace personnel sur l'internet ou auprès du service clients.

KPN préconise pour sa part que figurent sur la facture les dates de début et de fin de l'engagement. NRJ Mobile n'y est pas opposé, mais suggère que la facture comporte la durée d'engagement plutôt que la date de début de l'engagement en cours.

L'ARCEP recommande que les informations visées par la proposition n° 7, relatives aux dispositions de la loi Chatel d'une part, au montant des frais dus en cas de résiliation d'autre part, soient accessibles aux consommateurs selon les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, c'est-à-dire notamment, pour les consommateurs qui le souhaitent, sur l'espace client sur le site internet de l'opérateur. Enfin, l'ARCEP juge nécessaire que les opérateurs fassent connaître à leurs clients ces informations au moins une fois par an et en cas de réengagement.

Par ailleurs, l'article 5 de la proposition de loi relative aux télécommunications n° 27 adoptée en première lecture par le Sénat le 8 décembre 2010 vise à mettre à disposition du consommateur de consommations électroniques, un outil permettant de calculer les frais dus en cas de résiliation anticipée de son contrat, ainsi que les informations nécessaires à l'utilisation de cet outil (la date de début du dernier engagement par exemple).

#### **Proposition n° 7 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à mettre à disposition du consommateur, sur leur site internet, un outil pratique permettant d'estimer le montant des frais dus en cas de résiliation.

Afin que cet engagement soit pleinement opérationnel, il est nécessaire que le client puisse disposer des dates de début et de fin de son engagement, ainsi que des modalités pratiques d'utilisation d'un tel outil.

En premier lieu, conformément à l'article L. 121-84-3 du code de la consommation, les opérateurs sont tenus de faire figurer sur la facture « *la durée d'engagement restant à courir ou la date de la fin de l'engagement ou, le cas échéant, mentionner que cette durée minimum d'exécution du contrat est échue* ».

Par ailleurs, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques fassent connaître au client, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de réengagement, la date de début du dernier engagement en cours, ainsi que le lien vers l'outil permettant d'estimer le montant des frais de résiliation dus en cas de résiliation.

Enfin, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques rappellent à leurs clients, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de réengagement, les dispositions de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs dite loi Chatel, relatives à la possibilité :

- de ne payer qu'au plus le quart des mensualités restant dues en cas de résiliation après le douzième mois d'un contrat avec engagement de vingt-quatre mois ;
- de ne payer que les frais correspondants aux coûts effectivement supportés par l'opérateur au titre de la résiliation.

#### *III.b.1.2 Le développement d'offres sans engagement*

Philippe NASSE indiquait dans son rapport de 2005 sur « les coûts de sortie » qu'il « *est difficile de se prononcer sur la proportionnalité des durées d'engagement actuellement*

*pratiquées sur le marché au regard de la contrepartie que constitue la subvention sur le terminal. Ainsi, il n'est pas exclu que les durées d'engagement correspondent à des barrières à la sortie artificiellement élevées au regard de leur justification économique ».*

Comme développé dans les parties précédentes, une première voie d'amélioration pour permettre au consommateur d'avoir plus de maîtrise sur son engagement serait de développer les offres sans engagement.

Le 23 septembre 2010, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés à « offrir au moins une offre sans engagement à leurs clients »<sup>80</sup>.

Comme indiqué plus haut, l'ARCEP salue cet engagement, mais appelle de ses vœux une réelle généralisation des offres proposées sans engagement, c'est-à-dire un engagement des opérateurs à proposer systématiquement pour toutes leurs offres une variante sans engagement, avec une différence de prix raisonnable entre une offre sans engagement et une offre avec engagement.

Plus que la présence d'une offre sans engagement au catalogue des opérateurs, c'est en effet la possibilité de souscrire chaque offre avec ou sans engagement, moyennant un écart de prix raisonnable, qui donne au consommateur sa réelle liberté de choix sur le fait de s'engager ou non, se réengager ou non. Cela permettrait aux consommateurs de faire jouer la concurrence plus régulièrement et imposerait aux opérateurs de mieux satisfaire leurs clients.

L'ARCEP encourage donc les opérateurs à proposer, pour toutes les offres disponibles, la même offre selon une variante sans engagement à un prix raisonnable au regard de l'offre avec engagement. Dans le cadre de la consultation publique, les associations de consommateurs CLCV, ALLDC, Familles Rurales, Familles de France et UFC-Que choisir se sont montrées favorables à cette proposition. Afone et KPN se sont prononcés, dans le cadre de la consultation publique, en faveur de la généralisation des offres sans engagement, et Iliad s'est prononcé à tout le moins en faveur de leur développement. NRJ Mobile « n'est pas opposé à une duplication de toutes les offres postpayées des opérateurs dans une version sans engagement et considère que cette mesure correspondrait à une évolution positive du marché ».

#### **Proposition n° 8 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à offrir au moins une offre sans engagement à leurs clients.

Afin de donner toute sa portée à cet engagement, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques offrent, pour chacune de leurs offres de services de communications électroniques, une variante équivalente sans engagement à un prix raisonnable au regard de l'offre avec engagement.

#### *III.b.1.3 L'information du consommateur en matière de déverrouillage des terminaux mobiles*

Comme indiqué *supra*, l'ARCEP estime que l'engagement pris par la FFT de faire passer la gratuité du déverrouillage des terminaux mobiles de six à trois mois est une avancée positive pour le consommateur, mais elle ne répond pas aux problèmes soulevés par l'ARCEP.

<sup>80</sup> Cf. annexe 3.

Par ailleurs, à la suite du rapport publié cet été sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, remis au Parlement et publié le 30 juillet 2010, et lors de la consultation publique, certains opérateurs, notamment NRJ Mobile, se sont dits favorables à l'idée de fournir le code de déverrouillage par SMS ou sur leur site internet, plutôt que sur la facture, et de proposer des explications détaillées de la procédure de déverrouillage sur l'espace personnel dédié du consommateur sur leur site internet.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs CLCV, ALLDC, UFC-Que choisir et AFUTT se sont montrées très favorables à la suppression complète du verrouillage des terminaux, au motif que le consommateur doit pouvoir utiliser librement un terminal qu'il a acheté et que le verrouillage d'un terminal (via le « simlockage ») est un moyen de protection qui n'est plus adapté étant donné que l'opérateur peut bloquer un terminal à distance (via le blocage du numéro IMEI par exemple).

L'opérateur Transatel « *suggère à l'ARCEP d'étudier les conditions dans lesquelles le « simlockage » pourrait être interdit, plutôt que de proposer un nouvel encadrement de cette pratique qui ne présente en réalité aucun avantage, puisqu'il est de plus en plus limité dans le temps* ».

Par ailleurs, l'opérateur Iliad s'est montré favorable à la proposition mise en consultation publique par l'ARCEP, sous réserve qu'en cas de réengagement, l'opérateur doive transmettre le code et la procédure de déverrouillage sans délai, et que le mode de transmission reste de l'initiative de l'opérateur.

Les opérateurs Bouygues Telecom, Omea Telecom, France Télécom, KPN et SFR se sont montrés défavorables à la proposition de l'ARCEP. Les opérateurs membres de la FFT ont indiqué qu'ils s'en tiendraient à l'engagement pris le 23 septembre 2010.

L'ARCEP recommande donc que les opérateurs transmettent à tous leurs consommateurs, de façon automatique dès la fin du troisième mois suivant l'acquisition du terminal<sup>81</sup> le code et la procédure de déverrouillage dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1.

En ce qui concerne les terminaux vendus seuls, ou avec une offre de services sans durée minimale d'exécution du contrat, il est proposé que le terminal ne soit pas verrouillé.

Par ailleurs, l'article 3 de la proposition de loi relative aux télécommunications n° 27 adoptée en première lecture par le Sénat le 8 décembre 2010 prévoit que le code et la procédure de déverrouillage d'un terminal mobile verrouillé, soient transmis gratuitement par l'opérateur à son client à la fin du troisième mois suivant l'acquisition du terminal lorsqu'il s'agit de la souscription initiale au contrat.

#### **Proposition n° 9 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à assurer la gratuité du déverrouillage des téléphones mobiles au bout de trois mois, contre six mois actuellement.

En complément de cet engagement, il est proposé que tout opérateur de communications électroniques qui commercialise une offre de téléphonie mobile comprenant la fourniture d'un terminal verrouillé soit tenu, au plus tard à la fin du troisième mois suivant l'acquisition, de transmettre au consommateur, gratuitement et de façon automatique, le code et les

<sup>81</sup> A la suite de l'engagement des opérateurs de la FFT à rendre possible le déverrouillage gratuit des terminaux au bout de trois mois (cf. annexe 3).

modalités pratiques de déverrouillage de ce terminal, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1.

Par ailleurs, il est proposé que lorsqu'un terminal est vendu seul, ou avec une offre de services sans durée minimale d'exécution du contrat, le terminal ne soit pas verrouillé.

## **b.2) Sur la surveillance des offres multiservices**

Les offres couplées et de type *quadruple play*<sup>82</sup> sont susceptibles d'améliorer le prix et les services offerts, et de simplifier la relation entre un abonné et l'opérateur qui propose ainsi un guichet unique pour l'ensemble des services de communications électroniques. Toutefois, elles comportent des risques importants sur la capacité d'arbitrage du consommateur.

Ainsi, afin que l'émergence des offres couplées profite pleinement au consommateur, non seulement à court terme mais de manière plus pérenne, un encadrement des dispositions et des pratiques contractuelles apparaît nécessaire.

Dans cette optique, l'ARCEP fait le constat que :

- les durées d'engagements sur le marché de la téléphonie mobile sont classiquement de douze ou vingt-quatre mois sans frais de résiliation, alors que le marché des services *triple play* se structure principalement sur des pratiques de frais de résiliation sans engagement ou des durées d'engagement de douze mois sans frais de résiliation. Le couplage des offres mobile et *triple play* risque de conjuguer ces deux freins au changement d'opérateur et de réduire drastiquement la fluidité des marchés des communications électroniques ;
- la portabilité séparée des identifiants risque de constituer un frein nouveau à la fluidité du marché dans le cadre d'offres couplées ou quadruple services. La conservation de l'ensemble des identifiants de l'abonné associés aux différents services (numéros de téléphone, adresse de messagerie électronique<sup>83</sup>, ...) doit être assurée dans le cadre des offres couplées ou de type *quadruple play*. Le consommateur qui souhaite changer d'opérateur, soit pour les services de téléphonie mobile, soit pour les offres multiservices à haut débit fixe, devrait notamment pouvoir bénéficier d'une conservation séparée ou simultanée de ses identifiants. En ce sens, il est important que les modalités de conservation des numéros fixes et d'accès aux services de messagerie après la résiliation de l'abonnement s'améliorent sensiblement pour être automatisées comme celles qui prévalent en matière de conservation des numéros mobiles. Dans le cas d'une offre couplée ou quadruple services avec un contrat unique, la mise en place d'un guichet unique de conservation des identifiants sur le fixe et le mobile semble nécessaire afin de ne pas entraver le fonctionnement du marché de détail. Des travaux sur ce sujet devraient être initiés prochainement par l'ARCEP ;
- les offres couplées ou de type *quadruple play* peuvent contribuer au développement d'effets de club en cas d'offres spéciales commercialisées au sein des foyers qui peuvent avoir pour conséquence d'inciter l'ensemble des membres de ce foyer à s'abonner pour l'ensemble de leurs besoins en communications électroniques chez le même opérateur. De tels effets pourraient, selon la manière dont ces avantages sont définis, réduire l'animation concurrentielle du marché, notamment sur le marché de la téléphonie mobile aujourd'hui essentiellement guidé par les choix personnels des utilisateurs. Il conviendra donc de veiller à ce que les offres des opérateurs ne comportent pas de composantes à effet « club » trop marqué.

<sup>82</sup> Dans le cadre d'une offre couplée, le client signe deux contrats avec son opérateur (un contrat *triple play* et un contrat de téléphonie mobile). Pour une offre *quadruple play*, le client signe un seul contrat qui regroupe tous les services.

<sup>83</sup> Article L. 44-1 du CPCE.

En conclusion, compte tenu des risques identifiés, l'ARCEP estime nécessaire que le développement de ces offres soit mis sous surveillance, notamment au regard des dispositions relevant de l'article 17 de la loi Chatel, en ce qui concerne les modalités d'engagement et de résiliation.

A ce stade, la commercialisation des offres multiservices, couplant un abonnement à une offre de services fixes *double play* ou *triple play* et un abonnement à des services mobiles, n'est pas homogène. En effet, ces offres multiservices peuvent être :

- couplées, lorsque les services fixes *double play* ou *triple play* et les services mobiles font l'objet de contrats indépendants ;
- de type *quadruple play*, lorsque l'offre multiservices est proposée sous la forme d'un contrat unique.

L'Autorité de la concurrence a rappelé que ces dernières offres sont proposées à ce jour de manière limitée<sup>84</sup>, mais il convient de s'interroger sur leur répliquabilité et de préserver le libre choix pour les consommateurs de retenir des opérateurs présents uniquement sur l'un des deux marchés.

Indépendamment du mode de commercialisation, offres couplées ou *quadruple play*, l'ARCEP veillera à ce que les offres multiservices ne génèrent pas de coûts de changement artificiels pour le consommateur. En particulier, elle estime que les conditions générales et spécifiques des offres multiservices doivent :

- préciser les modalités de la résiliation globale de l'offre ;
- préciser les modalités de la résiliation partielle de chaque service (service fixe *double play* ou *triple play* ou services mobiles) qu'elle comporte, en particulier :
  - les effets de la résiliation de l'un des services sur l'allocation de la prime tarifaire éventuellement allouée, ainsi que sur les options liées au couplage, la souscription des services associés et, le cas échéant, la facturation du montant des frais de résiliation ;
  - la garantie, si une durée d'engagement s'applique, que la durée d'engagement initialement souscrite dans le cadre du service non résilié ne puisse être prolongée à l'occasion de la résiliation de l'autre service ;
- garantir qu'un consommateur dont les conditions de résiliation partielle conduisent à l'annulation des frais de résiliation soit en mesure, s'il le souhaite, de résilier l'offre globale dans les mêmes conditions ;
- garantir que les avantages acquis par l'abonné, au titre de son ancienneté ou de sa consommation, seront conservés à l'occasion de la résiliation de l'un des services et de la rupture de l'offre multiservices ;
- préciser les modalités de conservation de l'ensemble des identifiants de l'abonné par type de service ou pour l'ensemble des services, selon le principe dit du « simple guichet ».

En outre, l'ARCEP constate l'émergence des offres *quadruple play*, et anticipe que ces offres pourraient se généraliser à moyen ou long terme. A cet égard, l'ARCEP vérifiera particulièrement que les conditions générales de vente des offres *quadruple play* limitent la durée d'engagement aux services à douze mois maximum, en cohérence avec les pratiques commerciales observées à ce stade sur le marché du haut débit et du très haut débit.

Compte tenu du bilan qu'elle pourrait tirer de la mise en œuvre de ces mesures, sur la base de données collectées auprès des opérateurs le cas échéant, l'ARCEP pourrait être amenée à prononcer de nouvelles mesures d'encadrement des offres multiservices, sur la base de ses compétences réglementaires ou dans le cadre d'éventuelles évolutions du cadre législatif.

---

<sup>84</sup> Avis de l'Autorité de la concurrence n° 10-A-13 du 14 juin 2010 relatif à l'utilisation croisée des bases de clientèle.

En conclusion, si les offres multiservices présentent des avantages indéniables pour le consommateur, elles présentent également des risques potentiels pour la concurrence qu'il convient de prévenir, afin de permettre le dynamisme concurrentiel des marchés concernés et la protection des consommateurs.

Dans le cadre de la consultation publique, les associations de consommateurs CLCV, Familles Rurales, Familles de France, UFC Que-choisir, AFUTT ainsi qu'Alternative Mobile se sont prononcés favorablement sur la proposition de l'ARCEP en matière de surveillance des offres multiservices. Les commentaires formulés par Iliad, Familles Rurales, UFC Que-choisir et NRJ Mobile quant à la nécessité de mieux définir les modalités de résiliation d'une offre multiservices, qu'elle soit partielle ou totale, ont été pris en compte par l'ARCEP.

#### **Proposition n° 10 \*\*\***

Il est proposé que les conditions générales de vente d'une offre multiservices, combinant un abonnement à une offre de services fixes *double play* ou *triple play* et un abonnement à des services mobiles :

- précisent les modalités de la résiliation globale de l'offre ;
- précisent les modalités de résiliation de chacune des composantes de l'offre (service *double play*, *triple play* ou service mobile), en particulier :
  - précisent les effets de la résiliation de l'un des services sur l'allocation de la prime tarifaire éventuellement allouée, ainsi que sur les options liées au couplage, la souscription des services associés et, le cas échéant, la facturation du montant des frais de résiliation ;
  - garantissent, si une durée d'engagement s'applique, que la durée d'engagement initialement souscrite dans le cadre du service non résilié ne puisse être prolongée à l'occasion de la résiliation de l'autre service ;
- garantissent qu'un consommateur dont les conditions de résiliation partielle conduisent à l'annulation des frais de résiliation soit en mesure, s'il le souhaite, de résilier l'offre globale dans les mêmes conditions.

Il est également proposé que ces conditions générales :

- garantissent que les avantages éventuellement acquis par l'abonné, au titre de son ancienneté ou de sa consommation auprès de son opérateur, seront conservés à l'occasion de la rupture de l'offre multiservices, dans le cas où il resterait client de celui-ci ;
- précisent les modalités de conservation de l'ensemble des identifiants de l'abonné par type de service ou pour l'ensemble des services, selon le principe dit du « simple guichet ».

Enfin, si cette offre multiservices est commercialisée par le biais d'un contrat unique, il est proposé que les conditions générales de vente limitent la durée d'engagement à l'ensemble des services à douze mois, en cohérence avec les pratiques commerciales observées à ce stade sur le marché du haut débit et du très haut débit.

### **b.3) Les pistes de travaux de l'ARCEP**

En complément des propositions présentées ci-dessus, l'ARCEP poursuivra en parallèle des études sur plusieurs sujets afin de réduire les freins au changement d'opérateur de communications électroniques.

#### *III.b.3.1 Le découplage de la vente des terminaux et des services mobiles associés*

Le forfait mensuel que le client paie à son opérateur mobile se décompose principalement en deux parties : une partie correspondant au « remboursement » de la subvention qui lui a été

accordée sur son terminal, et une partie correspondant, le cas échéant, aux services de communications associés à son offre mobile. Ce modèle économique entretient une opacité tarifaire pour le consommateur.

Certaines associations de consommateurs ont proposé de distinguer sur les factures le montant correspondant au remboursement de la subvention sur le terminal du montant correspondant au prix des services. Cette mesure pourrait permettre d'améliorer la fluidité des marchés mobiles car elle laisserait au consommateur la possibilité de faire jouer la concurrence à la fois sur le terminal et sur les services, mais elle aurait un impact structurel important sur le marché.

(i) Impacts potentiels sur l'économie des contrats et le comportement du consommateur

Cette mesure pourrait avoir pour conséquence que chaque consommateur rembourserait à l'opérateur sa propre subvention au lieu de répartir les coûts que l'opérateur supporte pour subventionner les terminaux sur tous ses clients<sup>85</sup>. Il conviendrait de mesurer dans quelle proportion cet effet impacterait la facture mensuelle du consommateur.

Cette mesure pourrait permettre de faire prendre conscience au consommateur du prix réel des terminaux, de la part correspondant au remboursement de la subvention dans le montant total de leur facture et de la part correspondant aux services, et de renforcer ainsi la transparence de l'offre couplant terminal et services de communications.

Les consommateurs pourraient ainsi décider de choisir tel ou tel forfait et de renouveler ou non leur terminal en connaissance de cause. En outre, le consommateur qui ne renouvelle pas son terminal après en avoir remboursé la subvention devrait logiquement voir sa facture mensuelle diminuer du montant associé au remboursement de la subvention : il ne serait donc pas incité à reprendre un nouveau terminal « pour le même prix ». En mettant l'accent sur les prix réels, cela pourrait permettre à la concurrence de jouer sur les deux parties de la facture : prix du terminal et prix des services, tout en incitant au développement d'offres sans terminal

Une telle mesure pourrait avoir un impact direct sur les mensualités de remboursement de la subvention. En particulier, à la fin du remboursement, le montant de la facture mensuelle devrait baisser.

Inversement, un consommateur qui change souvent de terminal, et notamment avant d'avoir terminé de rembourser le précédent, pourrait voir sa facture mensuelle augmenter à chaque nouvel achat.

Le consommateur serait donc plus responsabilisé dans ses choix d'achats de terminaux car cela impacterait directement sa propre facture, et non, de manière diluée, celle de l'ensemble des clients de l'opérateur.

A titre d'illustration, au Danemark, la durée maximale d'engagement autorisée est de six mois et si le remboursement de la subvention sur le terminal ne se fait pas sur cette durée, un échéancier correspondant au remboursement de la subvention doit être joint au contrat. Ce système permet potentiellement aux consommateurs de remettre les opérateurs en concurrence tous les six mois.

---

<sup>85</sup> Dans le système actuel, les clients qui changent rarement leur terminal remboursent une partie de la subvention de ceux qui en changent plus souvent.

Un tel découplage pourrait favoriser la concurrence sur les services sans priver les consommateurs du bénéfice de subventions élevées sur les terminaux haut de gamme, qu'ils rembourseraient de manière transparente sur un nombre de mois éventuellement plus élevé que leur durée d'engagement. Ce système pourrait ainsi avoir l'avantage de maintenir un équilibre entre la préservation de l'intérêt à court terme du consommateur - le subventionnement - et son intérêt à long terme - une concurrence accrue entre opérateurs.

(ii) Une solution délicate à mettre en œuvre

La séparation sur les factures du prix du terminal et du prix des services est une solution délicate à mettre en œuvre, car elle remet en cause le modèle économique actuel des opérateurs.

L'instauration d'une telle distinction sur les factures demanderait aux opérateurs une refonte complète de leurs offres commerciales sur le segment du forfait et dans une moindre mesure des services d'information des opérateurs. Or, ce segment représente 16,9 milliards d'euros de revenu annuel et 69% de leur parc de détail en 2009<sup>86</sup>. Il s'agirait donc d'un bouleversement profond et important du modèle économique du marché.

Par ailleurs, pour que le but de transparence et de fluidité recherché soit atteint et afin que le système ne soit pas détourné, il faudrait notamment que le prix des terminaux et le prix des services soient indiqués de manière loyale. Les opérateurs pourraient en effet être tentés d'annoncer un prix de terminal plus bas que le prix de vente réel, en reportant la différence de prix sur le montant de l'abonnement aux services. Cela reviendrait à rétablir un système de subventionnement, une partie du coût réel des terminaux étant alors payée dans le cadre de l'abonnement mensuel aux services, et le système serait à nouveau opaque.

Pour éviter ce type de pratique, il faudrait donc que chaque terminal soit proposé avec un prix de vente unique par opérateur, qu'il soit vendu ou non couplé à un abonnement et quel que soit le type d'abonnement ou la gamme de forfait choisi. Il serait alors délicat pour les opérateurs de proposer un terminal à un prix anormalement bas, puisque les clients pourraient acquérir ledit terminal à ce prix bas sans abonnement. De même, chaque abonnement devrait avoir un prix de vente unique, qu'il soit ou non associé à un achat de terminal.

Il serait également nécessaire d'être vigilant sur les programmes de fidélité des opérateurs qui permettraient de faire varier indirectement le prix réel des terminaux via l'utilisation de points de fidélité.

Une transparence accrue mettrait à court terme l'accent sur le prix réel (et donc plus élevé) des terminaux mobiles. Outre le fait que certains consommateurs s'accommodent de ce manque de transparence et préfèrent ne pas être directement confrontés au prix réel des terminaux, cette mise en avant du prix élevé des terminaux pourrait être interprétée à tort par beaucoup comme une hausse de prix.

Confrontés à une telle mesure, les opérateurs pourraient d'ailleurs être tentés d'augmenter effectivement leurs tarifs. Si ce risque existe à court terme, l'ARCEP estime qu'à moyen terme, les tarifs devraient baisser, la concurrence entre opérateurs étant stimulée. Mais pour atteindre cette mise en concurrence à moyen terme - et donc des tarifs moins élevés au global - on assistera probablement dans un premier temps, à une augmentation provisoire des prix.

---

<sup>86</sup> Source : ARCEP, observatoire annuel du marché des communications électroniques en France, année 2009.

Compte tenu du fort impact d'une telle mesure, des études complémentaires préalables et des travaux avec les acteurs du secteur devraient être lancés pour déterminer l'opportunité et, le cas échéant, les modalités de mise en œuvre d'une telle mesure.

Dans le cadre de la consultation publique, NRJ Mobile invite l'ARCEP à tenir compte de la prestation d'accompagnement commercial assurée par les opérateurs auprès des consommateurs pour l'appariement du terminal et des services. KPN considère pour sa part qu'il est « *indispensable d'imposer plus de transparence concernant les pratiques de subvention de terminaux, qui sont actuellement très floues et font le jeu des opérateurs disposant d'une puissance d'acquisition importante* ». France Telecom et Omea Telecom estiment que le découplage de la vente des terminaux et des services associés n'aurait pas d'impact positif pour les consommateurs, mais qu'il serait défavorable au marché français dans son ensemble, en termes notamment de pénétration, de développement des usages et même d'emploi.

### *III.b.3.2 La réduction de la durée maximum d'engagement*

L'ARCEP indiquait dans un avis en date du 7 septembre 2006 sur le projet de loi Chatel que la généralisation des clauses d'engagement minimum pour des périodes longues constituait un facteur certain de ralentissement du jeu concurrentiel et que les clients soumis au respect de clauses d'engagement minimum n'étaient pas en mesure de changer de fournisseur sans payer une indemnité au fournisseur qu'ils quittent. Si ces durées d'engagement sont souvent accompagnées d'une contrepartie sous la forme d'une subvention de l'équipement terminal, dans les marchés mobiles en particulier, force est de constater que le consommateur ne dispose pas des moyens d'évaluer s'il est dans son intérêt de souscrire à une telle durée minimum d'engagement. Ceci est d'autant plus vrai que la durée d'engagement est longue et implique donc que le consommateur soit capable d'anticiper l'évolution du marché. « *Dans ce contexte, l'Autorité [estimait] nécessaire d'introduire une disposition limitant à douze mois au maximum les durées minimum d'engagement associées à la souscription de contrats de services de communications électroniques et une disposition instaurant une obligation pour les fournisseurs d'explicitier dans leur contrat la contrepartie associée au paiement de sommes forfaitaires dues lors de la résiliation du contrat* ».

Daniel FASQUELLE<sup>87</sup>, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de finances pour 2010, s'interrogeait également : « *La subvention de terminaux onéreux par les opérateurs et leur amortissement dans les forfaits ont permis la diffusion rapide des nouveaux services de téléphonie mobile. Mais en induisant une capture du consommateur, cela a toutefois été réalisé au détriment de la liberté de choix du consommateur et de la fluidité du marché [...] Ne serait-il donc pas opportun de limiter les durées d'engagement à douze mois contre vingt-quatre actuellement ?* ».

Au plan international, plusieurs schémas coexistent : certains pays ont opté pour l'interdiction stricte, d'autres pour des subventions non limitées, d'autres encore utilisent la subvention du terminal comme outil de régulation et autorisent la subvention sous certaines restrictions (technologie, type de terminal, niveau de subvention, durée d'engagement). La multiplicité des cas est sans doute liée à l'absence de démonstration de la relation entre la subvention et la dynamique des marchés mobiles. En Belgique, l'interdiction légale de subvention n'a pas empêché la communication mobile de connaître une croissance très forte (en termes d'abonnés et de vente de terminaux). Au Danemark, la loi limite la durée maximale d'engagement à six mois. En Finlande, seuls les terminaux de technologie récente (notamment 3G) peuvent être subventionnés. Aux Pays-Bas, en principe, un engagement de

<sup>87</sup> Daniel FASQUELLE, suppléant Alfred TRASSY-PAILLOGUES, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques pour la mission « économie », pour les communications électroniques et les postes.

plus de douze mois sans possibilité de résiliation anticipée n'est pas considéré comme proportionné, mais l'obtention d'un terminal gratuit peut justifier vingt-quatre mois d'engagement. Au Portugal, les opérateurs ont l'obligation de justifier la période d'engagement et sa contrepartie, et d'indiquer la date de fin d'engagement et les frais dus en cas de résiliation anticipée ainsi que le mode de calcul.

Sur les marchés mobiles, la durée moyenne de renouvellement des terminaux (entre dix-huit mois et vingt mois) étant inférieure aujourd'hui à la durée d'engagement généralement choisie par les consommateurs (vingt-quatre mois, du fait d'un tarif de forfait incitatif), un consommateur renouvelle son terminal - et se réengage à cette occasion - alors qu'il est encore sous engagement, ce qui provoque un effet d'engagement perpétuel. Par conséquent, plus les durées d'engagement sont longues, moins les opérateurs sont mis en concurrence sur leurs offres. Ce constat n'est pas nouveau et se posait déjà dans le cadre des travaux préparatoires à la loi Chatel.

Le rapport publié par l'ARCEP le 30 juillet 2010 sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel et les développements *supra* montrent que l'effet des dispositions de la loi Chatel sur les marchés des communications électroniques reste difficile à estimer, notamment en raison du peu de recul dont dispose l'ARCEP depuis l'entrée en vigueur de cette disposition. L'évolution du marché vers toujours plus de clients sous engagement, notamment sur les marchés mobiles, laisse cependant penser que cette mesure n'a pas eu l'impact espéré.

Dans ce sens et au vu de l'impact structurel qu'une réduction de la durée d'engagement peut avoir sur le marché, l'ARCEP va engager des travaux avec les acteurs du secteur des communications électroniques pour évaluer l'impact d'un plafonnement à douze, voire six mois, de la durée maximum d'engagement.

Dans sa réponse à la consultation publique, France Telecom juge qu'« *indispensable aux économies de réseaux, une durée d'engagement significative ne constitue pas un frein à la fluidité du marché* », car la majeure partie des consommateurs choisit sa durée d'engagement « *en fonction de son anticipation de la date à laquelle elle voudra pouvoir changer d'opérateur* ». Omea Telecom ajoute que « *l'application d'une telle mesure remettrait en cause le modèle économique des offres au risque de voir une inflation des prix des offres mais aussi des terminaux qui deviendront moins accessibles aux consommateurs* ». Enfin, Iliad se prononce pour la suppression de « *la possibilité de mettre en œuvre des engagements ou réengagements d'une durée supérieure à un an* » dans les contrats de services de communications électroniques.

### III.b.3.3 Les cas légitimes de réengagement

Lorsqu'un consommateur migre d'un forfait à un autre en restant abonné à un même opérateur ou fait des modifications (plus ou moins importantes) sur l'offre souscrite, il est souvent réengagé. Les opérateurs déclarent que les clients peuvent changer de forfait au sein d'un même type d'offre sans se réengager (par exemple pour modifier le temps de communications voix dans un forfait). Seules les migrations vers une nouvelle gamme de forfait ou accompagnées d'une offre commerciale spéciale seraient ré-engageantes. Mais en pratique, l'ARCEP constate que les consommateurs sont souvent réengagés lorsqu'ils demandent une modification sur leur forfait. Souvent, les opérateurs les font bénéficier d'un avantage supplémentaire à l'occasion du changement de forfait (non réengageant), afin que cette migration les réengage. Parfois, un client mobile souhaitant modifier son forfait est obligé de se réengager, parce que l'offre qu'il a souscrite n'est plus au catalogue, et qu'il ne peut donc effectuer de modification sur son forfait ; les opérateurs modifiant régulièrement leur catalogue d'offres, ce constat est de plus en plus fréquent.

L'ARCEP a également constaté chez certains opérateurs que le changement de nom du titulaire du contrat nécessitait un réengagement, même quand le nouveau titulaire était déjà l'utilisateur de l'abonnement<sup>88</sup>.

En outre, certains opérateurs développent depuis quelques mois des offres proposant une réduction aux foyers qui ont plusieurs abonnements mobiles chez ce même opérateur. Cette réduction varie entre 5 et 20% du montant des forfaits, selon le nombre de membres de la famille souscrivant l'option (entre deux et quinze personnes). En contrepartie de cette réduction, l'ARCEP note que certains opérateurs proposant l'option réengagent leurs clients sur vingt-quatre mois, à la souscription initiale de l'option, ainsi qu'à chaque ajout d'un nouveau bénéficiaire. Ces réengagements successifs de foyers dans leur ensemble, et non plus de personnes individuelles, paraissent démesurés au regard de la réduction proposée (10% pour quatre lignes) et pourraient être très nocifs pour la fluidité du marché si ce type d'offre se généralisait.

Par ailleurs, comme indiqué en III.a.1.2, il ne paraît pas légitime qu'un consommateur doive se réengager pour pouvoir continuer à bénéficier de la réduction qu'il a acquise en s'engageant sur vingt-quatre mois, lorsqu'il veut conserver le même forfait une fois arrivé à la fin de son engagement.

Les associations de consommateurs confirment ces problèmes de réengagement des consommateurs (à leur insu ou par manque d'information) à la suite de la souscription d'une offre ou d'un geste commercial non présenté comme réengageant.<sup>89</sup>

Concernant l'engagement pris par les opérateurs membres de la FFT<sup>90</sup> de ne pas réengager un abonné qui migre vers une autre offre de son opérateur sans renouveler son terminal alors qu'il n'est plus sous engagement, l'ARCEP a indiqué plus haut qu'il lui semblait tout à fait pertinent mais qu'il mériterait d'être complété. Il conviendrait également de bien préciser que ce changement d'offre ne saurait être payant.

En outre, il est à relever que cette mesure ne saurait avoir d'impact que sur les clients libres d'engagement, alors même que la grande majorité des clients des offres post-payées sont, à un instant donné, encore sous le coup d'un engagement<sup>91</sup>, le cas le plus fréquent étant qu'ils se réengagent alors qu'ils sont encore engagés. Il serait donc pertinent de prévoir des mécanismes limitant les engagements en chaîne dans le cadre des forfaits mobiles.

L'ARCEP va donc engager des travaux avec les acteurs du secteur des communications électroniques pour déterminer les cas où un réengagement ne pourrait être considéré comme légitime.

NRJ Mobile a, dans le cadre de la consultation publique, accueilli favorablement la proposition de l'ARCEP d'engager des travaux sur les cas légitimes de réengagement. NRJ Mobile « *souhaite en effet que le réengagement des clients, en particulier chez les opérateurs de réseaux mobiles, soit limité aux situations avec des contreparties réelles, sans quoi NRJ Mobile ne peut pas jouer pleinement son rôle d'animation concurrentielle du marché* ». L'opérateur précise également que « *certains cas de réengagement soulevés par l'ARCEP n'apparaissent pas légitimes à ce titre : changement du titulaire du contrat, reconduction de la prime de fidélité après 24 mois, migration au sein d'une gamme disparue du catalogue, etc.* ». Omea Telecom partage cette analyse, et estime « *que la souscription*

---

<sup>88</sup> Par exemple, un adolescent souhaitant reprendre à son nom l'abonnement de communications électroniques qu'il utilisait jusqu'alors au nom d'un de ses parents doit, chez certains opérateurs, se réengager.

<sup>89</sup> Ce constat confirme d'ailleurs le besoin d'indiquer clairement à chaque consommateur sur sa facture la date de début de son engagement en cours (cf. *supra*).

<sup>90</sup> Cf. annexe 3.

<sup>91</sup> Pour rappel, comme indiqué dans le rapport de l'ARCEP sur l'impact de l'article 17 de la loi Chatel, à une date donnée 80 % du parc mobile post-payé est sous engagement.

à une option accessoire à un forfait principal ne doit pas permettre le réengagement du client ».

### III.b.3.4 Les points de fidélité et le réengagement

En liant l'utilisation des points et le réengagement, les opérateurs, plutôt que de récompenser la fidélité de leurs clients, les entraînent dans un processus de fidélisation forcée. La récompense de la fidélité du consommateur pendant sa durée d'engagement initial est une offre l'obligeant à être de nouveau fidèle pendant douze ou vingt-quatre mois. Ce phénomène est accentué par le fait qu'avant la fin de leur durée d'engagement, les clients sont sollicités afin de renouveler leur terminal : à cette occasion, afin de déclencher l'acte de renouvellement (et son corollaire, le réengagement), les opérateurs attribuent des points supplémentaires à leurs clients. Les points de fidélité, loin de représenter un capital monétisable, semblent donc une manœuvre visant à freiner le changement d'opérateur d'un client à la fin de sa période d'engagement, voire à le réengager alors qu'il est encore sous engagement.

La proposition mise en consultation publique visait à interdire la subordination de points de fidélité à un réengagement. Lors de la consultation publique, KPN a accueilli favorablement cette proposition, « *insistant sur le fait que les clients doivent pouvoir avoir le choix de se réengager ou non et être clairement informés du caractère engageant ou non de l'option souscrite* ». Les opérateurs NRJ Mobile, Omea Telecom et SFR ont attiré l'attention de l'ARCEP sur le fait que les programmes de points de fidélité étaient hétérogènes entre les opérateurs, même si le renouvellement du terminal entraînait dans la plupart des cas le réengagement du client. Ils ont également souligné le fort impact financier de la proposition mise en consultation publique.

L'ARCEP va donc engager des travaux avec les acteurs du secteur des communications électroniques sur les systèmes de points de fidélité mis en œuvre par les opérateurs, leur utilisation par le consommateur et leur impact sur le réengagement de ce dernier.

#### **Proposition n° 11 \*\***

L'ARCEP va mener des travaux avec tous les acteurs concernés (les administrations, les opérateurs et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs) portant sur :

- l'impact et les modalités de mise en œuvre, d'une part, du découplage de la vente des terminaux et des services mobiles et, d'autre part, de la séparation sur les factures du prix du terminal et du prix des services mobiles en cas de vente couplée ;
- l'impact du plafonnement à douze, voire six mois, de la durée maximum d'engagement des offres de services mobiles ;
- les systèmes de points de fidélité mis en œuvre par les opérateurs, leur utilisation par le consommateur et leur impact sur le réengagement de ce dernier.

Par ailleurs, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à ce que tout consommateur qui, au terme de son engagement, souhaite choisir une autre offre de son choix dans le catalogue de son opérateur, sans pour autant acquérir un nouveau terminal, ait toujours la possibilité de le faire, sans devoir s'engager. En complément de cet engagement, l'ARCEP, dans le cadre des travaux précités, étudiera de manière globale les cas où un réengagement ne pourrait être considéré comme légitime, en matière de communications électroniques.

### III.b.3.5 L'interopérabilité des terminaux

Les difficultés évoquées en III.a.3), en ce qu'elles sont susceptibles de restreindre significativement la capacité de l'utilisateur à changer de fournisseur de communications électroniques, peuvent induire des impacts négatifs sur le marché des communications électroniques. Leur caractère émergent, la diversité de situations qu'elles recouvrent et des acteurs qu'elles impliquent, nécessitent avant tout une étude plus détaillée des difficultés rencontrées et de leurs causes. L'ARCEP entend lancer ce travail de diagnostic, avec comme objectif de préciser l'ampleur et l'impact de ces difficultés et, le cas échéant, proposer des mesures susceptibles d'y remédier.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi relative aux télécommunications n° 27 adoptée en première lecture par le Sénat le 8 décembre 2010 prévoit que l'ARCEP remette au Gouvernement et au Parlement, au plus tard un an suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur les pratiques des fabricants d'équipements terminaux de communications électroniques concernant l'accès depuis leurs équipements aux services de communications électroniques et leur impact pour les consommateurs. Cet article confirme l'intérêt que le Parlement porte aux analyses de l'ARCEP, en souhaitant lui confier des missions d'expertise.

#### **Proposition n° 12 \*\***

L'ARCEP va engager des travaux visant à mieux apprécier les pratiques suivantes, sur les marchés des services fixes et mobiles, leur impact sur ces marchés et les mesures susceptibles d'être prises :

- les restrictions que peuvent imposer certains fabricants de terminaux ou certains opérateurs de communications électroniques à l'utilisation d'un terminal choisi par le consommateur, en particulier les modems fixes (dits *boxes*) et les *smartphones*, sur le réseau de son choix, ainsi qu'à l'ensemble de ses fonctionnalités ;
- les restrictions que peuvent imposer certains fabricants de terminaux sur la possibilité pour le consommateur d'accéder au contenu, service ou application de son choix ;
- les difficultés que peut rencontrer le consommateur, pour faire migrer son environnement numérique (données personnelles, paramètres, applications, enregistrements, etc) et en conserver l'usage, par exemple lorsqu'il souhaite changer d'opérateur ou de terminal.

## Chapitre IV

# La qualité et la disponibilité des services

## IV. La qualité et la disponibilité des services

L'ARCEP mène, depuis plusieurs années, une action globale en matière de disponibilité et de qualité offerte par les opérateurs (services mobiles, services de renseignements, service universel) et d'amélioration de l'information des consommateurs sur la qualité des services en leur donnant des éléments de comparaison.

### a) La disponibilité des services

#### a.1) Les services mobiles

L'accès au téléphone mobile en tout point du territoire est une attente forte des consommateurs et un facteur important pour le développement économique et l'aménagement du territoire. A cet égard, l'ARCEP effectue un suivi attentif du déploiement des réseaux mobiles de deuxième et de troisième génération, au regard notamment des obligations de couverture figurant dans les licences des opérateurs. Elle veille également à ce que les consommateurs disposent d'une information complète et fiable sur l'étendue de la couverture des réseaux mobiles. L'annexe 4 détaille ce que recouvre la notion de couverture des réseaux mobiles.

##### *IV.a.1.1 Le contrôle des obligations de couverture 2G*

En 2G, chacun des trois opérateurs mobiles couvrait, au début de l'année 2009, environ 99% de la population en GSM. Les opérateurs continuent à investir pour la couverture du territoire en GSM, notamment dans le cadre du programme « zones blanches », qui doit être achevé fin 2011, et dans le cadre de leurs obligations de couverture des axes de transport prioritaires. Par ailleurs, des actions sont menées par les opérateurs afin de résorber les zones grises<sup>92</sup>. L'ensemble de ces mesures est notamment détaillé dans le rapport sur la couverture 2G<sup>93</sup> et fait l'objet d'un suivi par l'ARCEP (cf. IV.a.1.4).

##### *IV.a.1.2 La couverture 3G et la mutualisation des réseaux*

En 3G, l'ARCEP effectue également un suivi attentif des obligations des opérateurs. A cet égard, il est apparu qu'au 21 août 2009, Orange France et SFR couvraient respectivement 84% et 74% de la population, alors qu'ils étaient tenus d'atteindre respectivement 98% et 99,3% de la population. Ainsi, le 22 décembre 2009, Orange France et SFR ont été mis en demeure de respecter leurs obligations de déploiement selon un calendrier rééchelonné.

En vertu de cette mise en demeure, Orange France devait atteindre une couverture de la population en 3G de 91% avant la fin 2010 et de 98% de la population avant la fin 2011. SFR, quant à elle, devait couvrir 84% de la population avant le 30 juin 2010 et 88% de la population avant la fin 2010, 98% de la population avant la fin 2011 et 99,3% de la population d'ici la fin de l'année 2013.

Des travaux ont été menés au cours de l'été 2010 pour vérifier le respect par SFR de la première échéance de couverture 3G, prévue dans la mise en demeure de l'opérateur. Ces travaux ont consisté, d'une part, à vérifier la fiabilité de la carte de couverture 3G transmise

<sup>92</sup> Zones non couvertes par tous les opérateurs.

<sup>93</sup> Disponible sur le site de l'ARCEP <http://www.arcep.fr/index.php?id=10075>

par l'opérateur au regard de la réalité du terrain et, d'autre part, à calculer le taux de la population couverte en 3G correspondant à cette carte. Les calculs conduisent à un taux de couverture en 3G de la population au 30 juin 2010 par SFR de 84%. Sur la base de ces travaux, le directeur général de l'ARCEP a constaté qu'il n'y avait pas lieu à poursuivre la mise en demeure de l'opérateur au titre de la première échéance, intervenant au 30 juin 2010.

Par ailleurs, Bouygues Telecom, qui était tenu de couvrir 75% de la population au 12 décembre 2010, déclarait couvrir 80% de la population au 1<sup>er</sup> décembre 2009. Enfin, Free Mobile, dernier opérateur à s'être vu accorder une autorisation 3G, doit couvrir, au titre de sa première échéance de déploiement, intervenant le 12 janvier 2012, 27% de la population en 3G.

L'ARCEP procède actuellement au contrôle des obligations de déploiement qui avaient été fixées aux opérateurs pour l'échéance de fin 2010, soit le 12 décembre 2010 pour Bouygues Telecom au titre de son autorisation délivrée en 2002, et le 31 décembre 2010 pour Orange France et SFR au titre de leur mise en demeure en date du 30 novembre 2009.

En outre, en application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite LME), l'ARCEP a adopté le 9 avril 2009 la décision n° 2009-0328 prévoyant la mise en œuvre effective d'un partage d'installations de réseau 3G entre opérateurs en métropole.

Dans ce cadre, les quatre opérateurs mobiles métropolitains ont signé le 23 juillet 2010 un accord de partage d'installations de réseau mobile 3G. Cet accord porte sur des zones peu denses du territoire, incluant notamment les communes du programme national d'extension de la couverture mobile 2G en zones blanches.

Cet accord prévoit qu'un réseau d'accès radioélectrique 3G partagé (« RAN sharing ») sera déployé par les trois opérateurs mobiles historiques. Free Mobile, qui n'a pas à ce jour débuté la commercialisation de son réseau mobile, s'insérera dans ce réseau selon un calendrier décalé.

Il appartient désormais aux opérateurs de lancer le déploiement du réseau 3G partagé qui permettra d'atteindre, d'ici fin 2013, une couverture analogue à celle de la 2G (environ 99,8% de la population).

#### *IV.a.1.3 Le développement des réseaux mobiles à très haut débit*

Enfin, l'ARCEP procède actuellement à la préparation des appels à candidatures pour l'attribution de la bande de fréquences 800 MHz, issue du dividende numérique, et de la bande 2,6 GHz, qui permettront la mise en œuvre des réseaux mobiles à très haut débit, dits de quatrième génération (4G).

Conformément à l'objectif fixé dans la loi du 17 décembre 2009, l'attribution de la bande 800 MHz tiendra prioritairement compte des impératifs d'aménagement du territoire. Le déploiement de ces réseaux devrait permettre de répondre, sur l'ensemble du territoire, aux besoins croissants des consommateurs en termes d'usages et de performances.

#### *IV.a.1.4 La publication des informations de couverture*

L'ARCEP veille à l'encadrement de l'information publiée par les opérateurs en matière de couverture des réseaux mobiles, afin qu'elle soit complète et fiable.

Pour favoriser une meilleure transparence en matière de couverture mobile du territoire, l'ARCEP a introduit en mars 2006 de nouvelles dispositions dans les autorisations GSM des opérateurs, à l'occasion de leur renouvellement ; les opérateurs sont ainsi tenus de publier leurs cartes de couverture, validées par des enquêtes de terrain conduites chaque année, selon un protocole public précisé par l'ARCEP<sup>94</sup>. Ce protocole de mesure sur le terrain<sup>95</sup> est public. Il peut donc être mis en œuvre par toute personne ou collectivité le souhaitant.

Les opérateurs sont garants des cartes publiées qui représentent la couverture à l'extérieur des bâtiments.

En 2009, Orange France, SFR et Bouygues Telecom ont conduit des mesures dans 251 cantons pour mesurer la cohérence de leurs cartes avec la réalité du terrain. Les résultats de ces audits ont été transmis en janvier 2010 à l'ARCEP. Ils montrent que les cartes de couverture publiées par les trois opérateurs sont à 96% cohérentes avec les mesures faites sur le terrain. Si la fiabilité des cartes est globalement bonne au niveau national, elle doit en revanche être améliorée sur certains cantons : l'ARCEP a donc rappelé aux opérateurs la nécessité de corriger les cartes publiées pour ces cantons, et a fait réaliser en 2010, comme le prévoit le dispositif de la décision n°2007-0178, de nouvelles mesures sur ceux-ci, en plus des 249 autres cantons devant être audités cette même année au titre de cette décision.

Il est encourageant de noter que la démarche de progrès engagée depuis 2007 avec les opérateurs pour l'amélioration de la fiabilité de leurs cartes de couverture commence à montrer ses effets avec une amélioration sensible de la fiabilité des cartes sur les départements audités.

Par ailleurs, en application de l'article 109-V de la LME, l'ARCEP a publié le 7 août 2009 un rapport<sup>96</sup> présentant un bilan global sur la couverture du territoire (métropole et outre-mer) en téléphonie mobile 2G. Un atlas géographique, inséré à la fin du bilan, présente, département par département, y compris pour les départements et collectivités d'outre-mer, la situation en matière de couverture mobile. Pour chaque département ou collectivité, sont ainsi fournies des cartes, où sont représentées, d'une part, les zones de couverture de chaque opérateur et, d'autre part, les zones noires, blanches et grises, ainsi que les taux de couverture associés, en population et en surface. Ce rapport présente également un point méthodologique important, présentant la notion de couverture telle qu'utilisée dans les cartes publiées par les opérateurs et dans leur traduction numérique sous forme de taux.

Un bilan sur la couverture 3G<sup>97</sup> a également été publié par l'ARCEP le 22 décembre 2009. Ce bilan dresse un état des lieux de la couverture en services de communications mobiles 3G en métropole au 1<sup>er</sup> décembre 2009, et fait un point sur ses perspectives d'extension au cours des prochaines années.

---

<sup>94</sup> Les cartes publiées par les opérateurs sont disponibles aux adresses suivantes :

<http://couverture-reseau.orange.fr>

<http://www.sfr.fr/assistance/reseau-sfr-france>

<http://www.couverture.bouyguetelecom.fr>

<sup>95</sup> Décision n° 2007-0178 de l'ARCEP en date du 20 février 2007 précisant les modalités de publication des informations relatives à la couverture et fixant le protocole des enquêtes de couverture des réseaux mobiles.

<sup>96</sup> Disponible sur le site de l'ARCEP <http://www.arcep.fr/index.php?id=10075>

<sup>97</sup> Disponible sur le site de l'ARCEP [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/synthese-rapport-atlas-couv3g-dec09.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/synthese-rapport-atlas-couv3g-dec09.pdf)

## **a.2) Les services haut et très haut débit fixes**

### *IV.a.2.1 Le développement des services haut débit*

#### (i) L'extension de la couverture haut débit

A l'été 2010, selon France Télécom, près de 434 000 lignes (soit 1,5% de la population) sont inéligibles à des services haut débit par DSL. Cette inéligibilité s'explique principalement par la longueur des lignes et l'atténuation du signal qui en résulte (310 000 lignes).

En effet, la non-éligibilité d'un certain nombre de lignes au haut débit par DSL s'explique en grande partie par l'éloignement des foyers concernés par rapport aux locaux techniques de France Télécom d'où part le signal ADSL. Ces locaux techniques situés au NRA (nœud de raccordement d'abonnés) hébergent des équipements actifs (DSLAM) qui permettent de distribuer ces signaux DSL. La technologie DSL est soumise à une contrainte technique d'atténuation des signaux en fonction de la longueur des lignes de cuivre et du diamètre des fils qui les composent. Cette atténuation se mesure en décibel (dB). Au-delà de 78dB (environ 5 km), seuil d'éligibilité défini aujourd'hui par le comité d'experts de la boucle locale, le signal DSL en provenance du DSLAM devient trop faible pour assurer une liaison de qualité.

Plusieurs solutions techniques sont disponibles pour favoriser la résorption des zones blanches. C'est l'articulation des différentes technologies qui permet aux collectivités d'optimiser la couverture numérique de leurs territoires. L'action des collectivités dans la couverture haut débit des territoires se traduit souvent par le déploiement de réseaux d'initiative publique (RIP) comportant un volet de résorption des zones blanches, mis en œuvre de façon progressive.

A l'occasion des échanges entre l'ARCEP et les collectivités, ces dernières ont soulevé la question de la définition de l'accès au haut débit. En effet, certaines collectivités estiment que le débit généralement admis comme étant le débit minimal d'accès à l'internet haut débit (512 kbits/sec) ne serait plus un seuil pertinent, et proposent de situer le débit minimal à l'internet à 2 Mbits/sec, seuil cible dans le traitement des zones blanches. Cet accent mis sur les débits montre qu'au-delà de la disponibilité de l'internet, se crée une nouvelle attente centrée sur les débits disponibles et en particulier sur les services offerts, ce qui soulève la question de la montée en débit.

Mais ces échanges ont également permis de faire un constat des différentes technologies mises en œuvre pour assurer la couverture des zones concernées, contribuer au recul des zones blanches et à la réduction de la fracture numérique. Il en résulte que les technologies principalement mises en œuvre sont les solutions filaires, consistant en une action sur la boucle locale de France Télécom afin de supprimer les causes de l'inéligibilité, et les solutions hertziennes, telles que le Wimax, le Wifi et le satellite (cf. annexe 5).

#### (ii) La montée en débit

Les échanges entre l'ARCEP et les collectivités, notamment au sein du groupe d'échange entre l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs (GRACO), ont montré une volonté des collectivités de ne pas se limiter à la seule couverture des zones blanches mais également à engager une démarche de montée en débit. En effet, au-delà de l'éligibilité au haut débit (environ 1,5% des lignes sont inéligibles au haut débit par DSL), la disponibilité de débits plus élevés permettant notamment d'avoir accès à plus de services constitue, pour un nombre croissant de collectivités et de consommateurs, un enjeu important en termes de réduction de la fracture numérique.

L'ARCEP publiait au début de l'année 2010 des premières orientations relatives à la montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale du réseau cuivre de France Télécom. L'ARCEP rappelait alors que le déploiement des nouveaux réseaux très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) constituait la priorité mais que, dans les zones où ces déploiements ne pouvaient intervenir d'ici trois à cinq ans, l'accès à la sous-boucle cuivre pouvait constituer une solution alternative pertinente à condition d'être encadrée pour maintenir la dynamique concurrentielle des zones considérées.

A la suite de ces orientations, l'ARCEP a donc engagé des travaux en vue d'encadrer la mise en œuvre de la montée en débit. Un groupe de travail a ainsi été constitué regroupant France Télécom, les opérateurs dégroupés et délégataires ainsi que des associations représentatives des collectivités. Ce groupe a travaillé à l'élaboration d'un cadre commun de référence pour les projets de montée en débit via l'accès à la sous-boucle, indépendamment du scénario technique retenu, bi-injection ou mono-injection<sup>98</sup>.

Trois principaux sujets ont été traités au sein du groupe de travail :

- la mise en œuvre opérationnelle de la montée en débit via l'accès à la sous-boucle ;
- les spécifications de l'hébergement (armoires de rue) et de la collecte (lien en fibre optique entre le répartiteur et le sous-répartiteur)
- les aspects économiques

Ces travaux ont permis d'aboutir à la définition des modalités de mise en œuvre opérationnelle de la montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de France Télécom.

L'ARCEP a donc mis en consultation publique<sup>99</sup> un document résultant des travaux multilatéraux qui vise d'une part, à rappeler, dans une démarche pédagogique, notamment à l'intention des collectivités territoriales, les enjeux concurrentiels, opérationnels, économiques et techniques de la montée en débit via la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom et, d'autre part, à présenter les recommandations de l'ARCEP relatives aux modalités de mise en œuvre de tels projets par les collectivités territoriales et leurs délégataires.

Parallèlement, l'ARCEP a saisi pour avis<sup>100</sup> l'Autorité de la concurrence sur les décisions d'analyse des marchés 4 et 5 relatives à l'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale de France Télécom et aux offres de gros activées du haut et du très haut débit.

### (iii) La résorption des lignes multiplexées

Parmi les questions traitées dans le rapport transmis le 24 septembre 2010 au Parlement au titre de l'article 109 de la LME et l'article 32 de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique du 17 décembre 2009 (Loi « Pintat »), figure celle de la résorption des zones blanches du haut débit liées à la présence d'un multiplexeur. Le multiplexage est une technique qui permet de faire passer les signaux téléphoniques de plusieurs abonnés au téléphone sur une seule paire de cuivre. Cette technique est utilisée par France Télécom

<sup>98</sup> L'injection de signaux DSL au sous-répartiteur peut en effet être mise en œuvre soit en maintenant possible l'injection de signaux DSL au répartiteur, ce qui suppose que les opérateurs qui le souhaitent peuvent rester au répartiteur – scénario de bi-injection –, soit en ne conservant qu'un seul point d'injection de signaux DSL au niveau du sous-répartiteur pour les lignes concernées, ce qui suppose que l'ensemble des opérateurs migrent à la sous-boucle pour conserver l'activation en propre de leurs accès – scénario de mono-injection.

<sup>99</sup> Le projet de recommandation a fait l'objet d'une consultation publique le 24 janvier 2011. La clôture a été fixée au 7 mars 2011. L'ARCEP publiera alors un document définitif attendu au début du 2ème trimestre 2011. Ainsi, avant l'été 2011, l'ensemble du cadre nécessaire aux projets de montée en débit devrait être en place et permettra aux collectivités de mener à bien leurs projets.

<sup>100</sup> Saisine effectuée le 24 janvier 2011

pour éviter d'avoir à poser de nouveaux câbles sur des tronçons de son réseau où les câbles existants sont saturés.

Selon des données transmises par France Télécom, les lignes concernées par le multiplexage, soit 0,8% des lignes principales au plan national, concernent 228 000 clients répartis selon la taille du multiplexeur (cf. annexe 6).

Le multiplexage est la seconde cause d'inéligibilité des lignes après la longueur excessive de ligne. Afin de rendre ces lignes éligibles au haut débit, une solution consisterait à supprimer tous les équipements de multiplexage en déployant de nouveaux câbles en cuivre mais cette solution est coûteuse et insuffisante. En effet, 45% des lignes multiplexées demeureront inéligibles au haut débit du fait de leur longueur. Des solutions complémentaires visant à traiter les lignes trop longues, ou alternatives à la suppression des équipements de multiplexage, devraient également être envisagées.

L'ARCEP a donc demandé à France Télécom, d'une part, d'engager un programme pour rendre éligibles d'ici fin 2013 les lignes desservies par les plus gros multiplexeurs, qui représentent plus de 70% des lignes multiplexées et, d'autre part, de poursuivre le processus actuel de traitement des demandes d'accès DSL dont le taux de succès est de 73% en 2010, et d'évaluer les coûts résultant de l'effort nécessaire pour amener ce taux à 80%. France Télécom a accepté ces demandes dans leur principe.

(iv) Le suivi du déploiement des réseaux de boucle locale radio

L'ARCEP effectue un suivi semestriel de l'avancement des déploiements des réseaux de boucle locale radio (à la norme WiMAX). En effet, en septembre 2008, à la suite du contrôle des titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences pour le déploiement de réseau de boucle locale radio dans la bande 3,4-3,6 GHz, à l'occasion de la première échéance de leurs engagements de déploiement, l'ARCEP constatait un déploiement très en retrait par rapport aux engagements souscrits par les titulaires de fréquences et mettait sous surveillance l'ensemble des acteurs. Un rapport détaillé dressant l'état des lieux et les perspectives de la boucle locale radio a été publié à cette occasion sur le site de l'ARCEP.

Depuis 2008, l'ARCEP publie régulièrement sur son site le déploiement de chacun des titulaires de fréquences dans la bande 3,5 GHz.

Par ailleurs, l'ARCEP a publié dans son rapport au Parlement<sup>101</sup> l'état des lieux des déploiements de la boucle locale radio au 30 juin 2010. Il en ressort une situation toujours très en retrait par rapport aux engagements souscrits. En effet, au 30 juin 2010, le nombre de sites déployés en métropole est d'environ 1 200 sites sur les 6 719 que les titulaires de fréquences s'étaient engagés à déployer.

Enfin, une nouvelle échéance des obligations de couverture des titulaires de fréquences dans la bande 3,5 GHz intervenait le 31 décembre 2010 ; l'ARCEP procède actuellement au contrôle de ces obligations et elle appréciera les éventuelles mesures à prendre en fonction de la situation des titulaires.

<sup>101</sup> Rapport de l'ARCEP publié le 28 septembre 2010 intitulé « La montée vers le très haut débit : améliorer les débits disponibles dans les territoires et favoriser le déploiement du très haut débit dans les zones rurales » [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/rapport-parlement-thd-zones-rurales-sept10.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-parlement-thd-zones-rurales-sept10.pdf)

#### IV.a.2.2 Le déploiement des services à très haut débit

La loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 fixe le cadre juridique de la régulation de la partie terminale des réseaux en fibre optique. Cette loi instaure le principe de mutualisation de cette partie terminale entre opérateurs, afin de minimiser les interventions dans la propriété privée, tout en limitant le risque de monopoles locaux dans les immeubles, afin de s'assurer que chaque propriétaire ou locataire puisse librement choisir son opérateur de communications électroniques. Enfin, elle confie la mise en œuvre du principe de mutualisation à l'ARCEP et lui permet de définir les cas dans lesquels le point de mutualisation (point où les opérateurs tiers peuvent accéder au réseau déployé dans les immeubles par l'opérateur sélectionné par la copropriété) peut se situer dans les limites de la propriété privée.

Depuis l'adoption de la loi, le cadre réglementaire a été clarifié progressivement afin de donner aux opérateurs une visibilité financière et juridique suffisante pour investir. Après consultation de l'Autorité de la concurrence et de la Commission européenne, l'ARCEP a ainsi adopté une décision et une recommandation le 22 décembre 2009. La décision, qui concerne principalement les zones très denses, tout en contenant certains éléments applicables à l'ensemble du territoire, est entrée en vigueur après sa parution au *Journal officiel* le 17 janvier 2010.

Les conditions de déploiement des réseaux peuvent fortement varier en fonction des caractéristiques locales, notamment de la densité et de la structure de l'habitat. En particulier, dans les zones à forte concentration de population, il est économiquement possible à plusieurs opérateurs de déployer, en parallèle, leurs propres réseaux de fibre optique jusqu'au pied des immeubles ou à proximité. En revanche, le déploiement en dehors des zones très denses nécessite un niveau accru de mutualisation, afin, d'une part, d'offrir aux opérateurs tiers un accès au point de mutualisation dans des conditions économiques raisonnables et, d'autre part, d'assurer une couverture totale et homogène à terme du territoire en réseaux en fibre optique. Au terme d'un travail réalisé en concertation avec les acteurs et notamment les collectivités, l'ARCEP a rendu, le 14 décembre 2010, sa décision relative au déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné sur tout le territoire à l'exception des zones très denses. Elle est entrée en vigueur après sa parution au *Journal officiel* le 18 janvier 2011.

Afin de favoriser le déploiement du très haut débit fixe sur l'ensemble du territoire, l'ARCEP a également mené plusieurs actions pour sensibiliser les acteurs concernés et leur fournir une transparence accrue sur les conditions de ce déploiement.

En février 2010, un petit guide pratique pour l'installation de la fibre optique dans les immeubles a été mis à la disposition de tous les utilisateurs des réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné<sup>102</sup>. Ce guide, établi par l'ARCEP, a pour vocation de faciliter les déploiements de ces réseaux en répondant le plus simplement possible aux principales questions relatives à la fibre optique et à son cadre réglementaire.

Parmi les questions traitées figurent notamment des éclairages sur :

- le rôle des copropriétaires et des utilisateurs finals dans le choix de l'opérateur d'immeuble et la signature d'une convention de fibrage ;
- les conditions techniques de l'équipement des immeubles ;
- les conditions d'accès aux offres commerciales proposées par les autres opérateurs.

---

<sup>102</sup> [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/guide-fibre-conso-fev2010.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/guide-fibre-conso-fev2010.pdf)

Ce document a été mis à jour en décembre 2010, afin de tenir compte des évolutions réglementaires et techniques.

Par ailleurs, compte tenu des attentes exprimées par l'ensemble des acteurs publics et privés, concernés par le déploiement de ces réseaux, un groupe de travail, mis en place par l'ARCEP, a élaboré une convention type<sup>103</sup> précisant les clauses de la convention à conclure entre opérateur et propriétaire, à l'occasion de l'équipement d'un immeuble en fibre optique. Le groupe s'est constitué autour des acteurs les plus mobilisés sur le sujet, en particulier les associations de consommateurs et d'usagers, les représentants de propriétaires et de copropriétaires et les opérateurs de communications électroniques.

Ce document de référence offre un cadre sécurisé pour le déploiement de ces réseaux dans les immeubles au bénéfice de tous, et peut être utilisé de manière directe par l'ensemble des acteurs. Néanmoins, il n'a pas de portée normative ; il laisse la place aux négociations entre les parties, au travers de conditions spécifiques et à la prise en compte des particularités locales, dans le respect du cadre réglementaire. Ce document pourra être mis à jour par l'ARCEP, en concertation avec l'ensemble des acteurs, en particulier pour tenir compte des évolutions réglementaires ou techniques.

## **b) La mesure de la qualité de service**

### **b.1) Les réseaux mobiles**

Depuis douze ans, l'ARCEP mène annuellement des enquêtes d'évaluation de la qualité de service des réseaux mobiles de deuxième et troisième générations en France métropolitaine.

Ces enquêtes ont pour objectif, d'une part, d'apprécier, sur une base comparative, la qualité de service des réseaux mobiles offerte aux abonnés par les opérateurs mobiles Orange France, SFR et Bouygues Telecom et, d'autre part, de vérifier que les obligations réglementaires en matière de qualité de service sont bien respectées. Elles visent, au travers de mesures techniques réalisées sur le terrain, à refléter de manière statistique la qualité des services sur les réseaux des opérateurs<sup>104</sup>.

Ces enquêtes viennent en complément des enquêtes terrain de couverture, exposées ci-dessus dans la partie IV.a.1.4 relative à la publication des informations de couverture. En effet, la couverture des opérateurs mobiles, telle qu'elle est définie dans leurs autorisations, correspond à la possibilité de passer, avec au moins 95% de taux de réussite, un appel téléphonique et de le maintenir une minute, à l'extérieur des bâtiments, avec un terminal classique, et en position statique (cf. annexe 4 sur la définition de la couverture des réseaux mobiles et la mesure de la qualité de service de ces réseaux).

La mesure de la qualité de service vise à prendre en compte les différentes configurations dans lesquelles l'utilisateur peut appréhender la disponibilité du service dans la vie courante. Elle tient compte d'une plus grande diversité de situations : à l'extérieur, à l'intérieur d'un bâtiment, à l'intérieur d'un véhicule, en situation statique, en mouvement à plus ou moins grande vitesse, etc., et d'une plus grande diversité de services : au-delà du service de téléphonie vocale, les services de SMS, MMS, navigation WAP, visiophonie, fournis au

<sup>103</sup> <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/fibre/conf-220609/convention-type-thd-220609.pdf>

<sup>104</sup> En particulier, elles n'ont pas pour objet de recueillir, par exemple au travers d'un sondage, la perception que pourraient avoir les abonnés de la qualité de bout en bout de ces services, qui peut dépendre de leur usage du réseau, du terminal et des applications utilisées

consommateur, ainsi que les débits atteignables sur les réseaux mobiles sont également mesurés.

Le périmètre des enquêtes est amené à évoluer afin de tenir compte des évolutions des réseaux. Ainsi en 2009, des nouvelles mesures sur les services de données ont été réalisées dans vingt agglomérations comptant entre 50000 et 400000 habitants pour tenir compte de l'évolution de la couverture et des mesures sur des communications d'une durée de cinq minutes ont été introduites pour la première fois.

Le périmètre de ces enquêtes peut être également ajusté d'une année sur l'autre, afin notamment de refléter l'évolution des usages des consommateurs. Ainsi, au-delà des services de messages courts (SMS), de transmission de photo par MMS, d'accès WAP, de visiophonie et de transfert de fichiers sur PC, l'enquête lancée en 2011 comprend des tests relatifs à la navigation web sur PC. Par ailleurs, des mesures de la qualité des services de transfert de données et de navigation web, tous deux sur *smartphones*, sont réalisées cette année à titre expérimental, avec l'objectif de pleinement prendre en compte ces services lors des prochaines enquêtes.

### ***b.2) Le suivi du service universel***

Les opérateurs sont tenus dans le cadre de leur désignation comme prestataires de service universel par le ministre chargé des communications électroniques de respecter des indicateurs et obligations minimales de qualité de service de la composante pour laquelle ils ont été désignés.

France Télécom a été respectivement désignée prestataire de service universel par arrêtés du 18 novembre 2009 et du 1<sup>er</sup> décembre 2009 pour les composantes de service téléphonique et de publiphonie tandis que PagesJaunes l'a été par arrêtés du 18 novembre 2009 et du 3 décembre 2009 respectivement pour les composantes d'annuaires imprimés et de services de renseignements.

Dans la réglementation nationale, des indicateurs de qualité de service existent depuis 1996 : l'article 13 du cahier des charges de France Télécom du 27 décembre 1996<sup>105</sup> fait référence aux indicateurs de l'annexe II de la directive du 13 décembre 1995<sup>106</sup>. A partir de 2005, les obligations de qualité de service des opérateurs prestataires de service universel sont inscrites dans les arrêtés du ministre désignant le prestataire de service universel pour chacune des composantes. Outre le respect des obligations minimales de qualité de service, l'opérateur de service universel est tenu de publier les définitions, les méthodes et les valeurs des indicateurs pour chacune des composantes de l'offre de service universel pour laquelle il a été désigné<sup>107</sup>.

Les obligations de qualité de service, inscrites dans les cahiers des charges pour la période de dévolution en cours (2009-2012), permettront aux pouvoirs publics d'assurer un meilleur suivi : en effet, d'une part, ces indicateurs recouvrent des mesures percentiles, plus conformes avec la norme ETSI EG 202 057 servant de référence en matière de qualité de service<sup>108</sup> et, d'autre part, les exigences en matière de publication ont été renforcées.

---

<sup>105</sup> Décret n° 96-1225 en date du 27 décembre 1996 portant approbation du cahier des charges de France Télécom.

<sup>106</sup> Cette annexe est relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale, notamment pour le délai de fourniture en matière de raccordement initial au réseau et pour les caractéristiques de la qualité de service des communications.

<sup>107</sup> La publication par France Télécom intervient sur son site internet à l'adresse suivante : [http://www.orange.com/fr\\_FR/reseaux/documentation/#](http://www.orange.com/fr_FR/reseaux/documentation/#)

<sup>108</sup> La directive 2009/136/CE modifiant la directive 2002/22/CE renvoie à cette norme.

Si les valeurs cibles à respecter de la période de dévolution précédente ont été maintenues pour la période de dévolution en cours, à compter du 30 juin 2010, les définitions des indicateurs sont identiques à celles imposées aux autres opérateurs de téléphonie fixe ayant plus de 100000 abonnés par type d'accès au service téléphonique, ce qui permettra aux consommateurs, une meilleure comparaison entre les offres.

Trois indicateurs supplémentaires<sup>109</sup> sans précision de cible ont été ajoutés : il s'agit du délai de réponse aux réclamations des usagers, du taux de réclamations par usager et du délai de réponse aux réclamations sur facture. Par ailleurs, des clauses de compensation dans le contrat de l'abonné (conditions générales de vente) en cas de défaillance sur la qualité de service sont prévues<sup>110</sup>.

En matière de publication (annuelle et trimestrielle) des indicateurs, une date butoir a été spécifiée : respectivement au 31 mars de l'année n+1 et à la fin du mois suivant le trimestre échu concerné par la publication. Ainsi, les pouvoirs publics seront en mesure de réagir dans les meilleurs délais à une éventuelle dégradation des indicateurs, en demandant des précisions sur les causes de non respect des obligations minimales ou de dégradation des résultats obtenus ainsi que sur les mesures décidées afin d'y remédier.

### ***b.3) Le suivi de la qualité de service fixe***

En matière de qualité de service fixe, l'ARCEP a pris, le 4 décembre 2008, une décision qui a imposé à tous les opérateurs fournissant un service fixe à des abonnés résidentiels de procéder à la mesure d'indicateurs de qualité de service définis par l'ETSI, l'organisme européen de normalisation des télécommunications. Ainsi, les opérateurs fixes ayant plus de 100 000 abonnés résidentiels ont l'obligation de publier le résultat des mesures de qualité de service. Du point de vue des consommateurs, la mesure de ces indicateurs permet de mener un suivi de l'évolution de la qualité du service fourni par les opérateurs sur leur réseau.

La liste des indicateurs mesurés se partage en deux catégories :

- six indicateurs principaux sont liés à l'accès au réseau des opérateurs : délai de fourniture du raccordement initial, taux de pannes signalées par ligne d'accès, délai de réparation d'une défaillance, temps de réponse par les services clients, plaintes concernant l'exactitude de la facturation et taux de résolution des réclamations par le service client en un appel ;
- trois indicateurs sont spécifiques à la qualité du service téléphonique : taux de défaillance des appels, durée d'établissement de la communication et qualité de la parole.

Depuis le 30 juin 2010, les opérateurs ayant plus de 100 000 abonnés résidentiels par type d'accès au service téléphonique (réseau téléphonique commuté, ADSL, câble, etc.) ont l'obligation de mettre à disposition du public, chaque trimestre, les résultats de ces mesures sur leur site internet.

La décision n° 2008-1362 en date du 4 décembre 2008 de l'ARCEP qui encadre ce mécanisme de publication de mesures d'indicateurs de qualité de service dispose que ces mesures sont accompagnées d'un descriptif synthétique des indicateurs, d'un document décrivant le système de mesures mis en œuvre par l'opérateur et d'un compte rendu de certification établi par une entité indépendante concernant l'objectivité, la sincérité des mesures et leur conformité aux modalités prévues par la décision de l'ARCEP.

---

<sup>109</sup> A la suite de la loi n° 2008-3 en date du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs.

<sup>110</sup> Conformément à l'arrêté en date du 16 mars 2006 relatif aux contrats de services de communications électroniques.

Les relevés non certifiés conformes au référentiel des mesures ne sont pas publiés : l'opérateur concerné a l'obligation de s'engager auprès de l'ARCEP sur un calendrier de mise en conformité de ces mesures afin qu'elles puissent être publiées dès la campagne de mesures suivante.

La première publication du 30 juin 2010 a constitué une étape importante dans la mise en œuvre de ces indicateurs de qualité de service. Le cycle trimestriel, ainsi initié, s'est poursuivi avec deux publications supplémentaires les 13 octobre 2010 et 5 janvier 2011.

.A l'issue de ces publications, l'ARCEP a constaté que la mesure de certains indicateurs liés à l'accès pouvait conduire à des résultats difficilement comparables entre les opérateurs, en raison d'organisations, de méthodes de travail et de systèmes d'informations différents. Au-delà de ces premiers constats, elle a rappelé aux opérateurs l'importance qu'elle accordait au respect de la conformité à la lettre (par exemple, la publication des indicateurs certifiés conformes) et à l'esprit de la décision n° 2008-1362 en date du 4 décembre 2008 qui vise à permettre aux utilisateurs finals de disposer d'informations simples, intelligibles, individuelles et comparables.

Pour cela, l'ARCEP et les opérateurs mènent des travaux dans le cadre de ces publications trimestrielles afin de les améliorer et de fournir, en tout état de cause, des informations pertinentes aux consommateurs permettant de suivre, par exemple, l'évolution dans le temps des indicateurs de qualité de service pour un opérateur donné.

#### ***b.4) Les services haut débit***

##### **(i) L'information sur le débit effectif de la ligne du client**

Les clients ne disposent pas d'informations sur le débit effectif de leur ligne et leur éligibilité aux différents services proposés par le FAI avant la souscription de leur abonnement. De même, ils ne bénéficient pas de garantie concernant le débit réel de leur ligne après souscription, bien qu'ils aient la possibilité de recourir à un tiers pour obtenir une mesure de leur débit. Or, il importe que le consommateur puisse être informé sur les débits et sur son accès aux différents services proposés par les FAI.

A l'heure actuelle, on compte cinq acteurs principaux dans le domaine de la mesure des débits : IP Label, Witbe, DegroupTest, Grenouille et l'Atelier aménagement numérique des territoires.

A ce stade, les données sur lesquelles se fondent ces acteurs pour informer les consommateurs ne sont pas nécessairement fournies par les FAI eux-mêmes, au contraire des indicateurs portant sur la qualité de service de la téléphonie fixe.

Or, les opérateurs ont accès à des outils sur le marché de gros du haut débit et du très haut débit leur permettant de disposer d'informations techniques sur la qualité de la ligne (distance au répartiteur, atténuation, etc.) et d'estimer, en théorie, un débit maximum accessible pour chaque ligne. Les FAI indiquent être en mesure de fournir des informations sur l'estimation d'une ligne et l'éligibilité aux services, avant que ne soit souscrit un abonnement, et sur le débit réel effectivement disponible pour leurs abonnés, mais ils ne le font pas à ce stade, car, selon eux, cette information technique ne serait pas complètement fiable, notamment parce que le débit maximum effectif dépend d'un certain nombre de caractéristiques propres à la ligne et à son environnement (longueur de la ligne, dimensionnement du câblage, etc.).

(ii) L'information sur la gestion de trafic

Concernant la gestion de trafic par les FAI, des pratiques de traitement différencié peuvent éventuellement être mises en place par des opérateurs mais ces pratiques ne doivent pas constituer la règle générale au sein du trafic associé à l'accès à l'internet. A titre d'exemple, de telles pratiques sont définies par toutes les formes d'intervention qu'un opérateur met en œuvre sur les flux de données en prenant en compte la nature du trafic, ou encore l'identité ou la qualité de son émetteur ou de son destinataire. Elles peuvent consister à introduire des délais entre l'émission de paquets de données de certains services, à dégrader certaines applications, à ordonnancer la transmission de certains flux applicatifs ou encore à bloquer la transmission de certains flux.

Si le bon acheminement des données au sein de l'internet depuis leur émetteur jusqu'à leur destinataire nécessite un minimum de gestion de trafic, les possibilités techniques croissantes de différenciation et d'individualisation des règles d'acheminement suscitent des inquiétudes quant aux pratiques mises en place et à leurs motivations. Elles sont en particulier susceptibles de constituer des écarts significatifs par rapport aux objectifs généraux de liberté d'usage et de non discrimination des flux que l'ARCEP a retenus en ce qui concerne l'accès à l'internet. Il convient donc d'encadrer les pratiques de gestion de trafic, ainsi que l'ARCEP a pu le proposer dans le document publié le 30 septembre 2010 concernant la neutralité de l'internet et des réseaux.

De manière générale, il apparaît que les abonnés ne sont pas informés de la mise en œuvre éventuelle de ces pratiques par leur FAI, alors même qu'ils peuvent constater des limitations d'usage dans leur consommation. En particulier, les modalités techniques de gestion du trafic, ainsi que les raisons de leur mise en œuvre ne sont pas détaillées. Or, l'information sur les modalités de gestion de trafic mises en œuvre par un FAI peut constituer un critère déterminant dans le choix de son FAI par un consommateur. En particulier, une politique de gestion de trafic spécifique à certains protocoles, par exemple la limitation des protocoles FTP ou pair-à-pair, pourrait conduire certains clients à privilégier certains FAI par rapport à d'autres. L'absence d'information sur les politiques de gestion de trafic peut donc conduire, dans certains cas, à des distorsions dans le fonctionnement du marché de détail au profit d'opérateurs n'offrant pas le même niveau de qualité de service.

**c) Propositions**

**c.1) Sur une méthodologie de mesure de la qualité de service**

Le consommateur doit pouvoir disposer d'outils lui permettant d'évaluer la qualité des services et leur disponibilité avant et après la souscription un abonnement. Il conviendrait donc d'inciter les opérateurs à publier des indicateurs de qualité de service comparables, comme c'est déjà le cas pour la téléphonie mobile.

*IV.c.1.1 La téléphonie fixe*

En matière de qualité de service de la téléphonie fixe (indicateurs liés à l'accès au réseau des opérateurs et à la qualité des appels) et à la suite du bilan tiré de la première publication fin juin 2010, l'ARCEP fait le constat avec les opérateurs que les mesures publiées donnent de bonnes indications sur la qualité du service fourni par chaque opérateur. Les exercices de mesures suivants permettront de suivre l'évolution trimestrielle de la qualité du service chez un opérateur donné.

Les indicateurs liés aux appels téléphoniques sont mesurés par un prestataire externe. Ces mesures sont donc comparables entre opérateurs. S'agissant des mesures des indicateurs liés à l'accès, les données sont issues des systèmes d'information des opérateurs qui rendent plus complexes les comparaisons. Un processus d'audit des mesures permet d'assurer qu'elles sont effectuées en conformité avec la décision n° 2008-1362 de l'ARCEP relative à la qualité de service fixe<sup>111</sup> et le référentiel bâti par les opérateurs.

L'ARCEP souhaite également développer, en concertation avec les opérateurs, l'accompagnement des consommateurs lors des prochaines publications des indicateurs actuellement définis et mesurés tous les trimestres, en produisant des présentations d'évolution par opérateur, dans l'esprit, par exemple, de la publication effectuée par le ministère espagnol des télécommunications.

L'ARCEP a invité les opérateurs à aller au-delà de ces mesures et à proposer de nouveaux indicateurs qui permettent d'améliorer l'information délivrée aux consommateurs. Une évolution d'indicateur, proposée par les opérateurs, va ainsi entrer en vigueur à partir de la publication de fin mars 2011. La mesure de l'indicateur « délai de livraison du raccordement initial » sera enrichie. En plus du délai dans lequel 95% des raccordements sont effectués, les opérateurs publieront le délai de livraison pour 50% des raccordements.

L'ARCEP invite les opérateurs à continuer les travaux dans ce sens. Les associations de consommateurs pourront être consultées sur d'éventuels nouveaux indicateurs en amont afin de donner aux opérateurs toutes les informations sur les indicateurs pertinents pour les consommateurs aux différentes étapes de leur parcours client. Ces nouveaux indicateurs devraient également être validés par l'organisme en charge de la certification des mesures.

L'ARCEP insiste sur le caractère transparent que cette démarche progressive d'ajout d'indicateurs devra revêtir, mais aussi sur la nécessité de proposer au consommateur une information simple et compréhensible en évitant la mise en place d'un jeu d'indicateurs qui serait excessivement nourri.

#### *IV.c.1.2 La téléphonie mobile*

Les enquêtes de qualité de service sur les réseaux mobiles sont basées sur la mesure d'indicateurs communs pour l'ensemble des opérateurs testés, ce qui permet de comparer la qualité et les performances des réseaux des opérateurs. Ainsi qu'indiqué en partie IV.b.1, l'ARCEP est amenée à adapter le périmètre de ces enquêtes, afin de tenir compte de l'évolution des usages d'accès à l'internet. C'est la raison pour laquelle l'enquête relative à la mesure des services mobiles comprend cette année des mesures de la qualité du service d'accès à l'internet sur PC et, à titre expérimental, des mesures de débits et des tests de navigation web, tous deux à partir de *smartphones*.

#### *IV.c.1.3 Les services de données à haut débit et très haut débit*

Dans le cadre de ses travaux récents sur la neutralité de l'internet et des réseaux, l'ARCEP a formulé plusieurs propositions qui ont trait au suivi de la qualité de service de l'internet, aussi bien sur les réseaux fixes que mobiles.

---

<sup>111</sup> La décision n° 2008-1362 de l'ARCEP en date du 4 décembre 2008 a été publiée au *Journal officiel* le 19 février 2009.

Plusieurs démarches, non exclusives les unes des autres, peuvent en effet être envisagées afin de veiller à ce que l'accès à l'internet présente une qualité de service suffisante :

- une approche normative, sur la base des spécifications existantes de qualité de service pour les applications audio, vidéo et de données sur les réseaux fixes et mobiles<sup>112</sup> ; elles sont importantes, mais ces initiatives s'avèrent longues et complexes, et donc probablement insuffisantes à court terme ;
- des démarches sectorielles de co-régulation entre ARN et acteurs du secteur pour identifier et diffuser des références communes, notamment en termes de définition des paramètres de qualité de service de l'accès à l'internet, et des bonnes pratiques (l'OFCOM au Royaume-Uni soutient un programme de cette nature<sup>113</sup>) ;
- des méthodes de mesure et de suivi statistiques, se fondant sur la sélection et le contrôle d'indicateurs, et éventuellement, dans un second temps, sur une détermination (à partir de l'analyse de ces indicateurs) des niveaux d'exigence pertinents ; ceci peut être complété par la possibilité donnée aux utilisateurs de mesurer, rapporter et comparer leur propre expérience qualitative (via par exemple la mise à disposition de logiciels dédiés) ; l'EETT en Grèce s'est engagée dans cette voie depuis l'été 2009<sup>114</sup> ;
- l'imposition aux opérateurs d'une qualité de service minimale, comme les nouvelles dispositions de l'article 22 de la directive « service universel » le permettront après transposition ; la Commission européenne disposant d'un droit de regard sur ces exigences ; à ce stade, il paraît difficile de définir les critères d'une qualité minimale et, *a fortiori*, de les contrôler ; cette démarche ne peut s'inscrire que dans une perspective de long terme et devrait s'appuyer sur des travaux préliminaires fournis pour limiter les risques de signaux négatifs sur les marchés concernés<sup>115</sup>.

Sans préjudice des travaux déjà en cours en matière de qualité de service fixe et mobile, la priorité de l'ARCEP porte à ce stade sur le lancement des travaux de qualification des paramètres principaux de la qualité de service de l'accès à l'internet et sur l'élaboration des indicateurs adaptés.

En premier lieu, l'ARCEP invite les opérateurs et les associations les représentant à mener avec elle des travaux visant à déterminer les paramètres principaux de performance de l'« accès à l'internet » (disponibilité des services, bande passante, temps de latence, pertes de paquets, gigue, etc.).

Ces travaux pourront utilement faire l'objet d'échanges avec les associations de consommateurs et se nourrir d'une collaboration étroite avec les autres acteurs pertinents, notamment les prestataires de services de la société de l'information<sup>116</sup>, car les concepteurs des services et applications sont particulièrement bien placés pour analyser l'expérience qualitative de l'utilisateur.

En second lieu, la fourniture d'une qualité suffisante pourra être favorisée par la mise en place, par décision de l'ARCEP, d'une publication par les opérateurs d'indicateurs adaptés et harmonisés de qualité de service de détail de l'internet vus de l'utilisateur final, fournissant

<sup>112</sup> Standards UIT-T G.1010 et ETSSI TS 122 105

<sup>113</sup> Le « Code of Practice on broadband speeds » est entré en vigueur en décembre 2008, signé par tous les principaux FAI britanniques.

<sup>114</sup> Cf. EETT Decision 480/017/2008 (Official Gazette 1153/B/24-6-2008) « Designation of quality indicators for the electronic communication services provided to the public and definition of the content and the form of the information to be published and the time and means of its publication by the electronic communication service providers » et le « Measurement Lab » (M-Lab) : <http://measurementlab.net/>

<sup>115</sup> Partie II Neutralité des réseaux d'accès à l'internet d.3 page 38.

<sup>116</sup> Conformément à la définition adoptée dans ses travaux sur la neutralité des réseaux, un prestataire de services de la société de l'information correspond à « toute personne physique ou morale qui fournit un service de la société de l'information c'est à dire tout service effectué à distance par voie électronique et à la demande individuelle du destinataire du service, quel que soit le modèle économique associé ».

au consommateur une vue statistique de la qualité de service globalement offerte par chacun des opérateurs.

En particulier, l'ARCEP a d'ores et déjà lancé, au premier trimestre 2010, une étude visant à identifier les indicateurs pertinents du point de vue de l'utilisateur final ; cette démarche pourrait se poursuivre selon un processus similaire à celui qui a conduit l'ARCEP à adopter la décision n° 2008-1362 en date du 4 décembre 2008, relative à la publication des mesures d'indicateurs de qualité de service fixe par les opérateurs. Enfin, si des évolutions en matière de mesure de la qualité de service fixe s'avéraient nécessaires, elles devraient être mises en œuvre de manière homogène et cohérente entre les différents exercices que peut mener l'ARCEP dans ce domaine, au bénéfice de l'information du consommateur. Des changements structurants ne sauraient *a priori* cependant pas intervenir avant que l'ARCEP ait pu établir les besoins et le cadre propre à la qualité de service de l'accès à l'internet.

#### *IV.c.1.4 Les pratiques de gestion de trafic*

Concernant la gestion de trafic, des critères d'analyse ont été proposés par l'ARCEP lors de la publication du document sur la neutralité de l'internet et des réseaux, le 30 septembre 2010.

L'ARCEP va effectuer un suivi des pratiques de gestion de trafic mises en place par les opérateurs, aussi bien sur les réseaux fixes que mobiles, afin de vérifier qu'elles respectent les critères qu'elle a énoncés et d'évaluer les écarts qu'elles entraînent par rapport aux principes posés dans les propositions sur « la liberté et la qualité dans l'accès à l'internet » et sur « la non discrimination des flux dans l'accès à l'internet ».

Si nécessaire, l'ARCEP sera alors en mesure de mettre en œuvre efficacement les procédures associées aux compétences qui lui seront attribuées en application des nouvelles directives. Dans le même temps, l'ARCEP demandera aux acteurs du secteur de lui faire des propositions visant à qualifier différentes modalités de gestion de trafic et, le cas échéant, à identifier des bonnes pratiques en la matière. Selon les résultats de ces différentes actions, l'ARCEP pourra être amenée à compléter les propositions qui lui auront été soumises, en lien avec les autres autorités compétentes.

#### **c.2) Sur la publication des résultats des mesures pour le consommateur**

Compte-tenu du nombre croissant d'indicateurs sur des services qui évoluent rapidement et de la variété des démarches qui permettent leur publication, l'ARCEP entame une réflexion visant à améliorer la lisibilité et la cohérence des informations produites au bénéfice des consommateurs en ayant par exemple des dates de publication identiques. L'accès à l'ensemble des informations relatives à la qualité de service pourrait, par exemple, être facilité et harmonisé à partir d'une rubrique unique sur le site internet de l'ARCEP et sur le site internet dédié aux consommateurs : [www.telecom-infoconso.fr](http://www.telecom-infoconso.fr)

Cet exercice de mise en perspective des différentes démarches de suivi de la qualité de service (types d'indicateurs, méthodologies de mesures, cadre de mise en œuvre) devrait permettre à l'ARCEP, aux opérateurs, aux consommateurs et à leurs associations de formuler des propositions d'amélioration, mais aussi de dégager des synergies chez les opérateurs dans une approche plus harmonisée des différents processus de production et de publication de la qualité de service.

### c.3) Synthèse des propositions

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs ALLDC, AFUTT, CLCV, Familles de France, Familles Rurales, AFOC, et UFC-Que choisir se sont montrées globalement favorables aux propositions relatives à la qualité et à la disponibilité des services de communications électroniques. Concernant la proposition n° 13, elles ont indiqué être prêtes à participer aux travaux que l'ARCEP lancera et rappellent que les indicateurs de qualité de service doivent être simples, significatifs, fiables, comparables, compréhensibles et représentatifs.

Concernant la proposition n° 13, les opérateurs Afone, Dauphin Télécom, Transatel et la majorité des membres d'Alternative Mobile (hors Afone) y sont globalement favorables. L'opérateur France Télécom est défavorable à la proposition n° 13 au motif qu'elle estime que l'ARCEP devrait en premier lieu réduire le nombre d'indicateurs actuellement publiés sur le fixe et faire ensuite évoluer les objectifs des mesures d'indicateurs du service universel afin de les actualiser par rapport aux évolutions du marché. L'opérateur Iliad souligne l'adhérence entre la qualité de service fournie au consommateur de détail et celle dont un opérateur peut bénéficier sur le marché de gros, notamment de l'accès à la boucle locale.

Concernant la proposition n° 14, et de même que les associations Familles de France, Familles Rurales et UFC-Que choisir, les opérateurs Afone, NRJ Mobile, Omea Telecom, et Transatel y sont favorables et souhaitent participer aux travaux. NRJ Mobile souligne par ailleurs qu'en tant que MVNO, « elle est tributaire de ses opérateurs hôtes et qu'elle ne dispose pas elle-même d'indicateurs sur la qualité de service réellement fournie à ses clients, que ce soit sur l'accès à Internet ou la voix ». Par ailleurs, NRJ Mobile indique également qu'« afin que les MVNO ne soient pas marginalisés sur la qualité de service de l'accès à Internet, il importe [...] qu'ils bénéficient d'un accès aux réseaux 4G qui seront déployés prochainement. » Enfin, les opérateurs France Télécom, Iliad et Colt sont quant à eux plutôt favorables à la proposition mais ces deux derniers rappellent l'existence et l'intérêt des outils de mesure du débit déjà disponibles sur l'internet.

Enfin, s'agissant de la proposition n° 15, les opérateurs France Télécom et NRJ Mobile y sont plutôt favorables, contrairement aux opérateurs Omea Telecom et SFR, qui soulignent cependant l'importance d'une transparence sur les pratiques de gestion de trafic. Enfin, Iliad indique que la caractérisation des pratiques de gestion de trafic ne peut être faite que par l'ARCEP.

L'ARCEP prend note des remarques des acteurs et indique qu'elles pourront être prises en compte dans les travaux qu'elle mène sur la qualité de service. En outre, sans préjudice des travaux déjà en cours en matière de qualité de service fixe et mobile, l'ARCEP souligne que la priorité porte à ce stade sur le lancement des travaux de qualification des paramètres principaux de la qualité de service de l'accès à l'internet et sur l'élaboration des indicateurs adaptés.

**Proposition n° 13 \*\***

L'ARCEP harmonisera progressivement le calendrier et le contenu de la publication des différentes enquêtes et des indicateurs de qualité des services fixe et mobile.

Elle poursuivra parallèlement avec tous les acteurs concernés les travaux sur les indicateurs de qualité de service fixe afin d'en améliorer la comparabilité.

Enfin, elle continuera à veiller à ce que les prestataires de service universel assurent des mesures fiables de qualité de service et respectent les objectifs fixés par le ministre chargé des communications électroniques.

**Proposition n° 14 \*\***

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 7 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative au « suivi de la qualité de service de l'internet ».*

Afin de veiller à ce que l'accès à l'internet présente une qualité de service suffisante et transparente, l'ARCEP va lancer des travaux visant à :

- qualifier les paramètres principaux de la qualité de service de l'accès à l'internet et élaborer des indicateurs adaptés ;
- faire publier périodiquement par les fournisseurs d'accès à l'internet de tels indicateurs de qualité de service de détail spécifiques aux services de transmission de données, notamment pour l'accès à l'internet, tant sur les réseaux fixes que mobiles.

Ces travaux seront menés en y associant la DGCCRF, les opérateurs et les associations qui les représentent, les prestataires de services de la société de l'information et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs.

**Proposition n° 15 \*\***

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 6 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative au « suivi des pratiques de gestion de trafic ».*

L'Autorité demande aux fournisseurs d'accès à l'internet et associations qui les représentent, aux prestataires de services de la société de l'information et associations qui les représentent, ainsi qu'aux associations de consommateurs d'engager des travaux communs visant à identifier et qualifier les différents types de pratiques de gestion de trafic, y compris les limitations du type « usage raisonnable » associées aux offres dites « illimitées », et de lui faire part de leurs propositions à cet égard.

Dans le même temps, l'Autorité va suivre l'évolution des pratiques de gestion de trafic mises en place par les opérateurs, afin d'apprécier en particulier le respect des critères de pertinence, d'efficacité, de proportionnalité, de non discrimination des acteurs et de transparence.

Dans un second temps, si cela s'avérait nécessaire, l'Autorité pourra compléter, en lien avec la DGCCRF, les propositions qui lui auront été faites.

## Chapitre V

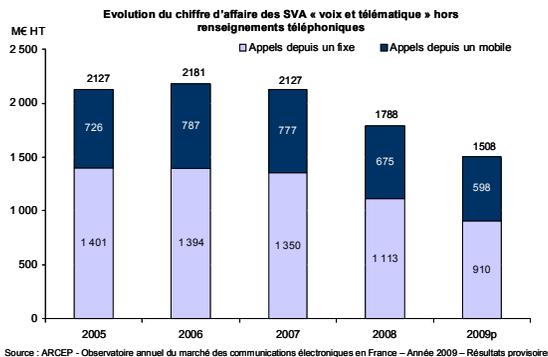
# Le cas particulier des services à valeur ajoutée (SVA)

## V. Le cas particulier des services à valeur ajoutée (SVA)

### a) La tarification de détail et les règles déontologiques des SVA

Les SVA vocaux et télématiques<sup>117</sup> regroupent les services accessibles via les numéros à dix chiffres commençant par 08, les numéros courts à quatre chiffres commençant par 3 ou 1 (désignés également sous l'appellation de numéros 3BPQ et 10YT), ou encore les numéros de type 118 XYZ dédiés aux services de renseignements téléphoniques. Ils proposent tous types de services : informations préenregistrées (par exemple, les prévisions météorologiques, astrologie, petites annonces) ou personnalisées (renseignements téléphoniques, achats de billets, services administratifs, etc).

Le chiffre d'affaire des SVA (hors renseignements téléphoniques) représente 1,5 milliard d'euros en 2009 et diminue pour la deuxième année consécutive. Cette baisse, évaluée à 29% par rapport 2007, concerne aussi bien les appels au départ de téléphones fixes (-32%) que de téléphones mobiles (-22%).



Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette tendance<sup>118</sup> :

- une réduction du nombre d'appels en provenance de téléphones mobiles (-12% en deux ans) pouvant s'expliquer notamment par un prix moyen quatre fois supérieur à celui des appels passés depuis les réseaux fixes dont le volume reste quasiment stable (-1% en deux ans) ;
- une réduction de la durée moyenne des appels SVA en provenance de téléphones fixes (-11% en deux ans) ;
- une réduction du prix moyen des appels SVA émis depuis les réseaux fixes (-23% en deux ans) et les réseaux mobiles (-15% en deux ans) à la suite de la mise en œuvre, en 2008 et 2009, de plusieurs mesures en faveur du consommateur décrites plus précisément dans la suite de ce document : loi Chatel, LME, inclusion des appels vers les numéros « libre appel » dans les forfaits mobiles.

<sup>117</sup> Bien qu'existe également des SVA de type « données » utilisant notamment l'envoi et/ou la réception de messages SMS / MMS surtaxés pour délivrer un service, le terme « SVA » sera utilisé, dans la suite de ce document et hors mention contraire, pour désigner les SVA « voix et télématiques ».

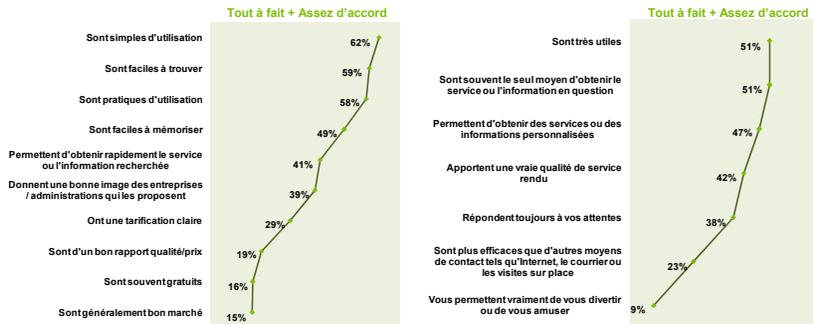
<sup>118</sup> Pour plus de précisions sur ces évolutions, voir l'annexe 7.

Comme l'expliquait le conseil général des technologies de l'information (CGTI) dans son rapport d'octobre 2008<sup>119</sup> sur la tarification de détail et la déontologie des SVA remis à l'ARCEP à sa demande, « le mécanisme des numéros d'accès à des services à valeur ajoutée [...] 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 rapport fait, entre autres, le constat d'une tarification opaque et souligne également la disparition des instances de déontologie qui ne permettent plus de lutter efficacement contre les fraudes et autres usages considérés comme abusifs des numéros SVA.

Ces éléments sont confirmés par une étude réalisée fin 2009 pour l'ARCEP sur les usages des SVA montrant que les consommateurs en apprécient l'immédiateté, la réactivité, l'accessibilité et le caractère interpersonnel des relations mais regrettent leur coût élevé, le manque de lisibilité de leur tarification et émettent des doutes sur la qualité des services rendus. Ainsi, alors que les scores de satisfaction atteignent 50% à 60% d'opinions positives en ce qui concerne leur simplicité, utilité et praticité, ceux-ci s'établissent entre 20% et 40% pour la qualité du service rendu, la lisibilité tarifaire et le rapport qualité / prix.

### Synthèse des scores de satisfaction des différentes caractéristiques des SVA



Question posée : Etes vous d'accord pour dire que ... ? / Base : 1013 répondants

Source : Etude Harris Interactive réalisée fin 2009 pour l'ARCEP

L'action menée par l'ARCEP depuis plusieurs années s'inscrit dans la continuité de ces constats.

#### a.1) La lisibilité tarifaire des SVA

##### V.a.1.1 Les structures tarifaires

Afin de permettre aux consommateurs d'appréhender facilement la tarification des SVA, le plan national de numérotation défini par la décision n° 2005-1085<sup>120</sup> modifiée de l'ARCEP a

<sup>119</sup> « Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie » rapport présenté par Dominique VARENNE, CGTI (devenu CGIET), octobre 2008.

<sup>120</sup> Décision n° 2005-1085 de l'ARCEP en date du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

classé les numéros longs à dix chiffres commençant par 08AB en onze catégories associées à des tarifs de détail plafonnés<sup>121</sup> applicables, en principe, de façon unique au départ de toutes les boucles locales. On y trouve notamment les catégories de numéros dites « libre appel » (respectivement « azul ») commençant par « 080 » (respectivement « 081 ») définis à l'époque par l'opérateur historique en monopole (France Télécom) afin que le prestataire de services<sup>122</sup> appelé puisse être joint gratuitement (respectivement au prix d'une communication locale de l'époque) par les abonnés au réseau de téléphonie fixe.

Ce modèle historique de tarification des SVA est rendu caduc, si non en théorie du moins en pratique, par l'arrivée de nouveaux modèles économiques pour la téléphonie :

- les offres de téléphonie fixe dites « VoIP » couplées aux offres d'accès à l'internet haut débit affranchissent le consommateur du principe de tarification à la durée et à la distance ;
- les offres de téléphonie mobile dont la structure de coût était incompatible avec les plafonds tarifaires des SVA<sup>123</sup> ont ajouté une tarification complémentaire appelée « *airtime*<sup>124</sup> » définie par chaque opérateur de boucle locale mobile pour rémunérer le coût de la communication ; celle-ci est facturée au consommateur en sus du tarif de détail appliqué depuis une boucle locale fixe.

Parallèlement, le développement de SVA utilisant des numéros courts de la forme 3BPQ, 10XY et 118 XYZ s'est traduit par un assouplissement de l'encadrement tarifaire, compliquant d'autant le panorama des SVA.

### Synthèse des tarifications de détail appliquées à chaque type de numéro spécial

Type de numéro long	Prix facturé depuis un fixe	Prix facturé depuis un mobile
08 088	Gratuit	Gratuit
0800, 0805	Gratuit	Décompte du forfait
0810, 0811	0,078€ / appel + 0,028€ / min en HP	Décompte du forfait + 0,078€ / appel + 0,028€ en HP <sup>125</sup>
0820, 0821	0,12€ / min	Communication hors forfait + 0,12€ / min

<sup>121</sup> A l'exception des numéros commençant par 0899, pour lesquels le plan de numérotation prévoit la mention « autres tarifs ».

<sup>122</sup> Un prestataire de services de la société de l'information correspond à toute personne physique ou morale qui fournit un service de la société de l'information c'est à dire tout service effectué à distance par voie électronique et à la demande individuelle du destinataire du service, quel que soit le modèle économique associé. Cette définition inclut les éditeurs de contenus tels que définis dans la décision de l'ARCEP n° 2007-0213 portant sur les obligations imposées aux opérateurs qui contrôlent l'accès à l'utilisateur final pour l'acheminement des communications à destination des services à valeur ajoutée.

<sup>123</sup> Bien que partiellement applicable au cas des SVA, la terminaison d'appel (TA) constitue un indicateur qui permet de comparer le coût d'une boucle locale. Ainsi, à titre d'exemple, la TA mobile était en 2005 de 12,5 centimes d'euro par minute pour Orange / SFR et de 14,79 centimes d'euro par minute pour Bouygues Telecom alors que la TA fixe était de 0,57 centime d'euro par minute pour France Télécom et comprise en 1 et 2 centimes d'euro pour les opérateurs alternatifs. Cet écart permet d'expliquer en quoi le modèle économique des SVA conçu initialement pour le fixe n'est pas répliquable tel quel pour le mobile.

<sup>124</sup> Historiquement, les grilles tarifaires des réseaux fixes étaient initialement inadaptées aux opérateurs de téléphonie mobile du fait de l'importante différence tarifaire entre le prix des communications au départ de ces derniers réseaux et les tarifs des communications vers les SVA : à titre d'exemple, en 1999, la seule terminaison d'appel vers les opérateurs mobiles était supérieure à 35 centimes d'euro par minute HT, soit un prix supérieur au tarif de détail le plus répandu de 34 centimes d'euro par minute 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 sur les réseaux fixes, 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.

<sup>125</sup> Les numéros 081 sont facturés 0,078 euro par appel + 0,028 euro en heures pleines et 0,014 euro en heures creuses.

0825, 0826	0,15€ / min	Communication hors forfait + 0,15€ / min
0884, 0890	0,15€ / min	Communication hors forfait + 0,15€ / min
0891	0,22€ / min	Communication hors forfait + 0,22€ / min
0892	0,34€ / min	Communication hors forfait + 0,34€ / min
0897	0,56€ / appel	Communication hors forfait + 0,56€ / appel
0899	1,35€ / appel + 0,34€ / min	Communication hors forfait + 1,35€ / appel + 0,34€ / min

Type de numéro court	Prix facturé depuis un fixe	Prix facturé depuis un mobile
118 XYZ	Prix libre	Décompte du forfait + Libre
30PQ, 31PQ	Gratuit	Décompte du forfait
32PQ, 36PQ, 39PQ	Prix libre	Décompte selon tarif + Libre
10XY	Prix libre	Décompte selon tarif + Libre

Le tableau précédent permet d'illustrer le principe de facturation adopté par les opérateurs mobiles comparativement à celui des opérateurs fixes. Ainsi, pour un SVA donné dont l'accès est facturé à un prix « S » par les opérateurs fixes, les opérateurs mobiles le facturent à un prix « *airtime* » + « S », où la valeur de l'« *airtime* » dépend spécifiquement de l'offre mobile souscrite par le client et peut être soit décomptée du forfait, soit facturée comme une communication hors forfait.

Ceci explique la confusion et l'insatisfaction des consommateurs vis-à-vis de l'« *airtime* » qui peut être soit décompté des forfaits, soit facturé en hors forfait à un prix se situant généralement entre 0,30 et 0,40 euro par minute, soit au même prix qu'un appel interpersonnel (pour certaines offres de type pré-payé et forfait bloqué)

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les consommateurs évitent autant que possible d'utiliser leur mobile pour appeler les SVA ; moins de 15% des appels vers les SVA ont pour origine un téléphone mobile.

De manière générale, la tarification des SVA est devenue complexe à appréhender et peu lisible pour les consommateurs dans la mesure où la fixation du prix global facturé dépend de plusieurs facteurs :

- le type de numéro appelé ;
- le type de boucle locale ayant servi à émettre l'appel : fixe RTC, fixe VoIP ou mobile ;
- le type d'offre souscrite par le client : pré-payé, forfait bloqué, forfait non bloqué ;
- le décompte de l'« *airtime* » au sein ou en dehors du forfait en fonction du numéro ;
- le mode de calcul de la durée d'appel facturée : à la seconde dès la première seconde, à la seconde après la première minute indivisible, par unité de temps.

Pour pallier cette complexité, l'ARCEP rappelle qu'elle invitait le secteur dans son communiqué de presse du 7 mai 2009<sup>126</sup> à travailler sur la définition d'« *un schéma tarifaire clair et compréhensible pour tous les numéros SVA* » en tant qu'axe de modernisation à moyen terme du système des SVA.

Par ailleurs, les consommateurs estiment particulièrement préjudiciable, si ce n'est anxiogène, l'absence de lisibilité tarifaire des SVA liée, selon eux, à la cohabitation sur une partie commune du plan de numérotation des SVA dits « gratuits » (0800, 0805, 08088) et

<sup>126</sup> Communiqué de presse de l'ARCEP du 7 mai 2009 sur les services à valeur ajoutée intitulé « *Appels téléphoniques à tarification particulière : restaurer des repères de confiance pour les consommateurs, résorber les points noirs à court terme – refonder le système à moyen terme* »

des SVA surtaxés (0810, 0811, 0820, ...). Ceux-ci suggèrent notamment une migration des services « gratuits » vers des numéros commençant par 09 qui, à défaut d'être gratuits, ne sont pas surtaxés.

#### V.a.1.2 La distinction entre numéros surtaxés et non surtaxés

Parallèlement, depuis 2008, des actions législatives ont encadré l'usage des numéros surtaxés avec notamment l'interdiction de les utiliser pour les appels des consommateurs ayant pour objet de suivre la bonne exécution de leur contrat ou d'effectuer une réclamation<sup>127</sup> ainsi que pour les services après-vente des fournisseurs de communications électroniques<sup>128</sup>.

Les principes suivis par l'ARCEP sur la notion de surtaxation des appels ont été exposés dans sa décision n° 2008-0512<sup>129</sup> ainsi que par la consultation publique de l'été 2009 sur les numéros commençant par 080 et 081. De cette manière, l'ARCEP a répondu à l'obligation faite par les dispositions de l'article 16 de la loi Chatel d'identifier les ressources surtaxées (et donc celles non surtaxées) : « *L'autorité identifie au sein du plan national de numérotation téléphonique, la liste des numéros ou blocs de numéros pouvant être surtaxés. Les numéros qui ne figurent pas sur cette liste ne sont pas surtaxés* ».

Pour définir la notion de surtaxation, l'ARCEP a retenu une grille d'analyse reposant sur trois axes :

- pression concurrentielle sur le prix exerçable par le consommateur ;
- fixation du prix (sur le marché de détail) ;
- reversement (sur le marché de gros).

Cette analyse a permis d'explicitier des critères de non surtaxation tels que l'absence de reversement sur le marché de gros supérieur à une terminaison d'appel fixe et l'inclusion des appels au sein des offres d'abondance fixes et mobiles au même titre que les appels vers les autres ressources en numérotation fixe métropolitaine ne faisant pas l'objet de reversement entre opérateurs comparables à ceux observés sur la chaîne de valeur SVA. En effet, l'économie des forfaits et des offres d'abondance reposant sur le niveau tarifaire bas de la terminaison d'appel fixe, il n'y a pas de fondement à ce qu'un appel vers un numéro qualifié de « non surtaxé », n'entraînant pas de reversement supérieur à cette terminaison d'appel fixe, soit exclu de ces offres.

La décision n° 2008-0512 du 6 mai 2008 et la consultation de l'été 2009 précitées ont précisé que seuls les numéros de la forme 3BPQ (à l'exception des 30PQ et 31PQ), 10XY, 118 XYZ et les blocs de numéros de la forme 08ABPQ (à l'exception des 080BPQ) peuvent être surtaxés.

En ce qui concerne l'emploi de numéros courts pour répondre aux attentes de certaines entreprises par rapport aux usages évoqués par les lois Chatel et LME, l'ARCEP avait, dans son communiqué de presse du 21 décembre 2009, invité « *les opérateurs à créer rapidement un tarif non gratuit et conforme à sa décision n° 2008-0512 du 6 mai 2008, c'est-à-dire inclus dans les forfaits fixes et mobiles et n'entraînant pas un reversement supérieur à une terminaison d'appel fixe* ».

<sup>127</sup> La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite LME).

<sup>128</sup> La loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite loi Chatel).

<sup>129</sup> Décision n° 2008-0512 de l'ARCEP en date du 6 mai 2008 modifiant la décision n° 2005-1085 de l'ARCEP du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

L'ARCEP reconnaît l'engagement pris par les opérateurs membres de la FFT de décompter la quote-part du prix de communication correspondant au transport sur leur réseau (aussi appelée « *airtime* ») des appels vers les 080 et 081 des forfaits mobiles (hors plages d'abondance) qui représente un manque à gagner annuel de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros. Toutefois, les appels vers les numéros 081 continuant à générer une facturation supplémentaire non couverte par les forfaits mobiles et les abonnements VoIP, l'ARCEP considère toujours ces derniers numéros comme surtaxés.

A ce jour, bien que la lisibilité des structures tarifaires ait progressé grâce aux précisions apportées sur la définition des numéros surtaxés, plusieurs questions restent ouvertes :

- l'extension des engagements de la FFT<sup>130</sup>, sur le décompte de l'« *airtime* » des appels vers les 080 et 081 des forfaits mobiles, aux opérateurs mobiles non membres de la FFT ainsi qu'à ceux situés dans les départements d'outre-mer ;
- la création par les opérateurs d'un tarif « non gratuit non surtaxé » décompté des forfaits fixes et mobiles permettant de répondre à la demande des entreprises souhaitant utiliser un numéro court respectant les obligations légales applicables aux services clients.

## **a.2) La transparence tarifaire**

### *V.a.2.1 Le coût perçu des SVA par les consommateurs*

La complexité tarifaire évoquée précédemment est préjudiciable au secteur dans la mesure où elle augmente le coût perçu des SVA. Les consommateurs s'en détournent au profit d'autres canaux jugés moins onéreux. Une étude réalisée fin 2009 par Harris Interactive pour le compte de l'ARCEP<sup>131</sup> permet ainsi d'appréhender l'écart entre le coût perçu par les consommateurs et le coût réel des appels SVA. Alors que pour les consommateurs, il se situe en moyenne à 2,60 euros par appel, le coût facturé moyen se situe aux alentours de 0,26 euro par appel depuis un poste fixe et de 1,20 euro par appel depuis un mobile<sup>132</sup>.

L'amélioration de la transparence tarifaire permettrait donc aux consommateurs de prendre conscience du véritable coût des SVA.

### *V.a.2.2 L'information tarifaire en début d'appel*

Les travaux du CGTI en fin d'année 2008<sup>133</sup> ont servi de base à la rédaction d'un arrêté du code de la consommation relatif à l'information sur les prix des appels téléphoniques aux numéros surtaxés signé le 10 juin 2009. Cet arrêté a créé l'obligation d'information tarifaire gratuite en début de communication pour les appels vers les SVA surtaxés. En l'état actuel des dispositions réglementaires, cette obligation s'applique pour tous les SVA vocaux accessibles par les consommateurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les appels dont le prix est supérieur à 0,15 euro par minute ou par appel depuis un fixe et à tous les numéros surtaxés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'ARCEP souligne que la première phase de mise en œuvre a été bien appliquée par les acteurs à l'exception notable des services de renseignements téléphoniques (opérateurs de 118). L'ARCEP rappelle que la deuxième phase de cette

<sup>130</sup> Parmi les opérateurs mobiles français (MNO et MVNO), France Télécom, SFR, Bouygues Telecom et Numéricable (MVNO) sont membres de la FFT. Omea Telecom (MVNO), NRJ Mobile (MVNO) et Free Mobile le sont indirectement via l'AFOM.

<sup>131</sup> Etude non publiée.

<sup>132</sup> Estimations du coût réel effectué sur la base des données publiées par l'ARCEP dans l'observatoire trimestriel des marchés des communications électronique en France portant sur le premier trimestre 2010.

<sup>133</sup> Cf. *supra*.

obligation consiste en son extension, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, à l'ensemble des SVA surtaxés.

Dans le cas où l'opérateur de boucle locale (principalement mobile) ajoute une composante d'« *airtime* » au prix du service, seule la composante « service » est actuellement précisée lors de l'information tarifaire de début de communication en raison de contraintes techniques. Afin de compléter ce dispositif, les opérateurs de la FFT ont mis en place à partir de juillet 2010 un service vocal interactif (SVI) accessible gratuitement via le 3008<sup>134</sup> qui annonce la tarification complète (« *airtime* » + « service ») d'un appel vers un SVA en prenant en compte l'offre souscrite par l'abonné auprès de son opérateur de boucle locale.

La mise en place du 3008 effectuée par les opérateurs de boucle locale constitue une évolution positive du fonctionnement des SVA. Toutefois, la fluidité du parcours client d'information tarifaire n'est pas encore optimale puisqu'il est nécessaire de contacter un numéro différent de celui souhaité pour en connaître la tarification exacte et complète. Les opérateurs pourraient ainsi poursuivre leurs travaux afin d'en améliorer la fluidité et de permettre aux consommateurs de disposer à terme de l'intégralité de l'information tarifaire, telle que délivrée actuellement par le 3008, en début de communication lorsqu'ils appellent un SVA surtaxé.

Enfin, l'ARCEP ne perçoit pas la justification de la demande des fournisseurs de services de renseignements téléphoniques (118) à être exonérés de l'obligation d'information tarifaire au motif que les consommateurs ne représenteraient que la moitié de leur clientèle et l'estime préjudiciable pour les consommateurs dans la mesure où<sup>135</sup>.

- les tarifs pratiqués sont généralement élevés comparativement aux autres SVA ;
- une forte diversité existe entre les tarifs des différents services : à ce jour les vingt services des renseignements actifs utilisent dix paliers tarifaires distincts ;
- les tarifs des services les plus connus évoluent pratiquement tous les ans ;
- les évolutions de prix se traduisent par de fortes hausses : près de 30% entre 2007 et 2009 ;
- même si les dispositions de l'arrêté du 10 juin 2009 s'appliquent au bénéfice des consommateurs et non des professionnels, la présence d'une part non négligeable d'appels en provenance des professionnels ne saurait constituer un motif pour les services de renseignements téléphoniques de tenter de se soustraire à leurs obligations vis-à-vis des consommateurs appelant leurs numéros, au même titre que les services à valeur ajoutée accessibles par d'autres numéros surtaxés.

### V.a.2.3 L'abandon de la dénomination « prix d'un appel local »

Du fait de la tarification historique des numéros 081, de nombreux prestataires de services continuent à utiliser la mention « prix d'un appel local ». L'ARCEP a notamment précisé dans son communiqué de presse du 22 décembre 2009 que la dénomination « prix d'un appel local » était trompeuse et devait être abandonnée par les opérateurs et les prestataires de services. La notion d'appel local n'a plus de sens pour les abonnements VoIP et mobiles qui représentaient plus de 75% des abonnements de téléphonie en France au premier trimestre 2010<sup>136</sup>. Pour rappel, le prix d'un appel vers un 081 est de 7,8 centimes d'euro par appel

<sup>134</sup> Décision n° 2010-0629 de l'ARCEP en date du 3 juin 2010 fixant la liste des numéros à fonctionnalités banalisées.

<sup>135</sup> Des informations sur les tarifs vers les services de renseignements téléphoniques sont disponibles sur le site [www.appel118.fr](http://www.appel118.fr).

<sup>136</sup> Source : ARCEP - observatoire trimestriel des marchés des communications électroniques en France portant sur le premier trimestre 2010.

auxquels s'ajoutent 2,8 centimes d'euro par minute en heures pleines ou 1,4 centime d'euro par minute en heures creuses depuis un poste fixe.

#### V.a.2.4 La signalétique en matière de SVA

Le code couleur (numéro « vert » et dégradés de bleu « azur », « indigo ») introduit à l'origine par France Télécom et visant à traduire la croissance des tarifs lors d'un appel vers un SVA ne s'est pas suffisamment développé du fait de sa limitation à l'opérateur historique, propriétaire des marques associées.

Comme le soulignait le rapport du CGTI d'octobre 2008, « *A ce jour, il n'existe donc aucun repère visuel simple permettant au consommateur de se faire une idée sur le niveau de tarification du service proposé. 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* ». Ce constat, confirmé également par les résultats de l'étude Harris Interactive, conforte l'ARCEP dans la nécessité d'un dispositif simple, intelligible, transparent et commun à l'ensemble du marché des SVA vocaux en matière de signalétique à l'instar de celle, obligatoire, mise en place par l'association « SMS+ ».

### a.3) La légitimité des usages et la lutte contre la fraude

#### V.a.3.1 L'absence de cadre déontologique

Le contrôle déontologique des services offerts par les accès téléphoniques et télématiques (minitel) était pendant longtemps assuré par le conseil supérieur de la télématique (CST) et le comité de la télématique anonyme (CTA).

- le CST adoptait des recommandations de nature déontologique applicables à ces services et à leurs conditions d'accès<sup>137</sup> ;
- le CTA était chargé de faire respecter les recommandations du CST et de traiter les différends<sup>138</sup> ;
- tombés en désuétude à partir de 2006, les dispositions relatives aux CST et CTA contenues dans le CPCE ont été abrogées depuis le 9 juin 2009 ; ainsi, aucune procédure particulière n'encadre réglementairement à ce jour explicitement le contrôle déontologique des services télématiques et des SVA.

L'ARCEP note que la disparition de ces instances limite la capacité du secteur à prendre des mesures d'ordre déontologique que ce soit pour préciser la légitimité des usages ou sanctionner les dérives. Dans ces conditions, des évolutions du cadre législatif ou réglementaire apparaissent comme le moyen le plus adapté pour renforcer l'encadrement déontologique en garantissant aux opérateurs la sécurité juridique dont ils ont besoin en ce qui concerne les sanctions prises à l'encontre des fraudeurs, en particulier ceux exploitant de nouvelles failles.

L'ARCEP rappelle la position exprimée dans son communiqué de presse du 7 mai 2009 sur la nécessité de restaurer un encadrement déontologique « *dédié aux appels vers les numéros surtaxés, chargé des problématiques de contrôle de la loyauté des services, de leur usage légitime et du règlement rapide des litiges* ». L'implication des représentants de l'Etat constitue un moyen de crédibiliser cette démarche.

<sup>137</sup> La fonction du CST était définie dans l'article D. 406-1-2 du CPCE

<sup>138</sup> La fonction du CTA était définie dans l'article D. 406-2-2 du CPCE

L'ARCEP reconnaît le travail effectué en auto-régulation par la FFT et l'association pour le commerce et les services en ligne (ACSEL)<sup>139</sup> au deuxième semestre 2010, afin de mettre à jour le document de recommandations déontologiques qui n'avait pas évolué depuis 2005 avec la disparition du CST. Cette mise à jour portant principalement sur la prise en compte de l'évolution du cadre législatif, l'ARCEP regrette néanmoins l'absence d'évolution sur les recommandations relatives à la tarification appliquée par rapport à la nature du service délivré.

Le Gouvernement, pour sa part, après avoir voulu réactiver les fonctionnalités du CST et du CTA en les élargissant au travers d'une commission nationale de déontologie qui devait être instituée par décret, préféra finalement opter pour la voie de la co-régulation, au travers du projet de création d'un Conseil national du numérique (CNN), dans le cadre de l'adoption, en octobre 2008, du plan de développement de l'économie numérique, le plan « France Numérique 2012 ». L'ARCEP estime particulièrement positive la relance par le Gouvernement fin 2010 des travaux sur le CNN.

### V.a.3.2 Les pratiques des services clients des opérateurs et des entreprises

Le Parlement est intervenu à deux reprises au cours des dernières années pour encadrer certaines pratiques liées aux relations qu'entretiennent les opérateurs de communications électroniques et les entreprises avec leurs clients :

- l'article 16 de la loi Chatel impose notamment aux fournisseurs de communications électroniques l'utilisation d'un numéro non géographique, fixe et non surtaxé à partir du 1<sup>er</sup> juin 2008 pour leur « service après-vente, service d'assistance technique ou tout autre service chargé du traitement des réclamations » ; cette loi impose également la gratuité du temps d'attente lorsque le consommateur appelle depuis la ligne téléphonique mise à disposition par le fournisseur de communications électroniques,
- l'article 87 de la LME, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 a étendu à l'ensemble des services après-vente accessibles par voie téléphonique l'interdiction relative à l'utilisation des numéros de services à valeur ajoutée surtaxés.

Dans cette continuité, l'ARCEP considère positivement les mesures annoncées le 23 septembre 2010 par le secrétaire d'Etat chargé de la consommation<sup>140</sup>, « *afin que l'ensemble du secteur se conforme à l'esprit de la loi* », notamment en matière de surfacturation des services d'assistance téléphonique des opérateurs. Bien qu'il soit important, pour restaurer la confiance du consommateur dans l'action législative, que les pratiques de surtaxation indirecte, où l'opérateur facture la prestation d'assistance téléphonique de manière dissociée de la communication téléphonique, disparaissent, l'ARCEP rappelle que l'existence de tels contournements à « *l'esprit de la loi* » ne constitue pas un motif valable pour les autres opérateurs leur permettant de s'exonérer de leurs obligations en la matière.

En effet, sans préjudice des constats de la DGCCRF, autorité compétente pour faire le bilan de l'application de ces deux lois, et des actions qu'elle a déjà entreprises, l'ARCEP regrette que certains opérateurs de communications électroniques majeurs ne respectent que partiellement les dispositions de la loi Chatel en ce qui concerne l'accessibilité à leur service client par le biais d'un « *numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé* » notamment depuis « *depuis le territoire métropolitain* ».

<sup>139</sup> L'ACSEL est un groupement d'entreprises et d'organismes du monde des communications électroniques et du commerce en ligne. Ses membres sont par exemple des sites internet, des opérateurs de communications électroniques, des banques, des hypermarchés, des cabinets d'avocat ou des fonds d'investissements.

<sup>140</sup> Cf. annexe 3.

Par conséquent, les numéros courts à quatre chiffres de la forme 10YT ou 3BPQ mis à disposition par certains opérateurs pour accéder à leur service client devraient appliquer un tarif non surtaxé lorsqu'ils sont destinés à leurs clients, ce qui n'est pas toujours le cas.

En ce qui concerne l'application de la LME, l'ARCEP constate des améliorations avec notamment le développement d'offres commerciales chez les opérateurs permettant aux entreprises d'utiliser des numéros fixes non géographiques (commençant par 09) pour joindre leur service client. Toutefois, bien que de nombreuses entreprises aient déjà migré vers des numéros conformes à la LME, l'ARCEP regrette d'une part, la résistance de certaines sociétés à très forte notoriété qui continuent à utiliser des numéros surtaxés et, d'autre part, les pratiques d'exclusion<sup>141</sup> de certains opérateurs de boucle locale qui empêchent les entreprises utilisant des numéros fixes géographiques (01 à 05) et fixes non géographiques (09) de se conformer à leurs obligations légales.

### V.a.3.3 L'utilisation de numéros surtaxés par les services publics

L'usage de numéros SVA par les administrations a été placé au cœur de l'actualité au cours de l'été 2010 à la suite du recours engagé devant le Conseil d'Etat par le sénateur Jean-Louis MASSON pour carence du pouvoir réglementaire. Celui-ci reproche au Gouvernement de ne pas avoir publié la liste des services sociaux susceptibles d'être joints par un numéro gratuit depuis les réseaux fixes et mobiles tel que prévu par l'article 55 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN).

L'ARCEP a, pour sa part, adopté deux décisions pour répondre aux exigences de cet article :

- la décision n° 2004-0846<sup>142</sup> du 7 octobre 2004 dédie la tranche de numéros SVA commençant par 08 088 pour les services sociaux gratuits depuis les réseaux fixes et mobiles ;
- la décision n° 2007-0213<sup>143</sup> du 16 avril 2007 précise les conditions d'interconnexion et les principes de tarification sur le marché de gros applicables aux numéros SVA dont font partie les 08 088.

Parallèlement, et à la suite de plaintes d'usagers et d'associations de consommateurs, les services de l'Etat ont entrepris, depuis 2007, des travaux visant à réduire le coût pour l'usager des appels vers les services publics administratifs. Le ministre chargé du budget appelait alors à ce « *qu'il soit mis fin dans les plus brefs délais à la pratique des numéros surtaxés de certaines administrations* ». Dans un communiqué de presse du 26 mai 2009 publié par les ministres chargés du budget et de la consommation, il est d'ailleurs rappelé que « *les services publics se sont engagés à ce que les appels vers leurs principaux centres de contact soient facturés au maximum au coût d'un appel local* ».<sup>144</sup>

Plusieurs services publics administratifs tels que l'Assurance Maladie, les centres des impôts, le service d'information Allo Service Public sont ainsi passés de numéros en 082 vers des numéros en 081. Pôle Emploi est désormais joignable *via* le numéro 3949 dont le coût est fonction de la nature du service demandé (appel facturé soit gratuitement soit au prix maximum de 0,11 euro par appel depuis une ligne fixe). En revanche, les caisses

<sup>141</sup> Cf. II.a.2.3 sur la transparence des offres de téléphonie

<sup>142</sup> Décision n° 2004-846 de l'ARCEP en date du 7 octobre 2004 dédiant les numéros de la forme 08 08 8Q MC DU pour être utilisés comme numéros gratuits permettant l'accès aux services sociaux à partir de tous les réseaux sur le territoire national.

<sup>143</sup> Décision n° 2007-0213 de l'ARCEP en date du 16 avril 2007 portant sur les obligations imposées aux opérateurs qui contrôlent l'accès à l'utilisateur final pour l'acheminement des communications à destination des services à valeur ajoutée.

<sup>144</sup> Communiqué de presse du 26 mai 2009 - Eric WOERTH et Luc CHATEL se félicitent des réponses apportées par les opérateurs de téléphonie mobile pour inclure dans les forfaits les appels aux numéros verts et azur.

d'allocations familiales sont toujours accessibles via un numéro de la forme 082 facturé 0,12 euro par minute aux usagers.

Bien que soulignant les efforts consentis par les administrations pour réduire le coût d'accès téléphonique pour l'utilisateur, l'ARCEP rappelle qu'en vertu de sa décision n° 2008-0512<sup>145</sup>, les numéros SVA en 081 et 082 exploités par les services publics administratifs sont considérés comme surtaxés.

Sur la base de son analyse juridique, l'ARCEP considère que, dans la très grande majorité des cas, la surtaxation de l'appel n'est pas justifiée pour les services publics administratifs et que le tarif doit fondamentalement rester connecté au coût de l'appel vers un numéro interpersonnel géographique ou non géographique. Toutefois, rien n'empêche des exceptions où le prix de l'appel serait plus élevé à condition qu'il soit justifié par des coûts spécifiques et des objectifs liés à la prise en charge de l'accueil téléphonique ou à la valeur économique créée par le service rendu que l'on pourrait valoriser. Dans ce cas, le coût de la main d'œuvre mobilisée ne devrait pas être pris en compte puisque ce coût existe également lorsque l'information est délivrée gratuitement au guichet.

En cas de surtaxation des appels vers les administrations, l'ARCEP rappelle qu'il s'agit d'un paiement des services rendus par téléphone par les administrations devant être prévu par voie réglementaire, reposant sur un décret établissant le principe de la redevance et un arrêté en fixant le montant. En leur absence, l'utilisation par les services publics administratifs de SVA surtaxés est, à la lecture de la législation en vigueur, susceptible d'être contestée auprès des instances juridiques administratives.

Par ailleurs, l'ARCEP a été alertée, par plusieurs consommateurs ainsi que par le Médiateur de la République, d'une pratique consistant à exploiter un numéro surtaxé de type 0820 ou 0825 afin de joindre les patients hospitalisés dans certains établissements de santé. Cette pratique se développe non seulement dans les hôpitaux privés à but lucratif (jusqu'à 30% des établissements de certains groupes) mais également parmi ceux en charge du service public hospitalier qu'ils soient publics ou privés à but non lucratif.

Cette situation peut constituer un frein important susceptible de limiter, voire de dissuader, un proche de prendre contact avec un patient hospitalisé pour les raisons suivantes :

- mauvaise image auprès des consommateurs ;
- inéligibilité aux offres d'abondance et mobiles contrairement aux numéros interpersonnels géographiques (01 à 05) ou non géographiques (09) ;
- surcoût important des appels passés depuis un mobile<sup>146</sup> ;
- inaccessibilité depuis les départements ultramarins et l'international.

L'ARCEP s'interroge sur la légitimité de la surtaxation des appels vers les services publics hospitaliers et considère tout à fait légitimes les inquiétudes des consommateurs face à une éventuelle généralisation de cette pratique.

---

<sup>145</sup> Décision n° 2008-0512 de l'ARCEP en date du 6 mai 2008 modifiant la décision n° 2005-1085 du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

<sup>146</sup> Multiplication du prix annoncé d'un facteur trois à cinq après prise en compte de la facturation de l'« airtime » en dehors des forfaits pour les numéros en 0820/0825 généralement utilisés pour cet usage

#### V.a.3.4 La mobilisation du secteur et des pouvoirs publics pour lutter contre la fraude aux SVA

Deux principaux types de fraudes utilisant en particulier des numéros 0899 sont observés depuis plusieurs années :

- le « spam SMS » : pratique consistant à émettre des SMS invitant à appeler un numéro surtaxé, généralement en 0899, par le biais d'un message incitatif<sup>147</sup>;
- les appels à rebonds, ou « ping call » : pratique consistant à faire sonner brièvement un mobile, une ou deux sonneries maximum, en utilisant comme identifiant d'appelant un numéro surtaxé, généralement en 0899 ; cette fraude exploite le réflexe qu'ont pris certains abonnés de rappeler leurs appels manqués sans faire attention au numéro de l'appelant.

Pour rappel, un appel vers un 0899 coûte 1,35 euro par appel et 0,34 euro par minute depuis un poste fixe auquel s'ajoute, depuis un mobile, le prix d'une communication, généralement hors forfait, dont le tarif varie selon l'offre souscrite par l'abonné.

Afin de lutter contre ces pratiques déloyales, la FFT a mis en place via le 33 700, un dispositif de signalement qui permet aux consommateurs d'alerter gratuitement les opérateurs des pratiques qu'ils jugent suspectes. Lancé en octobre 2008 pour traiter spécifiquement les envois de « spam SMS », le dispositif a été étendu, à partir du 21 juin 2010, au « ping call » en réponse à une demande du secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

Ce système consiste à recueillir les signalements des clients via le numéro 33 700 (l'envoi du SMS est gratuit), informer les opérateurs fixes et mobiles concernés par les numéros signalés et leur permettre de prendre des sanctions à l'encontre des expéditeurs de messages en fonction de la récurrence et de la gravité des signalements. Les sanctions peuvent aller jusqu'à la fermeture du numéro et les cas les plus graves sont transmis à la police (OCLCTIC : office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication).

Au 31 mai 2010, 787 000 SMS avaient été signalés au 33 700 depuis sa mise en place en octobre 2008. 555 000 d'entre eux comportaient effectivement des mécanismes de rebonds vers des numéros surtaxés. Ces signalements ont permis aux opérateurs de communications électroniques d'adresser aux prestataires de services indélicats plusieurs dizaines de mises en demeure chaque mois. Le dispositif français de signalement et de traitement autour du numéro dédié 33 700 a été plébiscité au niveau européen et repris par un opérateur mobile américain. Il semble également que le volume de signalements a baissé depuis la mise en place du dispositif pour atteindre une moyenne mensuelle de l'ordre 30 000 sur le 1<sup>er</sup> semestre 2010.

Bien qu'il faille rester prudent au niveau de l'interprétation de ces chiffres, ces éléments encourageants démontrent la capacité du secteur à travailler efficacement en autorégulation. L'ARCEP encourage le secteur à poursuivre cette voie dans la mesure où les fraudeurs sont inventifs et qu'apparaissent de nouveaux types de menaces susceptibles de se généraliser rapidement :

- la réception de courrier électronique frauduleux « spam » incitant à appeler un numéro surtaxé, généralement en 0899 ; comme cela été observé sur les SMS, les messages reçus ont un caractère familier, incitatif et peuvent parfois être particulièrement bien adaptés à un contexte professionnel spécifique ;

<sup>147</sup> Les messages reçus ont un caractère familier et incitatif du type : « salut c'est moi, tu m'as pas appelé. J'attends ton rappel au 0899 ».

- la diffusion d'applications mobiles malicieuses de type « Cheval de Troie » qui exploitent les failles de sécurité des systèmes d'exploitation mobiles pour émettre à l'insu de l'utilisateur des SMS vers des numéros surtaxés.

Les mesures de lutte contre la fraude mises en œuvre doivent donc être suffisamment flexibles pour identifier et sanctionner rapidement les nouvelles menaces. Elles doivent également présenter une sécurité juridique suffisante pour garantir l'applicabilité des sanctions aux fraudeurs.

## ***b) Propositions***

Afin de renforcer la confiance des consommateurs dans les SVA, l'ARCEP émet un certain nombre de recommandations afin de progresser en matière de lisibilité tarifaire, de transparence tarifaire et d'encadrement des pratiques du secteur en ce qui concerne la légitimité des usages et la lutte contre la fraude.

### ***b.1) Sur la tarification des SVA***

Convaincue des bénéfices d'une signalétique claire et homogène pour aider les consommateurs à identifier facilement la tarification des SVA sur les supports de promotion et à travers les campagnes publicitaires, l'ARCEP invite la FFT et l'ACSEL à poursuivre les réflexions entamées depuis début 2009 à la suite de la publication du rapport du CGTI d'octobre 2008<sup>148</sup> sur les SVA.

Ayant entendu les opérateurs sur la nécessité de refondre les paliers tarifaires avant de mettre en place une nouvelle signalétique, l'ARCEP rappelle que les reproches des consommateurs concernant la transparence et la lisibilité des tarifs les conduisent à en surestimer très fortement le coût et à s'en détourner autant que possible. Il est, par conséquent, important que cette signalétique soit mise en place au plus tôt et définie de manière à rester applicable même en cas d'évolution à moyen terme de la tarification de détail.

A l'instar de l'étiquette énergie CO2 définie par voie réglementaire en 2005<sup>149</sup>, la signalétique SVA pourrait s'appuyer sur des fourchettes de prix.

---

<sup>148</sup> Rapport du CGTI intitulé « Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie » présenté par Dominique VARENNE en octobre 2008.

<sup>149</sup> Arrêté du 10 novembre 2005 modifiant l'arrêté du 10 avril 2003 relatif à l'information sur la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières neuves

**Exemple de signalétique SVA établie à partir des plafonds tarifaires définis dans la décision n° 2005-1085 modifiée <sup>150</sup>**

Signalétique	Tarification par minute	Tarification par appel <sup>(*)</sup>
	Gratuit tous réseaux	
	Non surtaxé (**)	
	0,01 à 0,06 €/min	0,01 à 0,18 €/appel
	0,07 à 0,15 €/min	0,19 à 0,45 €/appel
	0,16 à 0,30 €/min	0,46 à 0,90 €/appel
	0,31 à 0,45 €/min	0,91 à 1,35 €/appel
	Autre	

(\*) La correspondance entre tarification par minute et par appel a été établie en prenant une durée moyenne de 3 minutes

(\*\*) Inclus dans les forfaits fixes et mobiles et n'entraînant pas un reversement supérieur à une terminaison d'appel fixe

Si aucune signalétique satisfaisante n'était mise en œuvre, le Gouvernement ou le Parlement pourrait se saisir de la question et prendre des mesures d'ordre législatives ou réglementaires afin de renforcer la transparence tarifaire pour le consommateur.

Par ailleurs, compte tenu de la complexité tarifaire actuelle, l'ARCEP souligne l'intérêt de la démarche initiée par le secteur pour faire évoluer à moyen terme la tarification des SVA.

L'ARCEP note que certains acteurs ont initié un chantier sur la modernisation de la structure tarifaire des SVA ainsi qu'elle l'avait appelé de ses vœux dans son communiqué de presse du 7 mai 2009. La mise en œuvre de modulations tarifaires en cours d'appel afin que le prix s'adapte automatiquement à la nature et à l'effectivité du service rendu constituant une piste à explorer, l'ARCEP précise qu'elle devrait s'accompagner d'une information tarifaire la plus transparente possible pour le consommateur en début et en cours de communication.

Ces travaux pourront conduire à des évolutions du plan de numérotation que l'ARCEP va étudier en 2011.

Le besoin de moderniser la structure tarifaire de détail des SVA est un constat relativement bien partagé par les acteurs du secteur, certains ont même précisé dans leur contribution à la consultation publique, les pistes d'évolution qu'ils estimeraient pertinentes :

- facturation des SVA numéro par numéro (*i.e.* indépendante des 4 premiers chiffres), à l'instar de ce qui existe pour les numéros courts 3BPQ (où B = {2, 6, 9}), proposée par France Télécom ;
- modulation tarifaire en cours d'appel afin d'adapter la tarification au type de service délivré, soutenue par l'ACSEL, Atos Worldline, France Télécom et Prosodie ; SFR attire toutefois l'attention sur la nécessité de compenser les investissements nécessaires à cette fonctionnalité ;
- tarification de type « C+S », où « C » représenterait le prix de la communication téléphonique fournie par l'opérateur et « S » le prix de la prestation de service délivrée par l'appelé par voie téléphonique, proposée par des opérateurs (Afone, Atos Worldline, France Télécom, Prosodie), une fédération professionnelle (ACSEL) ainsi que plusieurs associations de consommateurs (AFUTT, CNAFC) ; toutefois, plusieurs interprétations différentes ont été émises sur la manière de facturer au détail le prix de la communication téléphonique « C » ; d'une part, Atos Worldline estime que le « C » devrait être assimilé au prix d'une communication « normale » et de fait inclus dans les forfaits fixes et mobiles, d'autre part France Télécom défend la possibilité pour chaque opérateur de boucle locale d'en déterminer le prix sous réserve qu'il soit « raisonnable ».

<sup>150</sup> Décision n° 2005-1085 de l'ARCEP en date du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

Par ailleurs, dans leur contribution à la consultation publique, les opérateurs Afone, France Télécom et Prosodie soulignent la difficulté pour un opérateur de veiller de manière unilatérale à ce que le prix facturé au consommateur soit proportionné à la qualité et à la nature du service délivré. L'ARCEP rappelle à cet effet que cet objectif doit être poursuivi en concertation avec les prestataires de services et le reporte dans la proposition n° 22 visant à inviter les acteurs du secteur à créer une nouvelle instance déontologique.

#### **Proposition n° 16 \*\***

S'agissant de la tarification des SVA, l'ARCEP invite les opérateurs de communications électroniques et les prestataires de services à :

- poursuivre les travaux engagés en 2009 visant à élaborer, rendre publique et mettre en œuvre, de manière commune à tous les opérateurs, une signalétique tarifaire transparente, pour les appels depuis les réseaux fixes et mobiles ; cette signalétique pourrait par exemple distinguer les numéros SVA selon plusieurs fourchettes de prix, dont une correspondant aux numéros gratuits ;
- engager une réflexion, en y associant des représentants des utilisateurs finals, tant particuliers qu'entreprises, sur la modernisation à moyen terme de la structure tarifaire des SVA ; ces travaux ont vocation à s'inscrire dans les évolutions du plan national de numérotation que l'ARCEP va étudier en 2011.

#### ***b.2) Sur les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les engagements pris en faveur du consommateur***

L'ARCEP souhaite rappeler que restaurer la confiance des consommateurs nécessite l'application des mesures législatives et réglementaires actuellement en vigueur. Ainsi, et malgré les actions que la DGCCRF a déjà entreprises, la persistance constatée de pratiques contraires aux lois Chatel et LME en matière de SVA ne peut que renforcer les critiques émises à l'encontre des SVA et risque de conduire les consommateurs à s'en détourner au profit d'autres systèmes plus crédibles à leurs yeux.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs AFOC, AFUTT, ALLDC, CNAFC, Familles Rurales, Familles de France et UFC-Que choisir se sont montrées favorables à la proposition n° 17. Les fédérations professionnelles ACSEL et l'association française de la relation client (AFRC), ainsi que les opérateurs ATOS Worldline, Prosodie et SFR soulignent quant à eux la nécessité de disposer d'un tarif dit « non gratuit non surtaxé » applicable aux numéros en 08. Selon ces derniers, utiliser un numéro en 01-05 ou 09 afin de donner accès aux consommateurs aux services après-vente et réclamations des entreprises ainsi qu'aux services d'assistance technique et après-vente des fournisseurs de services de communications électroniques, génère des coûts importants pour ces entreprises. Dans ces conditions, SFR propose « un palier tarifaire *« non gratuit et non surtaxé » de 0,03 euro TTC par minute en sus du prix d'une communication normale (i.e. décompté du forfait lorsque le client a souscrit par exemple une offre forfaitaire). [...] Il serait conforme à la définition d'un palier non surtaxé de l'ARCEP*<sup>151</sup> ».

#### **Proposition n° 17 \***

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi du 3 janvier 2008 (dite loi Chatel) et de l'article 87 de la loi du 4 août 2008 (dite loi LME), le consommateur doit pouvoir accéder aux services après-vente des professionnels ainsi qu'aux services d'assistance technique et après-vente des fournisseurs de services de communications électroniques, au moyen de numéros d'appel non surtaxés.

<sup>151</sup> L'ARCEP précise que cette lecture de sa définition de non surtaxation est une interprétation erronée.

L'ARCEP invite le Gouvernement à poursuivre et accentuer les efforts engagés pour faire respecter ces dispositions, par les fournisseurs de services de communications électroniques et par les professionnels.

Par ailleurs, il est nécessaire de maintenir la confiance des professionnels dans l'utilisation de numéros fixes géographiques de type 01 à 05 et non géographiques de type 09, identifiés comme numéros non surtaxés par l'ARCEP<sup>152</sup>, afin que les professionnels puissent se conformer à leurs obligations législatives.

Les pratiques de certains opérateurs de boucle locale et de certains opérateurs de collecte en matière d'exclusion de numéros de leurs offres d'abondance, telles qu'identifiées par l'ARCEP, impacte directement le marché de détail au détriment des appelants, mais aussi des appelés, par la facturation hors-forfait des appels vers ces numéros.

Par conséquent, la disparition rapide des pratiques d'exclusion par les opérateurs de boucle locale (fixe ou mobile) et les opérateurs de collecte, telle que l'a demandé l'ARCEP<sup>153</sup>, est une condition nécessaire pour permettre aux professionnels de se conformer à leurs obligations découlant des lois précédemment citées.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs ALLDC, Familles de France, Familles Rurales et UFC-Que choisir, le groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE) et les opérateurs Afone et ATOS Worldline expriment leur accord avec la proposition n° 18. L'ALLDC souligne notamment que « *pour ce qui concerne l'exclusion des offres d'abondance de certains numéros (et qui plus est la variabilité de tels numéros) [...], il s'agit de pratiques pour lesquelles l'on ne saurait se contenter de propositions incitatives, au bon vouloir des opérateurs* ». Les opérateurs Bouygues Telecom, Dauphin Telecom et SFR indiquent que leur pratique est conforme à la proposition.

Les opérateurs Colt et France Télécom ainsi que la fédération professionnelle AFRC se sont en revanche montrés défavorables à la proposition n° 18.

Les fédérations professionnelles ACSEL et AFRC ainsi que l'opérateur Prosodie, quant à eux, indiquent que l'existence de pratiques d'exclusions de numéros des offres d'abondance est liée à la non existence d'un palier tarifaire SVA dit « *non gratuit non surtaxé* ».

#### **Proposition n° 18 \***

Conformément à la décision de l'ARCEP n° 2010-0806 du 22 juillet 2010 clôturant l'enquête administrative portant sur les pratiques d'exclusion d'appels téléphoniques vers certains numéros du plan national de numérotation des offres d'abondance, les communications téléphoniques à destination des numéros fixes géographiques de type 01 à 05 et non géographiques de type 09 ne peuvent être exclues d'une offre d'abondance de téléphonie, fixe ou mobile sur le fondement de critères arbitraires, discriminatoires ou non mesurables par les consommateurs. L'ARCEP veillera au strict respect de cette règle.

#### **b.3) Sur l'usage de numéros surtaxés par les services publics**

A la lumière de son analyse juridique, l'ARCEP considère que dans la très grande majorité des cas, la surtaxation des communications vers les centres d'appels administratifs tels que ceux des caisses des allocations familiales, de l'assurance maladie ou de l'assurance vieillesse n'est pas justifiée.

<sup>152</sup> Cf. II.a.2.3 sur la transparence des offres de téléphonie.

<sup>153</sup> Cf. II.a.2.3 sur les pratiques d'exclusion de numéros des offres d'abondance.

Bien que soutenant l'action passée des administrations visant à diminuer le coût des communications des usagers vers leurs centres d'appels et comprenant qu'une telle transformation ne peut se produire du jour au lendemain, l'ARCEP appelle les administrations à poursuivre leurs travaux afin que dans des délais raisonnables les usagers puissent bénéficier de la disparition des surtaxes lors de leurs échanges téléphoniques avec les services publics administratifs ou, à défaut, que ces surtaxes fassent bien l'objet d'un encadrement réglementaire.

L'ARCEP se propose d'apporter, si cela est nécessaire, son aide aux administrations lors de leurs échanges avec les opérateurs.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs ALLDC, Familles de France et UFC-Que choisir se sont montrées favorables à la proposition n° 19. Les opérateurs ATOS Worldline et Prosodie, ainsi que la fédération professionnelle ACSEL s'y sont montrés plutôt défavorables, soulignant à nouveau l'importance de disposer d'un palier tarifaire SVA « *non gratuit non surtaxé* » applicable pour les numéros en 08, afin que les consommateurs participent aux coûts générés par les centres d'appels administratifs.

L'ACSEL indique notamment qu'elle est « *opposée au « tout gratuit », dont le risque est qu'il soit générateur de trafic parasite, ce qui aurait pour double effet de dégrader la qualité du service et d'en augmenter le coût. De plus, le « tout gratuit » entrainerait la dévalorisation du service aux yeux de l'utilisateur* ».

#### **Proposition n° 19 \***

Conformément aux principes applicables à la tarification des services publics, l'usage de numéros surtaxés par les services d'accueil des services publics administratifs doit relever de l'exception et faire l'objet d'un encadrement réglementaire reposant, d'une part, sur un décret précisant les éléments relatifs à l'objet de la redevance pour services rendus ainsi instituée et aux prestations donnant lieu à rémunération et, d'autre part, sur un arrêté ministériel fixant le tarif de la redevance.

S'agissant des services sociaux susceptibles, conformément à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, d'être joints par un numéro gratuit depuis les réseaux fixes et mobiles, l'ARCEP, qui, pour ce qui la concerne, a adopté les décisions n° 2004-846 et n° 2007-213 applicables aux services sociaux susceptibles d'être joints par un numéro gratuit depuis les réseaux fixes et mobiles, invite le Gouvernement à publier la liste de ces services comme le prévoit l'article 55 de la loi mentionnée ci-dessus.

#### **b.4) Sur la lisibilité tarifaire**

Reconnaissant l'engagement pris par les membres de la FFT sur le décompte de l'« *airtime* » des appels vers les 080 et 081 des forfaits mobiles et l'impact financier pour le secteur, l'ARCEP souhaite que ce principe soit étendu à l'ensemble des opérateurs mobiles présents en métropole et dans les départements d'outre-mer, en particulier ceux n'adhérant pas à la FFT, *a priori*, non tenus par ses engagements.

Il apparaît indispensable de rassurer les consommateurs quant à la mise en place de ce principe tarifaire quel que soit leur opérateur mobile et de veiller en particulier à ce que le principe de continuité territoriale prévale pour faire bénéficier les consommateurs ultramarins des avantages négociés en métropole.

Ainsi, l'ARCEP encourage l'ensemble des opérateurs mobiles métropolitains et ultramarins à modifier leurs offres en conséquence.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs Familles de France, Familles Rurales et UFC-Que choisir, la fédération professionnelle ACSEL, ainsi que les opérateurs Axialys, Dauphin Telecom et Transatel se sont montrés favorables à la proposition n° 20. Les opérateurs France Télécom et SFR indiquent que leur pratique est conforme à la proposition.

Afone indique partager la proposition n°20 « *sur le fait qu'il serait effectivement souhaitable d'imposer à tous les opérateurs mobiles d'intégrer dans leurs forfaits l'airtime pour les appels à destination des numéros longs commençant par 080 et 081 et des numéros courts aux tarifs correspondants. Afone appelle toutefois l'attention de l'ARCEP sur la situation des MVNO, qui seraient également concernés par cette obligation. En effet, dans le cadre des appels émis par les clients d'un MVNO à destination d'un SVA, le MVNO ne maîtrise pas les modalités d'acheminement de la communication et n'a aucun contrôle quant à sa structure de coûts.* »

Colt est opposé à la proposition n° 20 au motif qu' « *il n'est pas proportionné à un objectif de transparence d'imposer à un opérateur la composition de ses offres d'abondance* ».

#### **Proposition n° 20 \*\*\***

Il est proposé que tous les opérateurs de services mobiles, métropolitains ou ultramarins, intègrent dans leurs forfaits la quote-part du prix de communication correspondant au transport sur leur réseau (aussi appelée « *airtime* ») des appels à destination des numéros longs commençant par 080 et 081 ainsi que des numéros courts appliquant les tarifs correspondants.

### **b.5) Sur la lutte contre les appels frauduleux**

Afin de lutter contre les appels à rebonds<sup>154</sup> qui utilisent comme identifiant d'appelant des numéros surtaxés commençant généralement 0899, l'ARCEP mettra en œuvre une recommandation du groupe de travail européen NaN<sup>155</sup> et interdira l'utilisation de numéros SVA surtaxés comme identifiant d'appelant. Ainsi, les différents opérateurs de la chaîne de valeur SVA (opérateurs de boucle locale, opérateurs de transit et opérateurs de collecte), sont invités à présenter les scénarios techniques permettant le filtrage (blocage ou masquage) de ces appels.

Ces travaux répondent à une demande du secteur, comme le souligne le retour de plusieurs opérateurs dans le cadre de la consultation publique.

Une modification de la décision n° 2005-1085<sup>156</sup> apparaît comme le véhicule réglementaire le plus adapté pour mettre en œuvre cette mesure de lutte contre la fraude.

En complément des dispositions légales et de l'existence de moyens techniques leur permettant de mettre un terme aux fraudes de type « *ping call* », les opérateurs seront

<sup>154</sup> Ou « *ping call* » : pratique consistant à faire sonner brièvement un mobile, une ou deux sonneries maximum, en utilisant comme identifiant d'appelant un numéro surtaxé, généralement en 0899.

<sup>155</sup> Groupe de travail « Numbering and Naming » de la conférence européenne des postes et télécommunications.

<sup>156</sup> Décision n° 2005-1085 modifiée de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 15 décembre 2005 fixant l'utilisation des catégories de numéros du plan national de numérotation.

invités à mettre en place une indemnisation systématique des consommateurs victimes de ces fraudes.

Cette démarche pourrait s'inspirer des modalités d'indemnisation mises en œuvre avec succès depuis janvier 2009 pour dédommager les consommateurs victimes d'écrasement à tort de leur ligne ADSL. Ce processus pourrait s'appuyer sur les principes vertueux suivant incitant les acteurs à progresser face à ces fraudes :

- l'indemnisation serait financée conjointement par le prestataire de services convaincu de fraude et l'opérateur n'ayant pas mis en place le filtrage requis ;
- l'indemnisation serait versée par l'opérateur de boucle locale à ses clients ;
- le montant de l'indemnisation couvrirait le montant total (« *airtime* » et « service ») facturé au client en ce qui concerne la communication identifiée comme frauduleuse ;
- l'indemnisation s'appliquerait rétroactivement depuis la date à laquelle le premier signalement de ce numéro a été transmis soit à travers le dispositif du 33 700, soit directement auprès de son opérateur de boucle locale pour les fraudes non suivies par le 33 700 ;
- l'indemnisation s'appliquerait systématiquement à l'ensemble des clients victimes de la fraude indépendamment de toute plainte ou signalement formulé auprès du 33 700 ou de son opérateur de boucle locale.

Lors de la consultation publique, les associations de consommateurs AFUTT, ALLDC, Familles de France, Familles Rurales, UFC-Que choisir, les opérateurs Axialys et France Télécom, et les fédérations professionnelles GPMSE et AFRC se sont montrés plutôt favorables à la proposition n° 21.

La fédération professionnelle ACSEL et les opérateurs ATOS Worldline, Colt, Dauphin Telecom et Prosodie sont plutôt favorables au filtrage des appels utilisant des numéros surtaxés en identifiants d'appelant pour les numéros aux paliers les plus élevés, mais sont défavorables à la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation systématique du consommateur.

L'opérateur SFR est opposé à la proposition car il estime que la faisabilité technique du filtrage n'est pas avérée, et qu'un processus d'indemnisation serait lourd et complexe à mettre en œuvre.

Afone et NRJ indiquent ne pas être certains d'être en mesure techniquement, en tant que MVNO, de permettre le filtrage considéré.

L'ARCEP invite donc le secteur à mettre en place une concertation multilatérale pour étudier les modalités de mise en œuvre d'un filtrage de ces appels avant d'étudier la nécessité d'un mécanisme d'indemnisation.

#### **Proposition n° 21 \*\***

Afin de prévenir les pratiques frauduleuses dites d'appels à rebonds (aussi appelés « ping call »), l'ARCEP va travailler avec les opérateurs à la définition des modalités de mise en œuvre d'une solution de filtrage des appels comportant un numéro surtaxé comme identifiant de l'appelant et étudiera par la suite l'opportunité d'un mécanisme d'indemnisation des consommateurs victimes de ces pratiques d'appels à rebonds.

### ***b.6) Sur le contrôle déontologique des pratiques du secteur en ce qui concerne la légitimité des usages et la lutte contre la fraude***

Le dispositif de contrôle déontologique des SVA repose sur deux démarches complémentaires et séquentielles : la définition de règles, tout d'abord, et la mise en œuvre de moyens permettant de les faire respecter, ensuite.

Ainsi l'encadrement des pratiques du secteur en matière de SVA implique, en premier lieu, la définition de règles déontologiques sur les usages légitimes et loyaux des SVA applicables à l'ensemble des acteurs via notamment leur reprise systématique dans les contrats passés entre eux.

L'ARCEP relève à ce sujet que les consommateurs ont une mauvaise image des services rendus à travers les SVA en termes de qualité de service et de réponse à leurs attentes. La frustration des consommateurs, confrontés à des serveurs vocaux interactifs incapables de comprendre leur demande ou à des services d'assistance incapables de leur apporter une aide satisfaisante, est d'autant plus compréhensible que le prix de la communication est surtaxé.

L'ARCEP invite donc opérateurs et prestataires de services à s'assurer que demeure une proportionnalité raisonnable entre le prix payé par le consommateur pour l'appel SVA et la qualité du service rendu, notamment par le biais des règles d'encadrement déontologiques.

En second lieu, le traitement efficace des éventuels cas litigieux, portant sur les questions de légitimité des usages et de pratiques frauduleuses au regard des règles déontologiques évoquées ci-dessus, nécessite la création d'une instance de contrôle déontologique.

Même si des progrès à l'initiative de plusieurs acteurs ont été constatés récemment (tels que la mise en place du dispositif de signalement par le numéro 33 700), il est dans l'intérêt du secteur que l'organe chargé de définir les règles déontologiques et l'instance assurant leur application bénéficient d'une forte légitimité issue du respect des principes suivants :

- une prise en compte équitable de l'avis de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur SVA (opérateurs, prestataires de services, associations de consommateurs, associations patronales et administrations) afin de légitimer les décisions et de limiter les contestations ;
- une égalité de traitement des cas litigieux qui, aujourd'hui, dépendent des moyens juridiques et financiers dont disposent les parties en présence (les opérateurs les plus importants étant vraisemblablement suffisamment équipés en moyens juridiques pour lutter contre les prestataires de services peu scrupuleux auxquels ils fournissent des services et des numéros SVA) ;
- la sécurité juridique des décisions prises et notamment des sanctions à l'encontre des acteurs convaincus de fraude.

Par conséquent, si la démarche de co-régulation toujours encouragée par l'ARCEP ne devait pas se matérialiser au plus vite par la création d'une instance déontologique légitimée par une représentation de toutes les parties prenantes du secteur et respectant les principes évoqués ci-dessus, sa mise en œuvre au travers d'une disposition réglementaire serait pleinement justifiée.

Chargé des problématiques de contrôle de la loyauté des services, de leur usage légitime et du règlement rapide des litiges, cet organe de contrôle déontologique pourrait être constitué de représentants qualifiés des usagers des SVA, des professionnels du secteur tant prestataires de services qu'opérateurs, et éventuellement de magistrats afin de garantir la sécurité juridique de ses décisions en matière de règlements de différends et de sanctions.

Lors de la consultation publique, les fédérations professionnelles ACSEL, GPMSE et Alternative Mobile (hors Afone), les opérateurs Axialys, Colt, Dauphin Telecom, France Télécom, Prosodie et Transatel, ainsi que les associations de consommateurs AFUTT, ALLDC, Familles de France, Familles Rurales et UFC-Que choisir se sont montrés plutôt favorables à la proposition n° 22. Les associations de consommateurs ont également indiqué leur souhait d'être représentées dans la nouvelle instance déontologique.

L'opérateur Afone ainsi que la fédération professionnelle AFRC se sont montrés plutôt défavorables à la proposition.

L'opérateur SFR indique être prêt à travailler à la création d'une nouvelle instance déontologique « *au travers de la FFT et en liaison avec d'autres associations (SMS+, Acel, Geste* » mais ajoute également que « *la pertinence et l'intérêt d'une telle instance devront être étudiés avec soin ; en particulier, les réflexions devront tenir compte du projet annoncé par le Gouvernement concernant la mise en place d'un Conseil national pour le numérique (CNN)* »

Enfin l'opérateur ATOS Worldline indique être favorable « *à la mise en place d'une instance paritaire de co-régulation pour la définition des règles et le recueil des signalements (type 33700) et de faire ensuite un point sur le fonctionnement de cette instance après une période suffisante (de l'ordre d'un an par exemple...) avant d'aller plus loin avec la mise en œuvre d'une instance particulière pour les sanctions* ».

#### **Proposition n° 22 \*\***

En cohérence avec la création annoncée par le Gouvernement du Conseil national du numérique, l'ARCEP invite les acteurs du secteur à réfléchir à l'instance déontologique, associant l'ensemble des parties prenantes du secteur (opérateurs, prestataires de services, consommateurs), qui définirait les règles sur l'usage légitime des SVA, notamment en veillant à ce que le prix facturé soit proportionné à la qualité et à la nature du service délivré, par exemple en promouvant un bon niveau de qualité de service et une bonne ergonomie des serveurs vocaux interactifs , et pourrait en assurer le suivi.

## Chapitre VI

# L'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques

## **VI. L'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques**

Réaliser l'accessibilité des communications électroniques, ou en tout cas du service universel, suppose de faire en sorte que l'offre du secteur permette à chaque personne handicapée d'accéder aux services de son choix, sans surcoût, grâce à des solutions adaptées à chaque type de handicap.

L'enjeu est de taille. En effet, le handicap concerne en France 5,5 millions de personnes, soit un foyer sur cinq. Ce chiffre est amené à croître compte tenu du vieillissement de la population. En effet, la plupart des handicaps sont liés à des déficiences connues pour devenir plus fréquentes avec l'âge.

### ***a) L'accessibilité et les droits des personnes handicapées***

Les droits des personnes handicapées sont consacrés en droit interne par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et en droit international, par la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006, dont la France et l'Union européenne sont signataires.

La loi du 11 février 2005 institue un principe d'accessibilité généralisée, quel que soit le handicap, garantissant :

- l'accessibilité des communications avec tous les services publics, notamment aux services de communication publique en ligne, à la justice, aux bureaux et techniques de vote ;
- l'accessibilité des appels d'urgence, d'où découle l'initiative de centre relais ;
- l'accessibilité des programmes de télévision aux personnes malentendantes.

Par ailleurs, le protocole facultatif attaché à la convention des Nations unies, ratifié par la France, instaure un comité des droits des personnes handicapées, pouvant être saisi par les citoyens concernés. Un rapport présentant les mesures mises en œuvre pour garantir les droits des personnes handicapées au niveau national doit être prochainement rendu au comité des experts des Nations unies. La France s'est donc engagée formellement dans un processus international devant conduire à l'accessibilité généralisée des services de communications électroniques.

#### ***a.1) L'accessibilité et le droit sectoriel applicable aux services de communications électroniques***

Conformément à l'article L. 32-1 II 4° du CPCE, les autorités réglementaires françaises doivent notamment veiller à définir des conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion de ces réseaux qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs, y compris les personnes handicapées, de communiquer librement.

Le cadre actuel offre deux types de droits spécifiques, tirés de la directive 2002/22/CE dite « service universel » : d'une part, les mesures créant une offre de service universel adaptée aux différents types de handicaps (art. 7 de la directive) ; d'autre part, un droit à réduction tarifaire pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou les invalides de

guerre (art. R.20-34 du CPCE, qui découle d'une possibilité offerte par l'article 9 de la directive).

La directive ouvre par ailleurs<sup>157</sup> la possibilité d'une compensation d'une partie des subventions octroyées par les opérateurs pour l'acquisition d'équipements terminaux adaptés. Cette possibilité n'est cependant pas transposée dans le CPCE, l'article R. 20-31 ne retenant pas le subventionnement de l'équipement terminal comme un coût pouvant être compensé au titre du service universel.

La directive « service universel » modifiée par l'adoption du nouveau « paquet télécoms » du 25 novembre 2009, renforce de manière significative les garanties en faveur des personnes handicapées. En effet, il ressort des dispositions de l'article 7 modifié et du nouvel article 23 bis de cette directive que les personnes handicapées doivent bénéficier à la fois d'un accès et d'un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs.

C'est l'un des objectifs premiers de la révision de la directive « service universel » en 2009, ainsi qu'il est exprimé dans le troisième considérant : « *la réforme du cadre réglementaire de l'Union européenne pour les réseaux et services de communications électroniques [...] inclut le renforcement des dispositions en faveur des utilisateurs finals handicapés* ». La directive service universel modifiée prévoit notamment dans son article 23 bis que « *les États membres font en sorte que les autorités nationales compétentes soient en mesure de fixer, le cas échéant, les obligations que doivent remplir les entreprises fournissant des services de communications électroniques accessibles au public afin que les utilisateurs finals handicapés :*

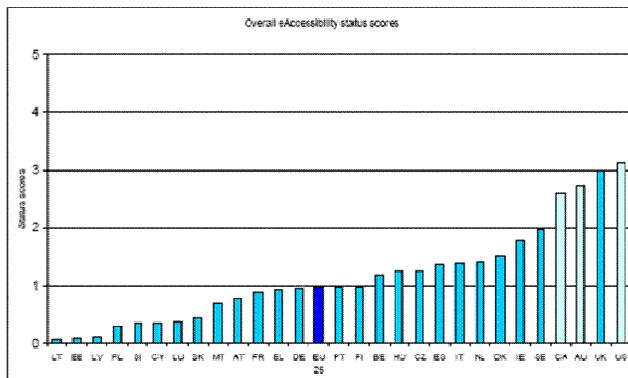
- a) aient un accès à des services de communications électroniques équivalent à celui dont bénéficie la majorité des utilisateurs finals ;*
- b) profitent du choix d'entreprises et de services dont bénéficie la majorité des utilisateurs finals. »*

La transposition de ces dispositions devra permettre de rattraper le retard pris par la France en matière d'accessibilité des services de communications électroniques. En effet, l'étude MeAc<sup>158</sup> de la Commission européenne met en évidence que la France se situe en dessous de la moyenne européenne et dispose d'une forte marge de progrès. L'étude pointe particulièrement l'insuffisance des solutions pour le handicap auditif, dont le coût social n'est pas négligeable. Les principales faiblesses concernent la diffusion des équipements terminaux adaptés, l'accès de certaines catégories de personnes handicapées aux services d'appel d'urgence et la disponibilité de centres relais pour les malentendants.

---

<sup>157</sup> A l'annexe VII, partie A. La compensation ne pourrait concerner que la partie du surcoût de l'équipement terminal directement liée à la correction d'une incapacité.

<sup>158</sup> "Measuring the Progress of eAccessibility in Europe", novembre 2008. Il s'agit d'un des projets prioritaires financés par l'initiative i2010. Les notes sont établies, pour chaque item, par comparaison entre le score du pays et le score du meilleur pays. Voir : <http://www.eaccessibility-progress.eu>



### a.2) Le coût de l'équipement terminal adapté

Une grande variété d'équipements terminaux est susceptible de répondre aux besoins des personnes handicapées. En effet, de plus en plus, les barrières liées à la plupart des handicaps peuvent être abaissées grâce à des équipements terminaux qui les intègrent dès l'origine. C'est le concept émergent de « *design for all* ». Toutefois, des équipements spécifiques s'avèrent à ce stade encore nécessaires dans certains cas.

A cet égard, il convient de souligner l'importance de la base de données internationale GARI (*Global Accessibility Reporting Initiative*) accessible depuis décembre 2008, qui recense les terminaux les mieux adaptés. Cette base utilisée par les opérateurs est le résultat d'une étroite collaboration avec les constructeurs réunis à travers le *Mobile Manufacturers Forum* (MMF). Elle permet d'effectuer des recherches ou encore d'obtenir des explications pour utiliser certaines fonctions des terminaux. Elle est accessible gratuitement par l'internet.

En outre, les terminaux peuvent éventuellement être agrémentés, gratuitement, sur demande auprès de l'opérateur, de logiciels permettant de vocaliser les fonctions offertes par les terminaux ou encore d'agrandir les caractères pour accroître la lisibilité des éléments affichés sur l'écran des terminaux. Ces avancées sont louables, mais concernent essentiellement le secteur de la téléphonie mobile.

Se pose en outre la question du surcoût souvent induit par les terminaux spécifiques. Compte tenu des faibles revenus d'une grande proportion de la population souffrant de handicaps, la difficulté pour les personnes qui en ont besoin d'obtenir des financements de l'équipement terminal tend à creuser la fracture numérique et plus généralement la fracture sociale, la téléphonie étant largement utilisée à des fins professionnelles.

Le surcoût induit par les équipements terminaux adaptés aux besoins de certaines personnes handicapées n'est pas négligeable et la compensation par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) n'est pas automatique. D'après l'étude MeAc, une dizaine de pays de l'Union européenne<sup>159</sup> ont mis en place des systèmes de subventionnement des équipements terminaux adaptés dans le cadre de leur droit

<sup>159</sup> La Belgique, Chypre, la République Tchèque, le Danemark, Malte, la Pologne et la Slovaquie disposent de ce type de réglementation.

sectoriel. De nombreux autres Etats européens<sup>160</sup> disposent par ailleurs d'aides au financement par le biais de l'aide sociale.

### **a.3) Le développement des centres relais et l'accessibilité des services d'urgence**

La diversification des services de communications électroniques, et notamment le développement de services de communications textuels tels que les SMS et les courriels ont permis à une part importante de la population malentendante de communiquer plus aisément et en situation de mobilité. Toutefois, malgré un taux d'équipement de la population en ordinateurs à domicile croissant et le développement des ordiphones (et les offres de SMS illimitées associées), avec l'extinction du minitel, disparaît le mode de communication universel en réel pour les personnes malentendantes ou ayant des problèmes d'élocution le plus abordable (le 3816). De plus, ces offres ne sont pas totalement substituables au service téléphonique.

A cet égard, lors de son allocution du 10 juin 2008, devant la première conférence nationale du handicap, le Président de la République a annoncé la mise en place de centres relais : *« Pour que les personnes sourdes et malentendantes aient accès au téléphone, vont être créés des centres relais qui permettront d'assurer en simultané la traduction des conversations. Il s'agit d'une innovation qui est essentielle »*. En pratique, il s'agit de prestataires de services qu'un utilisateur peut joindre par le biais d'une communication électronique et qui transcrivent ou traduisent ses propos depuis et/ou vers la langue des signes, le texte, le langage parlé complété (LPC) depuis et/ou vers le langage parlé. Une fois en liaison avec la plateforme technique du prestataire, un opérateur – interprète, codeur LPC ou transcripteur de texte – retransmet fidèlement et simultanément les propos à l'interlocuteur souhaité dans son langage.

A la suite de cette annonce, des travaux ont été entrepris sous l'égide des ministères sociaux, jusqu'au récent plan interministériel 2010-2012 en direction des personnes malentendantes. Ce plan a été présenté par la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, le 10 février 2010. Constat est fait que *« le téléphone représente l'un des obstacles les plus importants pour les personnes sourdes ou malentendantes dans leur vie personnelle, sociale et professionnelle »*, dans la mesure où *« dans bien des cas, la seule solution est de faire téléphoner par une tierce personne capable de traduire la conversation, [...] solution qui limite énormément l'autonomie de la personne sourde et qui n'est la plupart du temps envisageable que pour les appels émis et non les appels reçus, sauf à disposer en permanence d'un interprète auprès de soi »*<sup>161</sup>. Le plan confirme le souhait des autorités de voir prochainement lancé un centre relais téléphonique pilote pour les appels généralistes. D'une durée de trois ans, le plan sera suivi par un comité de pilotage qui se réunit régulièrement sous l'égide du secrétaire général du comité interministériel du handicap (CIH). A ce jour, ce centre pilote est encore à l'état de projet.

En ce qui concerne les appels d'urgence, le CPCE prévoyait que les articles D. 98-8-1 à D. 98-8-6 relatifs au centre relais national pour les appels d'urgence entrent en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le plan interministériel 2010-2012 précité prévoyait également que ce centre voie le jour avant fin 2010. Un comité national de pilotage s'est constitué autour du comité interministériel du handicap, aux travaux duquel l'ARCEP est associée. Ce centre relais d'appels d'urgence sera basé à Grenoble et géré par les hôpitaux de Grenoble,

<sup>160</sup> Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Slovaquie, Royaume Uni, Suède. Ce type d'initiative peut être géré au niveau national comme au niveau local.

<sup>161</sup> Discours de Mme Nadine MORANO, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, le 10 février 2010 lors de la présentation du plan 2010-2012 en faveur des personnes sourdes ou malentendantes.

Toulouse et Marseille, sur une base technique fournie par les entreprises France Télécom, Websourd et Ivès. La France a pris un retard important par rapport à de nombreux Etats européens aujourd'hui équipés de centres relais, rendant également leurs services d'appel d'urgence accessibles.

PAYS (EUROPE)	Texte			Vidéo		
	Centre relais ?	Subvention ?	Gratuité ?	Centre relais ?	Subvention ?	Gratuité ?
ALLEMAGNE	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
BELGIQUE NEERLANDOPHONE	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
DANEMARK	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
ESPAGNE	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
FINLANDE	Oui	Oui	Oui	Exp. <sup>162</sup>	Exp.	Exp.
GRECE	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
IRLANDE	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
ITALIE (selon régions)	Exp.	Exp.	Exp.	Non	Non	Non
NORVEGE	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
PAYS-BAS	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
ROYAUME UNI	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
SUEDE	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
SUISSE	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non

(source : ETSI, 2008 ; compléments ARCEP, 2009 à partir des sites web d'opérateurs)

## b) Propositions

Il est nécessaire de mettre en œuvre un certain nombre d'actions dans le secteur des communications électroniques, afin d'accroître l'accessibilité des services aux personnes handicapées.

Conformément à la directive modifiée, l'ensemble des opérateurs devra offrir des services adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées. Cela implique également, dans le respect de l'article 23 bis 2°, que les personnes qui ont besoin de services ou de terminaux spécifiques n'aient pas à supporter le surcoût lié à leur fourniture. Les modalités de fourniture et de financement de tels services, ainsi que les délais de mise en œuvre pourraient *in fine* être précisés par voie réglementaire.

Dans cette perspective, l'ARCEP a participé aux travaux menés par l'ORECE sur la question de l'équivalence d'accès et mène actuellement une série d'entretiens avec les acteurs publics, les opérateurs et les principales associations de personnes handicapées afin de mieux cerner les besoins et les mesures qu'il conviendra d'adopter pour assurer cette équivalence.

Au terme du processus de transposition du nouveau « paquet télécom », et tel qu'indiqué dans le projet de dispositions législatives de transposition mis en consultation publique par la DGCIS en mai 2010, le Gouvernement pourrait demander à l'ARCEP de lui remettre un rapport sur les mesures à prendre en vue d'assurer cette équivalence, conformément à

<sup>162</sup> Exp. : des initiatives existent au niveau local, pour des groupes limités (par exemple, en entreprise) ou de manière expérimentale.

l'article 7 de la directive « service universel » modifiée<sup>163</sup>. Le rapport devrait en outre préciser la portée et la forme concrète de ces mesures.

Par ailleurs, la directive modifiée précise dans le considérant 14 que « les services téléphoniques accessibles au public comprennent également les moyens de communication spécifiquement destinés aux utilisateurs finals handicapés utilisant des services de relais textuel ou de conversation totale. » En tout état de cause, l'ARCEP estime que les modalités de financement et de mise en place des centres relais pour les appels généralistes au bénéfice des personnes déficientes auditives devront faire l'objet d'un examen particulier. En effet, s'agissant des personnes déficientes auditives, la création de centres relais devrait en principe contribuer à atteindre l'objectif d'équivalence assigné aux Etats membres par la directive précitée, dès lors que ces centres ne seraient pas limités à la connexion aux services d'urgence et auraient des plages horaires d'ouverture suffisantes.

En pratique, le centre relais téléphonique pilote pour les appels généralistes tel que prévu par le plan 2010-2012 évoqué *supra*, serait calibré pour la prise en charge des appels de 1500 personnes malentendantes (500 par opérateur), sur la base d'un accès de soixante minutes par mois et par personne. Le coût du centre pilote, sur cette base, est évalué à cinq millions d'euros par an (frais de fonctionnement) : les frais d'investissement étant pris en charge par les opérateurs. Couvrant une partie limitée des besoins, ce plan crée cependant la base d'un service public de centre relais, ayant vocation à se généraliser en 2012. La question se pose de son inclusion dans le service universel. En tout état de cause, il convient de définir les sources et les modalités d'un financement pérenne pour les centres relais, que celui-ci provienne des opérateurs ou des entreprises.

Afin d'apporter un éclairage sur la situation, l'ARCEP a financé conjointement avec l'AGEFIPH et le FIPHP une étude de cadrage de ces centres relais, qui permet d'améliorer la connaissance des besoins, le dimensionnement de la demande et les coûts et enjeux liés à la mise en place de ces centres. Cette étude a été communiquée dans le cadre des comités de pilotage sur le sujet et publiée sur le site internet de l'ARCEP.

Par ailleurs, plus généralement, afin d'offrir aux personnes handicapées un accès aux services de communications électroniques équivalent à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs, des actions devront être menées afin de faciliter l'intégration, dès la conception des services et des terminaux, des contraintes liées aux différents handicaps, ainsi que la mise sur le marché d'équipements terminaux adaptés à certains types de handicaps, à la fois en termes de connectiques et de logiciels, qu'il s'agisse des boxes ou encore des terminaux téléphoniques. Ainsi, dans La Lettre de l'Autorité n° 68, Philippe BALIN, membre de la commission consultative des communications électroniques, indique que les boxes des opérateurs « sont totalement inutilisables faute de logiciel de pilotage. L'alibi de la concurrence est souvent invoqué : « on a d'autres priorités, respecter les standards coûte cher et prend du temps ». Ces méthodes de développement ne pénalisent pas uniquement les handicapés ; la qualité des logiciels est aussi de plus en plus remise en question ».

Sur les marchés de la téléphonie mobile, certains engagements ont été pris en 2005 par les opérateurs via l'AFOM, en vue de faciliter l'accès des personnes handicapées à leurs services. Ces engagements sont les suivants : proposer des téléphones mobiles adaptés pour les personnes handicapées, développer l'offre de services destinés à favoriser l'autonomie des personnes handicapées, informer le public des offres destinées aux personnes handicapées, s'inscrire durablement dans une démarche de progrès. Ils ont été formalisés sous forme de charte, cosignée par l'AFOM, l'ARCEP et la délégation

<sup>163</sup> En effet, l'article 7 de la directive « service universel » modifiée précise que « les Etats membres peuvent obliger les autorités réglementaires nationales à évaluer le besoin général et les exigences spécifiques de ce type de mesures particulières en faveur des utilisateurs finals handicapés, y compris leur portée et leur forme concrète ».

interministérielle aux personnes handicapées. La mise en œuvre de la charte fait l'objet d'un suivi régulier. Le 26 mai 2010, les signataires de la charte ont dressé le bilan pour 2009 et listé les axes prioritaires pour 2010, parmi lesquels la sensibilisation des constructeurs à la question de l'offre de terminaux tactiles, de plus en plus nombreux mais mal adaptés au public handicapé.

Des obligations réglementaires complètent les actions conduites par les opérateurs en application de la charte précitée. Ainsi, conformément à l'article D. 98-4 II du CPCE issu du décret n° 2006-268 du 7 mars 2006, les opérateurs mobiles doivent publier « *tous les ans avant le 30 juin, un rapport de l'avancement des actions [...] engagées pour l'adaptation et l'amélioration de l'accessibilité des services de radiocommunications mobiles aux personnes handicapées en matière de terminaux et de services, et ce pour les différentes catégories de handicaps.* » Il prévoit également que « *l'opérateur met en place une signalétique destinée à ses clients indiquant les terminaux et services les mieux adaptés à chacun des handicaps considérés, évalués sur la base de critères objectifs et transparents, parmi la gamme de terminaux et services commercialisés par l'opérateur* ». En pratique, la signalétique a été définie au sein de la charte.

L'ensemble de ces mesures a permis d'accroître l'accessibilité des services de téléphonie mobile.

L'ARCEP souhaite que les opérateurs poursuivent leurs efforts, en particulier sur les marchés fixes. C'est pourquoi elle va mettre en place un groupe de travail sur l'accessibilité des services de communications électroniques fixes, qui traitera notamment la question de l'accessibilité des *boxes* du point de vue de leur ergonomie ou des fonctionnalités qu'elles permettent. Impliqué et informé, le secteur est en effet capable de prendre en compte un grand nombre de préoccupations des utilisateurs. Conformément à la logique de corégulation présente à l'article 22 de la directive « service universel » modifiée, « *les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure, après avoir pris en compte l'opinion des parties intéressées, d'exiger des entreprises offrant des réseaux et/ou services de communications électroniques accessibles au public la publication, à l'attention des utilisateurs finals, d'informations comparables, adéquates et actualisées sur la qualité de leurs services et sur les mesures prises pour assurer un accès d'un niveau équivalent pour les utilisateurs finals handicapés* ». Dans ce cadre, l'ARCEP souhaite que les opérateurs suivent la voie empruntée plus tôt pour promouvoir l'accessibilité des services de téléphonie mobile. La société SFR indique dans sa contribution que « *les opérateurs français ont d'ores et déjà prévu de compléter la Charte mobile susvisée par une charte visant l'accessibilité aux services « fixe/ADSL »* ». Par ailleurs, dans sa contribution, Dauphin Télécom soutient explicitement la démarche engagée par l'ARCEP. L'ARCEP se félicite du volontarisme des opérateurs à ce sujet.

L'objectif est *in fine* que les opérateurs formalisent des engagements communs. Dans le projet de document soumis à consultation publique entre le 26 novembre 2010 et le 14 janvier 2011, l'ARCEP souhaitait que des engagements communs soient formalisés pour la fin du premier trimestre 2011. L'ARCEP souhaite reporter cette échéance à la fin du deuxième trimestre 2011, afin d'entendre certaines observations formulées par la société SFR dans le cadre de sa contribution à la consultation publique précitée. SFR indique en effet : « *une réflexion amont, partagée par toutes les parties prenantes, mériterait ainsi, et avant toute chose, d'être lancée visant à identifier les typologies de déficiences à traiter, les éventuels obstacles juridiques s'opposant à un traitement efficace de ces déficiences et les solutions à apporter* ». L'ARCEP estime que ces questions d'ordre général doivent effectivement être analysées en amont des travaux du groupe. Elle souhaite donc les analyser et présenter les résultats de ces analyses préalablement au lancement des travaux multilatéraux, afin d'en accroître l'efficacité.

Enfin, l'ARCEP souhaite préciser qu'elle partage la préoccupation d'Iliad selon laquelle les orientations dégagées doivent être techniquement réalistes, privilégier l'efficacité et ne pas induire de charges excessives.

**Proposition n° 23 \*\***

L'ARCEP rappelle que la directive « service universel » modifiée renforce les garanties en faveur des personnes handicapées en leur permettant de bénéficier d'un accès aux services de communications électroniques et d'un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs.

Conformément aux articles 7, 21 2) et 23 bis de la directive mentionnée ci-dessus, afin de donner un caractère effectif au principe d'équivalence et parallèlement aux travaux menés en collaboration avec les pouvoirs publics, notamment sur la mise en place et le financement des centres relais pour les appels généralistes, l'ARCEP invite les opérateurs et les associations concernées à participer à un groupe de travail sur l'équivalence du choix et de l'accès aux services de communications électroniques, en vue de formaliser des engagements communs. La question de l'accessibilité des *boxes*, du point de vue de leur ergonomie ou des fonctionnalités qu'elles permettent, y sera notamment abordée.



## Partie II

# Volet postal

Si elles participent de la même démarche, les propositions de l'ARCEP destinées à améliorer les services postaux fournis aux consommateurs prennent nécessairement une forme différente de celles relatives au secteur des communications électroniques.

D'une part, le cadre juridique applicable diffère, notamment quant au rôle de l'ARCEP vis-à-vis des consommateurs, même si celui-ci s'inscrit également dans la transposition, dans le CPCE, de directives européennes tendant à une ouverture complète à la concurrence du secteur, tout en maintenant une régulation des marchés et en veillant à assurer le respect d'obligations de service universel.

D'autre part, l'ouverture complète à la concurrence du secteur postal n'est effective que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 alors qu'elle est bien antérieure pour les marchés des communications électroniques. De ce fait, le développement de la concurrence dans le secteur postal demeure, à ce jour, beaucoup plus limité que sur les marchés des communications électroniques, notamment pour les particuliers. Le poids de l'opérateur historique reste prépondérant et nombre des problématiques rencontrées par les consommateurs relèvent des relations avec cet opérateur.

Cet état de fait pourrait cependant évoluer à l'avenir : les actions et propositions énoncées portent donc bien sur l'ensemble du secteur postal, pour permettre aux consommateurs de bénéficier des meilleurs services, quel que soit l'opérateur qui les fournit.

# Chapitre I

## Le cadre juridique

## I. Le cadre juridique

Les évolutions juridiques dans le secteur postal depuis 2005 sont caractérisées par un double mouvement initié par la directive postale combinant une ouverture progressive du marché postal à la concurrence et un renforcement de la protection des consommateurs.

Les nouvelles dispositions comprennent la définition du service universel, les compétences de l'ARCEP en ce qui concerne le service universel et la protection des consommateurs ainsi que diverses dispositions sectorielles liées à l'information des utilisateurs, la responsabilité ou le régime des autorisations.

### **a) Le service universel postal**

L'article 3 de la directive n° 97/67/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, prévoit que les Etats membres doivent veiller à ce que les utilisateurs de services postaux bénéficient d'un droit à un service universel qui corresponde à une offre de services postaux de qualité déterminée, fournie de manière permanente en tout point du territoire et à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

Aux termes de l'article L. 2 du CPCE, « *La Poste est le prestataire du service universel postal [...]* ». Le service universel est un service de base comprenant des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à deux kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à

valeur déclarée. Ces prestations doivent satisfaire à un ensemble de caractéristiques générales propres au service universel qui sont décrites dans les articles L. 1 et L. 2 du CPCE et dans les textes pris pour leur application.

Le quatrième alinéa de l'article L. 1 du CPCE précise que « *le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

L'article L. 2 du CPCE dispose que « *La Poste est le prestataire du service universel postal. Au titre des prestations relevant de ce service, elle est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service [...]* ».

Les articles R. 1 et suivants du CPCE issus de la rédaction du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 précisent notamment les caractéristiques de l'offre du service universel que le prestataire du service universel postal est tenu d'assurer. La liste des services d'envois postaux nationaux et transfrontaliers, inclus dans l'offre de service universel postal, est ainsi fixée par l'article R. 1 du code précité.

## **b) Les compétences de l'ARCEP**

### **b.1) Le suivi du service universel**

L'ARCEP a pour mission de veiller à la fourniture du service universel postal. En application de l'article L. 5-2, 1° du CPCE, elle « *veille au respect par le prestataire du service universel [...], des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel [...]. Elle sanctionne les manquements constatés [...]* ».

L'ARCEP s'assure notamment que la qualité des prestations est satisfaisante. En effet, l'article L. 5-2, 4° du CPCE dispose que l'ARCEP « *veille au respect des objectifs de qualité du service universel, fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L.2 ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité de service, dont elle publie les résultats ; [...]* ». Ce 4° a été modifié par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 pour une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il dispose que l'ARCEP « *veille au respect des objectifs de qualité du service universel fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L. 2, ainsi qu'à la publication et à la fiabilité des mesures de qualité des prestations correspondantes ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité du service qu'elle publie [...]* »

Par ailleurs, l'ARCEP est chargée de suivre les évolutions du catalogue du service universel. En effet, conformément aux dispositions de l'article R. 1-1-10 du CPCE, « *La Poste établit et tient à jour le catalogue des prestations relevant du service universel et du secteur réservé ainsi que des tarifs en vigueur. La Poste transmet simultanément au ministre chargé des postes et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ses propositions de modifications substantielles du catalogue, autres que tarifaires, qui ont pour objet des services relevant du service universel portant sur des envois égrenés. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dispose d'un délai d'un mois*

*suivant la réception du document pour émettre son avis et le transmettre au ministre chargé des postes [...] ».*

## **b.2) Le contrôle des tarifs du service universel**

L'article L. 1 du CPCE précise que « *le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. [...] Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

Afin de veiller au caractère abordable des prix des prestations relevant du service universel, l'article L. 5-2 du CPCE (inséré par la loi du 20 mai 2005 art. 5) précise que « *l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : [...] 3° Décide, après examen de la proposition de La Poste ou, à défaut de proposition, d'office après l'en avoir informée, des caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel, pouvant le cas échéant distinguer les envois en nombre des envois égrenés [...]* ».

L'ARCEP a fait depuis 2006 le choix de réguler les tarifs postaux du service universel par la voie d'un « encadrement pluriannuel ». Dans sa décision n° 2008-1286 du 18 novembre 2008<sup>164</sup>, l'ARCEP a rappelé les principales caractéristiques que le système d'encadrement tarifaire doit comporter afin de conduire La Poste vers la maîtrise de ses coûts :

*« Il doit permettre le maintien de la marge de l'opérateur, sous la condition qu'il réalise les gains d'efficacité prévus et garantir qu'une partie de ces gains bénéficie aux utilisateurs » ;  
« Il doit être incitatif pour l'opérateur, en permettant que les gains d'efficacité qu'il réalise au-delà du niveau strictement nécessaire au respect de la contrainte d'encadrement lui reviennent intégralement ».*

## **c) Les dispositions sectorielles**

### **c.1) L'information des utilisateurs**

Aux termes de l'article L. 9 du CPCE, « *Par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé visible approprié, les prestataires de services postaux informent les utilisateurs d'envois postaux sur les tarifs, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle, le délai d'un an durant lequel toutes réclamations sont recevables et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des postes, après consultation du Conseil national de la consommation.* »

L'article L. 9 reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article L. 113-3 du code de la consommation en y ajoutant le délai minimal de recevabilité d'une réclamation, mesure propre au marché postal.

L'arrêté prévu à l'article L. 9 du CPCE, en date du 16 mai 2007, précise différentes caractéristiques portant sur la lisibilité des informations qui, de manière générale, doivent être visibles, lisibles, claires et précises et ne pas faire l'objet de renvois limitant la lisibilité.

---

<sup>164</sup> Décision n°2008-1286 du 18 novembre 2008.

### **c.2) L'introduction d'un régime de responsabilité**

La Poste est passée d'un principe d'irresponsabilité à un principe de responsabilité s'appliquant à l'ensemble des prestataires de services postaux qui s'inscrit dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché des services postaux telle que prévue par les directives 97/67/CE du 15 décembre 1997 et 2002/39/CE du 10 juin 2002 du Parlement et du Conseil et mise en œuvre dans la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Il était en outre nécessaire de répondre aux exigences légitimes des utilisateurs en matière de qualité des prestations de services postaux.

En conséquence, l'article 19 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a introduit aux articles L. 7 et L. 8 du CPCE un régime de responsabilité applicable à l'ensemble des prestataires de services postaux.

En application de l'article L. 7 du CPCE, la responsabilité des prestataires de services postaux est engagée dans les conditions prévues par les articles 1134 et suivants et 1382 et suivants du code civil « à raison des pertes et avaries survenues lors de la prestation ».

L'article L. 8 du CPCE prévoit quant à lui que la responsabilité des prestataires de services postaux est engagée, dans les mêmes conditions « pour les dommages directs causés par le retard dans la distribution d'un envoi postal [...] si le prestataire a souscrit un engagement portant sur le délai d'acheminement de cet envoi postal ».

Le décret n° 2006-1020 du 11 août 2006, pris pour l'application des articles L. 7 et L. 8 du CPCE et relatif au régime de responsabilité applicable aux prestataires de services postaux, précise le montant des compensations auxquels les utilisateurs peuvent prétendre en instaurant des niveaux de dédommagement selon les produits.

### **c.3) La procédure prévue à l'article L. 5-3 du CPCE**

L'ARCEP peut être saisie directement par un consommateur d'un litige posant une question de principe sur le respect du CPCE par l'opérateur au titre de l'article L. 5-3 du CPCE et suivants.

Ce pouvoir de sanction est exercé, entre autres, en cas d'infraction à une disposition législative ou réglementaire d'un prestataire postal.

L'ARCEP pourra alors mettre le prestataire en demeure de respecter ses obligations. Cette mise en demeure ne constitue pas, à proprement parler, une solution au litige particulier du consommateur, contrairement à la médiation, mais elle présente l'avantage d'une portée générale et pérenne.



## Chapitre II

# Les procédures de traitement des réclamations

## II. Les procédures de traitement des réclamations

L'action de l'ARCEP en faveur des consommateurs, s'agissant des réclamations relatives aux activités postales s'inscrit dans un cadre qui a évolué récemment. L'ARCEP continuera à veiller à ce que les prestataires autorisés mettent en place des procédures adaptées pour le traitement des réclamations et elle est elle-même amenée à traiter les réclamations des usagers qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, selon des modalités présentées ci-dessous.

### **a) Le traitement des réclamations par les prestataires de services postaux**

Un traitement satisfaisant des réclamations des utilisateurs par les prestataires de services postaux constitue un volet important de la réglementation mise en œuvre pour garantir un service de qualité aux utilisateurs.

Pour remplir cet objectif, l'article 19 de la directive 97/67/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée, prévoit trois modalités de traitement des réclamations par les opérateurs :

- en premier lieu, elle impose que des procédures transparentes, simples et peu coûteuses soient mises en place par tous les prestataires de services postaux pour le traitement des réclamations des utilisateurs de services postaux (l'ARCEP veille au respect de cette obligation dans le cas des opérateurs autorisés) ;
- en deuxième lieu, elle encourage la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges (médiation, qui n'existe à ce jour dans le secteur postal que sous la forme d'un médiateur d'entreprise pour le groupe La Poste) ;
- en troisième lieu, elle impose que les utilisateurs puissent saisir une autorité nationale compétente dans le cas où leur réclamation auprès des opérateurs de services postaux relevant du service universel n'a pas abouti de manière satisfaisante. Les États membres disposent d'une latitude sur le choix de l'autorité compétente.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, les opérateurs postaux qui distribuent des envois de correspondance doivent être titulaires d'une autorisation délivrée par l'ARCEP. Parmi les obligations afférentes à cette autorisation, figure à l'article R. 1-2-6 du CPCE la mise en œuvre d'une procédure de réclamation à disposition des utilisateurs.

Les procédures de réclamation doivent répondre à plusieurs conditions :

- la procédure doit être accessible, simple et gratuite ;
- une description du processus de traitement de réclamations est fournie à l'ARCEP lors de la demande d'autorisation ;
- une information lisible et accessible est donnée au consommateur sur la possibilité de déposer une réclamation.

Les modalités de dépôt des réclamations sont mentionnées à l'annexe de la décision de l'ARCEP autorisant les prestataires de services postaux. De même, le site internet de l'ARCEP indique les moyens de contacter les opérateurs autorisés pour déposer une réclamation (adresse postale, électronique, numéros de téléphone ou de télécopie).

Dans le cas particulier de l'opérateur du service universel, les dispositions de l'article R. 1-1-9 du CPCE encadrent plus précisément le traitement des réclamations, prévoyant notamment un affichage en point de contact, un accusé de réception à la suite du dépôt d'une réclamation ainsi qu'un délai de réponse inférieur à deux mois. Dans ce cadre, La Poste a mis en place un "service consommateurs" chargé notamment du traitement des réclamations. Si l'utilisateur n'est pas satisfait des modalités de traitement ou de la réponse apportées à sa réclamation initiale, il peut former un recours par les mêmes canaux que pour la réclamation initiale. Cette réclamation est examinée par un service spécifique, différent de celui qui a traité la réclamation initiale.

L'article R. 1-1-18 du CPCE prévoit également l'instauration d'un médiateur de La Poste. Cette instance de médiation, spécifique au groupe La Poste auquel elle appartient, intervient si l'utilisateur n'est pas satisfait de la réponse apportée par le service client de La Poste ou si ce dernier n'a pas répondu dans le délai imparti de deux mois : *« Le médiateur peut être saisi sans frais par les usagers dont les réclamations ont fait l'objet d'un rejet définitif. Il émet son avis dans un délai de deux mois sur les situations qui lui sont soumises. »*

## **b) Le traitement des réclamations par l'ARCEP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011**

Aux termes de l'article L. 5-7-1 du CPCE, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 :

*« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes traite les réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés. »*

Le dispositif mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2011 a vocation à s'appliquer pour une période de deux ans, à l'issue de laquelle il conviendra de l'évaluer. Dans cette période initiale, il est très probable qu'une grande majorité des trafics demeure acheminée par La Poste, opérateur historique et chargé par la loi d'assurer le service universel postal.

### **b.1) Opérateurs, services, utilisateurs entrant dans le champ d'application de l'article L. 5-7-1 du CPCE**

#### *II.b.1.1 Les prestataires autorisés*

Mentionnés par la loi, les prestataires autorisés qui sont tous concernés par les dispositions de l'article L. 5-7-1 du CPCE sont listés et identifiés sur le site de l'ARCEP. Il s'agit de La Poste, qui assume par ailleurs les obligations du service universel postal, et d'autres entreprises qui ont obtenu de l'ARCEP l'autorisation requise pour acheminer et distribuer des envois de correspondance sur le territoire national, ou bien les expédier vers l'étranger. Ces prestataires de services postaux ont l'obligation de marquer les envois qu'ils traitent pour permettre d'identifier le prestataire chargé de l'envoi.

En revanche, les entreprises qui ne font que la préparation des envois (les « routeurs ») ou bien qui n'ont pas d'opération de distribution par voie de tournées régulières (les « points relais » pour les colis, les coursiers, les entreprises de courrier express) ne sont pas concernées.

### *II.b.1.2 Les « services postaux »*

Les services offerts par les prestataires de services postaux sont très divers : certains s'adressent à la clientèle résidentielle tandis que d'autres intéressent exclusivement les grandes entreprises ; certains sont des services dits postaux parce qu'ils relèvent de l'activité classique de distribution postale tandis que d'autres (la distribution d'imprimé, le transport express) reposent sur une organisation industrielle différente et obéissent à des régimes réglementaires distincts. En droit, la possibilité offerte par l'article L. 5-7-1 du CPCE ne s'applique qu'aux services postaux.

La loi couvre les services postaux des prestataires autorisés. Cela comprend l'ensemble des services qui relèvent des obligations liées au service universel postal ou aux autorisations comme l'accès aux services postaux, l'information des utilisateurs, les contrats de réexpédition ou de garde, la faculté de déposer une réclamation, etc.

En revanche, des activités annexes qui n'ont pas un caractère postal comme les services financiers, le courrier express, la distribution d'imprimés en boîtes aux lettres ou la vente d'objets divers dans les bureaux de poste (cartes téléphoniques, gadgets et objets souvenirs...) n'ont pas vocation à donner lieu à un traitement des réclamations par l'ARCEP. Il peut y avoir là un facteur de complexité pour l'utilisateur mais ces domaines sont en dehors du champ des services postaux couverts par la loi.

### *II.b.1.3 Les « usagers des services postaux »*

Les « usagers des services postaux », comme mentionnés à l'article L. 5-7-1 du CPCE, peuvent avoir la qualité d'expéditeur ou de destinataire du courrier, celle de particulier « consommateur » ou d'utilisateur professionnel dans leur relation avec le prestataire de services postaux concerné, ce qui caractérise des situations très différentes.

Les réclamations portées par les clients résidentiels utilisateurs des services égrenés « grand public » de La Poste sont éligibles aux dispositions faisant intervenir l'ARCEP, ainsi que celles portées par des petits professionnels, utilisateurs des mêmes prestations et se trouvant dans une situation similaire vis-à-vis du prestataire de services postaux concernés.

La procédure prévue par l'article L. 5-7-1 du CPCE ne semble pas adaptée aux besoins des émetteurs d'envois en nombre. Ces derniers disposent d'ores et déjà des procédures spécifiques de règlement de différend et de conciliation prévues par les articles L. 5-4 et L. 5-7 du CPCE. Par ailleurs, il revient aux contrats portant sur l'envoi en nombre de stipuler, le cas échéant, des clauses relatives à la résolution des litiges entre les signataires, qui sont des professionnels. Ces utilisateurs de services postaux n'ont, de plus, pas vocation à utiliser le système classique de traitement des réclamations (ce qui est un préalable à la saisine de l'ARCEP dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 5-7-1) pour régler leurs litiges avec les prestataires de services postaux.

Il n'en demeure pas moins que l'article L. 5-7-1 du CPCE ouvre la procédure de traitement des réclamations à l'ensemble des usagers des services postaux. Les réclamations des émetteurs d'envois en nombre y sont donc formellement éligibles.

Les destinataires ont la même faculté de déposer une réclamation que les expéditeurs. En effet, l'article 2, alinéa 17 de la directive postale 2008/6/CE définit l'utilisateur de service postal comme "*toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal en tant qu'expéditeur ou destinataire*". Les réclamations formulées sur la réception des envois sont donc éligibles à la procédure du L. 5-7-1 du CPCE.

#### *II.b.1.4 Les réclamations « ...qui n'ont pu être satisfaites... »*

Les réclamations traitées par l'ARCEP sont celles que le prestataire de service postal n'a pas traitées (absence de procédure de traitement ou total dysfonctionnement) ou a traitées de façon incorrecte (non réponse, perte de la réclamation, erreur matérielle...). L'intervention de l'ARCEP tend dans ce cas à la prise en compte correcte de la réclamation par le prestataire de services postaux concerné.

Entrent également dans le champ d'application de la nouvelle procédure, les réclamations effectivement traitées par les services des prestataires de services postaux mais dont l'issue (la réponse apportée par les services de réclamations ou, pour La Poste, par le médiateur) n'a pas satisfait l'utilisateur.

#### *II.b.1.5 « ...dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires... »*

La mission confiée à l'ARCEP constitue une voie de recours au profit de l'utilisateur. Pour pouvoir s'adresser à l'ARCEP, l'usager doit avoir épuisé l'ensemble des procédures mises en place par le prestataire.

Dans les cas où l'ARCEP reçoit des réclamations sans que le système classique de traitement des réclamations du prestataire postal concerné n'ait été saisi préalablement, elle informe le réclamant du caractère non recevable de la saisine en lui indiquant le cas échéant l'interlocuteur pertinent.

La Poste présente la spécificité de disposer d'un médiateur, instauré par le décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007, codifié à l'article R. 1-1-18 du CPCE. Le médiateur de La Poste fait partie intégrante du groupe La Poste et ne traite que les services offerts par La Poste. Le médiateur publie une recommandation, normalement dans un délai de 2 mois, à laquelle La Poste se soumet le plus souvent, même si elle n'a pas formellement d'obligation en la matière.

Le médiateur du groupe La Poste constitue une instance dotée de moyens importants, notamment d'investigation au sein du groupe La Poste. Son autonomie et la qualité de ses pratiques de médiation seront évaluées par la nouvelle commission de médiation de la consommation mise en place par le Gouvernement, le 20 octobre 2010<sup>165</sup>.

Le médiateur de La Poste étant une voie de recours offerte par La Poste à ses usagers, ces derniers ne peuvent saisir l'ARCEP qu'après épuisement de cette voie de recours, soit que le médiateur ait rendu une réponse défavorable ou partiellement défavorable au réclamant, soit qu'il ait donné une réponse favorable mais qui n'aurait pas été suivie par La Poste.

Les réclamations jugées comme étant irrecevables par le médiateur du groupe La Poste peuvent être soumises à l'ARCEP qui examine leur recevabilité à la procédure prévue par l'article L. 5-7-1 sans préjudice de l'appréciation du médiateur concernant la recevabilité du dossier à la médiation.

En cas de saisine directe de l'ARCEP, après traitement par le système classique des réclamations de La Poste, l'ARCEP peut réorienter la demande vers le médiateur, après accord du demandeur, selon des modalités convenues entre l'ARCEP et le médiateur.

---

<sup>165</sup> Communiqué de presse du ministère de l'économie du 20 octobre 2010 « Hervé NOVELLI installe la nouvelle commission de la médiation de la consommation et annonce la création de nouveaux médiateurs sectoriels »

Pour les réclamations concernant un prestataire autorisé autre que La Poste : en l'absence de médiateur sectoriel, les consommateurs peuvent saisir directement l'ARCEP si la réponse à la réclamation qu'ils ont préalablement déposée auprès du prestataire postal concerné ne leur a pas apporté satisfaction ou si le prestataire n'a pas apporté de réponse dans un délai de deux mois.

## ***b.2) Articulation entre l'ARCEP, les utilisateurs, les opérateurs et le médiateur de La Poste***

### *II.b.2.1 L'information des utilisateurs et la recevabilité*

Différents moyens d'information des utilisateurs sont mis en place indiquant la possibilité et les critères d'un recours auprès de l'ARCEP :

- information sur le site internet de l'ARCEP ;
- information sur les documents et courriers de réponse des prestataires de services postaux autorisés ;
- information le cas échéant dans les CGV des prestataires postaux autorisés.

L'information relative au traitement par l'ARCEP pourrait être relayée par les associations de défense des consommateurs.

La demande de traitement de réclamations peut être déposée par tout utilisateur de services postaux, et doit être adressée à l'ARCEP par lettre recommandée avec avis de réception distribuée par tout prestataire postal autorisé.

Pour être recevables, les demandes de traitement de réclamations doivent remplir trois conditions cumulatives :

- être formulées en langue française uniquement ;
- concerner une réclamation ayant pour origine une prestation postale d'un prestataire autorisé telle que définie ainsi : courrier, colis, prestations du service universel et hors du service universel ;
- être éligibles à la procédure mise en place par l'article L. 5-7-1 du CPCE.

Conformément à l'article L. 5-7-1 du CPCE, les réclamations des usagers des services postaux ne sont traitées que si elles n'ont pas pu être satisfaites dans le cadre de l'ensemble des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés.

Pour laisser aux prestataires concernés le temps nécessaire au traitement des réclamations qui leurs sont adressées, le consommateur ne peut pas saisir l'ARCEP avant l'expiration d'un délai de deux mois après la date de dépôt de la réclamation auprès de l'instance de recours la plus élevée de prestataire concerné.

Le consommateur peut toutefois saisir l'ARCEP si aucune réponse ne lui a été fournie dans un délai de deux mois après la date de dépôt de la réclamation auprès de l'instance de recours la plus élevée de prestataire concerné.

Pour être recevable, la demande de traitement de réclamation doit être présentée à l'ARCEP dans un délai de deux mois maximum après :

- que l'instance de recours la plus élevée du prestataire concerné a formulé une réponse au réclamant ;
- l'expiration du délai de deux mois si aucune réponse n'a été formulée dans cet intervalle par l'instance de recours la plus élevée du prestataire concerné.

## II.b.2.2 Réponse de l'ARCEP

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- si la réclamation n'a pas été traitée ou a été incorrectement traitée par le prestataire ; si l'ARCEP considère que le traitement de la réclamation n'est pas satisfaisant, elle demande au prestataire d'y procéder à nouveau. Toutefois, si les éléments disponibles sont suffisamment probants, l'ARCEP peut directement se prononcer au fond ;
- si la réponse donnée par le prestataire ou le médiateur est contestée par l'utilisateur ; dans ce cas, l'ARCEP se prononce au fond en rendant un avis au niveau du collège.

Le délai de traitement de la réclamation est d'un mois, sauf pour les cas particulièrement complexes ou demandant des investigations spécifiques de la part de l'ARCEP.

Une synthèse des avis rendus sera régulièrement publiée sur le site internet de l'ARCEP. Par ailleurs, l'Autorité mettra à disposition du public un bilan annuel contenant les informations quantitatives et qualitatives relatives aux demandes de traitement de réclamations. L'ARCEP estime que la publicité de la nature des avis rendus par l'ARCEP aura un effet incitatif fort sur La Poste comme sur l'ensemble des opérateurs et pourra permettre de résoudre de façon pérenne certains problèmes pouvant se poser entre les opérateurs et les consommateurs.

Suite aux retours fournis dans le cadre de la consultation publique par les associations de consommateurs, le délai pour saisir l'ARCEP a été étendu à deux mois. De même, pour répondre aux préoccupations sur l'absence de délai de traitement, l'ARCEP indique que le délai de traitement des réclamations par l'ARCEP sera d'un mois sauf pour les cas particulièrement complexes ou demandant des investigations spécifiques.

Par ailleurs l'ARCEP a publié sur son site internet les modalités pour la saisir afin que les consommateurs disposent d'une bonne information sur les possibilités qu'offre le recours auprès de l'ARCEP.

L'ARCEP souligne que le dispositif proposé est provisoire et qu'il pourra évoluer en fonction notamment du nombre de dossiers reçus et des éventuels problèmes et insatisfactions rencontrés. Des points d'étape réguliers seront faits avec les associations de consommateurs qui seront naturellement associées aux améliorations qui pourront être apportées au dispositif. Dans tous les cas, un point sera fait début 2012.

La Poste a souhaité apporter les éléments suivants :

*« le traitement satisfaisant des réclamations est un objectif majeur du Groupe qui s'est doté des outils nécessaires pour une gestion des réclamations efficace.*

*Depuis janvier 2009, La Poste a déployé un accès multi-canal au « Service Consommateurs » permettant une simplicité de dépôt des réclamations.*

*Tout client peut donc déposer une réclamation :*

- par internet : <http://www.laposte.fr/Service-Consommateurs> ;
- par téléphone : 36311 ;
- par courrier : Service Consommateurs 99999 La Poste 2 ;
- en bureau de poste et autres points de contacts postaux.

*La Poste a défini ses procédures pour répondre à toute réclamation dans un délai maximal de 15 jours ouvrés correspondant à 21 jours calendaires. En cas d'insatisfaction du consommateur suite à la réponse de La Poste celui-ci a la possibilité de formuler une nouvelle réclamation, qui sera traitée par un service différent, l'instance recours, également dans un délai de 21 jours calendaires. S'il n'est toujours pas satisfait de la réponse apportée*

à sa réclamation, le client a la possibilité de saisir le Médiateur du groupe La Poste, qui a été institué par le décret du 5 janvier 2007 et est indépendant du Groupe La Poste. Celui-ci rend une recommandation dans un délai de deux mois, à laquelle La Poste s'est jusqu'à présent toujours conformée.

La Poste, comme le Médiateur du Groupe, respectent, bien entendu, les délais de traitement des réclamations auxquels ils sont soumis, préservant ainsi la possibilité pour le client de saisir le juge de droit commun s'il n'est pas satisfait de la réponse apportée à sa réclamation. La Poste souhaite enfin appeler l'attention de l'Autorité sur l'importance pour elle de rendre ses avis dans un délai permettant de préserver la possibilité pour le client de saisir le juge de droit commun s'il n'est pas satisfait de la réponse apportée à sa réclamation.

Pour s'assurer du bon fonctionnement de son processus de traitement des réclamations, La Poste effectue régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès des clients qui ont déposé une réclamation. La mesure de la satisfaction des clients à l'égard du traitement des réclamations est intégrée systématiquement dans tous les baromètres de satisfaction de La Poste.

Ces enquêtes ont permis de constater une augmentation de la part de clients satisfaits vis-à-vis du traitement des réclamations, démontrant ainsi l'efficacité de la procédure mise en place par le Groupe (70% d'opinions positives en 2009 contre 62% en 2008). Le « Service Consommateurs » de La Poste a d'ailleurs été plébiscité par ses clients qui l'ont élu « Service Client de l'année 2010 ». Il a également obtenu la deuxième place dans les Palmes de la Relation Client dans la catégorie « Innovation » ».

#### **Proposition n° 24 \***

Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 3 mai 2006 pris en application de l'article R. 1-2-6 du code des postes et des communications électroniques, des procédures de traitement des réclamations accessibles, simples et gratuites doivent être disponibles et mises en place par les opérateurs postaux autorisés.

Dans le cadre de ses nouvelles compétences, l'ARCEP a mis en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, les outils, moyens et procédures nécessaires au traitement des réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés. Une synthèse des avis rendus sera régulièrement publiée sur le site internet de l'ARCEP ainsi qu'un bilan annuel. Cette publicité devrait permettre de créer une jurisprudence concrète pour tous les opérateurs.

## Chapitre III

# Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales

### III. Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales

#### a) Les conditions générales de vente de La Poste

Dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des opérateurs postaux, La Poste a publié pour la première fois le 29 octobre 2007 ses conditions générales de vente qui ont depuis fait l'objet de discussions avec les associations de consommateurs et l'ARCEP à la suite de leur parution. Une seconde version a été publiée le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Ces conditions générales de vente sont assorties de conditions spécifiques de vente ou de conditions particulières d'utilisation pour différents produits (Colissimo, Colissimo emballage, Colissimo recommandé).

Ces documents sont particulièrement importants car ils fixent les obligations réciproques entre les parties dans le cadre de leur relation commerciale.

Du point de vue de l'ARCEP, il convient de s'assurer que les termes des conditions générales et spécifiques de vente ne rentrent pas en contradiction avec les principes du service universel ou les obligations reposant sur les prestataires de services postaux dans le cadre des autorisations.

#### **Proposition n° 25 \*\***

L'ARCEP veillera à ce que les dispositions prévues par les conditions générales ou spécifiques de vente de La Poste soient conformes aux dispositions concernant le service universel postal, aux obligations contenues dans son autorisation et aux autres obligations précisées par le code des postes et des communications électroniques.

#### b) Le contrôle de la qualité et des tarifs des prestations du service universel

##### b.1) La qualité de service

###### *III.b.1.1 Le respect des objectifs de qualité du service universel fixés par le ministre chargé des postes*

Les pouvoirs réglementaires de l'ARCEP en matière de qualité de service sont spécifiés dans le 4° de l'article L. 5-2 du CPCE, selon lequel l'ARCEP « *veille au respect des objectifs de qualité du service universel, fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L. 2 ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité de service, dont elle publie les résultats* ».

Ce 4° a été modifié par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 pour une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 : il dispose que l'ARCEP « *Veille au respect des objectifs de qualité du service universel fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L. 2, ainsi qu'à la publication et à la fiabilité des mesures de qualité des prestations correspondantes ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité du service qu'elle publie* ».

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le rôle de l'ARCEP quant à la publication et à la fiabilité des mesures de qualité des prestations du service universel est explicitement indiqué, de même que la publication d'une étude annuelle de qualité de service.

Au titre du 4<sup>o</sup> de l'article L. 5-2 du CPCE, l'ARCEP a fait réaliser différentes études, portant sur la mesure du délai d'acheminement de la lettre prioritaire (2006), la qualité de service du colis et la mesure du nombre de réclamations (2008). L'ARCEP a également fait réaliser une étude sur la mesure de la qualité de service de la lettre recommandée qui s'est achevée en 2010.

Ces travaux ont permis d'identifier des axes d'amélioration qui ont, le cas échéant, été mis en œuvre par La Poste en collaboration avec l'ARCEP, et ont permis de fiabiliser les mesures de qualité de service.

Par ailleurs, un dispositif cadre d'information de l'ARCEP sur la qualité de service a été arrêté en mai 2009<sup>166</sup>, après une phase de concertation avec les services de La Poste.

L'information produite annuellement porte sur :

- les niveaux de qualité des principales prestations postales ;
- les données temporelles ou territoriales qui permettent d'expliquer ces niveaux et leur variation : en effet, il est dans la nature du service universel de garantir que la qualité présente une certaine homogénéité d'une période à l'autre de l'année et n'enregistre pas d'écarts trop importants d'une région à l'autre.

### *III.b.1.2 La transparence de la qualité du service universel postal*

L'ARCEP attache une grande importance à la transparence de la qualité du service universel postal, en veillant à la clarté, la lisibilité et la comparabilité dans le temps des informations qui y sont afférentes.

En effet, l'information sur le niveau de qualité de service permet aux utilisateurs de sélectionner les produits à leur disposition en connaisseurs avertis, et incite également La Poste à fournir des prestations conformes aux attentes des consommateurs.

A la demande de l'ARCEP, La Poste publie chaque année depuis 2006 des informations concernant la qualité des prestations du service universel<sup>167</sup> dans un tableau de bord du service universel<sup>168</sup>. La pertinence des indicateurs retenus et les évolutions souhaitables sont discutées régulièrement avec les associations de consommateurs dans le cadre du comité consommateur postal. *In fine*, la nature des informations publiées dans le tableau de bord du service universel est évolutive et adaptée aux besoins des utilisateurs. Les indicateurs sont retenus sous réserve qu'une mesure fiable puisse être réalisée à un coût raisonnable.

La liste des indicateurs publiés dans le tableau de bord du service universel s'élargit année après année et couvre désormais la plupart des besoins principaux d'information des utilisateurs.

<sup>166</sup> Décision n° 2009-0367 du 7 mai 2009.

<sup>167</sup> Conformément à l'article R. 1-1-8 du CPCE

<sup>168</sup> Disponible à l'adresse :

[http://www.laposte.fr/content/download/8097/59709/file/TBSU\\_2009.pdf?espace=groupe](http://www.laposte.fr/content/download/8097/59709/file/TBSU_2009.pdf?espace=groupe)

## (i) Les délais d'acheminement du courrier

Délais d'acheminement	2005	2006	2007	2008	2009
% de lettres prioritaires égrenées délivrées en J+1	79,1	81,2	82,5	83,9	84,7
% de lettres prioritaires égrenées délivrées au-delà de J+2	4,6	3,8	3,7	3,2	3,2
% de courrier transfrontière import délivré en J+3	95	95,9	95,5	97	95,7
% de courrier transfrontière export délivré en J+3	93	94	94,8	95,4	94,4
% de courrier transfrontière import délivré en J+5	99,1	99,3	99,1	99,5	99,3
% de courrier transfrontière export délivré en J+5	98,5	98,7	98,8	99	98,7

Les délais d'acheminement des lettres prioritaires s'améliorent progressivement pour atteindre un niveau proche de 85 % en 2009. Ce niveau reste néanmoins inférieur à celui de la plupart des autres grandes postes européennes, cette différence pouvant s'expliquer pour partie par des considérations géographiques.

Ce niveau de qualité, bien qu'en amélioration n'est pas porteur d'une information pertinente pour les consommateurs. En effet, le pourcentage annuel national du J + 1 est une moyenne qui « fait la synthèse » de situations locales différentes. L'ARCEP estime que les niveaux de qualité de service de référence doivent se situer au minimum à un taux de 90% de réussite pour donner une information pertinente au consommateur.

## (ii) Les délais d'acheminement et la fiabilité des Colissimo

Délais d'acheminement	2005	2006	2007	2008	2009
% de Colissimo guichet délivrés en J+2	83,8	84,1	85,8	85	87,7
% de Colissimo guichet délivrés en J+3	92,2	95,5	95,9	96,3	96,6
% de Colissimo guichet délivrés en J+4		98,5	98,6	98,7	98,9
% de Colissimo guichet délivrés en J+7				99,8	99,9

Après avoir baissé en 2008, le taux de Colissimo acheminé en J+2 s'est significativement amélioré en 2009. La Poste engage sa responsabilité sur ce produit en adressant à l'expéditeur un bon pour l'envoi d'un Colissimo France en cas de non respect du délai, ce qui paraît avoir un effet incitatif pour l'amélioration de la qualité.

## (iii) Les délais d'acheminement et la fiabilité des lettres recommandées

Délais d'acheminement	2008	2009
% de lettres recommandées distribuées en J+2	90,9	88,7
% de lettres recommandées distribuées en J+7	99,6	99,7

Le taux de distribution des lettres recommandées en J+2 a régressé en 2009 pour s'établir à 88,7 %. Alors que la recommandation est une option qui s'ajoute à la lettre prioritaire, les délais d'acheminement sont plus longs que ceux de la lettre prioritaire.

En 2009, environ une lettre recommandée sur trois cents n'était pas distribuée sept jours ouvrables après son dépôt. Ce taux est légèrement meilleur qu'en 2008. Toutefois, il est tout à fait excessif pour un produit pour lequel le besoin de fiabilité est fondamental.

## (iv) Répartition des boîtes aux lettres en fonction de leur heure limite de dépôt

			2007	2008	2009
Boîtes à lettres dont l'heure limite de dépôt est :	avant 13 heures	nombre	120 837	119 788	119 913
		Taux	82,01 %	79,95 %	80,37 %
	avant 16 heures	Nombre	143 635	142 267	141 795
		Taux	97,48 %	94,96 %	95,03 %

L'ARCEP attache beaucoup d'importance au suivi des heures limites de dépôt, qui ont un impact direct sur la qualité de service telle qu'elle est ressentie par les consommateurs. Le parc de boîtes de collecte ainsi que l'heure de collecte sont restés sensiblement les mêmes ces trois dernières années. La très grande majorité d'entre elles sont relevées avant 13 heures.

(v) Statistiques concernant le traitement des réclamations

Courrier	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de réclamations	533 123	591 252	417 237	446 751	627 812
Réclamations par rapport au flux total	0,003%	0,003%	0,002%	0,002 %	0,003 %
Réponses données dans un délai de 21 jours	87%	90%	97%	97,7%	95,3 %
Réponses données dans un délai de 30 jours	93%	94%	98,7%	99%	98 %
Réclamations donnant lieu à indemnisation	7,6 %	7,7 %	9 %	10,4 %	14,6 %
Taux de satisfaction vis-à-vis de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle La Poste traite une réclamation en cas de problème			64 %	65 %	69 %

En 2009, environ 0,003 % des flux de courrier ont entraîné le dépôt d'une réclamation<sup>169</sup>. Le nombre total de réclamations est en augmentation. La Poste a multiplié les canaux permettant de déposer gratuitement des réclamations (internet, numéro de téléphone non surtaxé « 36 31 », courrier avec affranchissement gratuit...), ce qui peut contribuer à expliquer ce chiffre.

La plupart des réclamations sont traitées en 21 jours et donnent lieu, le plus souvent à indemnisation. La satisfaction vis-à-vis de la prise en charge des réclamations s'améliore également progressivement.

Dans sa réponse à la consultation publique, La Poste a souhaité apporter les éléments suivants :

*« Publication des résultats de qualité de service de La Poste  
Conformément à l'article R.1-1-8 du CPCE, La Poste publie annuellement dans un « Tableau de bord du service universel » des indicateurs de qualité du service rendu par la Poste. Des échanges réguliers entre les services de l'ARCEP et de La Poste ont lieu afin d'enrichir et de faire évoluer ces indicateurs relatifs aux délais d'acheminement du courrier et du colis, à l'accessibilité aux bureaux de poste et au traitement des réclamations.*

*Fiabilité des mesures de qualité de service  
La fiabilité des mesures de qualité de service a, pour une majeure partie, déjà été contrôlée par l'ARCEP (Lettre prioritaire en 2006-2007, Colis 2007-2008, Réclamations 2008-2009...). Les études de l'Autorité ont d'ailleurs conclu à la fiabilité et la précision des mesures effectuées par La Poste.*

*Pour la Lettre prioritaire, conformément à la norme européenne EN 13850, la mesure est réalisée par un institut de sondage indépendant, à partir d'un million de lettres test échangées annuellement entre plus de 5 000 panélistes, particuliers et entreprises sur tout le territoire. L'expéditeur déclare à quelle date il envoie la lettre test et le destinataire, la date à laquelle il la reçoit. Le panel est inconnu des services opérationnels de La Poste.*

*Pour le colis, le délai calculé est le temps écoulé entre la date de dépôt de l'objet et la date de 1ère présentation. La mesure est effectuée à partir des systèmes d'information de*

<sup>169</sup> Il convient de noter que l'ensemble des flux de courrier renvoie à des flux très distincts comprenant la publicité adressée, les factures, les cartes postales ou encore les lettres recommandées.

*Colposte, le principe de cette mesure étant de relever par un système de traçabilité par flashage du code à barres du colis, utilisé comme identifiant unique, le passage à chaque étape de l'acheminement de l'objet.*

*Pour les réclamations, la méthode employée par La Poste pour mesurer le nombre de réclamations du courrier est conforme aux dispositions de la norme européenne EN 14012 en vigueur. Comme le préconise cette norme, La Poste :*  
*prend en charge toutes les réclamations qui sont systématiquement enregistrées dans une base de données quel qu'en soit le média (courrier, internet, téléphone).*  
*remet un accusé de réception au réclamant en cas de traitement différé de la réclamation.*  
*répond systématiquement à toutes les réclamations dans les délais impartis.*  
*effectue un suivi des délais de traitement et des volumes de réclamations.*  
*mesure régulièrement la satisfaction des clients déposant une réclamation ».*

### **b.2) Le caractère abordable des prestations du service universel**

L'ARCEP veille au respect des principes d'abordabilité des tarifs du service universel. L'article L. 1 du CPCE précise que le service universel : « *garanti à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux [...] offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs [...] ».*

La Poste doit donc proposer des tarifs abordables au titre du service universel postal.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2011a vu la fin du monopole postal sur les envois de moins de 50 grammes ainsi que la fin du régime spécifique qui prévoyait une approbation obligatoire de l'ARCEP avant toute hausse pour ces envois de moins de 50 grammes.

Néanmoins, la nouvelle loi postale confirme et renforce les pouvoirs de l'ARCEP en matière de régulation tarifaire.

En premier lieu, les tarifs restent soumis à un « encadrement tarifaire » qui définit un plafond global pour les augmentations tarifaires que peut réaliser La Poste pour les produits du service universel dans leur ensemble.

En second lieu, depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, l'ARCEP peut modifier ou suspendre les projets de tarifs de toute prestation relevant du service universel si les principes tarifaires s'appliquant au service universel ne sont manifestement pas respectés.

Ainsi, l'ARCEP peut intervenir *ex post* sur l'ensemble du service universel afin de veiller à l'abordabilité des tarifs. Cette nouvelle compétence donne un rôle accru à l'ARCEP dans le sens où cela lui fournit un pouvoir coercitif sur les tarifs de la majeure partie des lettres jusque deux kilogrammes, dont les lettres recommandées et sur les tarifs des colis vendus au guichet jusque vingt kilogrammes et non plus seulement sur les envois de moins de cinquante grammes comme c'est actuellement le cas.

L'ARCEP tiendra compte des avis des consommateurs pour exercer ses compétences en matière tarifaire. La question de l'abordabilité des tarifs des produits du service universel pourra notamment être discutée dans le cadre du comité consommateur postal.

**Proposition n° 26 \***

Conformément à l'article L. 5-2,4° du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP s'assurera que La Poste rend public le résultat des mesures de la qualité du service universel, en veillant à la clarté, la lisibilité et la comparabilité dans le temps de ces informations. Elle poursuivra les travaux menés avec La Poste pour assurer la fiabilité des mesures.

Parallèlement, et comme le prévoit l'article L. 5-2, 3° du même code, l'ARCEP veillera, dans le cadre de ses nouvelles compétences, à ce que les tarifs du service universel respectent le principe d'abordabilité.

**c) L'information des utilisateurs sur les prestations postales**

L'ARCEP a eu l'occasion de souligner, dans son avis n° 2007-0194 en date du 13 mars 2007 sur un projet d'arrêté pris en application de l'article L. 9 du CPCE et fixant les modalités d'information des utilisateurs d'envois postaux, l'importance que revêt l'information sur les caractéristiques des prestations pour les utilisateurs d'envois postaux.

Le code de la consommation prévoit par ailleurs dans son article L.111-1, que tout prestataire de services doit, avant la conclusion de l'achat par l'utilisateur, mettre celui-ci en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service. L'ARCEP souhaite insister sur cette obligation particulièrement importante lorsque le service comprend différentes options ou plusieurs niveaux de garanties qui nécessitent une bonne lisibilité de la prestation rendue.

L'arrêté pris en application de l'article L. 9 du CPCE a précisé de façon utile les informations destinées aux utilisateurs de services postaux. Les dispositions de cet arrêté s'appliquent essentiellement aux prestataires de services postaux qui disposent de points de vente ou de contact avec le public, permettant l'affichage ou la remise de brochures. Ainsi les autres opérateurs que La Poste, en général spécialisés sur les flux émis par des entreprises, grandes émettrices de courrier ou de colis, vers des particuliers ne sont pour le moment pas directement concernés.

L'arrêté du 4 mai 2007 pris en application de l'article L. 9 du CPCE a notamment précisé que les informations destinées aux utilisateurs de services postaux portant sur les tarifs, les limitations éventuelles de responsabilité contractuelle, le délai d'un an durant lequel sont recevables les réclamations, les conditions générales de vente et les conditions particulières<sup>170</sup> doivent être accessibles, exactes, intelligibles, objectives dans leur présentation, et complètes.

Par ailleurs, les informations portant sur les limitations éventuelles de responsabilité contractuelle des prestataires de services postaux et sur le délai d'un an pendant lequel les réclamations des consommateurs sont recevables doivent être clairement distinguées sur le support utilisé, au moyen de caractères gras d'une taille supérieure à celle utilisée pour les autres rubriques.

A la suite de la parution de l'arrêté du 4 mai 2007, La Poste a mis en place dans les points de contact un « lutrin » contenant les tarifs, les conditions générales et spécifiques de vente ainsi que les caractéristiques essentielles des différentes prestations. Le texte des

<sup>170</sup> Ces conditions doivent inclure les caractéristiques essentielles du service et notamment les éventuels niveaux de garantie.

informations contenues dans le lutrin a fait l'objet d'échanges entre La Poste et l'ARCEP. A la demande de l'ARCEP, La Poste a notamment inséré un logo permettant d'identifier les produits relevant du service universel postal.

Par ailleurs, l'ARCEP prend acte du fait que dans sa réponse à la consultation, La Poste a pris les engagements suivants :

*« Les engagements clients du Groupe »*

*1. Développer l'information aux clients sur les services.*

*La Poste s'engage à informer annuellement tous ses clients sur ses services et sur leurs modalités d'accès. D'une part, toutes les informations pratiques sont disponibles et régulièrement mises à jour sur son site internet. Sont mis à disposition des clients :*

*les caractéristiques techniques des offres de La Poste (tarifs du courrier et du colis, conditions générales et spécifiques de vente).*

*les modalités de dépôt des réclamations, sous un onglet spécifique « Service Consommateurs ».*

*des liens vers les pages permettant l'accès aux informations pratiques locales.*

*localisation de bureaux de poste*

*recherche de codes postaux*

*localisation de la boîte aux lettres la plus proche et heures limites de dépôt.*

*Bien entendu, les bureaux de poste et les autres points de contact postaux restent entièrement à la disposition des clients et constituent le lieu privilégié pour une relation et un conseil personnalisés. En particulier, les bureaux de poste de France Métropolitaine et DOM disposent d'un « Lutrin-Lutrin », un pupitre contenant notamment les tarifs, les conditions générales et spécifiques de vente du Groupe, et les conditions de dépôt d'une réclamation. Les Agences Postales Communales et les Relais Poste Commerçant de France métropolitaines et DOM sont quant à eux, équipés d'un classeur. Ce mobilier est visible de loin, facile d'accès et d'utilisation pour le client et respecte les normes handicap.*

*La Poste informe également ses clients sur son site internet du contenu et de la qualité du service universel à travers :*

*la liste de l'ensemble des prestations relevant du service universel ainsi que les tarifs en vigueur.*

*les résultats annuels de la qualité du service rendu par La Poste.*

*2. Donner accès à l'information sur les conditions de distribution du courrier.*

*La Poste offre à ses clients la possibilité d'accéder le jour même, en appelant le 36 31 aux informations sur les conditions de distribution de leur courrier.*

*3. Proposer une deuxième présentation gratuite à domicile pour tout recommandé.*

*En cas de non-remise d'une lettre recommandée, les clients, informés par un avis de passage dans leur boîte aux lettres, peuvent appeler le 36 31 avant 14h00 (le samedi avant 12h00) et bénéficier gratuitement le lendemain (le lundi, en cas d'appel le samedi) d'une seconde présentation à domicile de leur lettre recommandée par leur facteur. Cet engagement a été tenu à 95% en 2010. Un geste commercial a été réalisé systématiquement par La Poste en cas de non respect de ce service.*

*4. Améliorer le traitement des réclamations.*

*Pour toute réclamation à laquelle La Poste n'aurait pu répondre immédiatement, l'entreprise s'engage à transmettre sous 48h00 maximum un accusé de réception informant ses clients des modalités de traitement de leur dossier et du délai maximum dans lequel ils recevront une réponse.*

**5. Réduire l'attente en bureaux de poste.**

*Dans les 1 000 bureaux les plus fréquentés, La Poste s'engage à réduire à moins de minutes le temps d'attente moyen et à permettre aux clients de réaliser les opérations de dépôt/retrait Courrier-Colis ainsi que les opérations de retrait d'argent courant en moins de 5 minutes.*

*Pour atteindre ces objectifs, un grand programme d'amélioration de l'accueil et de réorganisation des bureaux de poste est mené (nombre d'automates renforcés, responsables d'accueil mis en place, horaires d'ouverture des bureaux de poste élargis dans les grandes agglomérations).*

**6. Faciliter la réexpédition ou la garde du courrier.**

*La Poste s'engage à mettre en œuvre la réexpédition et la garde du courrier en 48h en cas de souscription par internet. Si un dysfonctionnement est constaté, La Poste s'engage à rétablir le service dès le lendemain, quel que soit le mode de souscription.*

**Les « Engagements clients 2011 »**

*En janvier 2011, La Poste a décliné les engagements existants par grands types de clients et a pris de nouveaux engagements, au moyen de chartes d'engagements à destination des particuliers, des PME et petits professionnels, des grandes entreprises et des grands comptes stratégiques.*

*Ces chartes ont notamment été élaborées à partir d'une consultation publique lancée au début de l'année 2010 auprès de 70 000 clients et de leurs représentants qui ont exprimés leurs attentes en répondant à un questionnaire.*

*Une seconde phase de concertation a ensuite permis de définir les différents engagements attendus de La Poste avec les représentants des clients (CCI, chambres des métiers, MEDEF, CGPME, Cercle des Jeunes Dirigeants, fédérations professionnelles, associations de consommateurs).*

*Dix engagements répondant spécifiquement aux attentes exprimées par chaque catégorie de clients ont donc été définis et adoptés. Ces engagements concernent notamment l'information et l'accessibilité des offres, le développement d'une relation client adaptée aux besoins de chaque type de clients, le rétablissement rapide des services en cas de dysfonctionnement, la préservation de l'environnement...*

*Plus spécifiquement dans sa « Charte d'Engagements Clients à destination des Particuliers » La Poste s'engage à :*

*1. Rendre ses principaux services accessibles sur internet 7j/7 et 24h/24h (envoi de courrier, petites marchandises et recommandés, conception et impression de timbres, réexpédition du courrier)*

*2. Permettre à ses clients de déposer leur courrier dans des boîtes aux lettres à levée tardive implantées dans des lieux à fréquentation.*

*3. Mettre à la disposition de ses clients une carte de toutes les boîtes aux lettres, consultable sur internet*

*4. En cas d'absence du client destinataire, représenter gratuitement le lendemain au domicile de ses clients leur courrier remis contre signature (lettre recommandée) sur simple appel au 3631 le même jour avant 14h (avant 12h le samedi).*

*5. Mettre en œuvre en 48h une demande de réexpédition et de garde de courrier souscrites sur internet.*

6. Informer ses clients sur la distribution du courrier au jour le jour sur simple appel au 3631 et, en cas de tournée non assurée, à l'effectuer le lendemain.

7. En cas de dysfonctionnement, rétablir dès le lendemain le service réexpédition de ses clients sur simple appel au 3631.

8. En cas de dysfonctionnement, envoyer sous 48h un accusé de réception informant ses clients du délai maximum dans lequel une réponse sera apportée, dans le cas où La Poste ne pourrait pas répondre immédiatement.

9. Distribuer en boîte aux lettres une fois par an une information sur les principaux services et tarifs de La Poste.

10. Réduire les émissions de CO2, notamment en développant son parc de véhicules électriques.

Chaque année la satisfaction client par rapport à ces nouveaux engagements sera mesurée par un institut indépendant et les résultats seront rendus publics. Ces chartes évolutives, participent d'une démarche d'amélioration continue et sont adossées à une grande campagne de mobilisation interne autour de l'esprit de service ».

#### **Proposition n° 27 \*\***

L'ARCEP poursuivra son action pour améliorer la transparence sur les caractéristiques et la qualité des prestations du service universel postal afin que les utilisateurs bénéficient d'une information accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète, et fassent leur choix en toute connaissance de cause.

### **d) La disponibilité d'une offre abordable pour l'envoi d'objets de faible valeur**

#### **d.1) Historique**

A la suite de la parution des premières conditions générales de vente de La Poste en octobre 2007, qui introduisaient l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif « Lettre » et de la suppression de l'offre « Coliéco » les usagers ne bénéficiaient plus d'une offre abordable pour l'envoi d'objets dont la valeur ne justifiait pas le recours au Colissimo.

A la même date, La Poste a commercialisé une nouvelle offre : « Lettre Max », qui ne relève pas du service universel. Aux termes de la version 5 des conditions spécifiques de vente des prêt-à-poster « Lettre Max », il s'agit d'une « offre destinée à l'envoi de petites marchandises avec ou sans valeur commerciale bénéficiant d'un service de suivi à la distribution et d'une indemnisation forfaitaire intégrée ». Cette offre intègre des services à valeur ajoutée tel que le suivi par l'internet, à l'instar de l'offre « Colissimo ».

L'interdiction d'insérer des petits objets dans les lettres a créé une situation singulière en Europe. En effet, dans la plupart des pays européens, une tarification des envois de correspondance fondée sur des critères de poids et de format a été choisie, quel que soit le contenu de ces envois. Les conditions d'indemnisation alors appliquées sont celles associées au tarif « Lettre ». Cette alternative au service des colis concerne au premier chef l'expédition de petits objets tels que les CD ou les livres. Les utilisateurs de ces pays bénéficient ainsi d'offres peu onéreuses, adaptées en termes de poids et de format à l'envoi de petites marchandises. Les utilisateurs allemands peuvent notamment envoyer des objets mesurant jusqu'à 5 centimètres d'épaisseur, ce qui inclut la plupart des coffrets contenant

des DVD couramment échangés par les utilisateurs de sites de vente par l'internet entre particuliers.

A l'occasion des demandes d'avis tarifaires sur les colis relevant du service universel, l'ARCEP a ainsi estimé que le niveau et l'évolution des tarifs de ces colis ne se concevaient que sous réserve de l'existence d'une offre complémentaire à un tarif équivalent ou proche du tarif « Lettre », pour des envois d'un format standard adapté au dépôt et à la remise en boîtes aux lettres et permettant son usage pour une variété suffisante d'objets dont la valeur ne justifie pas le recours au « Colissimo ».

#### **d.2) Commercialisation de l'offre « Mini Max »**

A la suite des remarques émises par l'ARCEP, notamment dans le cadre de ses avis tarifaires, La Poste s'est engagée, par un courrier du 10 juin 2008 à commercialiser une offre de service universel pour l'envoi de marchandises de « *petites tailles* » à un tarif proche de celui de la « Lettre » pour octobre 2008, date reportée ensuite au 15 décembre 2008.

Le produit « Mini Max » est une offre d'affranchissement destiné aux envois de marchandises d'un poids inférieur à un kilogramme et d'une épaisseur inférieure à deux centimètres. Le délai de distribution indicatif est de J+1.

Le dépôt est possible dans l'ensemble des points de collecte, y compris dans les boîtes de collecte placées sur la voie publique, ce qui rapproche les conditions d'utilisation de ce produit de celles de la « Lettre ». Toutefois, l'usager doit apposer sur les envois « Mini Max » une étiquette autocollante d'identification fournie dans le réseau de La Poste. Les usagers sont donc amenés à effectuer un passage en bureau de poste pour se procurer cette vignette.

Cette offre comporte un niveau d'indemnisation en cas de perte ou d'avarie de 23 euros par kilogramme. Ce régime de responsabilité correspond à celui prévu l'article R. 2-2 du CPCE pour les prestations dites colis. Afin de bénéficier de cette indemnisation, les utilisateurs doivent produire le justificatif d'achat qui est délivré si l'envoi « Mini Max » est déposé en bureau de poste.

L'ARCEP a toutefois constaté, dans son avis n° 2009-0115 en date du 12 février 2009, qu'« *au-delà de ses seules obligations réglementaires minimales, La Poste n'a pas mis en œuvre l'ensemble des moyens nécessaires et suffisants en matière d'information sur le produit Mini Max en direction de son réseau comme des consommateurs, pour que ne perdure pas une orientation préférentielle de ses clients à la recherche de produits d'envoi de petits objets vers des produits plus chers tels que Colissimo et Lettre Max* ». En l'absence de communication suffisante sur l'information commerciale relative à la nouvelle offre « Mini Max », lancée par La Poste le 15 décembre 2008, l'ARCEP a émis un avis défavorable à l'augmentation tarifaire du « Colissimo ».

En effet, cette communication insuffisante était de nature à entretenir une confusion pour les usagers en ce qui concerne les produits susceptibles de répondre à leurs besoins et des alternatives dont ils disposent.

#### **d.3) Rapport d'étude de l'INC sur l'offre de La Poste**

Une étude conduite par l'institut national de la consommation (INC) et cofinancée par l'ARCEP achevée en mars 2010, montre que la question de l'accessibilité de l'offre « Mini Max » se pose *a minima* jusqu'à cette date et que les utilisateurs reçoivent une information inadaptée, voire inexacte.

Cette étude avait pour objet d'apprécier le comportement des guichetiers face à une demande d'usagers de La Poste concernant l'envoi de petits objets. Les principaux indicateurs utilisés sont la qualité de l'information donnée ainsi que les propositions formulées. Les résultats de cette étude montrent, en premier lieu, que l'offre « Mini Max », qui relève pourtant du service universel, est très peu proposée dans les bureaux de poste dans le cas d'un particulier souhaitant envoyer un petit objet.

En second lieu, les résultats de l'étude réalisée par l'INC ont montré que moins des deux tiers des guichetiers connaissent les caractéristiques de l'offre « Mini Max ». De plus, près d'un guichetier sur quatre parmi l'ensemble des personnes sondées confond l'offre « Mini Max » avec un autre produit dont, le plus souvent, la « Lettre Max » qui n'est pas une prestation relevant du service universel.

#### ***d.4) L'envoi d'objets de plus de deux centimètres de hauteur et de plus d'un kilogramme de poids***

L'offre « Mini Max » actuelle permet seulement l'envoi d'objets dont l'épaisseur ne dépasse pas deux centimètres et le poids d'un kilogramme. Ainsi, les utilisateurs souhaitant bénéficier d'une offre abordable permettant l'envoi d'objets de faible valeur, dans des conditions d'usage proches de celles de la « Lettre », ne disposent pas d'offre dans la gamme du service universel fourni par La Poste susceptible de répondre à leur besoin. Les conditions de poids et de format de l'offre « Mini Max » pourraient ainsi être élargies pour permettre l'envoi d'objets de plus de deux centimètres d'épaisseur et d'un poids de plus d'un kilogramme dans des conditions d'envoi proches de celles de la lettre.

#### **Proposition n° 28 \*\***

L'offre « Mini Max », qui relève du service universel, doit être accessible aux utilisateurs de services postaux, conformément aux articles L.1 et L.2 du code des postes et des communications électroniques.

L'ARCEP mène des travaux pour déterminer dans quelle mesure les conditions de poids et de format pourraient être étendues pour permettre l'envoi d'objets de plus de deux centimètres d'épaisseur et d'un poids de plus d'un kilogramme dans des conditions proches de celles de la lettre.

## Chapitre IV

# Le rôle du cachet de la poste

## IV. Le rôle du cachet de la poste

Les marquages figurant sur les envois postaux peuvent avoir potentiellement trois fonctions, pour lesquelles le degré d'encadrement juridique est variable. Une première fonction du marquage est l'identification de l'opérateur postal autorisé chargé de l'acheminement. Cette obligation est inscrite à l'arrêté du 3 mai 2006 pris en application de l'article R. 1-2-6 du CPCE et peut être contrôlée par l'ARCEP. Une deuxième fonction est l'affranchissement de l'envoi. Depuis l'invention du timbre poste en 1840 au Royaume-Uni, les services postaux ont essentiellement recours au pré-paiement des envois par l'émetteur. Pour les envois égrenés, cette marque d'affranchissement prend la forme d'un timbre poste ou d'une vignette autocollante apposé par l'émetteur, ou d'un marquage imprimé par une machine à affranchir pour les clients professionnels disposant d'une telle machine. Ce point relève de la liberté commerciale de l'entreprise. Une troisième fonction est l'indication de la date et du lieu d'expédition (ou du lieu de premier passage dans une machine de tri) : le « timbre à date » figurant sur les envois constitue un marquage opérationnel destiné au suivi du courrier par l'opérateur (par exemple pour mesurer sa qualité de service) mais on lui accorde également une valeur juridique.

En effet, le timbre à date figurant sur les envois postaux est créateur de fait juridique, notamment par la mention récurrente dans divers textes juridiques du « cachet de la poste faisant foi », ce qui pose deux questions :

- au vu des textes législatifs, il semble que « le cachet de la poste faisant foi » doit se comprendre comme « le cachet de l'opérateur postal faisant foi » ; en effet, divers textes législatifs et réglementaires accordent une valeur probante au timbre à date (« le cachet de la poste faisant foi ») ; la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations notamment comporte la mention « la poste » en minuscules, ce qui est distinct de l'entreprise « La Poste » en majuscules ; de plus, les textes ultérieurs, par exemple l'arrêté du 7 février 2007 définissant les caractéristiques des envois remis contre signature, renvoient à un opérateur postal et non pas à l'entreprise La Poste ; il semble donc que le cachet de « la poste » doit être compris dans le sens générique, ce qui permettrait d'éviter les blocages rencontrés parfois par les opérateurs alternatifs face à des clients ;
- pour que le cachet de tous les opérateurs « fasse foi », il serait utile de préciser les mentions qui doivent figurer sur un envoi postal ; à ce jour, la seule mention précisée par le CPCE est la marque d'affranchissement permettant d'identifier l'opérateur assurant la distribution (la liste des marques d'affranchissement est d'ailleurs disponible sur le site internet de l'ARCEP) ; la mention du jour de dépôt ou du premier traitement automatisé apparaît comme une information utile pour le destinataire de l'envoi et peut dans certains cas déclencher des délais réglementaires.

Une clarification de la manière dont s'appliquent les dispositions concernant le cachet de la poste dans un cadre de libéralisation serait ainsi souhaitable. Une éventuelle évolution devrait être adaptée aux technologies postales actuelles et ne pas faire subir de coûts disproportionnés aux opérateurs.

### **Proposition n° 29 \*\***

Divers textes législatifs et réglementaires accordent la même valeur probante au timbre à date (« le cachet de la poste faisant foi ») quel que soit l'opérateur postal ayant acheminé l'envoi.

L'ARCEP va déterminer comment s'appliquent les dispositions liées au cachet de la poste compte tenu de la libéralisation postale et rendra ses conclusions d'ici au 30 mars 2011.

## Chapitre V

# Le principe d'égalité de valeur du recommandé de tous les opérateurs postaux

## V. Le principe d'égalité de valeur du recommandé de tous les opérateurs postaux

Tout comme la mention « *le cachet de la poste faisant foi* », la mention « *par lettre recommandée avec accusé de réception* » est présente dans un grand nombre de textes, organisant notamment la procédure devant les juridictions judiciaires et administratives. Cette procédure exige comme formalité l'envoi d' « *une lettre recommandée avec demande d'avis de réception* » avec une référence implicite au produit correspondant de l'entreprise La Poste. De ce fait, l'utilisateur peut être conduit à penser que cette mention vise exclusivement la « LRAR », marque déposée de l'entreprise La Poste.

### a) L'égalité de valeur juridique des recommandés des opérateurs autorisés

Afin de garantir l'effectivité de la concurrence entre opérateurs postaux – à laquelle l'ARCEP attache une importance toute particulière dans l'exercice de sa mission de régulation postale –, il convient de rappeler l'égalité de valeur juridique des envois recommandés proposés par les différents opérateurs postaux autorisés en application de l'article L. 3 du CPCE.

En effet, conformément à la directive « postale » 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 modifiée, aucune disposition du CPCE ne réserve la prestation de tels envois à la société La Poste.

En application des articles R. 1 et R. 1-1-6 du CPCE, les envois recommandés de moins de 2 kilogrammes entrent dans le champ du service universel et doivent, à ce titre, être assurés par le prestataire de service universel, c'est-à-dire La Poste. Mais cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les opérateurs alternatifs, s'ils le souhaitent, puissent également proposer un service d'envois recommandés.

Ainsi, les dispositions réglementaires prennent soin de préciser que la prestation des envois recommandés peut être effectuée par tout opérateur postal. Le 3° de l'article R. 2-1 du CPCE mentionne « *les envois faisant l'objet [...] de formalités attestant leur dépôt et leur distribution* », en tant qu'ils peuvent être assurés par les « *prestataires de services postaux* ». Plus précisément, l'arrêté du 7 février 2007, pris en application de l'article R. 2-1 du CPCE et fixant les modalités relatives au dépôt et à la distribution des envois postaux, précise les règles relatives aux envois recommandés, en faisant toujours référence au « *prestataire de services postaux* », sans jamais désigner nommément un ou plusieurs de ces prestataires.

Dans ses formations contentieuses, le Conseil d'Etat admet, depuis longtemps, la validité de tout procédé présentant des garanties équivalentes à l'envoi recommandé<sup>171</sup>.

Par ailleurs, cette égalité de valeur juridique s'étend à la lettre recommandée électronique résultant des dispositions de l'article 1369-08 du code civil dont les modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2011-144 du 2 février 2011 relatif à l'envoi d'une lettre recommandée par courrier électronique pour la conclusion ou l'exécution d'un contrat.

Compte tenu de l'importance de l'envoi recommandé dans les procédures administratives et contentieuses, il est essentiel que la sécurité juridique des justiciables puissent être assurée,

<sup>171</sup> CE, Sect., 27 juillet 1985, *Société « Nouvelle clinique Beausoleil »*, n° 46236 ; CE, 28 janvier 1998, *Société « Luminance International »*, n° 139436 ; CE, 27 avril 2000, *Epoux Gilloire*, n° 198565).

y compris devant les juridictions du fond, lorsque ceux-ci font appel aux services d'un opérateur postal alternatif. Par conséquent, il convient de rappeler la règle de l'égalité de valeur juridique des envois recommandés des opérateurs postaux autorisés.

***b) Les envois « non postaux » mais faisant l'objet de formalités de dépôt et de distribution***

Il convient de tenir compte du fait que certaines sociétés telles que les « *expressistes* » fournissent des prestations offrant des caractéristiques similaires à celles des envois recommandés, notamment en ce qui concerne les preuves de dépôt et de distribution. Ces envois offrent donc les mêmes garanties que les lettres recommandées fournies par les opérateurs postaux autorisés.

Dans sa réponse à la consultation publique, un opérateur de communications électroniques a attiré l'attention de l'ARCEP sur la question de la lettre recommandée électronique en rappelant que le code civil (depuis la loi n° 2000-230) garantit à l'écrit sous forme électronique la même valeur probante que l'écrit sur support papier, et que l'envoi d'un recommandé par la voie électronique a été réglementé par l'ordonnance n° 2005-674 codifiée aux articles 1369-7 et suivants du code civil.

**Proposition n° 30 \*\***

L'ARCEP va mener une action d'information de tous les acteurs publics et privés concernés, pour leur rappeler qu'il n'existe pas de monopole de la lettre recommandée. En effet, tous les prestataires de service postaux, y compris ceux n'ayant pas besoin d'autorisation postale, tels notamment les « *expressistes* », peuvent proposer à leurs clients un service de lettre recommandée avec la même valeur probante, dès lors que cette offre permet d'attester du dépôt et de la distribution dans des conditions équivalentes à celles de l'arrêté du 7 février 2007 pris en application de l'article R. 2-1 du code des postes et des communications électroniques ou dans les conditions prévues par le décret n° 2011-144 du 2 février 2011 relatif à l'envoi d'une lettre recommandée par courrier électronique pour la conclusion ou l'exécution d'un contrat.



## Synthèse

## Synthèse

### Communications électroniques

#### 1- La transparence des offres de communications électroniques

Afin d'exercer un choix libre et éclairé, le consommateur doit pouvoir disposer d'une information la plus transparente possible. Des améliorations significatives en la matière paraissent nécessaires.

La proposition n° 1 vise à définir de manière générale la notion d'information transparente. La proposition n° 6 précise les modalités formelles d'inscription à l'annuaire universel.

Les propositions n° 2, 3 et 5 portent sur la mise à disposition d'informations sur le service fourni par une offre d'accès à l'internet, d'outils permettant de connaître le débit associé à une telle offre et d'une information concernant ses usages et les caractéristiques de l'offre souscrite.

La proposition n° 4 porte sur la confirmation par le consommateur de chaque nouvel engagement.

#### 2- La fluidité des marchés de communications électroniques

Les marchés de communications électroniques sont caractérisés par la présence persistante, voire croissante, de freins au changement de fournisseur, ce qui limite la capacité des consommateurs à faire jouer effectivement la concurrence.

Les propositions n° 11 et 12 portent, d'une part, sur l'engagement contractuel, la séparation des prix du terminal et des services, et les systèmes de points de fidélité mis en place par les opérateurs, d'autre part, sur les restrictions imposées par certains fabricants ou opérateurs sur les équipements qui peuvent gêner le consommateur qui voudrait faire migrer son environnement numérique.

Les propositions n° 7, 8, 9 et 10 visent respectivement à renforcer l'information du consommateur sur les dispositions de la loi Chatel en matière de résiliation et sur les frais qu'il encourt en cas de résiliation, à généraliser des offres sans engagement, à faciliter la procédure de déverrouillage des terminaux mobiles et à limiter des risques liés au développement des offres multiservices.

#### 3- La qualité et la disponibilité des services

Depuis plusieurs années, l'ARCEP mène une action globale, en matière de disponibilité et de qualité des services offerts par les opérateurs, et veille à améliorer l'information du consommateur sur la qualité des services.

La proposition n° 13 vise à coordonner la publication des différentes enquêtes et à harmoniser les indicateurs de qualité des services fixe et mobile, à améliorer la comparabilité des indicateurs de qualité de service fixe et à assurer le respect par les prestataires de service universel des objectifs de qualité du service ainsi que la fiabilité de la mesure de cette qualité. La proposition n° 14 vise à veiller à la qualité de service de l'internet. La proposition n° 15 vise à suivre les pratiques de gestion de trafic mises en place par les opérateurs.

#### 4- Les services à valeur ajoutée (SVA)

Le marché des SVA a vu apparaître de nouvelles pratiques qui suscitent un mécontentement croissant des consommateurs. Elles portent notamment sur la transparence et la lisibilité des tarifs et peuvent constituer des comportements frauduleux.

Par la proposition n° 17, l'ARCEP invite le Gouvernement à poursuivre et accentuer les efforts engagés pour faire respecter les mesures législatives existantes encadrant les conditions d'accès aux services après-vente et d'assistance technique. La proposition n° 18 précise que les communications à destination des numéros de type 01 à 05 et 09 ne peuvent être exclues d'une offre d'abondance de téléphonie fixe ou mobile. La proposition n° 19 vise à renforcer le contrôle déontologique, en particulier l'usage de numéros surtaxés par les services publics administratifs.

La proposition n° 16 vise à améliorer la transparence tarifaire des SVA, tant par l'élaboration d'une signalétique que par la modernisation de la structure tarifaire. La proposition n° 21 vise à lutter contre certaines pratiques frauduleuses. La proposition n° 22 porte sur la mise en place d'une instance déontologique.

La proposition n° 20 précise les conditions d'intégration de « l'airtime » dans les forfaits de téléphonie mobile.

#### 5- L'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques

La directive « service universel » modifiée par l'adoption du nouveau « paquet télécom » renforce les garanties en faveur des personnes handicapées en prévoyant que celles-ci doivent bénéficier d'un accès et d'un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs. En ce domaine, la France est en retard par rapport à d'autres pays européens.

La proposition n° 23 porte sur l'accessibilité des services de communications électroniques. L'ARCEP étudiera par ailleurs, avec les acteurs concernés, les mesures que les opérateurs pourraient adopter pour assurer l'équivalence d'accès et de choix, notamment en facilitant la diffusion d'équipements terminaux adaptés ou la mise en place de centres relais pour les personnes sourdes ou malentendantes.

### **Volet postal**

#### 1- Les procédures de traitement des réclamations

La proposition n° 24 précise les modalités de mise en place des mesures de traitement des réclamations des usagers qui n'ont pas obtenu satisfaction à l'issue des réclamations déposées auprès des prestataires postaux selon les procédures mises en place par ces derniers.

#### 2- Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales

La proposition n° 26 vise à ce que les utilisateurs de services postaux bénéficient d'offres de service universel abordables et de qualité déterminée.

La proposition n° 25 vise à ce que les conditions générales et spécifiques de vente de La Poste soient conformes aux dispositions du CPCE protégeant les consommateurs. Par la proposition n° 27, l'ARCEP veillera à ce que les utilisateurs bénéficient de toute l'information nécessaire concernant les caractéristiques des prestations. Enfin, la proposition n° 28 vise à

ce que les utilisateurs bénéficient d'offres de service universel accessibles, et qui correspondent à leurs besoins.

### 3- Le rôle du cachet de la poste

Le « cachet de la poste » constitue un outil d'encadrement temporel, prévu par de nombreux textes législatifs et réglementaires, de l'exercice par une personne morale ou physique de ses droits et obligations. A ce jour, aucun texte ne détermine le contenu des informations devant y figurer, et les opérateurs alternatifs font état des craintes ressenties par leur clientèle quant à la valeur de leurs marquages.

La proposition n° 29 vise donc à préciser les mentions que les prestataires postaux autorisés devraient faire figurer sur les envois postaux à distribuer.

### 4- Le principe d'égale valeur du recommandé

La proposition n° 30 veille à rappeler que les envois des prestataires postaux autorisés ainsi que de certaines sociétés telles que les « expressistes », qui offrent des prestations ayant certaines caractéristiques similaires à celles des envois recommandés de La Poste, ont une même valeur probante notamment devant les juridictions.

\*  
\* \*

L'ARCEP évaluera à la fin de l'année 2011 la mise en œuvre de ces propositions, notamment celles ayant fait l'objet d'engagements des opérateurs auprès des pouvoirs publics.

# Rappel des propositions

## **Rappel des propositions**

Les propositions n° 1, 6, 17, 18, 19, 24 et 26 constituent un rappel, une interprétation ou une application des dispositions en vigueur ; elles sont donc immédiatement applicables. Elles sont identifiées par le signe \*.

Les propositions n° 2, 3, 5, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29 et 30 visent à poursuivre ou à engager des travaux avec les acteurs publics ou privés. Elles sont identifiées par le signe \*\*.

Enfin, les propositions n° 4, 7, 8, 9, 10 et 20 constituent des recommandations que l'ARCEP transmet aux pouvoirs publics (Parlement, Gouvernement et administrations). Elles sont identifiées par le signe \*\*\*.

Les parties de propositions sur fond grisé constituent une reprise du document de propositions et d'orientations sur la neutralité des réseaux et de l'internet.

### **Volet communications électroniques**

#### **1- La transparence des offres de communications électroniques**

##### **Proposition n° 1 \***

Pour la mise en œuvre et le respect des objectifs poursuivis par la régulation des communications électroniques prévus au II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, notamment le 12°, les opérateurs de communications électroniques doivent fournir, pour l'ensemble de leurs offres, une information transparente, qu'elle soit tarifaire ou technique, c'est-à-dire accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète.

Afin de donner un caractère opérationnel et effectif au principe de transparence mentionné par le code des postes et des communications électroniques, tel que précisé ci-dessus, celui-ci doit être respecté à la fois dans la communication commerciale de tout opérateur de communications électroniques et dans les relations contractuelles entre celui-ci et ses clients, c'est-à-dire dans le libellé du contrat et dans l'exécution de celui-ci. A cette fin, l'opérateur doit proposer, sur son site internet, à chacun de ses clients, un espace personnel dédié. Si le client ne souhaite pas ou ne peut pas disposer d'un tel espace, les informations le concernant doivent lui être fournies par courrier, par exemple, à l'occasion de la transmission de sa facture.

### Proposition n° 2 \*\*

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 5 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative à « la transparence accrue vis-à-vis des utilisateurs finals ».*

Tant dans la présentation commerciale et les conditions contractuelles de leurs services de communications électroniques que dans les informations accessibles aux clients de ces offres en cours de contrat, les fournisseurs d'accès à l'internet (FAI) doivent fournir à l'utilisateur final des informations claires, précises et pertinentes relatives :

- aux services et applications accessibles via ces services ;
- à leur qualité de service ;
- à leurs limitations éventuelles ;
- ainsi qu'aux pratiques de gestion de trafic dont ils font l'objet.

A ce titre, l'Autorité recommande en particulier que :

- toute restriction d'un service de transmission de données par rapport aux exigences de liberté et de non discrimination découlant des propositions n° 1 et 2 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relatives à « la liberté et la qualité dans l'accès à l'internet » et « la non discrimination des flux dans l'accès à l'internet » soit explicitement indiquée dans la communication et dans les clauses contractuelles, de manière claire et compréhensible ;
- le terme « internet » ne puisse être utilisé pour qualifier ces services dès lors que certaines de ces restrictions ne seraient pas conformes aux exigences de la proposition n°3 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative à « l'encadrement des mécanismes de gestion de trafic de l'accès à l'internet » ;
- le terme « illimité » ne puisse être utilisé pour des offres de services incluant des limitations du type « usage raisonnable » ayant pour conséquence soit une coupure temporaire ou une facturation supplémentaire des services, soit une dégradation excessive de débits ou de la qualité de service.

Dans un premier temps, l'ARCEP va demander aux FAI, aux associations qui les représentent et aux associations de consommateurs d'engager des travaux communs visant à définir des modalités partagées d'information de l'utilisateur final concernant les services accessibles, les débits, les limitations des offres et les pratiques de gestion de trafic, et de lui faire part de leurs propositions à cet égard.

Dans un second temps et si cela s'avérait nécessaire, l'ARCEP pourra compléter, en lien avec la DGCCRF, les propositions qui lui auront été faites.

### Proposition n° 3 \*\*

Il est proposé que les FAI mettent à disposition du consommateur des outils faciles à utiliser, fournissant une information transparente au sens de la proposition n° 1, en ce qui concerne les débits et les services accessibles :

- avant toute souscription d'un abonnement, sur le débit estimé de sa ligne et son éligibilité aux différents services proposés par le FAI ;
- après souscription d'une offre haut débit ou très haut débit, sur le débit réel de sa ligne.

Ces outils doivent être établis au moyen d'une méthodologie harmonisée et commune au secteur. A cette fin, l'ARCEP va engager des travaux avec les acteurs du secteur visant à établir les principes et les modalités d'une telle méthodologie, ainsi qu'à préciser les conditions pratiques de sa mise en œuvre.

**Proposition n° 4 \*\*\***

Il est proposé que, lorsqu'un consommateur souscrit à distance, à son initiative ou à celle d'un opérateur, une offre ou une option ayant un impact sur la durée initiale d'engagement ou impliquant un réengagement, l'opérateur de communications électroniques doive, d'une part, demander la confirmation expresse de son client, sur un support papier ou électronique pertinent, sur son réengagement ou l'impact de cette souscription sur la durée de son engagement, et, d'autre part, indiquer les modalités d'exercice du droit de rétractation, en particulier son délai.

**Proposition n° 5 \*\***

Il est proposé que tout client d'un opérateur de communications électroniques puisse accéder dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de demande expresse du client :

- à son profil de consommation ; ce profil décrit les consommations du client portant sur les minutes de voix, de nombre de SMS et de MMS, de mégaoctets de données échangées, différenciées par créneaux horaires ; les indicateurs de ces consommations sont identiques pour tous les opérateurs ;
- à l'ensemble consolidé de son contrat, c'est-à-dire à l'ensemble des caractéristiques principales de l'offre qu'il a souscrite.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette proposition, l'ARCEP va travailler avec les acteurs du secteur afin d'identifier :

- les indicateurs pertinents, d'une part, pour le profil de consommation, d'autre part, pour l'ensemble consolidé du contrat ;
- le (ou les) moyen(s) pertinents de la communication par l'opérateur au consommateur de ces informations.

Ces travaux seront menés en y associant les acteurs publics, les opérateurs et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs.

**Proposition n° 6 \***

Conformément aux articles L. 34 et R. 10 à R. 10-11 du code des postes et des communications électroniques, un opérateur de communications électroniques doit, au moment de la souscription d'un abonnement, obtenir l'accord exprès du consommateur :

- pour les numéros mobiles, sur son inscription dans l'annuaire universel ;
- pour les numéros fixes, sur son inscription ou son opposition à son inscription dans l'annuaire universel.

Lorsque le consommateur donne son accord pour figurer dans l'annuaire universel, l'opérateur de communications électroniques doit lui indiquer les différentes options qu'il peut choisir pour la publication de ses données personnelles (totale ou partielle) et certaines restrictions potentielles d'usage de celles-ci (recherche inversée ou prospection).

## 2- La fluidité des marchés de communications électroniques

### **Proposition n° 7 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à mettre à disposition du consommateur, sur leur site internet, un outil pratique permettant d'estimer le montant des frais dus en cas de résiliation.

Afin que cet engagement soit pleinement opérationnel, il est nécessaire que le client puisse disposer des dates de début et de fin de son engagement, ainsi que des modalités pratiques d'utilisation d'un tel outil.

En premier lieu, conformément à l'article L. 121-84-3 du code de la consommation, les opérateurs sont tenus de faire figurer sur la facture « *la durée d'engagement restant à courir ou la date de la fin de l'engagement ou, le cas échéant, mentionner que cette durée minimum d'exécution du contrat est échue.* ».

Par ailleurs, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques fassent connaître au client, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de réengagement, la date de début du dernier engagement en cours, ainsi que le lien vers l'outil permettant d'estimer le montant des frais de résiliation dus en cas de résiliation.

Enfin, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques rappellent à leurs clients, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1, au moins une fois par an et en cas de réengagement, les dispositions de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs dite loi Chatel, relatives à la possibilité :

- de ne payer qu'au plus le quart des mensualités restant dues en cas de résiliation après le douzième mois d'un contrat avec engagement de vingt-quatre mois ;
- de ne payer que les frais correspondants aux coûts effectivement supportés par l'opérateur au titre de la résiliation.

### **Proposition n° 8 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à offrir au moins une offre sans engagement à leurs clients.

Afin de donner toute sa portée à cet engagement, il est proposé que les opérateurs de communications électroniques offrent, pour chacune de leurs offres de services de communications électroniques, une variante équivalente sans engagement à un prix raisonnable au regard de l'offre avec engagement.

**Proposition n° 9 \*\*\***

Les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à assurer la gratuité du déverrouillage des téléphones mobiles au bout de trois mois, contre six mois actuellement.

En complément de cet engagement, il est proposé que tout opérateur de communications électroniques qui commercialise une offre de téléphonie mobile comprenant la fourniture d'un terminal verrouillé soit tenu, au plus tard à la fin du troisième mois suivant l'acquisition, de transmettre au consommateur, gratuitement et de façon automatique, le code et les modalités pratiques de déverrouillage de ce terminal, dans les conditions de transparence définies à la proposition n° 1.

Par ailleurs, il est proposé que lorsqu'un terminal est vendu seul, ou avec une offre de services sans durée minimale d'exécution du contrat, le terminal ne soit pas verrouillé.

**Proposition n° 10 \*\*\***

Il est proposé que les conditions générales de vente d'une offre multiservices, combinant un abonnement à une offre de services fixes *double play* ou *triple play* et un abonnement à des services mobiles :

- précisent les modalités de la résiliation globale de l'offre ;
- précisent les modalités de résiliation de chacune des composantes de l'offre (service *double play*, *triple play* ou service mobile), en particulier :
  - précisent les effets de la résiliation de l'un des services sur l'allocation de la prime tarifaire éventuellement allouée, ainsi que sur les options liées au couplage, la souscription des services associés et, le cas échéant, la facturation du montant des frais de résiliation ;
  - garantissent, si une durée d'engagement s'applique, que la durée d'engagement initialement souscrite dans le cadre du service non résilié ne puisse être prolongée à l'occasion de la résiliation de l'autre service ;
- garantissent qu'un consommateur dont les conditions de résiliation partielle conduisent à l'annulation des frais de résiliation soit en mesure, s'il le souhaite, de résilier l'offre globale dans les mêmes conditions.

Il est également proposé que ces conditions générales :

- garantissent que les avantages éventuellement acquis par l'abonné, au titre de son ancienneté ou de sa consommation auprès de son opérateur, seront conservés à l'occasion de la rupture de l'offre multiservices, dans le cas où il resterait client de celui-ci ;
- précisent les modalités de conservation de l'ensemble des identifiants de l'abonné par type de service ou pour l'ensemble des services, selon le principe dit du « simple guichet ».

Enfin, si cette offre multiservices est commercialisée par le biais d'un contrat unique, il est proposé que les conditions générales de vente limitent la durée d'engagement à l'ensemble des services à douze mois, en cohérence avec les pratiques commerciales observées à ce stade sur le marché du haut débit et du très haut débit.

**Proposition n° 11 \*\***

L'ARCEP va mener des travaux avec tous les acteurs concernés (les administrations, les opérateurs et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs) portant sur :

- l'impact et les modalités de mise en œuvre, d'une part, du découplage de la vente des terminaux et des services mobiles et, d'autre part, de la séparation sur les factures du prix du terminal et du prix des services mobiles en cas de vente couplée ;
- l'impact du plafonnement à douze, voire six mois, de la durée maximum d'engagement des offres de services mobiles ;
- les systèmes de points de fidélité mis en œuvre par les opérateurs, leur utilisation par le consommateur et leur impact sur le réengagement de ce dernier.

Par ailleurs, les opérateurs membres de la FFT se sont engagés le 23 septembre 2010 auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation à ce que tout consommateur qui, au terme de son engagement, souhaite choisir une autre offre de son choix dans le catalogue de son opérateur, sans pour autant acquérir un nouveau terminal, ait toujours la possibilité de le faire, sans devoir s'engager. En complément de cet engagement, l'ARCEP, dans le cadre des travaux précités, étudiera de manière globale les cas où un réengagement ne pourrait être considéré comme légitime, en matière de communications électroniques.

**Proposition n° 12 \*\***

L'ARCEP va engager des travaux visant à mieux apprécier les pratiques suivantes, sur les marchés des services fixes et mobiles, leur impact sur ces marchés et les mesures susceptibles d'être prises :

- les restrictions que peuvent imposer certains fabricants de terminaux ou certains opérateurs de communications électroniques à l'utilisation d'un terminal choisi par le consommateur, en particulier les modems fixes (dits *boxes*) et les *smartphones*, sur le réseau de son choix, ainsi qu'à l'ensemble de ses fonctionnalités ;
- les restrictions que peuvent imposer certains fabricants de terminaux sur la possibilité pour le consommateur d'accéder au contenu, service ou application de son choix ;
- les difficultés que peut rencontrer le consommateur, pour faire migrer son environnement numérique (données personnelles, paramètres, applications, enregistrements, etc) et en conserver l'usage, par exemple lorsqu'il souhaite changer d'opérateur ou de terminal.

3- La qualité et la disponibilité des services

**Proposition n° 13 \*\***

L'ARCEP harmonisera progressivement le calendrier et le contenu de la publication des différentes enquêtes et des indicateurs de qualité des services fixe et mobile.

Elle poursuivra parallèlement avec tous les acteurs concernés les travaux sur les indicateurs de qualité de service fixe afin d'en améliorer la comparabilité.

Enfin, elle continuera à veiller à ce que les prestataires de service universel assurent des mesures fiables de qualité de service et respectent les objectifs fixés par le ministre chargé des communications électroniques.

**Proposition n° 14 \*\***

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 7 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative au « suivi de la qualité de service de l'internet ».*

Afin de veiller à ce que l'accès à l'internet présente une qualité de service suffisante et transparente, l'ARCEP va lancer des travaux visant à :

- qualifier les paramètres principaux de la qualité de service de l'accès à l'internet et élaborer des indicateurs adaptés ;
- faire publier périodiquement par les fournisseurs d'accès à l'internet de tels indicateurs de qualité de service de détail spécifiques aux services de transmission de données, notamment pour l'accès à l'internet, tant sur les réseaux fixes que mobiles.

Ces travaux seront menés en y associant la DGCCRF, les opérateurs et les associations qui les représentent, les prestataires de services de la société de l'information et les associations qui les représentent ainsi que les associations de consommateurs.

**Proposition n° 15 \*\***

*Il s'agit d'une reprise de la proposition n° 6 du document « Neutralité de l'internet et des réseaux : propositions et orientations » relative au « suivi des pratiques de gestion de trafic ».*

L'Autorité demande aux fournisseurs d'accès à l'internet et associations qui les représentent, aux prestataires de services de la société de l'information et associations qui les représentent, ainsi qu'aux associations de consommateurs d'engager des travaux communs visant à identifier et qualifier les différents types de pratiques de gestion de trafic, y compris les limitations du type « usage raisonnable » associées aux offres dites « illimitées », et de lui faire part de leurs propositions à cet égard.

Dans le même temps, l'Autorité va suivre l'évolution des pratiques de gestion de trafic mises en place par les opérateurs, afin d'apprécier en particulier le respect des critères de pertinence, d'efficacité, de proportionnalité, de non discrimination des acteurs et de transparence.

Dans un second temps, si cela s'avérait nécessaire, l'Autorité pourra compléter, en lien avec la DGCCRF, les propositions qui lui auront été faites.

4- Les services à valeur ajoutée (SVA)

**Proposition n° 16 \*\***

S'agissant de la tarification des SVA, l'ARCEP invite les opérateurs de communications électroniques et les prestataires de services à :

- poursuivre les travaux engagés en 2009 visant à élaborer, rendre publique et mettre en œuvre, de manière commune à tous les opérateurs, une signalétique tarifaire transparente, pour les appels depuis les réseaux fixes et mobiles ; cette signalétique pourrait par exemple distinguer les numéros SVA selon plusieurs fourchettes de prix, dont une correspondant aux numéros gratuits ;
- engager une réflexion, en y associant des représentants des utilisateurs finals, tant particuliers qu'entreprises, sur la modernisation à moyen terme de la structure tarifaire des SVA ; ces travaux ont vocation à s'inscrire dans les évolutions du plan national de numérotation que l'ARCEP va étudier en 2011.

**Proposition n° 17 \***

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi du 3 janvier 2008 (dite loi Chatel) et de l'article 87 de la loi du 4 août 2008 (dite loi LME), le consommateur doit pouvoir accéder aux services après-vente des professionnels ainsi qu'aux services d'assistance technique et après-vente des fournisseurs de services de communications électroniques, au moyen de numéros d'appel non surtaxés.

L'ARCEP invite le Gouvernement à poursuivre et accentuer les efforts engagés pour faire respecter ces dispositions par les fournisseurs de services de communications électroniques et par les professionnels.

**Proposition n° 18 \***

Conformément à la décision de l'ARCEP n° 2010-0806 du 22 juillet 2010 clôturant l'enquête administrative portant sur les pratiques d'exclusion d'appels téléphoniques vers certains numéros du plan national de numérotation des offres d'abondance, les communications téléphoniques à destination des numéros fixes géographiques de type 01 à 05 et non géographiques de type 09 ne peuvent être exclues d'une offre d'abondance de téléphonie, fixe ou mobile sur le fondement de critères arbitraires, discriminatoires ou non mesurables par les consommateurs. L'ARCEP veillera au strict respect de cette règle.

**Proposition n° 19 \***

Conformément aux principes applicables à la tarification des services publics, l'usage de numéros surtaxés par les services d'accueil des services publics administratifs doit relever de l'exception et faire l'objet d'un encadrement réglementaire reposant, d'une part, sur un décret précisant les éléments relatifs à l'objet de la redevance pour services rendus ainsi instituée et aux prestations donnant lieu à rémunération et, d'autre part, sur un arrêté ministériel fixant le tarif de la redevance.

S'agissant des services sociaux susceptibles, conformément à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, d'être joints par un numéro gratuit depuis les réseaux fixes et mobiles, l'ARCEP, qui, pour ce qui la concerne, a adopté les décisions n° 2004-846 et n° 2007-213 applicables aux services sociaux susceptibles d'être joints par un numéro gratuit depuis les réseaux fixes et mobiles, invite le Gouvernement à publier la liste de ces services comme le prévoit l'article 55 de la loi mentionnée ci-dessus.

**Proposition n° 20 \*\*\***

Il est proposé que tous les opérateurs de services mobiles, métropolitains ou ultramarins, intègrent dans leurs forfaits la quote-part du prix de communication correspondant au transport sur leur réseau (aussi appelée « *airtime* ») des appels à destination des numéros longs commençant par 080 et 081 ainsi que des numéros courts appliquant les tarifs correspondants.

**Proposition n° 21 \*\***

Afin de prévenir les pratiques frauduleuses dites d'appels à rebonds (aussi appelés « ping call »), l'ARCEP va travailler avec les opérateurs à la définition des modalités de mise en œuvre d'une solution de filtrage des appels comportant un numéro surtaxé comme identifiant de l'appelant et étudiera par la suite l'opportunité d'un mécanisme d'indemnisation des consommateurs victimes de ces pratiques d'appels à rebonds.

**Proposition n° 22 \*\***

En cohérence avec la création annoncée par le Gouvernement du Conseil national du numérique, l'ARCEP invite les acteurs du secteur à réfléchir à l'instance déontologique, associant l'ensemble des parties prenantes du secteur (opérateurs, prestataires de services, consommateurs), qui définirait les règles sur l'usage légitime des SVA, notamment en veillant à ce que le prix facturé soit proportionné à la qualité et à la nature du service délivré, par exemple en promouvant un bon niveau de qualité de service et une bonne ergonomie des serveurs vocaux interactifs, et pourrait en assurer le suivi.

5- L'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques

**Proposition n° 23 \*\***

L'ARCEP rappelle que la directive « service universel » modifiée renforce les garanties en faveur des personnes handicapées en leur permettant de bénéficier d'un accès aux services de communications électroniques et d'un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs.

Conformément aux articles 7, 21 2) et 23 bis de la directive mentionnée ci-dessus, afin de donner un caractère effectif au principe d'équivalence et parallèlement aux travaux menés en collaboration avec les pouvoirs publics, notamment sur la mise en place et le financement des centres relais pour les appels généralistes, l'ARCEP invite les opérateurs et les associations concernées à participer à un groupe de travail sur l'équivalence du choix et de l'accès aux services de communications électroniques, en vue de formaliser des engagements communs. La question de l'accessibilité des *boxes*, du point de vue de leur ergonomie ou des fonctionnalités qu'elles permettent, y sera notamment abordée.

## Volet postal

### 1- Les procédures de traitement des réclamations

#### **Proposition n° 24 \***

Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 3 mai 2006 pris en application de l'article R. 1-2-6 du code des postes et des communications électroniques, des procédures de traitement des réclamations accessibles, simples et gratuites doivent être disponibles et mises en place par les opérateurs postaux autorisés.

Dans le cadre de ses nouvelles compétences, l'ARCEP a mis en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, les outils, moyens et procédures nécessaires au traitement des réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés. Une synthèse des avis rendus sera régulièrement publiée sur le site internet de l'ARCEP ainsi qu'un bilan annuel. Cette publicité devrait permettre de créer une jurisprudence concrète pour tous les opérateurs.

### 2- Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales

#### **Proposition n° 25 \*\***

L'ARCEP veillera à ce que les dispositions prévues par les conditions générales ou spécifiques de vente de La Poste soient conformes aux dispositions concernant le service universel postal, aux obligations contenues dans son autorisation et aux autres obligations précisées par le code des postes et des communications électroniques.

#### **Proposition n° 26 \***

Conformément à l'article L. 5-2,4° du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP s'assurera que La Poste rend public le résultat des mesures de la qualité du service universel, en veillant à la clarté, la lisibilité et la comparabilité dans le temps de ces informations. Elle poursuivra les travaux menés avec La Poste pour assurer la fiabilité des mesures.

Parallèlement, et comme le prévoit l'article L. 5-2, 3° du même code, l'ARCEP veillera, dans le cadre de ses nouvelles compétences, à ce que les tarifs du service universel respectent le principe d'abordabilité.

#### **Proposition n° 27 \*\***

L'ARCEP poursuivra son action pour améliorer la transparence sur les caractéristiques et la qualité des prestations du service universel postal afin que les utilisateurs bénéficient d'une information accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète, et fassent leur choix en toute connaissance de cause.

**Proposition n° 28 \*\***

L'offre « Mini Max », qui relève du service universel, doit être accessible aux utilisateurs de services postaux, conformément aux articles L.1 et L.2 du code des postes et des communications électroniques.

L'ARCEP mène des travaux pour déterminer dans quelle mesure les conditions de poids et de format pourraient être étendues pour permettre l'envoi d'objets de plus de deux centimètres d'épaisseur et d'un poids de plus d'un kilogramme dans des conditions proches de celles de la lettre.

3- Les mentions figurant sur les envois postaux

**Proposition n° 29 \*\***

Divers textes législatifs et réglementaires accordent la même valeur probante au timbre à date (« le cachet de la poste faisant foi ») quel que soit l'opérateur postal ayant acheminé l'envoi.

L'ARCEP va déterminer comment s'appliquent les dispositions liées au cachet de la poste compte tenu de la libéralisation postale et rendra ses conclusions d'ici au 30 mars 2011.

4- Le principe d'égale valeur du recommandé

**Proposition n° 30 \*\***

L'ARCEP va mener une action d'information de tous les acteurs publics et privés concernés, pour leur rappeler qu'il n'existe pas de monopole de la lettre recommandée. En effet, tous les prestataires de service postaux, y compris ceux n'ayant pas besoin d'autorisation postale, tels notamment les « expressistes », peuvent proposer à leurs clients un service de lettre recommandée avec la même valeur probante, dès lors que cette offre permet d'attester du dépôt et de la distribution dans des conditions équivalentes à celles de l'arrêté du 7 février 2007 pris en application de l'article R. 2-1 du code des postes et des communications électroniques ou dans les conditions prévues par le décret n° 2011-144 du 2 février 2011 relatif à l'envoi d'une lettre recommandée par courrier électronique pour la conclusion ou l'exécution d'un contrat.

\*  
\* \*

L'ARCEP évaluera à la fin de l'année 2011 la mise en œuvre de ces propositions, notamment celles ayant fait l'objet d'engagements des opérateurs auprès des pouvoirs publics.

## Annexes

## Annexes

### **Annexe 1 : la transparence des offres d'accès à l'internet telle que définie par quelques opérateurs mobiles**

**« Internet, e-mails, 20 chaînes TV et navigation GPS avec Orange Maps illimités (débit 3G+ réduit au-delà de 2Go/mois)**

Voix sur IP accessible avec option correspondante. Usages modem, contenus et services payants non compris. **Usages Peer to peer et Newsgroup interdits.** E-mails y compris Blackberry et Ovi Messaging de Nokia. Débit réduit au-delà de 2Go/mois jusqu'à la date de facturation. Avec le service de navigation Orange Maps : guidage routier et piéton, calcul d'itinéraires, cartographie de 26 pays d'Europe (Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, San Marin, Slovaquie, Suède, Suisse, Vatican). Les autres services Orange Maps (Info-traffic en temps réel, alertes des radars fixes et mobiles...) ne sont pas inclus et sont disponibles sur option. Les connexions depuis l'étranger sont facturées au tarif de la zone tarifaire en vigueur. »

Orange : forfaits Origami star et Origami star pour iPhone - Février 2011

**« + Services inclus 24h/24 en France métropolitaine (débit jusqu'à 7,2 Mbit/s, réduit au-delà de 1 Go) :**

- Internet jusqu'à 2 fois plus rapide sur le mobile (navigation sur tous les sites Internet, hors téléchargement et services payants - Peer to Peer, Voix sur IP (sauf forfaits à partir de 3H) et Newsgroups interdits)
- Mails avec pièces jointes (y compris BlackBerry Mails et BlackBerry Messenger)
- TV (Liste des chaînes susceptible d'évolution. Disponible sous couverture 3G/3G+.) »

SFR : Forfait Editions Spéciales Illimythics 5+ Webphone - Février 2011

**« Internet :** Correspond à la navigation sur tous les sites Internet ou wap. Cette navigation s'effectue exclusivement sur votre mobile non relié à un ordinateur ou avec une clé 3G+ relié à un seul ordinateur ou une tablette 3G+.

Certains mobiles comportent des fonctionnalités (de type GPS, Windows Live™ Messenger...) dont l'utilisation est décomptée selon la tarification Internet et Mails 3G+ choisie.

**Usages interdits :** les usages de type modem, newsgroup, peer to peer, et voix sur IP (selon les offres).

**Voix sur IP :** technique utilisant Internet pour le transport de la voix sur un réseau de télécommunication. Pour une utilisation sur un mobile, il est nécessaire de télécharger une application d'un éditeur. Les conditions d'utilisation de cette application dépendent de l'éditeur.»

Bouygues Telecom : brochure « Les Tarifs » - Janvier/Mars 2011

« **Navigation 24H/24 sur Internet** (incluant l'application Virgin Mobile Social Club) valable depuis la France métropolitaine (hors services payants) **sous réserve d'un mobile compatible**. Au-delà d'un usage de **1Go/mois pour les forfaits E-Divine et de 500 Mo/mois pour les forfaits Divine Collector**, réduction possible du débit jusqu'à la prochaine date de facturation. **Usages modem, voix sur IP, peer to peer, newsgroups, envois de spams interdits et facturés hors forfait au tarif en vigueur.** »

Virgin Mobile : forfaits Divine –02 Février/12 Avril 2011

## **Annexe 2 : un exemple des informations minimales pouvant être fournies au consommateur en matière d'accès à l'internet**

A *minima*, les informations fournies aux consommateurs pourraient être les suivantes :

- avant la souscription :
  - o informations techniques relatives à la ligne (selon la technologie) :
    - longueur ;
    - affaiblissement théorique ;
    - état de la ligne ;
  - o débit d'accès estimé ;
  - o estimation de la marge d'erreur sur le débit estimé ;
  - o estimation de l'éligibilité aux services et débit requis pour chaque service (en particulier pour la télévision par IP et la télévision en haute définition par IP) ;
  - o informations claires et synthétiques sur une éventuelle politique de gestion du trafic par l'opérateur ;
- après la souscription :
  - o informations techniques relatives à la ligne ;
  - o caractéristiques de l'offre souscrite ;
  - o information sur les conditions d'utilisation de l'outil (fermeture des applications ouvertes, notamment de téléchargement) ;
  - o éligibilité aux services ;
  - o débit d'accès montant et descendant en temps réel ;
  - o informations claires et synthétiques sur une éventuelle politique de gestion du trafic par l'opérateur.

### ***Annexe 3 : communiqué de presse du ministère de l'économie sur les engagements pris par les opérateurs de la FFT le 23 septembre 2010, auprès du secrétaire d'Etat chargé de la consommation***

**Déverrouillage des téléphones mobiles, résiliation des contrats, offres sans engagement, utilisation dans les offres du terme « illimité », assistance téléphonique**

#### **Hervé NOVELLI et la Fédération Française des Télécoms annoncent des mesures concrètes pour mieux protéger les consommateurs**

Hervé NOVELLI, Secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services et de la Consommation et Frank ESSER, Président de la Fédération Française des Télécoms (FFT) annoncent de nouvelles mesures concrètes pour aider le consommateur à mieux maîtriser ses choix dans quatre domaines : le déverrouillage des téléphones mobiles, les modalités de résiliation, les modalités d'engagement, l'information sur l'utilisation du terme « illimité ».

Ces mesures s'inscrivent dans la continuité des travaux engagés depuis plusieurs années par les opérateurs de la Fédération avec les associations de consommateurs, sous l'égide du Secrétariat d'Etat, afin de proposer des avancées aux consommateurs en matière de transparence, de lisibilité et de liberté de choix.

Ces engagements seront mis en œuvre au plus tard au 1<sup>er</sup> mars 2011 et leur suivi sera présenté au Conseil National de la Consommation (CNC) au cours du premier trimestre 2011

#### **1. Instaurer la gratuité du déverrouillage des téléphones mobiles au bout de 3 mois au lieu de 6 mois**

Le verrouillage ou « simlockage » des terminaux mobiles permet aux opérateurs de se prémunir contre des fraudes organisées. Le déverrouillage ou « désimlockage » est aujourd'hui gratuit après une période de 6 mois.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent à assurer la gratuité du déverrouillage des téléphones mobiles au bout de 3 mois contre 6 mois actuellement. Un bilan de l'impact de cette mesure sera effectué par le Ministère de l'économie au plus tard un an après la mise en œuvre de cette disposition.

#### **2. Améliorer les conditions de résiliation des contrats par le consommateur avant la fin de la période d'engagement initial**

Afin de faciliter les sorties de contrat en limitant les conséquences financières d'une résiliation anticipée de l'abonnement pour les consommateurs, la loi du 3 janvier 2008 a plafonné le montant des échéances restant dues lorsque la résiliation intervenait à partir du 13<sup>ème</sup> mois pour les abonnements de 24 mois. Ce montant est plafonné au quart de la somme restant à payer.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent à étendre les bénéfices de la loi en prévoyant qu'une résiliation anticipée avant le 12<sup>ème</sup> mois pour les clients ayant opté pour une offre à 24

mois, entraîne le paiement maximum des sommes restant dues jusqu'au 12<sup>ème</sup> mois, additionné du quart des sommes dues à compter du 13<sup>ème</sup> mois.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent sur une liste commune de motifs légitimes de résiliation qui sera mise à la disposition des consommateurs dans leurs conditions générales d'abonnement et sur leur site internet, complétée le cas échéant par d'autres motifs, selon les opérateurs (voir liste commune en annexe).

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent également à mettre à disposition du consommateur sur leur site internet un outil pratique permettant d'estimer le montant de son forfait restant dû en cas de résiliation anticipée (hors remises éventuelles, communications et options hors forfait). Le consommateur aura aussi toujours la possibilité d'obtenir le montant auprès du service client de son opérateur.

### **3. Offrir au consommateur la possibilité de souscrire un abonnement mobile sans engagement**

Pour ses forfaits, le consommateur doit pouvoir choisir entre plusieurs durées d'engagement. Il existe d'ores et déjà des offres sans engagement et depuis la loi du 3 janvier 2008, pour toute offre de 24 mois, il existe une offre de 12 mois équivalente.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent à offrir au moins une offre sans engagement à leurs clients.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent également à ce que tout consommateur qui, au terme de son engagement, souhaite migrer vers une autre offre de son choix dans le catalogue de son opérateur, sans pour autant acquérir un nouveau terminal, ait toujours la possibilité de le faire sans devoir s'engager.

### **4. Renforcer l'information sur l'utilisation dans les offres du terme « illimité »**

Les opérateurs de la Fédération travaillent depuis plusieurs mois avec les associations de consommateurs qui participent au Conseil national de la Consommation (CNC) sur la lisibilité des offres internet mobile.

→ Les opérateurs de la Fédération s'engagent, dans tout document publicitaire mettant en avant le terme « illimité », à faire figurer les restrictions à l'illimité figurant dans l'avis du CNC du 23 juin 2006 relatif à la publicité écrite dans le secteur des communications électroniques, notamment celles relatives à la limitation du débit et au territoire concerné, à proximité du descriptif de l'offre, en caractères suffisamment importants pour assurer sa bonne lisibilité par le consommateur. Dans ce cadre, les parties prenantes travaillent afin de mettre à jour cet avis.

\*

En complément des engagements pris par la Fédération française des télécoms, Hervé NOVELLI rappelle également que la loi du 3 janvier 2008 doit s'appliquer de façon effective dans toutes ses composantes, et en particulier pour ce qui concerne les frais de résiliation et l'interdiction de surfacturation des hotlines. La Fédération Française des Télécoms rappelle que ses membres respectent d'ores et déjà ces dispositions de la loi du 3 janvier 2008.

**Afin que l'ensemble du secteur se conforme à l'esprit de la loi, Hervé NOVELLI annonce les deux mesures suivantes :**

→ **Empêcher le contournement des règles relatives aux frais de résiliation** : les « frais d'activation à perception différée » seront assimilés par la loi à des frais de résiliation. Ils devront donc, comme les frais de résiliation, correspondre aux coûts réels de l'opérateur.

→ **Assurer le respect effectif de l'interdiction de surfacturer les services d'assistance téléphoniques des opérateurs (hotlines)**. Aujourd'hui, les numéros des hotlines des opérateurs ne doivent pas excéder les coûts d'acheminement d'une communication. Les opérateurs ne devraient donc pas pouvoir facturer une surtaxe au titre de la prestation de service qu'est l'assistance téléphonique des opérateurs.. La loi interdira cette pratique : les abonnés appelant la hotline ne pourront donc plus être surfacturés indirectement par le biais d'un tel prélèvement.

## **Annexe 1**

### **MOTIFS LEGITIMES DE RESILIATION**

#### **LISTE COMMUNE**

##### **1. LICENCIEMENT**

Tout consommateur en contrat de travail à durée indéterminée, victime d'un licenciement, peut résilier, sans frais, son contrat.

##### **2. SURENDETTEMENT**

Tout consommateur confronté à des difficultés financières ayant donné suite à notification de recevabilité en Commission de Surendettement des Particuliers, peut résilier, sans frais, son contrat.

##### **3. DEMENAGEMENT EN FRANCE METROPOLITAINE**

Tout consommateur déménageant dans une zone en France métropolitaine où le service est inaccessible depuis son nouveau domicile peut résilier, sans frais son contrat.

##### **4. DEMENAGEMENT A L'ETRANGER**

Tout consommateur amené à déménager, pour une longue durée, hors du territoire métropolitain peut résilier, sans frais son contrat.

##### **5. MALADIE OU HANDICAP RENDANT IMPOSSIBLE L'USAGE DU SERVICE**

Tout consommateur frappé par une maladie ou un handicap rendant impossible l'usage du service, peut résilier, sans frais son contrat.

##### **6. MISE EN DETENTION**

Tout client mis en détention, pour une durée minimum de 3 mois, dans un établissement pénitentiaire peut résilier, sans frais, son contrat.

##### **7. DECES**

Le contrat du consommateur décédé est résilié sans frais. Cette disposition est élargie aux contrats pris par le consommateur pour son conjoint, un ascendant direct ou un descendant direct qui décède.

##### **8. CAS DE FORCE MAJEURE AU SENS HABITUELLEMENT RECONNU PAR LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE.**

## ***Annexe 4 : la couverture des réseaux mobiles et la mesure de la qualité de service de ces réseaux***

### **I. Que recouvre la notion de couverture du territoire utilisée pour les cartes de couverture ?**

#### **1. Définition d'un territoire couvert par un service mobile**

Par son expérience courante, chaque utilisateur de téléphonie mobile est amené à appréhender la couverture des services mobiles, à travers la disponibilité ou l'indisponibilité du service souhaité, avec la qualité attendue, à l'endroit et au moment où il se trouve. L'exercice consistant à représenter sur une carte la couverture mobile est cependant plus complexe et nécessite que soit préalablement défini un référentiel technique caractérisant la notion de couverture représentée.

Selon la méthodologie définie par l'ARCEP dans les autorisations individuelles d'utilisation de fréquences de chaque opérateur, un territoire est considéré couvert par un service mobile s'il est possible d'y passer, avec au moins 95% de taux de réussite, un appel téléphonique et de le maintenir une minute, à l'extérieur des bâtiments, avec un terminal classique, et en position statique. C'est sur cette base que sont fixés les objectifs de couverture des opérateurs.

#### **2. Contrôles effectués par l'ARCEP**

Les opérateurs sont tenus d'assurer la cohérence des cartes qu'ils publient sur leur site internet<sup>172</sup> avec la réalité sur le terrain, sur la base du protocole de mesure prévu par l'annexe 2 de la décision n° 2007-0178 de l'ARCEP<sup>173</sup>. La cohérence des cartes publiées avec la réalité sur le terrain est vérifiée chaque année par une campagne de mesures dans une liste de cantons représentative de l'ensemble du territoire, renouvelée chaque année. Les résultats complets des enquêtes sont disponibles sur le site de l'ARCEP<sup>174</sup>.

Ces enquêtes montrent une fiabilité globale relativement bonne des cartes de couverture 2G publiées par les opérateurs mobiles en métropole. En effet, sur l'ensemble des cantons mesurés le taux de cohérence entre la carte et la réalité sur le terrain est d'environ 97% pour chacun des trois opérateurs mobiles.

### **II. Pourquoi peut-il exister une différence de perception entre la couverture annoncée et l'expérience utilisateur ?**

Plusieurs raisons peuvent expliquer qu'en un point déclaré comme couvert sur la carte de couverture d'un opérateur, un utilisateur ne puisse accéder aux services de celui-ci.

<sup>172</sup> Les cartes de couverture d'Orange France, SFR et Bouygues Telecom sont disponibles aux adresses suivantes :

- <http://couverture-reseau.orange.fr/france/netenmap.php> ;
- [http://assistance.sfr.fr/mobile\\_forfait/mobile/couverture-reseau/en-48-62267](http://assistance.sfr.fr/mobile_forfait/mobile/couverture-reseau/en-48-62267) ;
- <http://www.cartographie.bouyguestelecom.fr/eCouverture/eCouverture.aspx>

<sup>173</sup> [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/07-0178.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/07-0178.pdf)

<sup>174</sup> Résultats de la dernière enquête :

<http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/mobile/couv-2009/resultats-cantons-2009.pdf>

## 1. Les conditions d'utilisation ne sont pas similaires à celles du référentiel technique utilisé

Une carte de couverture reflète la disponibilité géographique du service mobile au sens strict du référentiel technique définissant la notion de couverture sur la base duquel elle a été construite (voir ci-dessus). Elle ne reflète donc pas la couverture dans toutes les configurations dans lesquelles l'utilisateur peut appréhender la disponibilité du service dans la vie courante, ni la qualité du service perçue par l'utilisateur.

Or, la limite effective de la couverture mobile n'est pas la même selon le niveau de service et le contexte dans lequel sa disponibilité est évaluée. Ainsi, elle n'est pas identique selon le service que l'on considère (téléphonie, internet haut débit mobile...), la qualité de service attendue (qualité vocale, fluidité de navigation, temps de téléchargement, débit, ...) ou la situation depuis laquelle la disponibilité est évaluée (à l'extérieur, à l'intérieur d'un bâtiment, à l'intérieur d'un véhicule/ en situation statique, en mouvement à plus ou moins grande vitesse...). Par exemple, une carte représentant la couverture à l'extérieur des bâtiments ne reflète pas le niveau de couverture quand on se situe profondément à l'intérieur dans les bâtiments.

Afin d'aller au delà de la notion de couverture qui s'attache à rendre compte de la disponibilité géographique d'un niveau de service donné, des enquêtes d'évaluation de la qualité sont conduites dans les zones considérées couvertes. En ce sens elles sont directement complémentaires des cartes de couverture. **L'ARCEP mène ainsi chaque année une enquête de mesure de la qualité de service des réseaux mobiles.** Cette enquête comprend des campagnes de mesure sur le terrain de plusieurs mois, et mesure la qualité de nombreux services dans de multiples situations d'usage, notamment des appels téléphoniques de deux minutes et de cinq minutes, à l'extérieur et à l'intérieur des bâtiments, ainsi qu'en situation de passager sur autoroute, dans les TGV ou encore les trains de banlieue, ainsi que l'envoi et la réception de SMS et de MMS, le transfert de fichiers...

Les résultats complets de ces enquêtes sont disponibles sur le site internet de l'ARCEP<sup>175</sup>.

## 2. Même en un point déclaré couvert, la probabilité de ne pas pouvoir passer une communication n'est jamais nulle

Une carte de couverture est le résultat d'un exercice de prédiction, fondé sur des calculs théoriques de propagation radioélectrique. Les logiciels très sophistiqués et les modèles de terrain utilisés peuvent, malgré leur grande précision, ne pas représenter de manière parfaite toutes les caractéristiques physiques ayant un impact sur les conditions de propagation radioélectriques (relief, bâti, végétation ...).

En outre, les ondes radio fluctuent sans cesse, en raison par exemple des interférences créées par les autres téléphones mobiles, du passage d'un camion sur une route, de l'apparition de la pluie ou encore de la modification du feuillage des arbres au fil des saisons. Ainsi, même en un lieu habituellement bien couvert, il est possible qu'une tentative d'appel téléphonique échoue, pour une somme de raisons impossibles à prévoir.

Il n'est donc pas possible de réaliser des cartes de couverture qui montrent des lieux où l'on est certain à 100% que le service est disponible avec la qualité souhaitée. Sur les cartes, une zone est donc généralement déclarée couverte si la probabilité est suffisamment forte de pouvoir accéder dans cette zone à un service donné avec une qualité définie. Cela veut dire qu'il existe toujours une probabilité non nulle que des appels échouent dans les

<sup>175</sup> [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/rapport-qs-mobile-2009.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-qs-mobile-2009.pdf)

zones dites couvertes. Inversement, il existe toujours une certaine probabilité que des tentatives d'appels réussissent en dehors des zones indiquées couvertes sur la carte. En pratique, la probabilité de passer un appel dans une zone déclarée couverte est d'environ 97% en 2G (voir ci-dessous).

### **3. Une zone non couverte peut ne pas apparaître sur une carte de couverture, car sa taille est inférieure à la résolution de la carte**

Il convient de noter que les cartes ont une résolution comprise entre quelques dizaines de mètres et une centaine de mètres en fonction de la zone considérée. De ce fait, la précision des cartes est bien supérieure à la maille des communes mais des trous de couverture de taille inférieure à cette résolution peuvent néanmoins exister dans des zones déclarées couvertes sur ces cartes.

### **4. La fiabilité des cartes de couverture peut encore être améliorée**

Lors des dernières campagnes de mesure menées par l'ARCEP pour vérifier la cohérence des cartes de couverture avec la réalité du terrain, des incohérences significatives sont apparues localement pour certains opérateurs sur certains cantons, où la fiabilité des cartes doit être améliorée. Concernant ces cantons, les opérateurs sont tenus de corriger les cartes publiées. En outre, l'ARCEP fait à nouveau mesurer ces cantons en 2011, en les ajoutant pour ces opérateurs à la liste de ceux faisant l'objet de campagnes de mesure, afin de vérifier que la fiabilité des cartes a été effectivement améliorée.

Les efforts mis en œuvre par les opérateurs dans le cadre de ce dispositif en vigueur depuis 2007 pour l'amélioration de la fiabilité de leurs cartes de couverture commencent à montrer leurs effets. Ces progrès doivent encore être renforcés au bénéfice de la fiabilité des cartes de couverture.

## ***Annexe 5 : les technologies mises en œuvre par les collectivités pour assurer la couverture des zones concernées, contribuer au recul des zones blanches et à la réduction de la fracture numérique***

Deux types de traitement sont principalement mis en œuvre :

- les solutions filaires :

Elles consistent en une action sur la boucle locale de France Télécom afin de supprimer les causes de l'inéligibilité. Il peut s'agir d'un réaménagement du réseau de boucle locale de l'opérateur historique, solution dénommée NRA zones d'ombre (NRA-ZO). Cette dernière solution consiste à établir un NRA dédié au haut débit à proximité d'un sous-répartiteur existant afin d'accueillir les équipements actifs fournissant des services DSL sur les paires de cuivre, dont la longueur est alors fortement raccourcie. Le service téléphonique commuté demeure inchangé et continue à être distribué depuis le NRA d'origine auquel est rattaché le sous-répartiteur considéré. Environ 40 000 lignes sont ou seront prochainement rendues éligibles à l'ADSL via des solutions NRA-ZO (annexe avec des graphes)

- les solutions hertziennes (Wimax, Wifi, satellite) :

Lorsque les solutions filaires sont impossibles d'un point de vue technico-économique ou n'apparaissent pas optimales, les solutions hertziennes, telles que le Wimax ou le Wifi, peuvent permettre de compléter la couverture haut débit des territoires et d'offrir des débits à partir de 2 Mbits/sec. Près de 100000 lignes seraient connectées ou pourraient avoir un accès haut débit via le Wimax ou le Wifi.

Le satellite peut également offrir une solution. Cependant, les contraintes d'utilisation telles que la limitation du volume de données ou les difficultés liées à la téléphonie sur IP en font une solution subsidiaire. Environ 25 000 lignes seraient connectées à l'internet haut débit par le satellite.

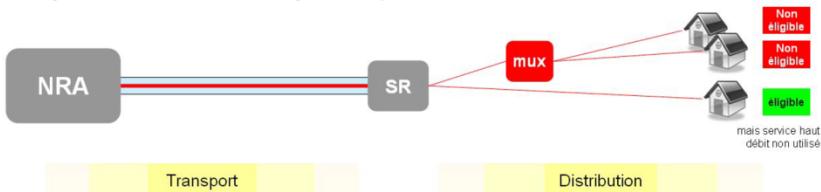
Les différentes solutions citées plus haut permettent aux collectivités, via la mise en place de RIP de contribuer au recul des zones blanches et à la réduction de la fracture numérique. Les projets qui ont été portés à la connaissance de l'ARCEP incluent en général le déploiement d'une infrastructure destinée à améliorer le réseau de collecte (fibre optique ou réseaux FH) ou à « opticaliser » certains NRA. Le développement des réseaux de collecte grâce aux RIP permet non seulement de favoriser la couverture haut débit, mais également de favoriser la concurrence et le choix des consommateurs.

## Annexe 6 : le multiplexage

Les multiplexeurs sont communément classés en deux catégories :

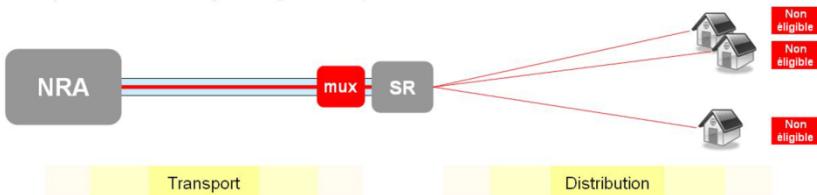
- les petits multiplexeurs, situés sur la partie « distribution » de la boucle locale, c'est-à-dire entre le sous-répartiteur et le client, concernant 126 000 clients :

**Multiplexeurs en distribution** : lignes multiplexées entre le SR et les abonnés



- les gros multiplexeurs, placés sur la partie « transport » de la boucle locale de France Télécom, c'est-à-dire entre le répartiteur et le sous-répartiteur, concernant environ 102 000 clients :

**Multiplexeurs en transport** : lignes multiplexées entre le NRA et le SR



Le coût de neutralisation des gros multiplexeurs par l'installation de NRA-xy<sup>176</sup> est estimé par France Télécom à environ 65 millions d'euros, dont une part importante a légitimement vocation à être prise en compte dans le coût du réseau de boucle locale cuivre, puisqu'ils font partie des coûts d'entretien et de modernisation de ce réseau

<sup>176</sup> La terminologie NRA-xy est ici employée afin de recouvrir les différentes possibilités de réaménagement de la sous boucle locale mises en œuvre ou envisagées par France Télécom (NRA HD, NRA-ZO = NRA Zone d'Ombre, et lorsque ce sera possible, une solution de réaménagement pour la montée en débit.).

## Annexe 7 : les services à valeur ajoutée (SVA) et leur chaîne de valeur

Le revenu des services vocaux et télématiques (hors renseignements téléphoniques) représente 1,5 milliard d'euros en 2009 et diminue pour la deuxième année consécutive. Comparativement à 2007, la baisse constatée atteint 29%. Cette diminution concerne aussi bien les appels au départ de téléphones fixes (-32%) que ceux au départ de téléphones mobiles (-22%).

Nombre d'appels (en millions)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Appels depuis un fixe	4 128	4 197	4 073	-1%
Appels depuis un mobile	684	663	603	-12%
Total	4 812	4 860	4 676	-3%

Durée moyenne (min / appel)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Appels depuis un fixe	2,7	2,6	2,4	-11%
Appels depuis un mobile	2,5	2,6	2,6	3%
Moyenne	2,6	2,6	2,4	-9%

Prix moyen (€ TTC / minute)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Appels depuis un fixe	0,15	0,12	0,11	-23%
Appels depuis un mobile	0,54	0,47	0,46	-15%
Moyenne	0,20	0,17	0,16	-20%

Source : ARCEP - observatoire annuel du marché des communications électroniques en France - année 2009 – Résultats provisoires

Parallèlement, l'ARCEP constate une augmentation particulièrement significative des prix entre 2007 et 2009 pour deux types de SVA exclus de l'analyse précédente :

- les services de renseignements téléphoniques ont vu leur prix augmenter en moyenne de 28% en deux ans, dans un contexte défavorable où les volumes d'appels se réduisent fortement (-28% sur deux ans), traduisant le déclin progressif de cette activité ;
- les services avancés de données, tels que les SMS+, ont connu une augmentation des prix de 35% en deux ans dans un contexte plus favorable de marché mature avec pour effet une croissance simultanée des revenus d'environ 30%.

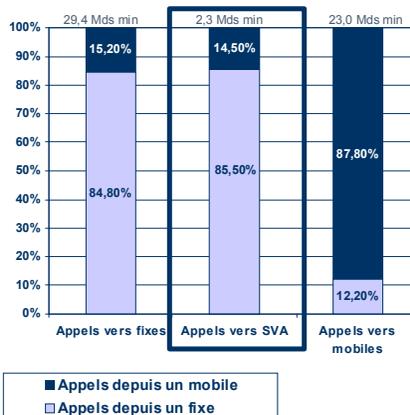
Revenus (M€)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Services avancés "données" (SMS+, MMS+)	498	623	645	30%
Renseignements téléphoniques	163	154	156	-4%

Actes (en millions)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Nombre de messages (SMS+, MMS+)	662	614	634	-4%
Nombre d'appels aboutis	138	124	103	-25%

Prix moyen (€ TTC / acte)	2007	2008	2009	Evol. 2009 / 2007
Services avancés "données" (SMS+, MMS+)	0,90	1,21	1,22	35%
Renseignements téléphoniques	1,41	1,49	1,81	28%

Source : ARCEP - observatoire annuel du marché des communications électroniques en France - année 2009 – Résultats provisoires

### Répartition des durées d'appel vers les fixes, les SVA et les mobiles par origine d'appel ((fixe ou mobile) au T1-2010<sup>177</sup>



S'agissant de la chaîne de valeur des SVA, l'analyse de son fonctionnement, initiée par l'ARCEP fin 2006 et enrichie par le rapport du CGTI sur les SVA, avait mis en évidence une complexité liée à leur nature (diversité des services associés) et aux relations entre acteurs (modèles de tarification et modes de contractualisation variés) allant de l'opérateur de boucle locale jusqu'au prestataire de services, en passant par les opérateurs intermédiaires (collecteurs, transitaires et fournisseurs de service). L'ARCEP avait alors observé une insatisfaction croissante des prestataires de services ; certains rencontraient des difficultés pour contractualiser l'accès à leur offre de service au départ de certaines boucles locales et recevoir le reversement d'une partie des sommes facturées aux consommateurs par les opérateurs.

Afin d'y remédier et de préciser les rôles et responsabilités de chaque type d'acteur, l'ARCEP a pris deux décisions réglementaires au cours de l'année 2007 :

- une décision de régulation dite « symétrique » s'appliquant à tous les opérateurs (n° 2007-0213<sup>178</sup>) qui clarifie le cadre juridique pour l'accessibilité de bout en bout des SVA et les relations inter-opérateurs ;
- une décision de régulation dite « asymétrique » s'appliquant à France Télécom (n° 2007-0667<sup>179</sup>) qui simplifie les relations entre France Télécom et les autres opérateurs concernant les SVA.

Les travaux de l'ARCEP ont permis d'établir clairement cinq rôles au sein de la chaîne de valeur SVA :

- l'opérateur de départ contrôle les conditions dans lesquelles l'utilisateur final appelé accède au réseau téléphonique et dispose donc d'une relation contractuelle avec ce

<sup>177</sup> Source : ARCEP - observatoire trimestriel des marchés des communications électroniques en France – premier trimestre 2010.

<sup>178</sup> Décision n° 2007-0213 de l'ARCEP en date du 16 avril 2007 portant sur les obligations imposées aux opérateurs qui contrôlent l'accès à l'utilisateur final pour l'acheminement des communications à destination des services à valeur ajoutée.

<sup>179</sup> Décision n° 2007-0667 de l'ARCEP en date du 6 septembre 2007 portant modification de la décision n° 05-0571 en date du 27 septembre 2005 sur la définition des marchés pertinents de la téléphonie fixe, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre.

- dernier, auquel il facture son service téléphonique (par exemple : Orange, SFR, Free, Bouygues Telecom, Numericable, ...);
- l'opérateur de collecte est chargé de collecter les appels à destination du numéro SVA depuis l'ensemble des boucles locales ou le cas échéant d'une partie d'entre elles (par exemple : France Télécom, SFR, Colt, Verizon Business, Completel, ...);
  - l'opérateur de transit, distinct de l'opérateur de collecte, existe quand il n'y pas d'interconnexion entre l'opérateur départ et l'opérateur de collecte; il assure alors la remontée du trafic au départ de cette boucle locale, et lui livre l'appel en un point d'interconnexion (par exemple : France Télécom, SFR, ...);
  - le fournisseur de services est un opérateur dit « intégrateur » qui fournit aux prestataires de services des prestations d'accès aux réseaux téléphoniques ouverts au public, des prestations informatiques, d'hébergement de plateformes, etc; il exploite notamment le numéro SVA qu'il affecte à son client prestataire de services (par exemple : Prosodie, Keyyo, Audiotel, ...);
  - le prestataire de services est l'acteur qui fournit le contenu et en a la responsabilité éditoriale (par exemple : Météo France).

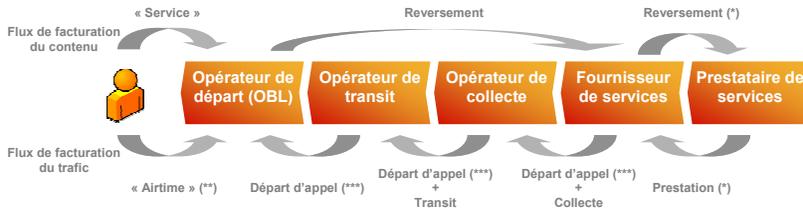
Certains acteurs peuvent occuper plusieurs maillons de cette chaîne de valeur en fonction de leur degré d'intégration.

### Représentation schématique de la chaîne de valeur des SVA



En ce qui concerne les modalités d'interconnexion, l'ensemble des opérateurs de boucle locale ont mis en place un schéma d'interconnexion sur le mode « départ d'appel », dit « interconnexion indirecte » (cf. schéma suivant). Dans cette configuration, l'opérateur en aval de la chaîne achète à l'opérateur de boucle locale une prestation d'interconnexion pour la collecte du trafic à destination de son propre réseau.

## Représentation schématique des modalités d'interconnexion dites « indirectes »



(\*) La nature des flux financiers entre l'éditeur de contenu et le fournisseur de service dépend du type de SVA

(\*\*) Opérateur mobile uniquement

(\*\*\*) Opérateur fixe principalement

En ce qui concerne les modalités financières et la responsabilité en termes de facturation de l'utilisateur final appelant, les schémas sont également variés. Il existe ainsi des opérateurs qui soulignent avoir mis en place une prestation de facturation pour le compte de tiers avec l'imposition sur le tarif de la communication au détail d'un taux de rétention, quand d'autres ont opté pour un schéma de facturation en nom propre, qui inclut donc par nature la prestation de recouvrement, puisque les sommes perçues sur le marché de détail des communications constituent pour eux une créance propre. Cette modalité semble recouvrir différentes possibilités contractuelles : contrat de mandat, délégation de paiement, etc. Dans cette hypothèse, l'opérateur de départ fixe le pourcentage du tarif de la communication qu'il reverse à son cocontractant (taux de reversement).

Depuis l'adoption de la décision n° 2007-0213 de l'ARCEP, les conditions d'accessibilité et de reversement entre opérateurs de boucle locale (contrôlant l'accès aux utilisateurs finals appelants) et opérateurs exploitants de numéros SVA (contrôlant l'accès aux utilisateurs finals appelés) doivent être « objectives, transparentes et non discriminatoires ». En cas de contentieux sur le respect de ces principes, les opérateurs peuvent saisir l'ARCEP en règlement de différend.

A ce jour, l'ARCEP considère que l'évolution du cadre réglementaire a permis de répondre au besoin de clarification de la chaîne de valeur des SVA et est maintenant adapté pour traiter les éventuels litiges entre opérateurs.

## ***Annexe 8 : liste des contributions reçues à la consultation publique***

Les acteurs suivants ont participé à la consultation publique, menée du 26 novembre 2010 au 14 janvier 2011, sur les propositions de l'ARCEP visant à améliorer les offres faites aux consommateurs de services de communications électroniques et postales :

- ACSEL ;
- AFOC ;
- Afone ;
- AFRC ;
- AFUTT ;
- ALLDC ;
- Alternative Mobile ;
- ATOS Wordline ;
- Axialys ;
- Bouygues Telecom ;
- Claude Barbot ;
- CLCV ;
- CNAFC ;
- Colt ;
- Dauphin Telecom ;
- Familles de France ;
- Familles rurales ;
- FFT ;
- France Télécom ;
- François Cartegnie ;
- GPMSE ;
- Iliad ;
- KPN ;
- La Poste ;
- NRJ Mobile ;
- Omer Telecom ;
- Philippe Balin ;
- Prosodie ;
- SFR ;
- Transatel ;
- UFC - Que choisir ;
- Un opérateur.

