



Conseil national
de la consommation

Groupe de travail

« Démarchage téléphonique »



Rapport

NOR : ECOC1905435P

Adopté le 22 février 2019

SOMMAIRE

1.	RAPPEL DU CONTEXTE	3
2.	LE MANDAT	4
3.	LA MÉTHODE DE TRAVAIL.....	5
4.	LES AUDITIONS.....	5
4.1	LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....	6
4.1.1	Définition du démarchage téléphonique.....	6
4.1.2	Modalités du démarchage téléphonique	7
4.1.3	Le cas du démarchage téléphonique dans le secteur de l'énergie.....	8
4.2	ANALYSE DES NUISANCES LIÉES AU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE	8
4.3	LES ENJEUX DU SECTEUR DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE EN TANT QU'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	10
4.3.1	L'évolution récente du secteur	10
4.3.2	Les enjeux économiques.....	11
4.3.3	Les enjeux sociaux	11
4.4	LES MESURES DÉJÀ MISES EN PLACE POUR MIEUX ENCADRER LE DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE.....	12
4.4.1	Les efforts du secteur : les chartes de bonnes pratiques.....	12
4.4.2	L'encadrement de la prospection commerciale automatisée	12
4.4.3	La protection des données personnelles : la loi Informatique et libertés, le RGPD et E-privacy. 13	
4.4.4	Le système d'opposition au démarchage téléphonique Bloctel.....	15
4.4.5	Un effet indirect du Plan de numérotation de l'ARCEP sur le démarchage téléphonique.....	17
4.4.6	Le dispositif législatif de protection des consommateurs contre les appels frauduleux de services à valeur ajoutée	19
4.4.7	L'encadrement du démarchage téléphonique, objet de propositions de loi.....	19
4.5	LES SOLUTIONS ENVISAGÉES AFIN DE MIEUX LUTTER CONTRE LES NUISANCES LIÉES AU DÉMARCHAGE ET LA FRAUDE AUX NUMÉROS SURTAXÉS.....	20
4.5.1	Une meilleure communication autour de Bloctel	20
4.5.2	Un renforcement des sanctions à l'égard des contrevenants.....	20
4.5.3	Une révision des structures tarifaires pour les entreprises.....	20
4.5.4	La mise en place d'un code de déontologie	21
4.5.5	Lien avec l'annuaire universel	21
4.5.6	Des développements technologiques permettant le filtrage des appels sortants.....	21
4.5.7	La lutte contre les fraudes aux numéros surtaxés.....	22
4.5.8	Les expériences étrangères : l'encadrement du démarchage téléphonique en Europe.....	22

5.	DISCUSSIONS	23
5.1	LE CHOIX ENTRE <i>OPT-OUT</i> ET <i>OPT-IN</i>	24
5.2	« L'EXCEPTION CLIENT » À L'INTERDICTION D'APPELER UN CONSOMMATEUR INSCRIT SUR BLOCTEL	25
5.3	AUTRES PROPOSITIONS	27
6.	CONCLUSION	27
7.	ANNEXES	28

I. RAPPEL DU CONTEXTE

L'Assemblée nationale a examiné en séance publique le 21 juin 2018, en première lecture, une proposition de loi visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique. L'exposé des motifs de cette proposition relève un fort sentiment de harcèlement chez les Français, lié à des appels non sollicités à répétition, perçus comme en recrudescence.

Les échanges auxquels a donné lieu cet examen ont largement confirmé la perception d'un comportement intrusif et attentatoire au respect de la vie privée, particulièrement préoccupant pour les personnes fragiles. La plupart des interventions ont déploré le manque d'efficacité du dispositif Bloctel. Mis en place depuis le 1^{er} juin 2016, en application de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, ce dispositif permet aux consommateurs de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique. À ce jour, 3,7 millions de consommateurs ont effectué cette démarche. Les professionnels qui envisagent une campagne de démarchage téléphonique doivent faire vérifier leurs fichiers téléphoniques : 192 000 fichiers de professionnels ont ainsi été traités, dont 127 milliards de numéros ont été supprimés car ils correspondaient à des numéros que les consommateurs avaient inscrits sur cette liste.

Mais ce dispositif, s'il a permis d'éviter un grand nombre de sollicitations téléphoniques indésirables, ne répond pas totalement aux attentes des consommateurs qui avaient espéré que l'inscription sur Bloctel supprimerait totalement ces sollicitations téléphoniques. Depuis début 2018, plus de 200 500 consommateurs inscrits sur Bloctel ont signalé qu'ils continuaient à recevoir des appels indésirables. Il est interdit aux entreprises d'appeler les consommateurs inscrits, sauf relations contractuelles préexistantes. Or, à peine 800 entreprises ont eu recours au service afin de s'assurer que leurs fichiers ne contenaient pas de numéros inscrits sur Bloctel. Ce chiffre explique à lui seul le manque d'effectivité du dispositif, car le nombre d'entreprises pratiquant le démarchage téléphonique est beaucoup plus élevé.

Par ailleurs, ce dispositif n'a pas été conçu pour régler le problème des appels incitant frauduleusement à rappeler un numéro surtaxé. D'autres mesures ont été mises en place pour protéger les abonnés contre ces fraudes, prévues aux articles L. 224-43 à L. 224-56 du code de la consommation : l'annuaire inversé des numéros surtaxés, la plateforme de lutte contre les spams vocaux et par SMS « 33700 » et l'option de blocage proposée par les opérateurs de téléphonie. Ces appels relèvent d'un autre type de pratique illégale que celle qui consiste à démarcher commercialement un abonné inscrit sur Bloctel. Or, ils sont à l'origine d'une partie non négligeable des signalements enregistrés via Bloctel.

Les échanges ont également permis de mettre en exergue l'arsenal juridique existant de protection des droits des consommateurs. En effet, le droit de la consommation permet déjà un encadrement du démarchage téléphonique (droit d'opposition, obligation du démasquage et de l'identification de l'appelant, délais de rétractation, etc.). Par ailleurs, la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation est venue renforcer les droits des consommateurs, tant sur la preuve de la souscription que sur les droits de rétractation, tout comme la mise en œuvre, depuis le 25 mai 2018, du règlement général sur la protection des données (RGPD).

L'orientation initialement envisagée par la proposition de loi examinée le 21 juin 2018, à savoir l'exigence d'un accord exprès préalable des détenteurs d'un abonnement téléphonique pour toute inscription sur une liste de clients pouvant être démarchés par les entreprises (« opt-in »), n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale en première lecture. Plusieurs intervenants, ainsi que le Gouvernement, ont exprimé leurs réserves sur la plus grande efficacité supposée de cette solution par

rapport au dispositif Bloctel. La nature fréquemment frauduleuse des appels dont se plaignent les Français laisse craindre que les fraudeurs ne respectent pas plus l'absence de consentement préalable des abonnés qu'ils ne respectent l'opposition exprimée par ces abonnés via leur inscription sur Bloctel. La charge liée à l'obligation de recueillir *ex-ante* le consentement des abonnés, pour les entreprises respectueuses de la loi, ainsi que pour le secteur d'activité concerné et ses emplois, a également été soulignée.

Madame Delphine GÉNY-STEPHANN, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, a confirmé à l'Assemblée nationale la volonté du Gouvernement de mieux lutter contre les pratiques abusives de démarchage téléphonique. Toutefois, face à la complexité du sujet – tant en termes techniques qu'en termes d'impact sur les comportements et l'emploi – la Ministre a souligné la nécessité de s'assurer de la robustesse des solutions législatives et techniques proposées. Dans ces conditions, elle a considéré qu'il était nécessaire de poursuivre la réflexion, notamment par le moyen d'une concertation avec les associations de consommateurs et les représentants du monde économique. Elle a souhaité que cette concertation soit engagée au sein du Conseil national de la consommation (CNC).

2. LE MANDAT

Le 20 juillet 2018, le mandat portant création de ce groupe de travail a été adopté (*cf.* annexe I).

La présidence de ce groupe a été confiée à Mme Nadine MOUY, sous-directrice des Services et des réseaux à la DGCCRF.

Ont été désignés comme rapporteurs :

- pour le collège des associations de défense des consommateurs : M. Cédric MUSSO, directeur national de l'action politique de l'Union fédérale des consommateurs-Que Choisir (UFC-Que Choisir) ;
- pour le collège des organisations professionnelles et des entreprises assurant des missions de service public : Mme Natalie JOUEN-ARZUR, déléguée générale de l'Association française du multimédia mobile (AFMM) et Mme Géraldine VIAL-DE-LA VILLEGUERIN, directeur adjoint à la Fédération française de l'assurance (FFA), toutes deux membres de la commission *Consommation* du MEDEF.

Le groupe de travail du CNC avait pour mission :

- ✓ d'établir un diagnostic global, qualitatif et quantitatif, sur le phénomène du démarchage téléphonique en appréciant, d'une part, les différentes situations auxquelles se trouvent confrontés les consommateurs et, d'autre part, l'importance économique du démarchage téléphonique, notamment sa place dans les modes de prospection des consommateurs, ses enjeux en termes d'emploi, et son organisation (en particulier le recours à des sous-traitants) ;
- ✓ de dresser un état des lieux des dispositifs nationaux encadrant le démarchage téléphonique dans les principaux États membres de l'Union européenne ;
- ✓ d'identifier et analyser les limites des différents outils existants de régulation du démarchage téléphonique (liste d'opposition Bloctel, dispositions du code de la consommation sur les pratiques commerciales trompeuses et agressives, pouvoirs d'enquête et de sanction qui y sont associés) et l'incidence que peuvent avoir l'une sur l'autre la mise en œuvre de ces outils d'une part et la régulation des numéros de téléphone et des numéros surtaxés d'autre part ;

- ✓ de proposer les mesures qui pourraient être envisagées pour renforcer ces dispositifs existants ou, d'une manière générale, mieux lutter contre les sollicitations téléphoniques illicites et la fraude aux numéros surtaxés.

3. LA MÉTHODE DE TRAVAIL

Le groupe s'est réuni sept fois entre septembre et novembre 2018 puis une nouvelle fois le 11 janvier 2019.

Dès la première réunion, un cadre de travail précis a été fixé afin de parvenir à des résultats concrets dans de brefs délais.

La présidente a souhaité que les débats soient très ouverts et que toutes les pistes soient explorées.

Le groupe de travail a souhaité réaliser un état des lieux :

- du secteur du démarchage (importance du démarchage pour les entreprises, forme des démarchages dont se plaignent les consommateurs...);
- du dispositif Bloctel (son fonctionnement et ses limites) ;
- des enquêtes réalisées par la DGCCRF ;
- des dispositifs mis en place à l'étranger et de leur efficacité afin de proposer des pistes d'amélioration.

Dans une première phase de ses travaux, le groupe de travail a procédé à quinze auditions et a réalisé, sur proposition du collège des organisations professionnelles, une visite d'un centre d'appels.

Puis le groupe de travail a échangé sur les recommandations qui pourraient figurer dans un avis.

La liste des membres du groupe figure en annexe 2.

4. LES AUDITIONS

Le groupe de travail a procédé à des auditions pour enrichir son information et éclairer ses travaux. Il a ainsi entendu quinze organismes professionnels, administrations ou députés :

- les députés Mme LE MEUR et M. DÉMOULIN ;
- le député M. NAEGELEN ;
- l'Association française de la relation client (AFRC), représentée par M. Éric DADIAN ;
- la Direction générale des entreprises (DGE), représentée par M. Jo-Michel DAHAN, sous-directeur des entreprises de services ;
- le Syndicat des professionnels des centres de contacts (SP2C), représenté par M. Patrick DUBREIL, Président ;
- la Manufacture ROBERT FOUR (Tapisserie d'Aubusson), représentée par M. Pierre-Olivier FOUR, Président directeur général ;
- la DGCCRF, représentée par M. Loïc THIAO LAYEL et M. Raphaël CHAUVELOT-RATIER, rédacteurs au Bureau 3A et M. Florent NIOTOU, rédacteur au Bureau 6B ;
- la société OPPOSETEL (gestionnaire du service Bloctel), représentée par M. Éric HUIGNARD, Président ;

- le Médiateur national de l'énergie (MNE), représenté par Mme Frédérique COFFRE et Mme Caroline KELLER ;
- la société MANIFONE, représentée par M. Lounis GOUDJIL et M. Chakib ABI-AYAD ;
- l'Association française du multimédia mobile (AFMM), représentée par M. Pierre TROCME ;
- la Fédération française des télécoms (FFTélécoms), représentée par Mme Marie-Liane LEKPELI, responsable des affaires publiques chez Euro-Information Telecom ;
- le Groupe Aviva France, représenté par Mme Blandine CHAGHAL, DGD d'AVIVA Vie et Directrice des Activités du Direct et Mme Florence FAURE, Directrice des Affaires Publiques ;
- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), représentée par M. Olivier DELCLOS, Chef de l'unité « Opérateurs et obligations légales » ;
- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), représentée par M. Brice BASTIE et Mme Maya JOUBIN.

Ces auditions ont permis de dresser, sur différents points, les constats suivants.

4.1 Le démarchage téléphonique

4.1.1 Définition du démarchage téléphonique

Au cours des auditions plusieurs définitions ont été présentées puis discutées par le groupe de travail. Cette discussion a permis de mieux comprendre les enjeux du démarchage téléphonique pour les professionnels de la relation client, de mieux cerner les pratiques considérées comme des nuisances par les Français et de mieux identifier les difficultés liées à la recherche de solutions plus efficaces pour y mettre fin.

***Appels entrants ou appels sortants.** Les discussions sur ce sujet ont notamment porté sur la question de la prospection commerciale réalisée à l'occasion des appels entrants¹. Le centre d'appels visité dans le cadre des travaux du groupe a confirmé qu'il était fréquent que, à l'occasion d'un appel passé par un client au service client d'une entreprise, au sujet d'un contrat en cours, d'autres produits/services, ou une montée en gamme de ceux qui font l'objet du contrat en cours, lui soient proposés.*

Le collège des associations de défense des consommateurs considère que ces sollicitations dans le cadre d'appels entrants participent du démarchage téléphonique à l'origine du sentiment de harcèlement ressenti par les consommateurs.

Le collège des organisations professionnelles fait, au contraire, valoir qu'il ne s'agit pas d'un appel non sollicité, et que les professionnels ont un devoir de conseil qui justifie qu'ils proposent à l'appelant, que celui-ci soit déjà client ou non, des produits/services mieux adaptés à ses besoins que ceux qui faisaient l'objet de son appel. Il insiste sur le fait que le centre d'appels visité a expliqué que le téléconseiller annonçait toujours clairement qu'il passait d'une réponse à une demande concernant le service client à une sollicitation commerciale.

¹ Dans le cadre des travaux, le vocabulaire habituel au secteur de la relation client a été utilisé : un « appel sortant » correspond au cas où le professionnel de la relation client appelle le consommateur ; un « appel entrant » correspond au cas où le consommateur appelle le centre de relation client.

L'existence d'une relation-client préalable à l'appel du consommateur par un professionnel ou un centre d'appels a été d'emblée au cœur des différences d'approche des deux collèges.

Les représentants du collège des associations de défense des consommateurs considèrent que, même quand le consommateur appelé a été, ou est encore, client d'une entreprise, il est dérangé par un appel de cette entreprise qui a pour objet de lui vendre des produits/services, que ceux-ci soient les mêmes que ceux qu'il a déjà achetés par le passé à cette entreprise, ou qu'ils soient différents.

Pour le collège des organisations professionnelles, l'exploitation par une entreprise de fichiers clients qu'elle a réussi à constituer est un élément clé de son activité et il est essentiel qu'elle puisse le valoriser. L'appel d'un client ne devrait donc pas, de son point de vue, être considéré comme du démarchage téléphonique intrusif et limité à ce titre.

Le caractère commercial de l'appel fait l'objet d'un consensus entre les deux collèges, qui ne remettent pas en cause le fait que les organisations caritatives et les instituts de sondage puissent appeler les abonnés, qu'ils soient inscrits sur Bloctel ou non².

4.1.2 Modalités du démarchage téléphonique

Plusieurs situations peuvent être rencontrées :

- la société établit elle-même le listing de ses prospects à partir des données qu'elle a recueillies soit sur Internet soit lors d'opérations promotionnelles. Ce fichier peut être ainsi constitué des numéros de ses clients voire de ses anciens clients ou abonnés ;
- la société utilise des numéros récupérés sur les annuaires papiers ou Internet qui reste le moyen le plus facile et le plus économique pour trouver des clients ;
- la société achète ou loue à un vendeur/loueur de listes, des numéros de prospects qui ont été sélectionnés selon certains critères (zone géographique déterminée, âge des prospects, préférences des prospects, etc.).

Alors que certaines sociétés (essentiellement des TPE-PME) démarchent elles-mêmes en utilisant leurs ressources internes, beaucoup recourent à des sociétés tierces c'est-à-dire à des centres d'appels qui peuvent être situés en France ou à l'étranger.

Plusieurs types d'appels peuvent être distingués : les appels consistant à démarcher un consommateur uniquement pour fixer un rendez-vous en présentiel, le plus souvent au domicile du consommateur, les appels invitant à contractualiser directement, ou encore les appels invitant à se rendre en magasin, etc.

En application de l'article L. 221-17 du code de la consommation, les entreprises qui recourent à un centre d'appels doivent demander à celui-ci d'afficher non son propre numéro mais un numéro, réservé

² L'exemption dont bénéficie la presse, non parce qu'il ne s'agit pas d'un démarchage commercial, mais en application du code de la consommation, n'a pas non plus été discutée.

ou non à la prospection, qui a été attribué à l'entreprise, afin de permettre au consommateur de la rappeler, s'il le souhaite. Elles doivent obligatoirement s'identifier préalablement à la facturation de toute prestation de services autre que le prix de la communication.

L'affichage du numéro appelant par les professionnels du démarchage téléphonique peut faire l'objet de pratiques illégales, qui rendent impossible l'identification de l'appelant par les consommateurs. Ceux-ci sont donc empêchés d'identifier les entreprises qui les appellent et ne peuvent les rappeler. Ces pratiques gênent aussi le signalement des entreprises qui les démarchent par les abonnés inscrits sur la liste Bloctel.

Cette possibilité d'affichage d'un numéro distinct de celui du poste appelant peut aussi être utilisée pour éviter que l'abonné ne reconnaisse un numéro, qu'il associerait à des appels indésirables, et ne décroche pas. Il a été constaté que trop d'intervenants, qui font de la prospection commerciale par téléphone, soit pour leur propre compte, soit en sous-traitance, affichent des numéros usurpés, c'est-à-dire qui ne leur ont pas été attribués par un opérateur. Ces numéros peuvent être attribués ou non à un abonné. Ils peuvent être déterminés de manière aléatoire, via certaines applications ou logiciels. Cette pratique est dénommée « *spoofing* ». Cette pratique illégale rend particulièrement difficile l'identification d'entreprises qui n'entendant pas respecter le choix fait par les abonnés via la liste Bloctel - ou d'émetteurs d'appels frauduleux incitant à appeler un numéro surtaxé.

4.1.3 Le cas du démarchage téléphonique dans le secteur de l'énergie

L'intervention du Médiateur national de l'énergie (MNE) a permis de faire un zoom sur le démarchage téléphonique dans ce secteur, où le recours à cette pratique commerciale est important du fait de son ouverture relativement récente à la concurrence, et d'une certaine inertie de la clientèle des opérateurs historiques. Les sollicitations téléphoniques sont surtout utilisées pour obtenir un rendez-vous au domicile des prospects, la conclusion d'un contrat de changement de fournisseur se faisant essentiellement au cours de ces rendez-vous. Les plaintes portent notamment sur les fausses souscriptions de contrats auprès d'un nouveau fournisseur ou sur les allégations trompeuses utilisées pour obtenir la signature de ces contrats.

Le MNE a aussi constaté une forte hausse des plaintes liées au démarchage visant à convaincre des prospects d'investir afin de réaliser des économies d'énergie et de bénéficier des aides disponibles à cet effet. Dans le cadre de ces appels, l'identité des divers organismes publics du secteur est parfois usurpée, les démarcheurs se faisant passer pour le Médiateur national de l'énergie, la CRE ou l'ADEME. Certains affirment devoir visiter tous les logements en France pour évaluer la consommation d'électricité en raison d'un règlement européen suite à la COP 21. D'autres proposent une aide à la réalisation d'économies d'énergie et demandent pour cela l'accès aux factures d'énergies et aux feuilles d'imposition, ou invoquent des obligations réglementaires, voire des risques de sanction, inexistants.

Le MNE a constaté une hausse des plaintes qu'il reçoit et qui sont consécutives à un démarchage (1 519 en 2017 contre 1 140 en 2016).

4.2 Analyse des nuisances liées au démarchage téléphonique

Le collègue des associations de défense des consommateurs a constaté, au travers des plaintes traitées par les associations de consommateurs, qu'il existe une corrélation entre les secteurs qui recourent beaucoup au démarchage téléphonique et le nombre de litiges dans ces secteurs.

Le collège des organisations professionnelles a, quant à lui, beaucoup insisté sur le fait que la prospection téléphonique est un instrument commercial indispensable aux entreprises pour développer et fidéliser leur clientèle, mais que cette utilité disparaît si le consommateur se sent harassé ou harcelé par les sollicitations téléphoniques et qu'en conséquence, les entreprises vertueuses veillent à ce que le démarchage téléphonique ne devienne pas une gêne pour les consommateurs et respectent la volonté des abonnés inscrits sur Bloctel. Pour les professionnels, les problèmes dénoncés, et notamment le manque d'efficacité de Bloctel, sont le fait d'entreprises qui n'hésitent pas à ne pas respecter la loi.

Ils attirent aussi l'attention sur la part des signalements liés, de fait, à des fraudes aux numéros surtaxés. Pour eux, les nuisances causées par les pratiques frauduleuses, voire d'escroquerie, ne peuvent être imputées à l'activité de démarchage téléphonique.

Le bilan réalisé sur les deux premières années de fonctionnement de la liste d'opposition Bloctel a, en effet, mis en évidence qu'un grand nombre de réclamations, portant sur l'inefficacité du dispositif, concernaient de fait des pratiques de fraude aux numéros surtaxés. La société OPPOSETEL estimait, en mai 2018, que les réclamations portant sur des fraudes aux numéros surtaxés s'élevaient à 43,4 % du total des réclamations Bloctel enregistrées depuis le lancement du dispositif en juin 2016. La proportion de ce type d'appels tend à baisser mais reste importante. Selon la DGCCRF, en septembre 2018, ce chiffre avait été ramené à 22,92 % de signalements avérés concernant des numéros surtaxés.

L'utilisation licite des numéros surtaxés permet, en échange du paiement d'une surtaxe, prélevée sur la facture téléphonique de l'abonné et partagée entre l'éditeur du service et, pour une quote-part plus réduite, l'opérateur, de mettre à disposition des abonnés un service par téléphone dit « à valeur ajoutée ». Les services concernés sont variés comme, par exemple, les services d'annuaires, de météo ou encore la voyance.

Les fraudes aux numéros surtaxés sont mises en œuvre par des éditeurs de services gérant un numéro surtaxé et consistent à inciter - par des pratiques frauduleuses - un consommateur à appeler un numéro surtaxé, sans qu'aucun service réel ne soit mis à sa disposition.

L'incitation frauduleuse est très variable : cela peut être l'annonce de la réception d'un colis qui est inexistant, la nécessité de modifier la date d'un rendez-vous médical, un message annonçant que le conjoint est grièvement blessé, qu'une pièce administrative est manquante pour un dossier administratif, le désir de rencontrer un chômeur ayant envoyé un *curriculum vitae*. En réalité, aucune démarche n'est en cours ou aucun colis ne sera livré. Dans tous les cas, le message demande d'appeler un numéro surtaxé. À titre d'illustration, les tranches les plus chères sont à 3 € l'appel ou 80 centimes la minute pour les numéros commençant par 089 notamment.

L'incitation à appeler le numéro peut être réalisée par un appel, effectué avec un numéro non surtaxé, souvent un numéro géographique (numéros dont le préfixe commence par 01 à 05)³. Si le consommateur décroche, un message est délivré ou une conversation est engagée afin de l'inciter à appeler le numéro surtaxé. Un message peut également être laissé sur le répondeur. La pratique frauduleuse étant initiée par un appel non sollicité, le consommateur, victime de cette pratique et inscrit sur la liste d'opposition, dénonce parfois auprès de Bloctel l'inefficacité du dispositif qui a failli à bloquer l'appel.

Il faut toutefois relever que la mise en place de la liste d'opposition n'avait pas pour ambition de lutter contre la fraude aux numéros surtaxés. Les pratiques décrites ci-dessus sont déjà interdites par la loi

³ L'incitation peut également se faire par SMS ou en réponse à une requête sur un moteur de recherche.

et passibles de sanctions élevées⁴. L'interdiction d'appeler les abonnés inscrits sur Bloctel est *de facto* applicable aux appels passés par les fraudeurs aux numéros surtaxés mais, de même qu'ils ne respectent pas les dispositions relatives aux numéros surtaxés, ils ne respectent pas celles relatives au dispositif Bloctel.

Les professionnels ont donc mis en avant qu'il fallait impérativement distinguer les effets du démarchage téléphonique, qui est une activité professionnelle légale, des dommages causés par la fraude aux numéros surtaxés.

Cette distinction faite, il n'en reste pas moins que les consommateurs se plaignent d'être trop fréquemment dérangés, à leur domicile ou sur leur téléphone portable, par des appels leur proposant des biens ou des services. Le nombre de ces appels est source d'anxiété chez certaines personnes, notamment les personnes âgées. Les consommateurs les plus vulnérables peuvent aussi être amenés à faire des achats dont ils n'ont pas besoin ou qui dépassent leurs moyens.

Selon le député Christophe NAEGELEN, les territoires ruraux sont encore davantage concernés que les villes par le harcèlement lié au démarchage téléphonique.

4.3 Les enjeux du secteur du démarchage téléphonique en tant qu'activité économique

4.3.1 L'évolution récente du secteur

Selon les organismes auditionnés (AFRC, DGE, SP2C), les 3 500 centres d'appels situés en France emploient 280 000 ETP⁵, dont 240 000 dans des centres internes aux entreprises et 40 000 ETP dans des centres externalisés, qui opèrent comme sous-traitants pour plusieurs entreprises.

Il s'agit de centres qui gèrent l'ensemble de la relation-client, c'est-à-dire tant les appels entrants que sortants. En moyenne, la répartition entre ces deux activités est de 20 % d'appels sortants et 80 % d'appels entrants.

L'activité liée aux appels sortants, parmi lesquels ceux visant à démarcher des prospects, représente donc entre 55 000 et 56 000 emplois temps plein. Il faut y ajouter l'activité de démarchage téléphonique des TPE-PME qui n'ont pas de centres d'appels dédiés et ne sous-traitent pas cette activité. Le nombre d'emplois concernés ne fait toutefois pas l'objet d'une évaluation.

L'activité de centre d'appels a fortement augmenté depuis les années 2000 et beaucoup de régions ont attiré ce type d'activité (Amiens, Orléans, Rouen, Lille, Lyon, Reims, Nantes,...). La concurrence de centres d'appel francophones installés à l'étranger s'est aussi développée (Tunisie, Maroc, Madagascar depuis 2004). 60 % des centres d'appels travaillant pour le marché français sont localisés en France.

Si le nombre de clients sur le marché français continue à progresser (+ 9,8 % entre 2016 et 2017), et que le chiffre d'affaires, estimé à 2,1 Mds€ en 2016, a augmenté en 2015 et en 2016, il est néanmoins

⁴ Les pratiques déloyales des fraudes aux numéros surtaxés peuvent recevoir la qualification de pratique commerciale trompeuse et être sanctionnées par un emprisonnement de deux ans et une amende de 300 000 €. Le montant de l'amende peut être porté de manière proportionnée aux avantages tirés du délit à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel ou à 50 % des dépenses engagées pour la réalisation de la pratique constituant ce délit dans les conditions définies par l'article L. 132-2 du code de la consommation.

⁵ « Équivalents temps plein », soit 35 heures par semaine ou l'équivalent de deux temps partiels de 17,5 heures.

inférieur à son niveau de 2011. Ce recul est imputable notamment à la forte diminution des budgets des opérateurs télécoms ainsi qu'à la baisse des prix. La part de ce chiffre d'affaires réalisée en France est estimée à 66 %.

La délocalisation tire les prix à la baisse : 30 €/heure en France, 14 €/heure en moyenne à l'étranger et 8 €/heure à Madagascar.

80 % du chiffre d'affaires est concentré dans cinq secteurs : banque/assurances, communications électroniques, distribution, énergie, et services.

4.3.2 Les enjeux économiques

Le collège des organisations professionnelles tient à spécifier les enjeux économiques sur les régions françaises sinistrées à fort chômage des jeunes et des seniors : de très nombreuses PME, TPE, start-up emploient un ou plusieurs salariés pour des activités de phoning. De même il est important de prendre conscience des enjeux sur l'innovation : les clients avec lesquels un professionnel a su établir une relation de confiance sont les premiers destinataires des nouvelles offres et services. Porter atteinte à la possibilité de contacter les clients démotive donc les créateurs et crée des freins au développement des entreprises françaises dans un contexte de bouleversements et de concurrence accrue.

Surtout, les organisations professionnelles insistent sur le caractère essentiel du démarchage pour la prospection de nouveaux clients et pour la fidélisation de la clientèle. Ils soulignent l'importance de ce mode de contact commercial pour :

- les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens d'être présentes sur Internet ;
- le démarchage de certains consommateurs qui n'ont pas accès aux technologies numériques ;
- les nouveaux entrants sur un marché ;
- la concurrence de façon générale.

Selon elles, une interdiction du démarchage téléphonique, ou des restrictions trop fortes imposées à cette activité, entraînerait la fermeture de certaines entreprises et favoriserait le commerce en ligne et les grands acteurs de ce secteur. Il n'existe toutefois pas d'études chiffrant les ventes qui ne se feraient pas si ce canal n'existait pas ou les entreprises dont l'activité serait menacée.

4.3.3 Les enjeux sociaux

S'agissant des centres d'appels situés en France, les intervenants ont fait remarquer que :

- les effectifs des centres d'appels sont fortement présents dans les bassins d'emplois fragiles ;
- le secteur favorise l'employabilité des jeunes et des seniors (les jeunes de moins de 25 ans représentent 21 % des effectifs du secteur de la relation client externalisée (téléconseillers et superviseurs) et 11 % des effectifs sont des salariés de plus de 45 ans, souvent responsables de famille monoparentale ;
- 6 % des effectifs des centres d'appels seraient porteurs de handicap (mobilité réduite, handicap visuel etc.), contre 5,3 % pour l'ensemble de la branche tertiaire (PME comprises) ;
- 64 % des effectifs du secteur disposent d'un niveau d'étude inférieur ou égal au baccalauréat ;
- malgré un turnover important (de 16 % à 21 % des téléconseillers sont remplacés chaque année, entre 2015 et 2017), les centres d'appels emploient en majorité 3 salariés sur 4 en CDI ;
- la rémunération brute mensuelle totale y est d'environ 120 % du SMIC.

L'emploi en France recule au profit de celui à l'étranger (recul de 2 % des effectifs sur le territoire français depuis 2015).

4.4 Les mesures déjà mises en place pour mieux encadrer le démarchage téléphonique

4.4.1 Les efforts du secteur : les chartes de bonnes pratiques

Le SP2C a présenté le code de bonne conduite qu'il met à disposition de ses adhérents. Celui-ci est constitué de 8 critères impactant la perception du consommateur :

1. Le ciblage ;
2. Les horaires d'appels : les entreprises s'engagent à respecter strictement les horaires d'appels recommandés par la norme AFNOR NF 345 du lundi au vendredi de 09h00 à 20h00, et le samedi de 09h00 à 18h00 ;
3. La fréquence d'appels ;
4. Les règles de numérotation ;
5. L'affichage du numéro ;
6. L'identité de l'appelant et l'objet de l'appel : « *Les appels à vocation commerciale ne doivent pas être présentés comme des études de marché. L'objet du contact est indiqué en début d'entretien. Le conseiller commercial ne doit pas utiliser des méthodes de vente forcée, il ne doit pas profiter de clients vulnérables et inexpérimentés* » ;
7. Le coût de la communication ;
8. Le suivi de non sollicitation.

Le SP2C relève toutefois qu'il est encore plus difficile de faire respecter ces bonnes pratiques que des dispositions législatives comme celles relatives à Bloctel. Une majorité d'entreprises responsables les appliquent, mais une minorité de « mauvais élèves » est à l'origine de l'exaspération des consommateurs à l'égard du démarchage téléphonique.

L'AFRC a soutenu la création d'une certification de service sous la marque NF Service qui est appliquée depuis février 2004. La norme française associée à cette certification a ensuite fait l'objet de travaux européens aboutissant à la création de la norme NF EN 15838 « Services des centres contacts clients ». La certification française initiale a été adaptée et porte le numéro NF 345.

La norme NF EN 15838 s'applique à l'ensemble des services des centres de relation-client, qu'ils soient internalisés ou externalisés, quels que soient les canaux de communication utilisés et leur localisation géographique. Ces bonnes pratiques sont conçues pour répondre aux attentes du client.

4.4.2 L'encadrement de la prospection commerciale automatisée

Les travaux du groupe ont confirmé l'emploi par les professionnels du démarchage téléphonique de systèmes de numérotation automatisés. Un logiciel informatique compose les numéros de téléphones contenus dans une base de données et un algorithme détecte, lors du décroché, si l'interlocuteur est une personne physique ou un répondeur. S'il identifie une personne physique, l'appel est alors transféré à un téléconseiller de la plateforme d'appels. Ces appels sont alors considérés comme « hybrides », dans la mesure où ils sont composés par un logiciel, puis éventuellement attribués à un téléconseiller. Cette méthode augmente significativement la productivité du centre d'appels car les téléconseillers, sauf erreur de l'algorithme, ne perdent pas de temps à appeler des numéros qui ne répondent pas. Le temps consacré au démarchage par un téléconseiller est ainsi maximisé. Dans son audition, la société

Manifone affirme que « *quasiment la totalité des opérateurs donneurs d'ordre utilisent ce système d'appels automatisé* ». Elle estime que sur l'ensemble des appels passés dans le cadre d'activités de démarchage, un peu plus d'un tiers est généré par un système automatique.

L'article L. 34-5 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) pose le principe qu'est « *interdite la prospection directe au moyen d'un automate d'appels, d'un télécopieur ou d'un courrier électronique utilisant, sous quelque forme que ce soit, les coordonnées d'une personne physique qui n'a pas exprimé son consentement préalable à recevoir des prospections directes par ce moyen* ». Néanmoins, il est ressorti de l'audition de la société Manifone que les appels hybrides décrits ci-dessus ne sont pas considérés par les professionnels du secteur comme une « prospection directe au moyen d'un automate d'appels », puisqu'il y a intervention humaine après composition du numéro, et qu'en conséquence, ils n'appliquent pas les dispositions de l'article L. 34-5 à ces appels.

Pour la société Manifone, l'application aux appels hybrides des dispositions de l'article L. 34-5 aurait des conséquences très dommageables pour la rentabilité des activités de démarchage téléphonique, compte tenu de l'utilisation importante qui est faite de cette technique de sélection des appels.

La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a confirmé, au cours de son audition, la lecture de l'article L. 34-5 faite par les professionnels du secteur. La CNIL estime, à ce jour, qu'un appel hybride aboutissant à une conversation avec un téléconseiller ne relève pas du champ d'application de l'article L. 34-5 du CPCE puisque l'appel comporte une intervention humaine. Elle a cependant admis que cette question faisait l'objet de discussions au sein des services. Elle fait remarquer également que la directive n° 2002-58 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, transposée par l'article L. 34-5, a fait l'objet de transpositions assez variées selon les États membres.

La CNIL distingue deux modalités de démarchage téléphonique, qui influent sur son régime juridique.

La première hypothèse est que la prospection commerciale se déroule via un procédé automatisé, tel que le fax, SMS ou encore courriels. Dans ce cas, l'article L. 34-5 du CPCE s'applique et le consentement préalable des personnes démarchées doit avoir été recueilli.

La deuxième hypothèse est que la prospection commerciale n'a pas lieu via un processus automatisé, parce qu'il y a une intervention humaine. Dans ce cas, l'article L. 34-5 du CPCE ne s'applique pas, et ce sont les dispositions du règlement général sur la protection des données qui prennent le relais ainsi que l'article 96 du décret d'octobre 2005⁶, qui prévoient que lorsque les données sont collectées à des fins de prospection commerciale, le consommateur doit être en mesure de pouvoir s'opposer à la collecte de ses données au moment de la collecte ou avant la fin de la validation définitive de ses réponses.

4.4.3 La protection des données personnelles : la loi Informatique et libertés, le RGPD et E-privacy

Plusieurs textes encadrent le recueil, l'utilisation et la gestion des données personnelles. Les numéros de téléphone sont considérés comme des données personnelles⁷.

⁶ Décret n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁷ Conseil d'État, réf., 5 sept. 2008, *Sté Directannonces*, req. n°319071.

L'article 7 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée⁸, contient un principe général selon lequel « *Un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions suivantes : l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie, la réalisation de l'intérêt légitime, ...* » et l'article 32 précise que la personne dont les données personnelles sont recueillies doit recevoir une information préalable sur ses droits et la finalité de l'utilisation de ses données. L'article 38 dispose, par ailleurs, que « *Toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* » et que « *Elle a le droit de s'opposer, sans frais, à ce que les données la concernant soient utilisées à des fins de prospection, notamment commerciale, par le responsable actuel du traitement ou celui d'un traitement ultérieur.* »

S'agissant de la conservation des données, la loi informatique et libertés n'impose pas de durée préçise. Elle prévoit (article 6) que les données sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. La CNIL recommande que les coordonnées d'un prospect qui ne répond à aucune sollicitation pendant 3 ans soient supprimées⁹.

Le règlement général pour la protection des données personnelles (RGPD), entré en application le 25 mai 2018, n'apporte pas en France de changement majeur par rapport à ces dispositions. Mais il renforce encore la responsabilité des professionnels en amont des traitements, soit, au cas d'espèces, au stade de la constitution des listes. De plus, il met en place de nouvelles procédures de coopération au niveau européen et prévoit une hausse significative des sanctions.

Une liste d'opposition du type Bloctel ne prive pas les personnes de l'exercice des droits qui leur sont conférés par la loi informatique et libertés et par le RGPD. L'article L. 233-6 du code de la consommation précise ainsi que les dispositions relatives au dispositif Bloctel s'appliquent sans préjudice des articles 38 à 40 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La CNIL a constaté, à la suite de la mise en place du dispositif Bloctel, une baisse du nombre de plaintes relatives au démarchage téléphonique reçues sur le fondement du droit à la protection des données personnelles. Le service des plaintes a reçu en 2015 : 511 plaintes, en 2016 : 294, en 2017 : 180 et en 2018 : 205, dont 109 citent explicitement le dispositif Bloctel (personnes inscrites sur Bloctel qui continuent à être démarchées).

La proposition de règlement E-privacy, quant à elle, concerne la confidentialité des communications, d'une part, et la protection des données personnelles, d'autre part, dans le cadre des communications électroniques. Il reprend les principes généraux du RGPD, notamment la définition du consentement au traitement des données personnelles.

Dans cette proposition de règlement, les dispositions spécifiques au démarchage téléphonique sont, en l'état des discussions, optionnelles. Les États membres resteraient libres de mettre en place, soit un système de liste d'opposition, de type Bloctel (dit d' « *opt-out* »), soit un système nécessitant le recueil

⁸ Afin de transposer la directive n°95/46/CE du 24 octobre 1995, elle a été modifiée par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 et par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 (adaptation au RGPD).

⁹ Délibération n° 2016-264 du 21 juillet 2016 portant modification d'une norme simplifiée concernant les traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs à la gestion de clients et de prospects (NS-048).

du consentement préalable des abonnés (dit d' « *opt-in* »). La proposition de règlement donne le droit au consommateur de refuser, à tout moment, les sollicitations commerciales.

4.4.4 Le système d'opposition au démarchage téléphonique Bloctel

4.4.4.1 Présentation du dispositif légal

Adoptés par ordonnance du 14 mars 2016, les articles L. 223-1 et suivants du code de la consommation prévoient que les consommateurs peuvent s'inscrire sur une liste d'opposition au démarchage (dénommée Bloctel). Il est interdit à un professionnel, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers agissant pour son compte, de démarcher téléphoniquement un consommateur inscrit sur cette liste, sauf en cas de relations contractuelles préexistantes. Lorsqu'un professionnel est amené à recueillir auprès d'un consommateur des données téléphoniques, il l'informe de son droit à s'inscrire sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Lorsque ce recueil d'information se fait à l'occasion de la conclusion d'un contrat, le contrat mentionne, de manière claire et compréhensible, l'existence de ce droit pour le consommateur. Est interdite la location ou la vente de fichiers contenant des données téléphoniques et comportant les coordonnées d'un ou plusieurs consommateurs inscrits sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique. L'article L. 223-5 prévoit que ces interdictions ne s'appliquent pas à la prospection en vue de la fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines. De plus, les associations caritatives et les instituts de sondages ne sont pas concernés par ces dispositions qui s'appliquent aux activités commerciales.

La société OPPOSETEL est délégataire de service public depuis le 28 février 2016. À ce titre, elle est seule habilitée à gérer la liste d'opposition Bloctel et assure les fonctions d'opérateur Technique et Gestionnaire du Service.

Pour les consommateurs, l'interface www.bloctel.gouv.fr leur permet de s'inscrire et de déclarer les numéros qu'ils souhaitent voir inscrits sur la liste d'opposition. Elle permet également de déposer des signalements. L'inscription et la déclaration de signalements peut également se faire par courrier « papier » (environ 70 000 inscriptions depuis le lancement du dispositif).

Pour les entreprises, l'interface www.bloctel.gouv.fr leur permet de se préinscrire, de tester le système, de choisir leur abonnement et d'adhérer, de déposer/retirer les fichiers à expurger, d'obtenir ses attestations et preuves de traitement.

Pour la DGCCRF, l'interface www.bloctel.gouv.fr permet, via deux applications dédiées d'obtenir des statistiques générales sur Bloctel, d'accéder à la liste des réclamations des consommateurs par département avec différents filtres, de télécharger les dossiers de réclamation (informations fournies par les consommateurs), de contrôler l'activité des entreprises procédant à la « bloctélisation » de leurs fichiers.

D'après l'étude réalisée par Opinionway à la demande d'OPPOSETEL, les secteurs les plus signalés par les consommateurs pour non-respect des dispositions Bloctel sont l'habitat et la rénovation, l'énergie, la banque, l'assurance et les mutuelles ainsi que la voyance.

Les données disponibles au 30 septembre 2018 font apparaître que :

- depuis le lancement du dispositif en juin 2016, 3,889 millions personnes se sont inscrites et ont demandé une opposition pour 8,839 millions de numéros de téléphone ;
- 1 062 entreprises ont souscrit un abonnement, dont 655 étaient en cours au 30 septembre 2018 ;

- 7 991 fichiers ont été traités à la demande des professionnels, ce qui a conduit à l'élimination de leurs fichiers près de 300 millions de numéros de téléphone ;
- pour le seul mois de septembre 2018, 19 248 signalements ont été déposés par 6 236 personnes (soit 3 signalements par personne par mois en moyenne) dont 23 % concernent des demandes de rappel vers des numéros surtaxés (hors dispositif Bloctel).

Certains indicateurs sont nettement en baisse comparés à ceux disponibles fin 2017 : -50 % d'inscriptions, -40 % de réclamations déposées. En revanche, on enregistre une augmentation de 9 % du nombre de numéros de téléphone traités par les professionnels.

Les professionnels adhérents à Bloctel appartiennent pour l'essentiel aux 6 secteurs suivants : automobile et autres véhicules (26,8 %), banque, assurance, services financiers, placements et défiscalisation (19,8 %), santé, hygiène, beauté (11,8 %), bâtiment, habitat, rénovation de la maison (11,3 %), loueur de fichiers (8,4 %) ou encore énergie, environnement (5,3 %).

Selon OPPOSETEL, au 1^{er} mai 2018, sur le total des réclamations reçues depuis le début du dispositif en juin 2016 :

- 43,4 % concernent des appels incitant à rappeler des numéros surtaxés ;
- 22,2 % concernent des appels effectués par des robots ;
- 33,8 % concernent des appels commerciaux ;
- 0,6 % concernent des appels émis par des instituts de sondage, la presse ou le secteur caritatif (hors champs Bloctel).

4.4.4.2 Le contrôle du respect du dispositif Bloctel par la DGCCRF

De juin 2016 à décembre 2018, la DGCCRF a contrôlé 1 005 entreprises et 712 actions ont été menées : suites préventives, correctives ou de sanctions, ce qui correspond à un taux d'anomalie de 71 %.

La liste d'opposition au démarchage téléphonique est gérée par la société OPPOSETEL qui a été désignée délégataire de service public par l'arrêté ministériel du 25 février 2016, après une procédure d'appel d'offres. La société OPPOSETEL est en charge de recueillir les coordonnées des consommateurs qui ne souhaitent plus être démarchés, d'expurger les fichiers de prospection de professionnels et de collecter les réclamations des consommateurs qui ont été contactés en vue d'une prospection commerciale alors qu'ils étaient inscrits sur la liste d'opposition. Cette société est le premier contact avec les consommateurs qui effectuent des réclamations mais n'est pas en charge de traiter ces signalements.

La DGCCRF est en charge de traiter ces réclamations qui servent d'éléments matériels à la constatation des manquements aux dispositions de l'article L. 223-1 du code de la consommation pour sanctionner les entreprises ayant contacté un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique et permet d'orienter les contrôles en fonction du nombre de signalements et de caractériser les infractions.

Le code de la consommation permet de sanctionner un professionnel qui appelle un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique (art. L. 223-1). En l'état actuel du droit, le fait qu'un professionnel qui a une activité de démarchage téléphonique ne souscrit pas aux services de mise en conformité de ses fichiers prévu par le dispositif n'est toutefois pas sanctionné. De ce fait, le désabonnement des entreprises ne déclenche pas automatiquement un contrôle.

Les contrôles sont réalisés en priorité sur la base des signalements des consommateurs.

Par ailleurs, la directrice générale de la CCRF a été désignée, par arrêté du 18 septembre 2018 pris en application de l'article R. 223-8 du code de la consommation, pour s'assurer du respect des obligations légales et contractuelles incombant à cet organisme. Conformément au chapitre V du contrat de délégation de service public (DSP), l'autorité délégante dispose d'un droit de contrôle permanent sur l'exécution de la DSP et procède à deux types de contrôle :

- un contrôle périodique sous forme d'une réunion, qui se tient environ tous les deux mois lors d'un comité de pilotage ;
- un contrôle ponctuel, le cas échéant.

Le délégataire est, en outre, tenu de produire à l'autorité délégante, chaque année avant le 1^{er} juin, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service, pour l'exercice clos le 31 décembre de l'année précédente. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions du service public.

4.4.4.3 Les critiques adressées au dispositif Bloctel

De manière générale, tant les professionnels que les consommateurs ont dénoncé la faible notoriété du dispositif Bloctel qui semble trop peu connu.

Paradoxalement, le lancement du dispositif et son nom ont suscité des attentes qui ont été déçues, la liste d'opposition n'ayant pas permis de « bloquer » les appels non sollicités et considérés comme intrusifs. Comme cela a été mentionné plus haut, la part élevée des signalements correspondant de fait à des fraudes au numéro surtaxés participe au sentiment de frustration et au jugement d'inefficacité porté à l'encontre de Bloctel.

Les professionnels relèvent les limites suivantes sur le dispositif :

- l'identification de l'entreprise concernée par les dispositions des articles L. 233-1 et suivants n'est pas toujours évidente, entre le prestataire de service qui établit les listes, le centre d'appels et l'entreprise qui propose les produits ou services objets du démarchage. Aucune disposition ne précise que les entreprises qui recourent au démarchage doivent faire expurger leurs fichiers auprès d'OPPOSETEL ;
- le coût du service de mise en conformité des fichiers par le prestataire de service OPPOSETEL est jugé trop élevé par les professionnels¹⁰ ;
- la multi-bloctélisation des fichiers peut entraîner des coûts importants pour les réseaux de professionnels, les groupes et leurs filiales, ou encore les donneurs d'ordre qui achètent des fichiers déjà bloctélisés au niveau national de l'entreprise.

4.4.5 Un effet indirect du Plan de numérotation de l'ARCEP sur le démarchage téléphonique

L'adoption du dernier plan de numérotation par l'ARCEP¹¹ a été l'occasion de préciser et mieux encadrer l'attribution des ressources en numérotation ainsi que leur gestion. L'audition de l'ARCEP a

¹⁰ Les tarifs d'utilisation du service mentionné à l'article L. 121-34 du code de la consommation sont fixés par arrêté (cf. arrêté du 9 mai 2016 fixant les tarifs de la liste d'opposition au démarchage téléphonique).

¹¹ Décision n°2018-0881 de l'ARCEP en date du 24 juillet 2018 établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion.

mis en évidence que si le plan de numérotation n'avait pas été pensé pour réguler le démarchage téléphonique, son entrée en vigueur pourrait avoir un effet indirect sur cette pratique.

Le plan de numérotation comporte essentiellement des mesures qui visent les numéros des services à valeur ajoutée. Néanmoins, deux mesures ont des conséquences sur les acteurs du démarchage téléphonique.

La première mesure encadre l'identifiant d'appelant. À compter du 1^{er} août 2019, lorsque l'identifiant de l'appelant est un numéro géographique (01-05) ou non géographique (09), les appels et messages SMS/MMS ne devront pas être émis par des utilisateurs finaux localisés en dehors du territoire français ni être acheminés au travers d'une interconnexion internationale entrante. Une exception est conservée lorsque l'opérateur exploitant le numéro utilisé comme identifiant d'appelant est en mesure de garantir, notamment aux autres opérateurs, que chaque appel provient bien de l'affectataire du numéro (donneur d'ordre situé sur le territoire national) ou d'un de ses prestataires agissant pour son compte. L'ARCEP recommande aux opérateurs de développer des méthodes permettant d'interrompre immédiatement l'acheminement des appels ne respectant pas ces conditions.

Cette mesure impose, pour les centres d'appels à l'étranger, d'établir un raccordement direct (par exemple VoIP) entre le centre d'appels et un opérateur français afin de lui permettre de certifier l'absence d'usurpation du numéro en cas d'utilisation du numéro géographique (01-05) ou non géographique (09) du donneur d'ordre.

À plus long terme, la décision cite les travaux concernant la solution technique « STIR/SHAKEN » visant à mettre en place une solution de confiance interopérable, afin de prévenir les usurpations d'identifiant d'appelant ou d'émetteur de messages.

La seconde mesure concerne les appels et messages émis par des systèmes automatisés : à compter du 1^{er} août 2019, la décision prévoit que les numéros géographiques (01-05), mobiles (06-07) ou non géographiques (09) ne pourront pas être utilisés en tant qu'identifiant d'appelant par de tels systèmes. Ne sont pas concernés par cette interdiction les systèmes automatisés qui émettent des appels ou messages à l'intention de cinq numéros de téléphone différents ou moins (par exemple pour la monétique, la télésurveillance), les systèmes pour lesquels le nombre de messages émis est équivalent ou inférieur au nombre de messages reçus ou encore les systèmes pour lesquels le nombre d'appels émis est significativement inférieur au nombre d'appels reçus.

Pour les acteurs du démarchage téléphonique, cette mesure a pour conséquence - lors des campagnes d'appels sortants utilisant des numéros géographiques, non géographique ou mobiles - qu'ils doivent veiller à ce que le nombre d'appels émis avec de tels numéros reste significativement inférieur au nombre d'appels reçus vers ces mêmes numéros (par exemple, en présentant pour les campagnes d'appels sortants le même numéro que celui utilisé pour joindre le service client), à défaut de quoi l'ARCEP recommande aux opérateurs de communications électroniques d'interrompre les appels concernés. Ces acteurs du démarchage pourront toujours utiliser un numéro qui ne fait pas partie de ces tranches (notamment des numéros mobiles de longueur étendue, dès lors qu'ils sont affectés à l'identification d'un accès mobile, ou des numéros spéciaux et courts comme identifiants, à l'exception des numéros commençant par 089 pour les appels vocaux et des numéros spéciaux à tarification majorée et des numéros courts à tarification banalisée ou majorée, pour les messages SMS/MMS).

4.4.6 Le dispositif législatif de protection des consommateurs contre les appels frauduleux de services à valeur ajoutée

Compte tenu des caractéristiques propres au secteur des services à valeur ajoutée (SVA) (notamment ses acteurs, sa chaîne de valeur et les moyens de paiement), des mesures spécifiques, visant à protéger les consommateurs, font l'objet d'une sous-section dédiée dans le code de la consommation.

Les principales mesures sont relatives à la mise en œuvre, d'une part, d'annuaires inversés des numéros de SVA (article L. 224-43 code de la consommation) et, d'autre part, d'un mécanisme permettant aux utilisateurs finals de signaler, notamment, d'éventuelles erreurs ou préoccupations déontologiques afin que les numéros concernés fassent l'objet d'une vérification par les opérateurs les exploitant (décret n° 2016-1238 du 20 septembre 2016 relatif au mécanisme de signalement). Les opérateurs téléphoniques doivent également mettre à disposition une option de blocage permettant de bloquer les communications à destination de certaines tranches de numéros à valeur ajoutée (article L. 224-54 code de la consommation).

Les consommateurs doivent bénéficier de la diffusion d'une information préalable et gratuite sur le prix d'appel lors d'un appel à un numéro surtaxé (message gratuit d'information tarifaire – arrêté du 10 juin 2009 relatif à l'information sur les prix des appels téléphoniques aux services à valeur ajoutée) et il est interdit de recourir à un numéro surtaxé pour recueillir l'appel d'un consommateur en vue d'obtenir la bonne exécution d'un contrat conclu avec un professionnel ou le traitement d'une réclamation (article L. 121-16 code de la consommation).

4.4.7 L'encadrement du démarchage téléphonique, objet de propositions de loi

Signe de l'attention portée sur la pratique du démarchage téléphonique et de ses conséquences, deux propositions de loi sur le sujet ont dépassé le stade de la première lecture au cours de l'année 2018.

La première proposition de loi (visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique) a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 mars 2018 par ses auteurs, M. Pierre CORDIER et Mme Véronique LOUWAGIE. Les principales mesures de ce texte, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale (adoptée le 21 juin 2018) concernaient l'exception à l'interdiction du démarchage des consommateurs inscrits sur Bloctel en cas de « relations contractuelles préexistantes », remplacée par la notion de « sollicitations ayant un *rapport direct* avec l'objet du contrat en cours », et une augmentation des sanctions pécuniaires en cas de démarchage d'un consommateur inscrit sur Bloctel.

Ces mesures ont été reprises dans le texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale (6 décembre 2018) de la proposition de loi (visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux) déposée le 3 octobre 2018 par M. Christophe NAEGELEN. Cette proposition de loi contient également deux articles visant à renforcer la lutte contre les fraudes aux numéros surtaxés.

4.5 Les solutions envisagées afin de mieux lutter contre les nuisances liées au démarchage et la fraude aux numéros surtaxés

4.5.1 Une meilleure communication autour de Bloctel

Plusieurs suggestions ont été faites dans le cadre des auditions, afin d'améliorer la lisibilité de Bloctel :

- modifier le nom de cette liste d'opposition qui laisse sous-entendre que les appels indésirables sont bloqués alors que tel n'est pas le cas ;
- améliorer la visibilité et la notoriété de la liste d'opposition par le biais de la communication pour inciter les consommateurs qui ne souhaitent pas être sollicités par téléphone à s'inscrire ;
- améliorer la communication de la DGCCRF sur les contrôles effectués et les sanctions prononcées à l'encontre des entreprises qui ne respectent pas les dispositions des articles L. 233-1 et suivants (statistiques, sanctions) ;
- encourager le dépôt des signalements par les consommateurs pour avoir un maximum d'information à traiter et faciliter l'établissement des infractions ;
- faciliter les échanges d'information entre les dispositifs mis à la disposition des consommateurs par l'AFMM (annuaire inversé pour les SVA) et la liste d'opposition au démarchage, chacune redirigeant les consommateurs vers l'adresse de l'autre. En effet, les problématiques des numéros surtaxés et du démarchage téléphonique sont liées.

Pour améliorer la notoriété de la liste d'opposition et de la réglementation y afférant auprès des professionnels, il a été préconisé d'augmenter la communication auprès de ce public en informant par exemple, les TPE et PME lors de l'inscription du chef d'entreprise à la CCI de l'existence de ce dispositif et de l'interdiction de démarchage auprès des personnes inscrites sur cette liste.

4.5.2 Un renforcement des sanctions à l'égard des contrevenants

Un renforcement des contrôles ainsi que des sanctions a été préconisé.

Certaines entités ont plaidé pour accentuer les contrôles de l'administration sur les entreprises qui, en fonction de leur secteur d'activité, sont réputées faire du démarchage et devraient donc être inscrites sur Bloctel. Si elles ont effectivement une activité de démarchage, alors serait sanctionné, non seulement le fait de démarcher par téléphone les abonnés inscrits sur Bloctel, mais aussi le fait de ne pas recourir aux services d'OPPOSETEL pour mettre les fichiers utilisés en conformité avec le dispositif Bloctel. Cette proposition, dont la mise en œuvre suppose une modification de la législation actuelle, rejoint le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition de loi du député NAEGELEN, le 6 décembre 2018.

4.5.3 Une révision des structures tarifaires pour les entreprises

Il a été préconisé de simplifier les grilles tarifaires et baisser les prix pour que la mise en conformité des entreprises pèse moins sur la rentabilité des entreprises de bonne volonté.

Les comparatifs avec d'autres pays démontrent la cherté de l'adhésion à Bloctel, en particulier dans le cas des multi-bloctélisations où aucun équivalent n'a été signalé. L'accès au service Bloctel pourrait être facilité pour les entreprises avec des offres de gros pour les groupes de sociétés ou les réseaux (de marque, franchise,...) ou des tarifs très bas voire gratuits pour des TPE-PME. La structure des tarifs, avec une part fixe jugée trop élevée pour les PME, a également été mise en cause.

4.5.4 La mise en place d'un code de déontologie

L'AFRC dispose déjà d'un code déontologique sur la protection des données personnelles et a recommandé la mise en place d'un code de déontologie portant sur les bonnes pratiques en matière de démarchage téléphonique pour ses adhérents, qui définirait, notamment, les plages d'appels ou encore le nombre de sollicitations autorisées par mois. Chaque entreprise serait associée à un numéro d'agrément pour identifier celles qui sont respectueuses du code déontologique.

4.5.5 Lien avec l'annuaire universel

L'article R. 10 du CPCE prévoit que s'agissant des données de l'annuaire téléphonique, « *Toute personne ayant souscrit un abonnement au service téléphonique au public peut obtenir gratuitement de l'opérateur auprès duquel elle est abonnée ou du distributeur de son service : (...) 4. Que les données à caractère personnel la concernant issues des listes d'abonnés ou d'utilisateurs ne soient pas utilisées dans des opérations de prospection directe soit par voie postale, soit par voie de communications électroniques (...) Cette opposition est recueillie par les opérateurs de communications électroniques.* »

A été évoquée dans les discussions l'idée que les opérateurs de téléphonie recueillent dès l'adhésion à leur service la volonté du consommateur d'être inscrit ou non sur la liste d'opposition au démarchage.

4.5.6 Des développements technologiques permettant le filtrage des appels sortants

Pour faciliter l'utilisation de la liste d'opt-out actuelle, la société Manifone préconise plusieurs possibilités qui se basent sur les expériences existantes à l'étranger :

- téléchargement du fichier des inscrits (uniquement les numéros seuls) qui serait accessible à toutes les entreprises. L'information serait alors partagée en temps réel, via un système de téléchargement. Cela permettrait aux fournisseurs de services et opérateurs d'accéder à la base de données de Bloctel, cela serait plus simple que d'être obligé de faire expurger ses fichiers, comme c'est actuellement le cas, et surtout, cela serait plus efficace. Ce système a déjà été adopté par d'autres pays (États-Unis, Espagne, Royaume-Uni, Belgique) ;
- possibilité pour les fournisseurs de services proposant des web-services d'avoir accès à la liste et de permettre ou non à leur client de réaliser les appels en fonction de la présence d'un numéro sur la liste car tous les outils de numérotation existant aujourd'hui incluent une possibilité de télécharger (« uploader ») une liste noire (« Black List ») ;
- opérateurs proposant le filtrage en temps réel : Il suffirait donc que les centres d'appels téléchargent la liste de numéros de Bloctel et l'intègrent à leur système, dans le module prévu à cet effet. Le filtrage des numéros autorisés ou non, se ferait automatiquement.

Selon cette société, ces solutions permettraient de simplifier le système actuel pour faciliter le traitement par les centres d'appels.

Il a encore été proposé, dans le cadre des débats, de pouvoir disposer d'une base de données commune alimentée par chacun des opérateurs téléphoniques, en temps réel, qui répertorierait qui est réellement l'attributaire du numéro ou l'identité du donneur d'ordre. Ceci permettrait une identification plus rapide qu'actuellement, où plusieurs jours, parfois plusieurs mois, sont nécessaires.

La Fédération française des télécoms est toutefois très réservée sur ces dispositifs qui complexifieraient beaucoup les démarches d'utilisation du dispositif Bloctel, notamment pour les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens, ni le temps, ni les compétences pour réaliser des

opérations de téléchargement et de déduplication de fichier. Elle souligne que le dispositif Bloctel offre aujourd'hui un service simple et apporte la preuve du traitement des fichiers alors que les expériences étrangères décrites n'apportent pas nécessairement cette preuve.

4.5.7 La lutte contre les fraudes aux numéros surtaxés

Les débats du groupe de travail ont eu majoritairement pour objet l'encadrement du démarchage téléphonique. Le problème soulevé par la fraude aux numéros surtaxés a été présenté ainsi que des propositions quant aux mesures qui pourraient être mises en œuvre pour mieux lutter contre ces pratiques. Elles n'ont cependant par fait l'objet d'un débat approfondi, les associations de consommateurs considérant qu'il s'agit d'un problème distinct des nuisances causées par le démarchage téléphonique.

Il a notamment été proposé que, dès lors qu'un consommateur signale, via Bloctel, un numéro commençant par la tranche de numéro en 089, le parcours de signalement redirige automatiquement le consommateur vers l'annuaire inversé SVA. Cette mesure pourrait être mise en œuvre dans le sens inverse (quand un numéro géographique ou non géographique est signalé dans l'annuaire inversé des services à valeur ajoutée). Le contenu des bases de signalements serait alors consolidé, puisque les bases seraient expurgées de signalements pour lesquelles elles n'ont pas été conçues.

Ceci demanderait une meilleure coopération entre l'AFMM et OPPOSETEL afin que soit relié l'outil de l'annuaire inversé et de la liste Bloctel.

Dans le même sens, afin de garantir la réalité des signalements, il a été proposé de doter tous les outils de signalements d'une authentification forte, par exemple en autorisant le recours à France Connect.

L'AFMM recommande par ailleurs, d'imposer par la loi, l'utilisation de la signalétique de l'AFMM relative à l'information tarifaire et d'organiser des campagnes d'information à destination des consommateurs.

Enfin, il a été suggéré de compléter les habilitations des agents CCRF en matière de numéros surtaxés.

4.5.8 Les expériences étrangères : l'encadrement du démarchage téléphonique en Europe

La direction générale du trésor a sollicité, afin de réaliser un état des lieux de l'encadrement local du démarchage téléphonique, les services économiques de son réseau international en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Italie, au Portugal, en République tchèque et au Royaume-Uni.

La démarche visait à obtenir des éléments de comparaison afin d'alimenter les débats du groupe de travail. Trois axes d'interrogation ont été retenus et ont guidé l'élaboration du questionnaire. Le premier axe visait à recueillir des éléments circonstanciés sur le démarchage téléphonique dans le pays concerné (utilisation, perception par les consommateurs). Le deuxième axe concernait les solutions législatives et réglementaires adoptées pour réguler le démarchage téléphonique. Enfin, le troisième axe explorait le mécanisme détaillé de régulation du démarchage mis en place au niveau national.

L'examen des réponses reçues montre que le démarchage téléphonique est une pratique commerciale courante pour les entreprises. Celles-ci mettent en avant le coût avantageux de cette méthode par rapport à d'autres méthodes de prospection. Néanmoins le démarchage téléphonique génère de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, avec une tendance à la hausse dans les pays questionnés. Les principaux secteurs à l'origine de ces plaintes sont les services de l'énergie, les opérateurs téléphoniques, l'édition et la presse et les loteries.

Un premier modèle d'encadrement du démarchage téléphonique repose sur le recueil préalable du consentement du consommateur à être démarché (« *opt-in* »). Il est adopté, par exemple, en Allemagne, au Danemark ou au Portugal. Chaque entreprise constitue son propre fichier de consommateurs dont elle a recueilli le consentement à être démarché par cette même entreprise. Ce consentement doit être non équivoque et exprès, et recueilli généralement lors de la souscription du contrat. Une attention particulière doit être portée lors du recueil du consentement afin que les consommateurs ne le donnent pas sans savoir précisément ce que cela implique. Au Portugal, lors de chaque démarchage téléphonique, l'entreprise doit proposer systématiquement aux consommateurs une désinscription de sa liste de démarchage. Au Danemark, on note la coexistence de ce modèle du recueil préalable du consentement avec la possibilité de s'inscrire sur une liste d'opposition (liste Robinson) pour quatre secteurs d'activités : livres et journaux, assurances, services de secours et transports sanitaires. Un consommateur danois peut être librement démarché par les entreprises de ces quatre secteurs, même sans avoir donné son consentement, sauf s'il s'est inscrit sur une liste d'opposition. Selon les chiffres recueillis, 950 000 consommateurs danois se sont inscrits sur cette liste.

Un second modèle repose sur l'existence d'une liste d'opposition, sur laquelle consommateur qui ne souhaite pas être démarché doit s'inscrire (« *opt-out* »). À défaut d'une démarche active de sa part, le consommateur est présumé accepter le démarchage téléphonique. Le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne ont choisi un tel modèle. Ce modèle nécessite l'existence d'une structure qui recueille les inscriptions, gère la liste d'opposition, et la met à disposition des opérateurs de démarchage téléphonique, en expurgant les numéros inscrits des listes des opérateurs de démarchage, contre rémunération.

Il a été noté que les différents dispositifs légaux peuvent coexister et que leur effectivité dépend d'une hiérarchie claire et comprise par les consommateurs entre consentement et liste d'opposition. A titre d'exemple, la Belgique a rédigé un document sur la hiérarchie des bases légales et sur l'articulation entre une liste d'opposition et un consentement préalable.

Les auditions ont permis de souligner que les tarifs français pour faire traiter ses fichiers sont beaucoup plus élevés que ceux pratiqués dans d'autres pays :

- en Belgique, les tarifs oscillent entre 1 140 € par an à 5 250 € par an pour des sociétés dont le CA est supérieur à 50 M€ ;
- au Royaume-Uni, la licence complète pour l'année coûte 2 200 £ (soit 2 511,36€) (22 millions d'inscrits sur le fichier d'opposition) ;
- en Espagne, l'abonnement coûte entre 1 975 € par an et 4 950 €, avec 100 premières consultations offertes.

S'agissant de l'efficacité de ces dispositifs, il est difficile de comparer le nombre de plaintes entre États car ce qui peut être considéré comme une plainte dans un État ne l'est pas forcément dans un autre. Les différences constatées entre le nombre de plaintes ne peuvent s'expliquer uniquement par les différences démographiques (26 000 plaintes en Allemagne, 700 au Danemark).

5. DISCUSSIONS

Les discussions se sont concentrées sur le choix entre un système d'*opt-in* ou d'*opt-out* et sur la question du démarchage par les entreprises de consommateurs inscrits sur Bloctel, mais avec lesquels elles ont une relation contractuelle en cours ou auxquels elles vendent régulièrement des biens ou services.

5.1 Le choix entre *opt-out* et *opt-in*

Entre les deux principales méthodes d'encadrement du démarchage téléphonique, relevées ci-dessus dans le cadre de l'étude européenne, soit, d'une part, celle où les consommateurs demandent leur inscription sur une liste d'opposition (*opt-out*), et d'autre part, celle où les professionnels recueillent obligatoirement le consentement préalable du consommateur (*opt-in*), la France a fait, depuis 2016, le choix d'une liste d'opposition, dénommée Bloctel.

Pour le collège des organisations professionnelles, la mise en place d'un système d'*opt-in* comporte trois risques majeurs :

- la disparition de TPE et PME, pour lesquelles le démarchage téléphonique constitue un moyen privilégié de contact avec ses clients ou prospects, du fait du faible coût de ce vecteur ou du fait de la situation particulière de ces clients (ex : pas d'accès Internet) ;
- le gain d'un avantage concurrentiel essentiel par les plates-formes numériques, qui sont en mesure de solliciter le consentement des consommateurs en ligne ;
- des effets récessifs conséquents sur l'activité du démarchage et les emplois associés, qu'ils soient internes aux entreprises ou externalisés dans des entreprises spécialisées.

Surtout, il fait valoir que, dans la mesure où les travaux du groupe ont confirmé que le manque d'efficacité de la liste Bloctel est lié, d'une part, au non-respect des dispositions concernées par certaines entreprises, qui ne font pas appel à OPPOSETEL pour mettre en conformité leurs fichiers et, d'autre part, à l'ampleur de la fraude aux numéros surtaxés, rien n'assure que les entreprises peu vertueuses et les fraudeurs respecteront un dispositif légal mettant en place un *opt-in*. Dans ces conditions, des fichiers d'abonnés continueront à être utilisés frauduleusement, même si la loi instaure un système d'*opt-in*, et les nuisances actuellement dénoncées ne cesseront pas.

S'agissant des représentants du collège des associations de défense des consommateurs, les auditions les ont convaincus qu'un système basé sur le recueil obligatoire du consentement préalable des consommateurs est la solution la plus efficace pour limiter les nuisances subies par les consommateurs du fait du démarchage téléphonique. Le consentement préalable leur paraît aussi plus conforme à la protection que le RGPD et le projet de règlement E-privacy entendent favoriser, s'agissant du recueil de données personnelles et de l'utilisation qui en est faite. De leur point de vue, l'utilisation à des fins commerciales des annuaires d'abonnés au téléphone ou de listes de numéros de téléphone, recueillis à diverses occasions, sans que le consommateur ait été averti que son numéro serait un jour utilisé pour le démarcher et ait donné son consentement à une telle utilisation, n'est pas en phase avec ces textes européens.

De plus, selon ce même collège, plusieurs auditions ont montré que beaucoup d'entreprises qui défendent le droit de démarcher leurs clients affirment déjà recueillir, au préalable, le consentement de ces clients avant de les démarcher. Ils ne voient donc pas d'obstacle à une généralisation de ce système. En revanche, les estimations relatives aux emplois en jeu leur sont apparues peu précises et contradictoires. De même, ils constatent que de plus en plus de pays européens exigent le consentement préalable des consommateurs et que l'étude comparative internationale ne montre pas qu'un tel système serait moins efficace, en termes de plaintes des consommateurs, ou aurait eu sur l'économie de ces pays des effets notables.

La question des modalités pratiques du recueil du consentement s'est également posée. Certains pays, comme l'Allemagne, exigent qu'en donnant son consentement, le consommateur précise par quelle(s) entreprise(s) il accepte d'être démarché.

Le collège des associations de défense des consommateurs considère qu'un consentement, donné de façon trop large, serait insuffisamment protecteur mais admet qu'obliger chaque entreprise à recueillir elle-même le consentement des prospects serait de nature à défavoriser les petites entreprises et les nouveaux entrants. La solution du recueil du consentement des consommateurs pour un démarchage, dans un secteur précis, a également été évoquée.

Les représentants du collège des associations de défense des consommateurs ont précisé que, dans l'hypothèse où une réforme visant à mettre en place un système d'*opt-in* serait rejetée, alors elles insisteraient pour que la lisibilité du système de liste d'opposition (dont il faudrait changer le nom) soit renforcée, et pour que la volonté ainsi exprimée par les consommateurs soit mieux respectée qu'elle ne l'est actuellement. Elles ont défini, dans cette hypothèse, les contours d'un *opt-out* strict. Il est en particulier indispensable que le démarchage téléphonique, dans un but commercial, d'un consommateur soit interdit, dès lors que ce consommateur est inscrit sur la liste d'opposition, avec comme seule exception les appels ayant un lien direct avec l'objet d'un contrat en cours. Le recueil ultérieur du consentement des consommateurs au démarchage, ne peut prévaloir sur leur inscription sur Bloctel, même de façon ponctuelle pour une seule entreprise. Pour eux, la lisibilité du dispositif peut être renforcée en assurant clairement la primauté de l'inscription sur cette liste. Les contrôles par l'administration seraient aussi simplifiés en conséquence.

Le collège des organisations professionnelles a soulevé, s'agissant de cette proposition d'« *opt-out* strict », plusieurs objections liées à la notion de contrat en cours et de lien direct avec l'objet du contrat en cours.

5.2 « L'exception client » à l'interdiction d'appeler un consommateur inscrit sur Bloctel

La question liée à l'espace de liberté qui peut être laissé à une entreprise pour appeler les consommateurs, même inscrits sur Bloctel, au motif qu'ils sont ou ont été clients de cette entreprise, a fait l'objet, tout au long des travaux du groupe, de nombreuses discussions. Ces débats n'ont pas permis de rapprocher les positions des deux collèges.

Pour mémoire, **l'article L. 223-I du code de la consommation prohibe le démarchage téléphonique d'un consommateur inscrit sur la liste Bloctel, sauf en cas de relations contractuelles préexistantes.** À l'occasion de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale de la PPL déposée par le député Christophe NAEGELEN, un amendement du gouvernement a été adopté, afin de substituer aux mots « *sauf en cas de relations contractuelles préexistantes* » les mots « *à l'exception des sollicitations ayant un rapport direct avec l'objet d'un contrat en cours* ». Cette modification est motivée par le souci de limiter les appels reçus par les clients d'une entreprise, qui n'a pas pour objet direct le contrat en cours mais vise à le démarcher pour lui proposer d'autres produits ou services, qui peuvent n'avoir aucun rapport avec les produits/services qu'il a déjà acquis auprès de cette entreprise. En effet, alors que le démarchage téléphonique est défendu par certains professionnels comme un facteur favorisant l'entrée de nouveaux offreurs y compris des PME, et l'exercice de la concurrence sur un marché, la possibilité laissée aux entreprises qui ont des activités très diversifiées de démarcher leurs clients, même inscrits sur Bloctel, pour d'autres produits/services que ceux qui sont à l'origine de la relation contractuelle en cours, leur donne un avantage compétitif sur leurs concurrents aux activités moins diversifiées. De ce fait, elle contribue à élever les barrières à l'entrée sur les marchés concernés.

Le collège des organisations professionnelles a fait valoir que la notion de rapport direct avec l'objet du contrat en cours était trop restrictive en ce qu'elle serait de nature à figer les entreprises dans leur activité au détriment de l'innovation. Le fichier clients qu'une entreprise a réussi à constituer

est un actif essentiel et qu'elle doit pouvoir le valoriser. Les professionnels ont donc défendu, dans le cadre des discussions du groupe de travail, leur droit d'appeler leurs clients, même inscrits sur Bloctel, pour d'autres produits ou services que ceux qui ont fait l'objet du contrat en cours, ou, en solution de compromis, « pour des produits et services analogues ». Du point de vue des professionnels, un consommateur client d'une entreprise attend de cette dernière qu'elle anticipe ses besoins et lui propose, au vu de son historique de consommation, les produits ou services les plus adaptés à ses besoins.

Les professionnels considèrent en particulier que, dès lors qu'un consommateur demande expressément à être appelé ponctuellement ou régulièrement par un professionnel, il serait incompréhensible pour ce consommateur que son inscription sur Bloctel ne lui permette pas de recevoir cet appel. La lisibilité du dispositif Bloctel, déjà jugée insuffisante, serait selon eux, encore plus mise à mal avec la diffusion de messages tels que « Attention si vous êtes inscrits sur Bloctel, ce professionnel ne pourra pas vous rappeler ».

Le collège des organisations professionnelles a aussi soulevé la question des contrats à exécution immédiate : dans ce cas, il n'existe pas de contrat en cours, les relations commerciales étant de nature ponctuelle. Les achats de produits alimentaires tels que surgelés, foie gras, etc... ont été particulièrement mis en avant, beaucoup de produits de ce type étant vendus par des TPE-PME, par démarchage téléphonique de leur fichier clients.

Certaines organisations professionnelles affirment que, dans l'hypothèse d'une restriction de la possibilité d'utiliser le démarchage téléphonique pour écouler leurs produits, beaucoup de ces entreprises sont condamnées à disparaître. Elles estiment donc nécessaire d'étendre l'exemption client prévue à l'article L. 223-I du code de la consommation aux achats à caractère récurrent¹².

Pour d'autres fédérations professionnelles¹³, ce débat montre qu'il est illusoire de vouloir donner dans la loi une définition des cas dans lesquels une entreprise peut appeler son client pour le démarcher, bien qu'il soit inscrit sur Bloctel. Pour elles, toutes les restrictions mentionnées ci-dessus prêtent à contestations. La diversité des secteurs et des situations, l'intérêt des clients d'être tenu informés de nouvelles offres, même à l'issue du contrat, justifient pour elles un droit des entreprises à démarcher leurs clients « *tant que les données à caractère personnel du client peuvent être conservées par le professionnel* ». Elles font valoir que les aménagements successifs de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et l'entrée en application du RGPD en mai 2018, permettent au consommateur de décider à tout moment qu'il ne souhaite plus être démarché par l'entreprise dont il est client. Enfin, elles suggèrent que le dispositif Bloctel pourrait être "ciblé" de manière à préserver le plus possible l'exception client actuelle. En d'autres termes, un consommateur qui s'inscrit sur Bloctel

¹² Sur ce point, la DGCCRF a rappelé aux professionnels que, dans le dossier de presse publié lors du lancement de Bloctel, il avait été précisé en ces termes que « Sont considérées comme des relations contractuelles préexistantes, les contrats en cours à durée déterminée ou indéterminée qui n'ont pas fait l'objet d'une résiliation, tels que les abonnements, **les cartes de fidélité ou encore l'inscription à une liste de clients privilèges** ». **Ces deux derniers cas semblent adaptés aux relations contractuelles sans contrat mais récurrentes.**

¹³ 13 associations professionnelles ont exprimé cette position : AFRC (Association Française de la Relation Client), SNCD (Syndicat national de la communication directe), FEVAD (Fédération du e-commerce et de la vente à distance), FVD (Fédération de la vente directe), SP2C (Syndicat des Professionnels des Centres de Contacts), SIST (Chambre professionnelle des métiers de l'accueil téléphonique), FFB (Fédération Française du Bâtiment), FNAIM (Fédération Nationale de l'Immobilier), UNIS (Union des syndicats de l'immobilier), CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises), SYNDIGEL (Fédération européenne du commerce et de la distribution des produits sous température dirigée, glaces, surgelés et réfrigérés), APAC (Alliance des Agents Commerciaux), CNPA (Conseil National des Professions de l'Automobile).

pourrait choisir les entreprises et/ou les secteurs qu'il veut exclure de sorte qu'il pourrait ainsi préserver sa relation avec l'entreprise dont il est client.

Les représentants du collège des associations de défense des consommateurs considèrent, pour leur part que, dans le cadre d'un *opt-out*, la seule exception pour la relation client doit se limiter aux sollicitations commerciales ayant un lien direct avec l'objet du contrat en cours. Ils s'étonnent au vu du grand nombre de dérogations demandés par les professionnels à un *opt-out*, qu'ils ne souhaitent pas la mise en place d'un *opt-in* qui répondrait ainsi à toutes les situations évoquées par les professionnels.

5.3 Autres propositions

Les collèges ont suggéré par ailleurs plusieurs autres pistes d'amélioration du dispositif existant :

- le renforcement de la notoriété du dispositif auprès des entreprises et des consommateurs, (par exemple par une information systématique sur les dispositifs existant lors de l'appel de démarchage téléphonique) et le changement de nom du dispositif ;
- la refonte du système de tarification, afin d'obtenir une grille tarifaire plus équilibrée ;
- le renforcement des actions à l'égard des contrevenants, notamment par le développement du *name and shame*, et de l'inscription de chaque entreprise à un registre permettant de l'identifier plus facilement ;
- la possibilité de s'inscrire sur la liste Bloctel par téléphone, y compris via un serveur vocal interactif ;
- la clarification du régime des appels par automate et des appels hybrides avec mise en relation avec un téléconseiller en cas de décroché, notamment au regard de l'article L. 34-5 du CPCE.

Les représentants du collège des associations de défense des consommateurs ont également plaidé pour :

- la mise en place d'un préfixe unique permettant d'identifier la nature commerciale de l'appel ;
- permettre, par mandat, l'inscription à la liste d'opposition par les opérateurs téléphoniques à chaque ouverture de ligne ou nouvel abonnement ;
- une information des consommateurs quant aux suites données à leur signalement ;
- le renforcement des moyens humains pour optimiser les contrôles quant au respect du dispositif pour les numéros surtaxés ;
- le remboursement des consommateurs victimes de fraude.

6. CONCLUSION

Les débats se sont clos sur le constat que les points de divergences entre les deux collèges, sur des aspects fondamentaux pour un réel renforcement du dispositif, restaient trop importants pour envisager la discussion d'un projet d'avis commun.



MANDAT DU CNC

Démarchage téléphonique

Adopté le 20 juillet 2018

Contexte :

L'Assemblée nationale a examiné en séance publique, le 21 juin 2018, en première lecture, une proposition de loi visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique, dont l'exposé des motifs relève un fort sentiment de nuisance chez les Français, lié à des appels non sollicités à répétition, perçus comme en recrudescence.

Les échanges auxquels a donné lieu cet examen ont largement confirmé la perception d'un comportement intrusif et attentatoire au respect de la vie privée, particulièrement préoccupant pour les personnes fragiles. La plupart des interventions ont déploré dans ce contexte le manque d'efficacité du dispositif BLOCTEL. Mis en place depuis le 1^{er} juin 2016 en application de la loi du 17 mars 2014 *relative à la consommation*, ce dispositif permet aux consommateurs de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique. À ce jour, 3,7 millions de consommateurs ont effectué cette démarche. Les professionnels qui envisagent une campagne de démarchage doivent faire expurger de leurs fichiers téléphoniques leurs numéros : 192 000 fichiers de professionnels ont ainsi été traités, représentant 127 milliards de numéros de téléphones supprimés des listes de prospects

Mais ce dispositif, s'il a permis de faire baisser le nombre de sollicitations téléphoniques indésirables, ne répond pas aux attentes d'un grand nombre de consommateurs. Depuis début 2018, plus de 200 500 signalements de consommateurs inscrits sur BLOCTEL et continuant de recevoir des appels téléphoniques à des fins commerciales ont été recensés. Les entreprises doivent avoir recours à BLOCTEL afin de respecter leurs obligations légales dès lors qu'elles effectuent du démarchage téléphonique. Or à peine 800 d'entre elles le font. Certes, toutes les entreprises ne pratiquent pas le démarchage téléphonique. Néanmoins ce chiffre est clairement un indice de manque d'effectivité de BLOCTEL, car le nombre d'entreprises pratiquant le démarchage est à l'évidence beaucoup plus élevé.

Par ailleurs, ce dispositif n'a pas été conçu pour régler le problème des appels incitant frauduleusement à rappeler un numéro surtaxé, qui fait lui l'objet d'autres dispositifs, prévus aux articles 224-43 à 224-56 du code de la consommation : l'annuaire inversé des numéros surtaxés, la plateforme de lutte contre les spams vocaux et par SMS « 33700 » et l'option de blocage proposée par les opérateurs de téléphonie. Cette autre catégorie d'appels indécents, relevant d'un autre type de fraude et ne constituant pas, à proprement parler, du démarchage commercial, paraît être à l'origine d'une partie non négligeable des signalements enregistrés via BLOCTEL.

L'orientation initialement envisagée par la proposition de loi, à savoir l'exigence d'un accord exprès préalable des détenteurs d'un abonnement téléphonique pour toute inscription sur une liste de clients pouvant être démarchés par les entreprises (« opt-in »), n'a pas été retenue lors du vote du 21 juin dernier. Plusieurs intervenants ainsi que le Gouvernement ont exprimé des interrogations quant au fait que cette solution serait plus efficace que BLOCTEL afin de lutter contre le démarchage intempestif

CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

compte tenu de sa nature fréquemment frauduleuse. La nécessité de prendre en compte l'impact d'une telle approche sur l'existence même du secteur d'activité concerné et ses emplois a également été soulignée.

D'ores et déjà, le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit des mesures permettant d'améliorer l'effectivité du dispositif BLOCTEL :

- ✓ un renforcement de l'information des consommateurs lors d'une sollicitation téléphonique à des fins commerciales, notamment, sur l'existence du dispositif BLOCTEL et la possibilité pour le consommateur de s'y inscrire ;
- ✓ une restriction aux exceptions à l'application des règles relatives au droit d'opposition au démarchage téléphonique dans le cadre d'une relation contractuelle existante (limitées, désormais, aux seules sollicitations ayant un rapport direct avec l'objet du contrat) ;
- ✓ une aggravation des sanctions encourues, jusqu'à 375 000 euros pour une personne morale, en cas de violation des règles relatives à l'opposition au démarchage téléphonique, y compris, l'absence de saisine de BLOCTEL par le professionnel pratiquant le démarchage à domicile pour faire expurger de ses fichiers clients les numéros de téléphone inscrits sur le registre d'opposition.

Mission :

Le 21 juin dernier, Delphine GÉNY-STEPHANN, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Économie et des Finances, a fait part à l'Assemblée Nationale de la volonté du gouvernement de mieux lutter contre les pratiques abusives de démarchage téléphonique. Toutefois, face à la complexité du sujet – tant en termes techniques qu'en termes d'impacts sur les comportements et l'emploi – la Ministre a souligné la nécessité de garantir le meilleur niveau de protection possible à nos concitoyens tout en s'assurant de la robustesse des solutions législatives et techniques proposées. Dans ces conditions, elle a considéré qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux.

Delphine GÉNY-STEPHANN a ainsi indiqué que le gouvernement estimait nécessaire que les initiatives qui pourraient être prises fassent l'objet d'une concertation avec les associations de consommateurs et les représentants du monde économique. Elle a souhaité que cette concertation soit rapidement engagée au sein du Conseil National de la Consommation.

Tel est l'objet du présent mandat du groupe de travail du CNC constitué à cette fin, qui aura pour mission, sous l'égide de la DGCCRF :

- ✓ d'établir un diagnostic global, qualitatif et quantitatif, sur le phénomène du démarchage téléphonique en appréciant, d'une part, les différentes situations auxquelles se trouvent confrontés les consommateurs et, d'autre part, l'importance économique du démarchage téléphonique, notamment sa place dans les modes de prospection des consommateurs, ses enjeux en termes d'emploi, et son organisation (en particulier le recours à des sous-traitants) ;
- ✓ de dresser un état des lieux des dispositifs nationaux encadrant le démarchage téléphonique dans les principaux États membres de l'Union européenne ;
- ✓ d'identifier et analyser les limites des différents outils existants de régulation du démarchage téléphonique (liste d'opposition BLOCTEL, dispositions du code de la consommation sur les pratiques commerciales trompeuses et agressives, pouvoirs d'enquête et de sanction qui y sont associés) et l'incidence que peuvent avoir l'une sur l'autre la mise en œuvre de ces outils d'une part et la régulation des numéros de téléphone et des numéros surtaxés d'autre part ;

CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

- ✓ de proposer les mesures qui pourraient être envisagées pour renforcer ces dispositifs existants ou, d'une manière générale, mieux lutter contre les sollicitations téléphoniques illicites et la fraude aux numéros surtaxés.

Les associations de consommateurs et les organisations professionnelles, membres du CNC, dont la réflexion pourra être enrichie par l'apport de membres de la représentation nationale et d'organismes disposant d'une expertise spécifique souhaitant contribuer à leurs travaux, pourront s'appuyer sur l'expertise de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et sur celle de l'Association française du multimédia mobile (AFMM).

Ces travaux devront être achevés au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

Au titre du collège des associations de défense des consommateurs

Associations	Représentant(e)s
AFOC (Association Force Ouvrière consommateurs)	Flavien BILQUEZ
CLCV (Consommation, logement et cadre de vie)	Olivier GAYRAUD
CNAFAL (Conseil national des associations familiales laïques)	Célia SALHI
CNAFC (Confédération nationale des associations familiales catholiques)	Dominique DU CHATELIER
CNL (Confédération nationale du logement)	Oualid AKKARI
CSF (Confédération syndicale des familles)	Elsa COHEN & Cécile TERRANCE
Familles de France	Kévin FOCK-YEE & Lydie TOLLEMER
Familles Rurales	Nadia ZIANE
UFC-Que Choisir (Union fédérale des consommateurs-Que Choisir)	Cédric MUSSO, rapporteur

Au titre du collège des organisations professionnelles et des entreprises assurant des missions de service public

Organisations	Représentant(e)s
ASF (Association française des sociétés financières)	Petya NIKOLOVA
CCFA (Comité des constructeurs français d'automobiles)	Christine RAMPIN
CNPA (Conseil national des professions de l'automobile)	Anne de BEAUMONT
CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises)	Delphine CASSANTE BORNE & Thierry GINGEMBRE
ENGIE	Pierre-François CHENU & Jean-Tristan GRILLY
FBF (Fédération bancaire Française)	Gonzague PERCIE du SERT & Stéphane YVON
FEVAD (Fédération e-commerce et vente à distance)	Laure BAETE & Nathalie CANAL
FFA (Fédération française de l'assurance)	Natasa BUKATAREVIC & Géraldine VIAL-DE-LA VILLEGUERIN, co-rapporteuse

FVD (Fédération de la vente directe)	Jacques COSNEFROY & Pierre WEINSTADT
MEDEF (Mouvement des entreprises de France)	Christine BARATELLI, Clémentine FURIGO, Jules GUILLAUD & Marianne MOUSSERON
UDA (Union des annonceurs)	Laura BOULET
UFE (Union française de l'électricité)	Patrick BAYLE & Claire PASQUIER

Autres organisations professionnelles

Organisations	Représentant(e)s
AFMM (Association française du multimédia mobile)	Natalie JOUEN-ARZUR, rapporteure & Pierre TROCMÉ
FFTélécoms (Fédération française des télécoms)	Alexandra LAFFITTE
SYNDIGEL (Fédération européenne du commerce et de la distribution des produits sous température dirigée, glaces, surgelés et réfrigérés)	Alexia FROMANGER

Membres de droit

Organismes	Représentant(e)s
CCSF (Comité consultatif du secteur financier)	Anne CARRERE & Philippe RAUX
INC (Institut national de la consommation)	Camille MINAUD

Expert

Organisme	Représentant
ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)	Olivier DELCLOS

Administrations

Services	Représentant(e)s
DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), Ministère de l'économie et des finances	Nadine MOUY, Présidente du groupe de travail, sous-directrice des services et des réseaux (SD6) Philippe GUILLERMIN Vanessa HUMMEL-FOURRAT Florent NIOTOU Paul-Emmanuel PIEL Philippe SAUZE Loïc THIAO LAYEL
DGE (Direction générale des entreprises), Ministère de l'économie et des finances	Olivier COROLLEUR Jo-Michel DAHAN Claire IFFLI Cyril MADAR Marie NOUVEL