

Décision n° 2016-0666-RDPI
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 19 mai 2016 clôturant l’enquête administrative ouverte par la
décision n° 2014-0627-RDPI en date du 27 mai 2014, en application de l’article L. 32-4
du code des postes et des communications électroniques concernant la société Orange,
relative à la qualité de service des prestations de service universel

DOCUMENT NON CONFIDENTIEL

Les données et informations protégées par la loi ont été remplacées par la mention [...]

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après, l’Autorité ou l’Arcep),

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE) et notamment ses articles L. 32-1, L. 32-4, L.35 à L.35-6 et R. 20-30 à R. 20-44 ;

Vu l’arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l’opérateur chargé de fournir les prestations de « raccordement » et de « service téléphonique » de la composante du service universel prévues au 1° de l’article L. 35-1 du CPCE ;

Vu la décision n° 2014-0627-RDPI de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes du 27 mai 2014 portant ouverture, en application de l’article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques, d’une enquête administrative concernant la société Orange relative à la qualité de service des prestations de service universel ;

Vu les questionnaires adressés à Orange les 8 juillet 2014, 23 décembre 2014 et 18 décembre 2015 ;

Vu les réponses d’Orange à ces questionnaires ;

Vu le procès-verbal de la visite menée à l’unité d’intervention située à Epinal le 14 novembre 2014 ;

Vu le procès-verbal de la visite menée à l’unité d’intervention située à Angers le 1^{er} décembre 2014 ;

Vu le rapport des agents diligentés pour mener des mesures d’instruction ;

Vu l’ensemble des pièces du dossier ;

Après avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d’instruction (ci-après formation RDPI) le 19 mai 2016,

1 Rappel du cadre juridique

Aux termes de l’article L. 32-4 du CPCE, l’Autorité peut « *de manière proportionnée aux besoins liés à l’accomplissement de [ses] missions, et sur la base d’une décision motivée :*

1° Recueillir auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques ou fournissant des services de communications électroniques les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des principes définis aux articles L. 32-1 et L. 32-3, ainsi que des obligations qui leur sont imposées par le présent code ou par les textes pris pour son application ; [...]

3° Procéder auprès des mêmes personnes à des enquêtes. [...] ».

Aux termes de l'article R. 20-30-7 du CPCE :

« Les opérateurs chargés, en application de l'article L. 35-2, de fournir la composante du service universel mentionnée au 3° de l'article L. 35-1 ou les composantes ou un des éléments des composantes décrites aux 1° et 2° du même article se conforment aux obligations de qualité de service définies par leur cahier des charges.

Ces opérateurs publient, dans les conditions prévues par leur cahier des charges, les valeurs des indicateurs de qualité de service fixés par leur cahier des charges. Ces indicateurs comprennent ceux figurant à l'annexe III de la directive 2002 / 22 / CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (directive " service universel "). »

L'article L. 32-1 du CPCE dispose que l'Autorité doit prendre les mesures raisonnables et proportionnées en vue notamment d'assurer la fourniture et le financement de l'ensemble des composantes du service public des communications électroniques, ainsi que la protection des consommateurs et la satisfaction des besoins de l'ensemble des utilisateurs.

En application de ces dispositions, l'Autorité peut mener des enquêtes afin de veiller au respect des obligations imposées au titre de la désignation d'un opérateur pour fournir la composante du service universel prévue 1° et 3° de l'article L. 35-1 du CPCE.

L'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE dispose que :

« La société Orange est désignée, pour une durée de trois ans, pour fournir, dans les conditions prévues par le cahier des charges annexé, l'ensemble des prestations de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ».

L'article 3 du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé précise que :

« La qualité de service est mesurée au regard des indicateurs figurant à l'annexe I pour les prestations de service universel et à l'annexe II pour les services complémentaires.

L'annexe I précise les modalités de mesure de ces indicateurs et les valeurs minimales les concernant qui doivent être respectées par l'opérateur. Elle indique aussi les informations qui doivent être fournies par l'opérateur aux pouvoirs publics ainsi qu'aux utilisateurs ».

2 Contexte

Conformément à l'article 8 du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé, le 31 mars 2014, la société Orange a communiqué à l'Autorité un rapport portant sur la mise en œuvre des obligations relatives à la composante de « service téléphonique » pour l'année 2013. Le 30 avril 2014, elle a transmis un rapport équivalent pour le premier trimestre 2014. A ces rapports étaient joints des fichiers contenant les mesures complémentaires des indicateurs de qualité de service au niveau régional.

L'Autorité a constaté que les indicateurs de qualité de service pour l'année 2013 concernant la composante de « service téléphonique » du service universel ne lui avaient pas tous été communiqués, en méconnaissance des prescriptions du cahier des charges.

Il pouvait apparaître, en outre, que la méthode employée pour certains indicateurs n'était pas conforme au cahier des charges.

Par ailleurs, l'Autorité a constaté que certains indicateurs présentés par la société Orange relatifs à la qualité de service pour l'année 2013 concernant la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE n'étaient pas conformes aux objectifs fixés par le cahier des charges annexé à l'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE :

- seules 78% des défaillances téléphoniques avaient été réparées en moins de 48 heures alors que ce taux aurait dû être supérieur à 85% ;
- le délai de réparation des défaillances suivant la signalisation était de 67 heures au lieu de 48 heures pour la mesure des 85% des défaillances relevées le plus rapidement ;
- le délai de réponse aux réclamations des usagers, pour la mesure des 80% des réclamations traitées le plus rapidement, était de 6 jours alors qu'il aurait dû être inférieur à 5 jours ;
- le délai de réponse aux réclamations des usagers, pour la mesure des 95% des réclamations traitées le plus rapidement, était de 21 jours alors qu'il aurait dû être inférieur à 15 jours.

En outre, les indicateurs relatifs au délai de raccordement initial pour la mesure des 95% des raccordements effectués le plus rapidement sur l'ensemble des lignes et aux défaillances téléphoniques réparées en moins de 48 heures s'étaient dégradés au premier trimestre 2014, laissant penser que l'opérateur aurait des difficultés à respecter son objectif annuel en 2014.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité a estimé nécessaire d'ouvrir, par la décision n° 2014-0627-RDPI du 27 mai 2014, une enquête administrative en vue d'obtenir les informations ou documents nécessaires pour vérifier le respect par la société Orange des obligations fixées par le cahier des charges annexé à l'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE. Cette décision d'ouverture a été notifiée le même jour à la société Orange.

3 Déroulement de l'enquête

Dans le cadre de la procédure d'enquête, les agents diligentés pour mener des mesures d'instruction ont adressé à Orange des questionnaires les 8 juillet 2014, 23 décembre 2014 et 18 décembre 2015, en vue de recueillir auprès de la société Orange l'ensemble des informations et documents nécessaires pour vérifier le respect des obligations fixées par ses cahiers des charges. Orange a apporté des réponses à chacun de ces questionnaires, respectivement par courriers du 12 septembre 2014, 30 janvier 2015 et du 15 janvier 2016.

Par ailleurs, les agents diligentés pour mener des mesures d'instruction ont mené deux visites auprès d'unités d'intervention les 14 novembre et 1^{er} décembre 2014, qui ont fait l'objet d'un procès-verbal.

Les informations recueillies lors de ces visites ont permis de mieux comprendre les difficultés rencontrées par Orange et les moyens mis en œuvre par cette dernière pour trouver des solutions et remédier aux problèmes identifiés, ainsi que de suivre plus finement les évolutions de la qualité de service pendant la mise en place des actions d'Orange. Les principaux constats et enseignements tirés de l'enquête sont présentés en annexe à la présente décision.

4 Résultats de l'enquête

Afin de revenir à une situation satisfaisante, Orange a mis en place un plan d'action en deux temps : d'abord un plan d'action de court terme, afin de revenir rapidement à une qualité de service conforme à son cahier des charges, ensuite un plan d'action de moyen terme, afin de maintenir le niveau de qualité de service obtenu. Ce plan d'amélioration de la qualité de service a été formalisé dans le courrier adressé par le président d'Orange au président de l'Arcep le 28 novembre 2014.

L'opérateur a renouvelé ses engagements le 5 janvier 2016 en informant le président de l'Arcep de son souhait de maintenir un niveau élevé de qualité de service.

Il ressort de l'instruction, que les moyens humains et budgétaires ainsi que l'amélioration des processus opérationnels mis en place par Orange durant l'enquête ont permis à l'opérateur non seulement de se mettre en conformité avec ses obligations, mais également de mettre en place des outils utiles à un suivi fin de la qualité de service.

4.1 La conformité des rapports de qualité de service communiqués par Orange

Il ressort de l'instruction que dans le dernier rapport reçu par l'Autorité (relatif au 1^{er} trimestre de 2016), l'ensemble des indicateurs pertinents ont été fournis et calculés conformément au cahier des charges.

4.2 Le respect des cibles de qualité de service

Le 31 mars 2016, Orange a transmis à l'Autorité les mesures des indicateurs de qualité de service pour l'année 2015. Il apparaît que ces indicateurs respectent les critères établis par le cahier des charges.

Tableau 1 : objectifs et résultats de la qualité de service du service universel

Indicateur	Objectif	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 - Délai de fourniture pour le raccordement initial (95% les plus rapides)							
a) Pour l'ensemble des lignes	<=12j*	14j	14j	14j	12j	14j	10j
b) Pour les lignes existantes	<=8j				8j	8j	8j
2 - Défaillance des lignes							
Taux par ligne	<=7,5%	6,8%	5,7%	5,9%	5,7%	6,1%	5,8%
3 - Délai de réparation d'une défaillance							
a) Taux de relève dans les 48h	>=85%	79%	84%	82%	78%	77%	86%
b) Délai de réparation (85% les plus rapides)	<=48h	70h	50h	53h	67h	69h	47h
4 - Précision de la facture							
Taux de réclamation par facture	=0,08%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,06%
5 - Délai de réponse aux réclamations des usagers							
a) Pour 80% des réclamations	<=5j	5j	4j	6j	6j	5j	4j
b) Pour 95% des réclamations	<=15j	15j	17j	19j	21j	15j	11j
6 - Défaillance des appels							
Taux par appel	<=0,7%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
7 - Durée d'établissement de la communication							
Temps moyen	<=2,9s	2,3s	2,2s	2,2s	2,1s	2,1s	2,2s
8 - Réclamations							
Taux de réclamation par usager	<=7%	6%	6%	5%	5%	2%	2%

(*) : En matière de délai de fourniture pour le raccordement initial, avant 2013, l'objectif pour l'ensemble des lignes était de 8 jours.

4.3 La mise en place d'un tableau de bord complémentaire

Il est apparu que les indicateurs de qualité de service définis dans le cahier des charges actuel du prestataire de service universel étaient insuffisamment détaillés pour appréhender correctement les « situations extrêmes ». Depuis octobre 2014, les services de l'Autorité et Orange ont donc mis en place un tableau de bord afin de permettre le suivi des stocks d'instances, notamment des cas les plus anciens. Ce tableau de bord, transmis par ailleurs dans le cadre de la présente enquête, restitue :

- le nombre d'instances de SAV en cours sur le périmètre grand public, réparties par unité d'intervention et par ancienneté ;
- le nombre d'instances de raccordement en cours sur le périmètre grand public, réparties par unité d'intervention et par ancienneté ;
- le taux de ré-intervention, c'est-à-dire la part, au sein des lignes réparées, des lignes ayant fait l'objet de plusieurs interventions en 15 jours.

5 Conclusion

Au regard de l'ensemble des éléments exposés ci-avant, la formation RDPI estime qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre l'enquête administrative ouverte à l'encontre d'Orange.

Décide :

Article 1. L'enquête administrative ouverte par l'Autorité par la décision n° 2014-0627-RDPI du 27 mai 2014 à l'encontre d'Orange et relative à la qualité de service du service universel est close.

Article 2. La présente décision sera notifiée par le directeur général de l'Autorité à Orange. Elle sera publiée, sous réserve des secrets protégés par la loi, sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 19 mai 2016

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe – Principaux constats et enseignements tirés de l'enquête administrative

1 Explications fournies par Orange dans le cadre de l'enquête

1.1 Sur les indicateurs non communiqués et sur l'emploi de méthodes non conformes au cahier des charges

1.1.1 Indicateurs non communiqués

Dans le cadre de l'enquête, la société Orange n'a pas contesté l'absence, dans ses rapports, de certains indicateurs relatifs à la qualité de service. Elle a indiqué avoir eu des difficultés pour produire les données attendues ; elle a précisé qu'elle avait partagé ces difficultés avec les pouvoirs publics, en amont des restitutions. Orange a de plus travaillé à la résorption de ces difficultés, et estime que celles-ci sont désormais totalement levées. En l'espèce, l'ensemble des données pertinentes ont été fournies dans le dernier rapport, reçu par l'Autorité, relatif au 1^{er} trimestre de 2016.

Dans le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon, où Orange délègue la prestation de service universel à SPM-T, Orange a indiqué que les données n'étaient initialement pas disponibles, mais que la migration du système d'information de SPM-T vers le système d'information d'Orange Caraïbes en cours allait permettre que les indicateurs relatifs à Saint-Pierre-et-Miquelon soient disponibles. Les données ont effectivement été fournies dans le dernier rapport reçu par l'Autorité, relatif au 1^{er} trimestre de 2016

1.1.2 Conformité des indicateurs au cahier des charges

Le cahier des charges du service universel prévoit une transmission par Orange d'un « *état trimestriel détaillé, tant au niveau national qu'au niveau régional, des situations les plus extrêmes en matière de délai de livraison des raccordements et de réparation[,] cet état [faisant] notamment apparaître, pour chaque région et pour l'ensemble du territoire, le nombre de raccordements réalisés ou en instance plus de trente jours après la demande et le nombre de défaillances non réparées dans les quinze jours suivant leur signalisation.* » A l'ouverture de l'enquête administrative, Orange interprétait son obligation de manière restrictive en ne fournissant que le flux mensuel des situations extrêmes résolues. Ainsi, aucune lumière n'était faite sur le stock des situations extrêmes en instance.

Le cahier des charges du service universel impose également le respect de la norme de l'ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) pour le calcul des indicateurs. La norme précise sur quelles occurrences les mesures doivent porter. Orange a expliqué mettre en œuvre la méthode de calcul proposée par l'ETSI, à certaines exceptions près :

- les indicateurs de délai de fourniture de raccordement initial sont calculés sans prendre en compte l'exclusion prévue par la norme dans le cas où l'utilisateur n'a pas donné accès à l'installateur lors du rendez-vous prévu ;
- les indicateurs de taux de défaillance par raccordement sont calculés en excluant les cas avec SAV en cours ainsi que les requêtes créées à tort dans le système d'information ;

- les indicateurs de délai de réparation d'une défaillance téléphonique sont calculés en excluant les cas avec SAV en cours ainsi que les requêtes créées à tort dans le système d'information et sans prendre en compte l'exclusion prévue par la norme dans le cas où l'utilisateur n'a pas donné accès à l'installateur à l'horaire prévu ;
- les indicateurs de durée d'établissement de la communication sont calculés en excluant les communications émanant d'un type particulier de commutateur (AXE10) représentant 18% du trafic au départ des lignes RTC, en raison d'une impossibilité technique.

Si les exclusions pratiquées par Orange en matière de délai de réparation d'une défaillance téléphonique ne sont pas conformes à la norme de l'ETSI, elles peuvent toutefois sembler logiques et légitimes (exclusion des doubles comptes ou des erreurs de saisie). En outre, l'exclusion également pratiquée en matière de durée d'établissement de la communication sur un sous-ensemble (18%) de son parc de commutateurs, même si elle n'est pas prévue en tant que telle par la norme, s'explique par une contrainte technique dont rien ne laisse supposer qu'elle conduit à biaiser le résultat. Les autres exclusions présentées par Orange sont conformes à la norme de l'ETSI.

En ce qui concerne les exclusions prévues par la norme mais non pratiquées par Orange, celles-ci ont pour effet de dégrader la mesure des indicateurs de délai de fourniture de raccordement initial et celle du délai de réparation d'une défaillance téléphonique. Dès lors, si l'indicateur d'Orange respecte l'objectif du cahier des charges, alors l'indicateur calculé strictement selon la norme de l'ETSI le respectera aussi.

Le cahier des charges du service universel prévoit que certains indicateurs soient présentés par Orange à l'échelle nationale. Avant l'ouverture de l'enquête administrative, Orange avait cependant présenté comme nationaux des indicateurs qui étaient visiblement calculés en excluant les DOM d'une part, Saint-Pierre-et-Miquelon d'autre part. Orange a indiqué que les indicateurs nationaux relatifs au taux de défaillance par raccordement et à la durée de réparation d'une défaillance téléphonique prenaient en compte les mesures enregistrées dans les DOM depuis le deuxième trimestre de 2014. Ceci fait suite à une modification, en juin 2013, des systèmes d'information de l'opérateur, qui permet désormais de gérer le décalage horaire entre métropole et DOM. Quant à la non-prise en compte de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les indicateurs nationaux, elle n'est plus d'actualité depuis la migration du système d'information de SPM-T vers le système d'information d'Orange Caraïbes ; elle n'était en tout état de cause pas de nature à modifier les résultats (l'île représente moins de 0,1% des raccordements nationaux).

En conclusion, Orange, pour le calcul des indicateurs de qualité de service, applique de manière satisfaisante les méthodes prévues à son cahier des charges.

1.2 Sur le non-respect des objectifs de qualité de service

A l'ouverture de l'enquête, Orange ne respectait pas, pour certains indicateurs, les cibles de qualité de service prévues par son cahier des charges.

Indicateur	Objectif	2010	2011	2012	2013
1 - Délai de fourniture pour le raccordement initial (95% les plus rapides)					
a) Pour l'ensemble des lignes	<=12j*	14j	14j	14j	12j
b) Pour les lignes existantes	<=8j				8j
2 - Défaillance des lignes					
Taux par ligne	<=7,5%	6,8%	5,7%	5,9%	5,7%
3 - Délai de réparation d'une défaillance					
a) Taux de relève dans les 48h	>=85%	79%	84%	82%	78%
b) Délai de réparation (85% les plus rapides)	<=48h	70h	50h	53h	67h
4 - Précision de la facture					
Taux de réclamation par facture	=0,08%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%
5 - Délai de réponse aux réclamations des usagers					
a) Pour 80% des réclamations	<=5j	5j	4j	6j	6j
b) Pour 95% des réclamations	<=15j	15j	17j	19j	21j
6 - Défaillance des appels					
Taux par appel	<=0,7%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
7 - Durée d'établissement de la communication					
Temps moyen	<=2,9s	2,3s	2,2s	2,2s	2,1s
8 - Réclamations					
Taux de réclamation par usager	<=7%	6%	6%	5%	5%

(*) : En matière de délai de fourniture pour le raccordement initial, avant 2013, l'objectif pour l'ensemble des lignes était de 8 jours.

De plus, les informations transmises trimestriellement par Orange laissent penser que l'opérateur aurait des difficultés à respecter son objectif annuel en 2014. Orange a présenté divers facteurs explicatifs.

1.2.1 Un contexte météorologique défavorable depuis le troisième trimestre 2013

Orange a évoqué un contexte météorologique défavorable depuis le troisième trimestre 2013. Il a illustré cet aspect par deux jeux de données :

- le « nombre d'impacts de foudre » pour les 3 dernières années ;
- le nombre d'Unités d'Intervention¹ en « *Flash radial* » (déclarées en crise) et la durée des crises.

S'agissant des impacts de foudre, le nombre important présenté par Orange pour les années considérées n'est pas documenté : ni sa source, ni la méthode employée ne sont précisés. Des recherches complémentaires ont toutefois permis de constater qu'en 2013, les impacts de foudre ont été supérieurs de 10% à la moyenne des 25 dernières années, et largement supérieurs aux trois années précédentes (66% de plus qu'en 2012).

¹ Orange compte 28 unités d'intervention sur le territoire ; il s'agit du niveau de pilotage opérationnel le plus fin pour l'opérateur.

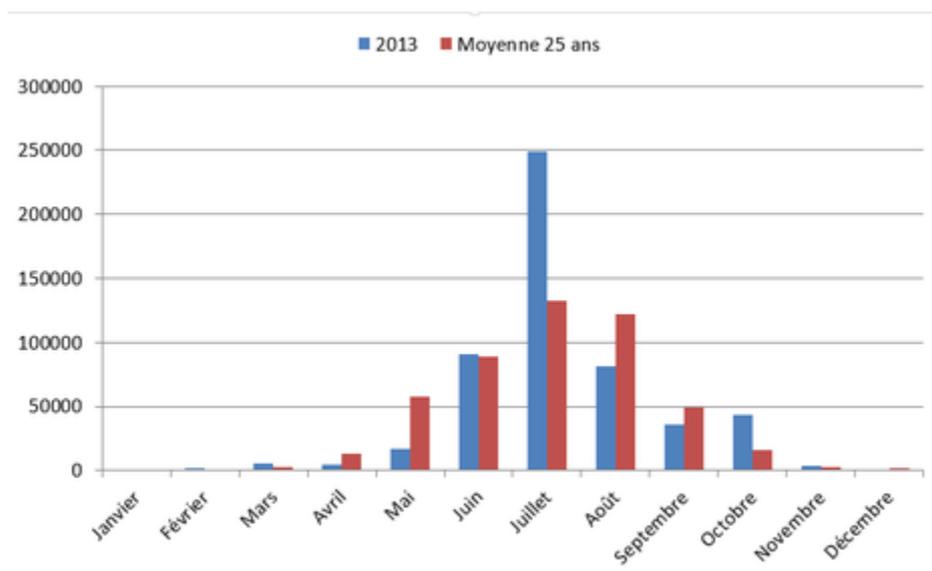


Figure 1: Nombre mensuel d'éclairs nuage-sol enregistrés – source Météorage

Si les conditions météorologiques peuvent être un facteur explicatif de la dégradation de la qualité de service, ils estiment qu'en l'absence de données sur le nombre de défaillances mensuelles signalées, le lien de causalité n'est ni démontré, ni quantifié.

En ce qui concerne le nombre d'unités d'intervention en « *Flash Radial* », il convient d'indiquer qu'Orange a précisé qu'il s'agissait d'un levier managérial permettant à une unité d'intervention de se déclarer en crise et de bénéficier d'une augmentation des moyens humains *via* les heures supplémentaires et des renforts d'autres unités d'intervention. Ce levier est déclenché par le directeur de l'unité d'intervention, le critère majeur étant une élévation forte des stocks d'interventions à réaliser correspondant à une impossibilité de « *revenir sous quinzaine en fonctionnement nominal à un niveau de stock nominal.* »

Le nombre d'unités d'intervention déclarées en « *Flash Radial* » et la durée des crises ne sauraient constituer une démonstration de conditions météorologiques exceptionnelles. Rien n'indique en effet que le motif de déclaration en crise résulte des conditions météorologiques. L'augmentation drastique du nombre d'unités d'intervention en « *flash radial* » souligne uniquement un déséquilibre entre demandes et ressources qui pourrait tout autant provenir, par exemple, d'une diminution des effectifs.

1.2.2 Des prévisions de volume éloignées du réalisé

Orange a indiqué que les volumes de production de certains produits sur support cuivre avaient été très supérieurs aux prévisions. Orange a illustré ce point avec un graphique représentant le volume de « *churn*² » ADSL et signalé une hausse inattendue de celui-ci en 2014.



Figure 2 : Volumes de « *churn* » ADSL – source Orange



Si le graphique présenté met en lumière une forte augmentation du « *churn* » au premier semestre 2014, cela ne saurait en tout état de cause expliquer les résultats de la qualité de service de l'année 2013.

² Taux de souscription du client final à l'offre d'un opérateur différent de son opérateur actuel

1.2.3 Des effectifs de techniciens sur le terrain moins nombreux que dans les prévisions

Orange a relevé un manque de moyens humains pour répondre au volume d'interventions sur le terrain, qu'il a expliqué par différentes raisons.

Orange a tout d'abord évoqué une saisonnalité plus marquée qu'habituellement au cours de l'année 2013 : « *Le premier semestre 2013 a en effet été marqué par une faible activité SAV et nos sous-traitants ont dû faire appel à du chômage technique ou une mise en congés de leurs salariés. Les prévisions ont donc été revues à la baisse sur le deuxième trimestre et au final mises à mal au vu de la saison estivale climatique exceptionnelle.* »

S'il est compréhensible que l'opérateur tienne compte de ses erreurs de prévision passées pour ajuster les ressources employées dans les périodes suivantes, il est en revanche surprenant que les sous-traitants aient eu recours à du chômage technique ou à une mise en congé de leurs salariés au premier semestre 2013 alors même que le niveau trimestriel des 4 indicateurs qui se sont avérés défaillants pour l'année 2013 laissait présager que les objectifs annuels ne seraient pas respectés.

Orange a également souligné la baisse des effectifs plus rapide que cela n'avait été anticipé avec le « succès du dispositif de Temps Partiel Senior », 1 800 agents ayant eu recours à ce plan en 2013 et 2 100 agents prévoyant d'y recourir en 2014, sur une moyenne de 5 200³ ETP en 2014. Orange a expliqué qu'il réagissait en actionnant trois leviers :

- l'adaptation du niveau de sous-traitance ;
- le développement de l'entraide entre techniciens de plusieurs domaines ;
- l'augmentation des recrutements de techniciens (en CDI).

L'opérateur a toutefois souligné que « *la mise en œuvre de ces leviers nécessit[ait] des délais et des adaptations selon les contextes locaux des unités opérationnelles* », sans donner de précision supplémentaire.

L'opérateur a par ailleurs évoqué des contraintes dues à la migration vers la fibre optique : « *La mise en place de formations de certains techniciens au THD fibre et le démarrage de l'activité maintenance FTTH ont également mobilisé des effectifs d'intervention. La stratégie d'Orange est que les mêmes équipes puissent travailler sur le cuivre et la fibre.* » S'agissant du succès inattendu du plan « Temps Partiel Senior » comme de la mise en œuvre du plan de formation, ils peuvent effectivement expliquer partiellement la dégradation de la qualité de service.

Enfin, Orange a évoqué d'importants travaux d'aménagement du réseau, comme le remplacement des premières générations de DSLAM, qui représente 10% des interventions de raccordement et mobilise des techniciens.

Si ces éléments peuvent expliquer une partie des difficultés rencontrées par Orange pour répondre aux objectifs de son cahier des charges, l'opérateur ne démontre pas avoir pris les mesures nécessaires pour pallier l'inadéquation de ses ressources.

1.2.4 Le recours à une application informatique défectueuse

Pour expliquer la dégradation des indicateurs de délai de réponse aux réclamations des usagers, l'opérateur a indiqué que « *la dégradation coïncid[ait] avec la mise en place d'une nouvelle version du logiciel de traitement des réclamations Reclanoo, version qui aurait occasionné des problèmes de saisie des téléconseillers et surtout un changement de périmètre de données concerné par les requêtes produisant les indicateurs de délai de réponse aux réclamations des usagers* ». Ainsi, il s'est

³ Techniciens grand public boucle locale, hors sous-traitants

avéré que l'application prenait en compte les réclamations de l'ensemble de la téléphonie fixe au lieu de celles liées aux seules offres de service universel, et que la dégradation n'était qu'apparente.

Après correction informatique, cet indicateur s'est effectivement amélioré : son niveau a été divisé par deux et est conforme à l'objectif correspondant fixé par le cahier des charges d'Orange.

2 Actions menées par Orange en vue d'améliorer la qualité de service

Afin de revenir à une situation satisfaisante, Orange a mis en place un plan d'action en deux temps : d'abord un plan d'action de court terme, afin de revenir rapidement à une qualité de service conforme à son cahier des charges, ensuite un plan d'action de moyen terme, afin de maintenir le niveau de qualité de service obtenu.

2.1 Actions de court terme

2.1.1 La fixation d'objectifs de volumes d'instances maximaux

Afin de mieux absorber les pics d'activités qui peuvent dégrader les indicateurs objectifs, Orange s'est attaché à maîtriser son stock d'instances. Ainsi, Orange s'est fixé comme objectif de redescendre à des stocks de 170 000 instances de production et de 37 000 instances de SAV avant la fin de l'année 2014. Plus précisément, l'opérateur s'est fixé ces niveaux comme cibles, en s'autorisant des variations maximales de 15 % à la hausse (en cas de pic conjoncturel d'activité), mais également à la baisse (une réduction des stocks trop importante ne serait en effet pas efficace du point de vue de l'utilisation des ressources, notamment humaines, affectées à la qualité de service).

2.1.2 La priorisation de la qualité de service dans le pilotage opérationnel des équipes

Après l'ouverture de l'enquête, Orange a mis en avant deux indicateurs internes de qualité de service calculés toutes les semaines pour piloter l'activité des unités d'intervention :

- le Taux de Respect de la Livraison Client (TRLCL, équivalent opérationnel du délai de raccordement) ;
- le Taux de respect de l'Engagement de Référence (TER SU, équivalent opérationnel du délai de rétablissement).

A partir de ces indicateurs, Orange a développé des tableaux de bord permettant aux unités d'intervention de se positionner, d'analyser leur performance et d'identifier leurs axes de progrès.

Orange a également déployé ou généralisé l'utilisation d'outils d'assistance au pilotage de l'activité :

- optimisation, automatisation et suivi de l'adéquation entre charges et ressources dans les unités d'intervention ;
- suivi des stocks et des échecs de production.

Par ailleurs, Orange travaille à la meilleure identification des dérangements collectifs (liés par exemple à des dégradations de sous-répartiteurs ou à des vols de câbles), par exemple en analysant statistiquement l'activité des Livebox. Ainsi, Orange est en mesure d'intervenir directement sur le maillon concerné du réseau, et évite des déplacements inutiles chez les abonnés. Le nombre de dérangements collectifs identifiés s'est accru de [...] depuis le premier trimestre de 2014. Simultanément, Orange a réduit de [...] le délai moyen de clôture entre le premier trimestre de 2014 et le quatrième trimestre de 2015.

[...]

La mise en place progressive de l'application informatique pour les collectivités (GESTAR Digital) en 2016 devrait aussi améliorer l'identification des dérangements collectifs.

Enfin, Orange a développé des outils sur tablette permettant aux équipes d'intervention d'accéder à son système d'information à distance, de rendre compte en temps réel, sans intermédiaire, du déroulé des interventions, et ainsi de fluidifier l'activité.

2.1.3 La mise en place de nouveaux indicateurs

Il est apparu que les indicateurs de qualité de service définis dans le cahier des charges du service universel étaient insuffisamment détaillés pour appréhender correctement les « situations extrêmes ».

De plus, tous les indicateurs transmis avant l'ouverture de l'enquête étaient calculés sur le fondement des services effectivement fournis, et non sur le fondement des demandes en instance : au regard de ces indicateurs, une situation extrême dans laquelle Orange ne traiterai plus les cas les plus difficiles se traduirait paradoxalement par une amélioration de la qualité.

Depuis octobre 2014, afin de permettre le suivi des stocks d'instances, notamment des cas les plus anciens, un tableau de bord a été mis en place par Orange en collaboration avec les services de l'Autorité. Ce tableau de bord comprend les indicateurs suivants :

- le nombre d'instances en cours de SAV sur le périmètre grand public, réparties par unité d'intervention et par ancienneté⁴ ;
- le nombre d'instances en cours de raccordement sur le périmètre grand public, réparties par unité d'intervention et par ancienneté⁵ ;
- le nombre de demandes d'interventions reçues et traitées, par unité d'intervention, en SAV et en production.

Ce tableau de bord a ensuite été complété avec des indicateurs sur :

- les pannes à répétition (nombre de lignes par unité d'intervention ayant fait l'objet d'au moins deux interventions SAV en moins de quinze jours et taux de ré-intervention, c'est-à-dire part des lignes ayant fait l'objet d'une ré-intervention au sein des lignes ayant fait l'objet d'une intervention) ;
- les dérangements collectifs (nombre de dérangements collectifs par unité d'intervention, nombre de clients impactés et délai de clôture des dérangements) ;
- l'impact des exclusions (recalcul de certains indicateurs du cahier des charges sans exclusion).

2.2 Actions de moyen terme

2.2.1 Le suivi et le maintien de la qualité de service

Orange a indiqué mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rester durablement en dessous des seuils de 170 000 instances de production et de 37 000 instances de SAV.

⁴ 6 classes d'âge ont été définies : moins de 3 jours / de 3 à 7 jours / de 7 à 14 jours / de 14 à 30 jours / de 30 jours à 3 mois / plus de 3 mois

⁵ 6 classes d'âge ont été définies : moins de 4 jours / de 4 à 8 jours / de 8 à 14 jours / de 14 à 30 jours / de 30 jours à 1 an / plus d'1 an

2.2.2 Les moyens supplémentaires mobilisés

Orange indique avoir augmenté, relativement à ses budgets initiaux, les moyens humains et financiers dédiés à l'amélioration de la qualité de service du réseau :

- augmentation des recrutements externes en 2015 [...] ;
- augmentation du budget de maintenance préventive pour la période 2015-2017 [...] ;
- allocation de [...] pour le traitement de 60 « points sensibles » en 2015 ;
- augmentation de [...] % du nombre de poteaux remplacés [...]
- descente à hauteur d'homme de l'ensemble des [...] points de concentration situés en hauteur et non accessibles par nacelle, pour faciliter leur exploitation et leur maintenance.

Enfin, deux pôles nationaux « qualité de service » dédiés au réseau cuivre ont été créés. Grâce au suivi en temps réel des événements, ces pôles ont vocation à détecter les problèmes sur le réseau avant que les clients ne les signalent.

2.2.3 La réorganisation des équipes d'intervention

A partir du début de l'année 2014, les départements de techniciens d'intervention sont progressivement passés d'une structuration par marché à une organisation par zone géographique, afin de favoriser les synergies, de renforcer l'entraide entre techniciens, et de diminuer leurs temps de trajet.

A partir de mars 2015, une évolution forte de l'usage de la sous-traitance a été engagée par Orange : le recours à des prestations de bout-en-bout, avec des engagements de résultats sur la tenue des délais, se généralise. Orange indique que cette évolution a contribué à impliquer les sous-traitants dans l'objectif d'améliorer la qualité de service.

2.2.4 La communication renforcée avec les collectivités et les élus

Orange a développé un outil mobile à destination des collectivités. L'application permet de signaler des incidents sur le réseau en joignant les coordonnées GPS et éventuellement des photographies. De cette manière, les agents en charge de l'exploitation du réseau peuvent intervenir rapidement en cas de problème. Entre juillet et septembre 2015, quatre collectivités ont participé à une expérimentation de cet outil.

3 Bilan

3.1 Une nette amélioration de la qualité de service du réseau cuivre d'Orange au niveau national

3.1.1 Indicateurs du cahier des charges du prestataire de service universel

Les éléments transmis montrent qu'Orange respecte, pour l'année 2015, l'ensemble des objectifs qui lui sont assignés au titre de ses obligations de service universel et que les trois objectifs non respectés en 2014, pour les délais de raccordement et de réparation des défaillances téléphoniques ainsi que pour le pourcentage de défaillances téléphoniques non relevées en 48 heures, sont désormais atteints.

Indicateur	Objectif	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 - Délai de fourniture pour le raccordement initial (95% les plus rapides)							
a) Pour l'ensemble des lignes	<=12j*	14j	14j	14j	12j	14j	10j
b) Pour les lignes existantes	<=8j				8j	8j	8j
2 - Défaillance des lignes							
Taux par ligne	<=7,5%	6,8%	5,7%	5,9%	5,7%	6,1%	5,8%
3 - Délai de réparation d'une défaillance							
a) Taux de relève dans les 48h	>=85%	79%	84%	82%	78%	77%	86%
b) Délai de réparation (85% les plus rapides)	<=48h	70h	50h	53h	67h	69h	47h
4 - Précision de la facture							
Taux de réclamation par facture	=0,08%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,06%
5 - Délai de réponse aux réclamations des usagers							
a) Pour 80% des réclamations	<=5j	5j	4j	6j	6j	5j	4j
b) Pour 95% des réclamations	<=15j	15j	17j	19j	21j	15j	11j
6 - Défaillance des appels							
Taux par appel	<=0,7%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
7 - Durée d'établissement de la communication							
Temps moyen	<=2,9s	2,3s	2,2s	2,2s	2,1s	2,1s	2,2s
8 - Réclamations							
Taux de réclamation par usager	<=7%	6%	6%	5%	5%	2%	2%

(*) : En matière de délai de fourniture pour le raccordement initial, avant 2013, l'objectif pour l'ensemble des lignes était de 8 jours.

3.1.2 Indicateurs complémentaires

Orange a mis en place, en lien avec les services de l'Autorité, un tableau de bord regroupant des indicateurs absents du cahier des charges mais permettant de suivre plus finement la qualité de service du service universel et les efforts d'Orange dans la mise en place de ses différentes actions.

a) Les stocks d'instances

La première partie du plan d'actions d'Orange consistait à diminuer, à brève échéance et de façon significative, les stocks d'instances. Commencées au cours de la 2^{ème} semaine de septembre (semaine 37) de 2014, les actions mises en œuvre par Orange ont permis une nette amélioration des indicateurs de qualité de service liés aux raccordements et aux défaillances, comme le montre le tableau ci-dessus.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, Orange respecte la plupart du temps les objectifs qu'il s'était fixés : ne pas dépasser un stock de 170 000 instances de production et de 37 000 instances de SAV. Ainsi, les stocks moyens de production et de SAV sont respectivement de [...] et [...] sur la période. Lorsqu'Orange a dépassé la cible, il a très généralement respecté son engagement de résorber les dépassements rapidement et sans s'autoriser un écart de plus de 15% par rapport au plafond. C'est durant les congés estivaux et à la rentrée de septembre, périodes de forte demande de production ou de perturbations climatiques, que l'opérateur a rencontré le plus de difficultés, ceci se traduit par des stocks en forte augmentation sur les graphiques ci-dessous.

- En matière d'instances de production, Orange n'a jamais dépassé la cible avant la 3^{ème} semaine d'août 2015 (semaine 34) ; ensuite Orange a dépassé la cible jusqu'en semaine 38, avant de revenir en dessous fin septembre (semaine 39).
- En matière d'instances de SAV, Orange a dépassé ponctuellement la cible au premier semestre 2015, sans excéder les 15% d'écart qu'il s'était autorisé. Depuis fin juillet, Orange dépasse quasi continuellement la cible et ne respecte pas systématiquement les 15% d'écart, sans toutefois atteindre les niveaux de dépassement observés à l'été 2014.

Si Orange a dépassé la cible de plus de 15% au cours du troisième trimestre 2015, que ce soit en matière d'instances de production ou de SAV, l'opérateur a aussi commencé à résorber les stocks en fin de trimestre. La situation a été stabilisée par la suite en ce qui concerne les instances de production. En revanche les instances de SAV demeurent à un niveau élevé, très régulièrement au-dessus de la cible.



Figure 3 : Stocks d'instances de production, segmentés par ancienneté – Source Orange



Figure 4 : Stocks d'instances de SAV, segmentés par ancienneté – Source Orange

Concernant les « instances longues », c'est-à-dire les instances de raccordement (production) de plus d'un mois et les instances de SAV de plus de 15 jours, elles ont en général suivi la même trajectoire que l'ensemble des stocks.

Orange a réduit de façon significative le nombre d'instances longues de production au début du plan, puis est passé en régime de croisière. Orange a ainsi maintenu ses efforts sur tous les types d'instances, y compris les instances les plus longues. Il est possible d'en déduire qu'Orange ne se contente pas de traiter les cas les plus simples des stocks de production mais s'attaque aussi aux cas difficiles.



Figure 5 : comparaison des stocks d'instances de production et d'instances longues de production – Source Orange

En ce qui concerne les instances de SAV, une corrélation était également observée entre la réduction des stocks et la réduction des instances longues jusqu'au début de l'été. Cependant, un pic non résorbé d'instances longues est apparu début juillet. La moindre attention apparemment accordée aux instances longues de SAV tient peut-être au fait que les opérations de SAV se prêtent moins que celles de production à une planification et au fait que leur délai de passage en instance longue est plus rapide (14 jours en SAV contre 30 jours en production).



Figure 6 : comparaison des stocks d'instances de SAV et d'instances longues de SAV – Source Orange

La fréquence de transmission du tableau de bord, initialement hebdomadaire, est devenue mensuelle, après que l'Autorité a pu constater que les mesures mises en œuvre par Orange portaient leurs fruits, à partir du deuxième semestre 2015.

b) Les pannes à répétition

L'amélioration des délais d'intervention aurait pu se faire au détriment de leur qualité. C'est pourquoi les indicateurs relatifs à la répétition des pannes sur une même ligne ont été demandés à Orange :

- nombre de lignes concernées ;
- taux de ré-intervention sur une même ligne (la période prise en compte correspond aux quinze jours suivant la première intervention).



Le taux de ré-intervention suit une tendance haussière depuis le début de 2014. Cette augmentation pourrait être la conséquence des départs de personnel expérimenté et du plan « *temps partiel senior* » qui se traduirait par un taux de présence moindre sur le terrain et *in fine* par une réduction des compétences. Avec le recours d'Orange à la formation de jeunes en alternance, ce problème pourrait se résorber à terme.

3.2 Des exclusions nécessaires à la juste appréciation de la qualité de service

La norme de l'ETSI prévoit, pour le calcul des indicateurs de qualité de service, que certaines occurrences peuvent être exclues, de manière à mieux appréhender ce qui relève véritablement de la performance de l'opérateur. L'évolution des indicateurs bruts mérite toutefois une analyse.

3.2.1 Délai de raccordement

Orange ne met pas en œuvre certaines des exclusions prévues par la norme de l'ETSI, notamment celles prévues pour le calcul des indicateurs de délai de fourniture de raccordement initial dans le cas où l'utilisateur n'a pas donné accès à l'installateur à l'horaire prévu. En ne mettant pas en œuvre ces exclusions, Orange se pénalise lui-même.

A l'inverse, Orange exclut les cas avec SAV en cours, ainsi que les requêtes créées à tort dans le système d'information. L'effet pour Orange de ces exclusions, *a priori* logiques, n'est pas connu.

L'écart entre l'indicateur calculé pour l'ensemble des lignes avec et sans exclusion a été analysé. En effet, celui-ci n'a jamais été aussi important qu'en 2015 : l'indicateur de délai de raccordement pour l'ensemble des lignes avec exclusions (c'est-à-dire celui qu'Orange est tenu de fournir) a été divisé par deux, signalant une nette amélioration de la qualité, tandis que l'indicateur sans exclusion a légèrement crû.

L'amélioration de l'indicateur publié ne provient pas d'une évolution sur les lignes existantes, pour lesquelles le délai de raccordement est stable, mais de l'évolution observée sur les lignes construites, pour lesquelles le délai, par nature beaucoup plus long, a presque été divisé par deux.

La divergence entre les indicateurs avec et sans exclusion provient ainsi exclusivement des lignes construites, comme le résume le tableau ci-dessous pour le 99^{ème} percentile :

[...]

Pour Orange, les divergences observées entre les évolutions des indicateurs avec et sans exclusion pour les lignes construites s'expliquent par un recours plus prononcé en 2015 des clients à ses services d'accompagnement pour les démarches d'adduction : le processus Raccordement des Maisons Neuves Individuelles (« RAMI »). Ce processus consiste à planifier le raccordement au réseau de télécommunications très en amont, bien avant la mise en service de la ligne, de manière à mutualiser l'ensemble des travaux d'adduction (c'est-à-dire également pour l'eau, l'électricité et le gaz). Ce processus a été utilisé pour [...] des raccordements en 2015, contre [...] en 2014. Ce processus se caractérise naturellement par un délai très supérieur à 12 jours, sans que cela ne pose de difficulté à l'utilisateur final de la ligne. Il est à la fois conforme à la norme de l'ETSI et logique d'exclure ces constructions de lignes du calcul des indicateurs relatifs au délai de raccordement. Or ces lignes expliquent à elles seules la divergence entre les indicateurs avec et sans exclusion.

Bien que les résultats sans exclusion soient nettement moins favorables que les résultats avec exclusions, ils ne sont représentatifs ni de la performance de l'opérateur, ni de la qualité perçue par le client en matière de raccordement. L'amélioration matérialisée par les indicateurs de délai de raccordement avec exclusion est par conséquent bien réelle.

3.2.2 Délai de réparation d'une défaillance téléphonique

Dans le cas des délais de relève des défaillances téléphoniques, les cas exclus pour le calcul des indicateurs de qualité de service conduisent Orange à présenter des résultats plus favorables qu'avec les chiffres bruts, comme le montre le tableau ci-dessous :

[...]

Les évolutions de l'indicateur avec et sans exclusion vont dans le même sens pour les 85^{ème} et 95^{ème} centiles (information non disponible pour le 99^{ème} centile).

La part des cas exclus s'est réduite au cours de la période, comme l'illustre le tableau suivant :



3.3 L'amélioration est visible sur tout le territoire

Les données transmises par Orange permettent une analyse régionale des indicateurs de qualité de service. Elles montrent que toutes les unités d'intervention ont amélioré leur situation.

Ainsi, l'indicateur « délai de raccordement pour l'ensemble des lignes au 95^{ème} centile » s'est amélioré de façon continue depuis 2014, pour l'ensemble des régions à l'exception de [...], comme le montrent les cartes ci-dessous (lorsqu'une région apparaît en vert, elle respecte la cible prévue par le cahier des charges au niveau national).



Figure 7: Analyse géographique du temps de raccordement pour l'ensemble des lignes au 95^{ème} centile en métropole

L'amélioration des délais de raccordement est observée, tant pour les lignes existantes que pour les lignes construites, dans la plupart des régions.



Figure 8 : Analyse géographique du délai de raccordement pour les lignes existantes au 95^{ème} centile en métropole



Figure 9 : Analyse géographique du délai de raccordement pour les lignes construites au 95^{ème} centile en métropole

L'indicateur « délai de relève d'une défaillance au 85^{ème} centile » s'est lui aussi amélioré de façon continue depuis 2014, pour l'ensemble des régions, comme le montrent les cartes ci-dessous.



Figure 10 : Analyse géographique du délai de relève d'une défaillance au 85^{ème} centile en métropole

L'amélioration globale de la qualité de service coïncide avec une réduction de la dispersion pour les différents indicateurs, comme le montre le tableau suivant :



Cette réduction traduit une homogénéisation des performances des unités d'intervention, qui pourrait être la conséquence de la généralisation des bonnes pratiques des unités d'intervention dans le cadre du plan d'actions d'Orange.

Dans certaines régions, la forte proportion d'équipements aériens, héritée de l'histoire ou justifiée par la disparité de l'habitat et la nature du terrain ainsi que par la topographie, peuvent expliquer que les indicateurs de qualité de service ne respectent pas les cibles nationales.

Ainsi, si Orange a amélioré le niveau des indicateurs du cahier des charges, tant globalement qu'à l'échelle des unités d'intervention, certaines fragilités locales peuvent persister.