

QUALITE DE SERVICE

Rapport de synthèse relatif à la qualité des prestations de service universel des communications électroniques

25 avril 2016

Rapport de synthèse relatif à la qualité des prestations de service universel des communications électroniques

La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Arcep a ouvert le 27 mai 2014 une enquête administrative à l'encontre de l'opérateur Orange portant sur la qualité de service des prestations de « raccordement » et de « service téléphonique » du service universel. Au regard des constats effectués dans le cadre de cette enquête, dont une synthèse est proposée dans les parties 1 à 3 de la présente communication, et compte tenu du fait qu'Orange respecte désormais les obligations de qualité de service qui lui incombent en tant que prestataire du service universel, la formation RDPI de l'Arcep a décidé de clore l'enquête administrative.

Dans le cadre de la consultation publique qui sera prochainement lancée par la ministre en charge du numérique en vue de la désignation du ou des prestataires des composantes de « raccordement » et de « service téléphonique » du service universel pour la période 2017-2019, l'Arcep estime nécessaire (partie 4) de tirer les enseignements de la période de désignation en cours, et de formuler des propositions pour que le prochain cahier des charges du service universel garantisse un niveau de qualité satisfaisant pour les bénéficiaires du service universel.

1 Une qualité de service initialement insuffisante au regard du cahier des charges du prestataire de service universel

1.1 Orange a été désignée pour fournir les prestations de « raccordement » et de « service téléphonique » du service universel

Il résulte de l'article R. 20-30-7 du CPCE que :

« 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'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 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 précité 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 ».

1.2 Depuis 2013, certains indicateurs de qualité de service présentés par Orange conformément à son cahier des charges présentaient une nette dégradation

Il est apparu 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 de « raccordement » et de « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE. Ainsi, pour l'année 2013 :

- 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, certains indicateurs s'étaient dégradés au premier trimestre 2014, laissant penser que l'opérateur aurait des difficultés à respecter son objectif annuel en 2014.

1.3 L'Arcep, réunie en formation RDPI, a décidé d'ouvrir une enquête administrative à l'encontre d'Orange

Le 27 mai 2014, l'Autorité, réunie en formation RDPI, a ouvert une enquête administrative à l'encontre de la société Orange sur le fondement de l'article L. 32-4 du CPCE.

L'opérateur a souligné les difficultés qu'il avait pu rencontrer en évoquant diverses causes de la dégradation de la qualité. Certaines avaient un caractère exogène, tel le contexte météorologique défavorable en 2013 ou une hausse brutale des volumes de commande en 2014. D'autres résultaient d'erreurs de l'opérateur dans l'ajustement des moyens humains (succès mal anticipé du plan « Temps Partiel Senior ») ou dans le fonctionnement de son système d'information (outil de gestion des réclamations dénombrant à tort des pannes ne relevant pas du service universel).

Si ces éléments pouvaient expliquer une partie des difficultés rencontrées par Orange pour répondre aux objectifs de son cahier des charges, il reste que l'opérateur devait agir pour respecter ses obligations en matière de qualité de service.

2 Une enquête pour amener Orange à 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. 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 de court terme et de moyen terme le 5 janvier 2016 en informant le président de l'Arcep de son souhait de maintenir un niveau élevé de qualité de service.

2.1 Un plan d'action de court terme pour revenir à la normale

A court terme, la priorité pour l'opérateur était de mobiliser ses équipes pour redresser la qualité de service.

2.1.1 Se fixer des objectifs de volumes d'instances maximaux

Afin de mieux absorber les pics d'activité, 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 Prioriser 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 (TRLIC, 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 qui permettent :

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

Par ailleurs, Orange a travaillé à la meilleure identification des dérangements collectifs (liés par exemple à des dégradations de sous-répartiteurs ou à des vols de câbles), notamment 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 38 % depuis le premier trimestre de 2014. Simultanément, Orange a fortement réduit le délai moyen de clôture des dérangements collectifs.

La mise en place progressive de l'application informatique GESTAR Digital destinée aux collectivités 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.

2.2 Un plan d'action de moyen terme pour éviter une nouvelle dégradation de la qualité

A moyen terme, Orange présente une feuille de route dans laquelle la qualité de service redevient un enjeu de premier plan.

2.2.1 Garder la qualité de service sous contrôle

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.

2.2.2 Allouer des moyens supplémentaires

Orange a 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 budgétaire pour le traitement de 60 « points sensibles » en 2015 ;
- augmentation du nombre de poteaux remplacés (15 000 remplacements par mois)
- descente à hauteur d'homme de l'ensemble des 16 000 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 Réorganiser les 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 : le recours à des prestations de bout-en-bout, avec des engagements de résultats sur la tenue des délais, se généralise. De cette manière, les sous-traitants sont davantage impliqués dans l'objectif d'améliorer la qualité de service.

2.2.4 Mieux communiquer 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.

3 Des résultats 2015 satisfaisants au regard des obligations de l'opérateur en matière de qualité de service

Le 31 mars 2016, Orange a transmis les mesures des indicateurs de qualité de service de l'année 2015 à l'Autorité. Il apparaît que ces indicateurs pour l'année 2015 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.

Au regard des constats effectués dans le cadre de cette enquête, et compte tenu du fait qu'Orange respecte pour l'année 2015 les obligations de qualité de service qui lui incombent en tant que prestataire du service universel, la formation RDPI de l'Arcep a décidé de clore l'enquête administrative.

4 Le prochain cahier des charges : une étape cruciale pour garantir un niveau de qualité de service satisfaisant pour les bénéficiaires

Dans le cadre de ses missions, l'Arcep veillera à ce qu'Orange continue, dans le cadre de la fourniture des prestations de « raccordement » et de « service téléphonique » du service universel à respecter les engagements en matière de qualité de service qu'il a pris lors de sa désignation en 2013, et ce jusqu'à la fin de la période de désignation en cours (Orange a été désigné prestataire du service universel jusqu'au 9 novembre 2016). En poursuivant les efforts annoncés, Orange semble en mesure de présenter pour 2016 des niveaux d'indicateurs conformes à son cahier des charges. Un ou

plusieurs opérateurs prestataires du service universel seront ensuite désignés. Pour cette nouvelle période de désignation, l'Autorité considère que la qualité de service doit demeurer une priorité des pouvoirs publics comme du ou des opérateurs qui en auront la charge.

Le gouvernement a lancé des travaux en vue de la désignation courant 2016 du ou des prestataires des composantes de « raccordement » et de « service téléphonique » du service universel à partir de 2017. Une consultation publique sera ainsi prochainement lancée par la ministre en charge du numérique. Cette consultation devrait être l'occasion pour l'ensemble des acteurs de faire des propositions ou de réagir aux évolutions proposées afin d'améliorer la qualité de service et devrait également constituer une opportunité pour les acteurs qui souhaiteraient faire part de leur appréciation de la qualité de service actuelle.

Pour alimenter ces travaux, l'Arcep estime pour sa part que le contexte particulier de l'accélération des déploiements des réseaux en très haut débit appelle à une vigilance particulière sur la qualité du service universel, qui reste un filet de sécurité pour les utilisateurs qui ne pourront pas bénéficier immédiatement du progrès technologique. Le cahier des charges est l'outil dont dispose la puissance publique pour dessiner les contours du service universel ; cet outil, qui s'inscrit dans une logique de résultat plutôt que de prescrire les moyens à employer, est pertinent pour piloter la qualité du service universel, au bénéfice de ses utilisateurs.

La qualité de service devenant cruciale pour les territoires ruraux, l'Arcep se pose également la question de l'opportunité de fiabiliser les instruments de contrôle (les indicateurs de qualité de service aujourd'hui transmis par Orange ne font pas l'objet d'un audit).

Au regard des enseignements qu'elle tire de la période de désignation en cours, l'Arcep considère que le prochain cahier des charges doit être exigeant en termes de qualité de service. Elle a identifié trois points d'attention : le suivi fin de la qualité de service et l'anticipation, la préservation de l'équité territoriale, et la mise en place de mécanismes incitatifs. Ces derniers se traduisent dans les trois propositions ci-dessous, qui pourraient constituer un socle minimal d'amélioration du service universel.

4.1 Tenir compte des cas extrêmes

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 ». Calculés sur le fondement des services effectivement fournis, les indicateurs prévus sont indépendants des demandes en instance. En décidant de ne plus traiter les cas les plus difficiles, Orange pourrait, paradoxalement, afficher une amélioration de la qualité.

Depuis octobre 2014, les services de l'Autorité et Orange ont mis en place un tableau de bord afin de permettre le suivi des stocks d'instances, notamment des cas les plus anciens. Ainsi, Orange est en mesure de produire les indicateurs suivants :

- 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 réintervention, c'est-à-dire la part, au sein des lignes réparées, des lignes ayant fait l'objet de plusieurs interventions en 15 jours.

L'Arcep estime qu'il serait opportun de capitaliser sur l'expérience acquise au cours de l'enquête et d'inscrire ces nouveaux indicateurs dans le cahier des charges du ou des prochains prestataires de service universel, en leur associant des objectifs chiffrés.

4.2 Demeurer attentif à la qualité de service au niveau local

L'Arcep dispose aujourd'hui de données sur la qualité de service à un niveau infranational, correspondant aux 28 « unités d'intervention » d'Orange, qui reflètent, à la topologie du réseau d'Orange près, les anciennes régions administratives. Elle a ainsi pu vérifier que le plan d'action d'Orange avait permis non seulement d'améliorer globalement la qualité, mais également de réduire les écarts entre les différentes parties du territoire, ce qui paraît un enjeu essentiel s'agissant d'un service à vocation universelle.

Un niveau fin de restitution permet d'appréhender les variations locales du niveau de qualité de service. L'Arcep estime nécessaire que la transmission des informations sur la qualité de service par le ou les opérateurs de service universel continue de s'effectuer à une échelle resserrée et pertinente, non seulement au regard de l'organisation des réseaux des opérateurs mais également à celui des communautés d'utilisateurs.

En tout état de cause, elle considère, dans le cas particulier du service universel des communications électroniques, que se référer à un maillage plus large que celui actuellement retenu se ferait au détriment d'un suivi étroit de la qualité de service, seul propre à capter le ressenti des clients.

De plus, compte tenu du rôle du service universel dans l'aménagement du territoire, l'Arcep suggère de plafonner la dispersion des résultats locaux de la qualité de service. L'objectif serait d'éviter que le ou les opérateurs désignés ne délaissent certaines zones du territoire.

4.3 Mettre en place un système incitatif de compensations financières pour les clients

A ce jour, l'opérateur de service universel est tenu de verser des compensations financières à ses clients, lorsqu'il ne respecte pas ses engagements de qualité de service. Ce système est de nature à l'inciter à respecter ses engagements.

Néanmoins, le système de compensation retenu aujourd'hui est peu élaboré et ne conduit que partiellement l'opérateur à internaliser les contraintes des clients. En effet, le système de compensation est forfaitaire : Orange rembourse deux mois d'abonnement à son client s'il n'a pas été capable de respecter les délais contractuels de réparation des défaillances ou de raccordement. Il résulte du caractère forfaitaire de la compensation qu'une fois dépassé le délai contractuel, Orange pourrait ne pas être incité à minimiser la durée nécessaire à la satisfaction du client.

L'Arcep considère que dans le cahier des charges du ou des prochains opérateurs désignés pour assurer les prestations de service universel, il conviendrait de prévoir la mise en place de compensations financières évoluant avec le niveau de désagrément subi par le client.