

**Décision n° 2018-1596-RDPI**  
**de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 18 décembre 2018**  
**portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à ses**  
**obligations concernant la qualité de service de ses offres de gros activées sur**  
**le marché de gros à destination des entreprises et ses offres de gros d'accès**  
**généraliste à la boucle locale cuivre**

**AVERTISSEMENT**

Le présent document est un document public.  
Les données et informations protégées par la loi sont présentées  
de la manière suivante : [SDA]

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

Vu la directive 2002/21/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;

Vu la directive 2002/19/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), notamment ses articles L. 32-1, L. 32-4, L. 36-11, L. 37-1 et ss., D. 301 et ss. et D. 594 ;

Vu la décision n° 2017-1347 de l'Autorité en date du 14 décembre 2017 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché ;

Vu la décision n° 2017-1347-RDPI de l'Arcep en date du 14 décembre 2017 portant ouverture en application de l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques d'une enquête administrative à l'encontre de la société Orange concernant la qualité de service de ses prestations de gros sur le réseau cuivre et de ses offres activées sur le marché de gros à destination des entreprises ;

Vu la décision n° 2017-1348 de l'Autorité en date du 14 décembre 2017 portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché ;

Vu la décision n° 2017-1349 de l'Autorité en date du 14 décembre 2017 portant sur la définition des marchés pertinents de gros des accès de haute qualité, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre ;

Vu la décision n° 2018-1197-RDPI de l'Arcep en date du 25 septembre 2018 relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article L. 36-11 du CPCE à l'égard de la société Orange ;

Vu le questionnaire du rapporteur en date du 24 octobre 2018 adressé à la société Orange et la réponse de la société reçue le 12 novembre 2018 ;

Vu le courrier du rapporteur en date du 27 novembre 2018 adressé à la société Orange et la réponse de la société reçue le 12 décembre 2018 ;

Vu le rapport d'instruction du rapporteur ;

Vu l'ensemble des éléments versés au dossier d'instruction ;

Après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, le 18 décembre 2018 ;

Pour les motifs suivants :

# 1 Dispositions légales et réglementaires

L'article L. 32-1 du CPCE dispose notamment que :

*« II.- [...] l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes pren[d], dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre les objectifs suivants :*

*[...]*

*3° Le développement de l'investissement, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des communications électroniques ;*

*[...]*

*5° La protection des consommateurs, conjointement avec le ministre chargé de la consommation, et la satisfaction des besoins de l'ensemble des utilisateurs, y compris les utilisateurs handicapés, âgés ou ayant des besoins sociaux spécifiques, en matière d'accès aux services et aux équipements ;*

*[...]*

*III.- Dans le cadre de ses attributions et, le cas échéant, conjointement avec le ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prend, dans des conditions objectives et transparentes, des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre les objectifs suivants :*

*« 1° L'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques, en particulier lorsqu'ils bénéficient de subventions publiques conformément aux articles 106 et 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*

*2° La définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion de ces réseaux qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement et l'égalité des conditions de la concurrence ; [...].»*

## 1.1 Dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité

L'article L. 36-7, 3° du CPCE prévoit que l'Autorité *« contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent code [...] et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues aux articles L. 36-10 et L. 36-11 »*.

Aux termes de l'article L. 36-11 du CPCE :

*« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut, soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée, sanctionner les manquements qu'elle constate de la part des exploitants de réseau, des fournisseurs de services de communications électroniques, des fournisseurs de services de communication au public en ligne ou des gestionnaires d'infrastructures d'accueil. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes :*

*I. – En cas de manquement par un exploitant de réseau, par un fournisseur de services de communications électroniques, un fournisseur de services de communication au public en ligne ou un gestionnaire d'infrastructures d'accueil :*

- aux dispositions législatives et réglementaires au respect desquelles l'Autorité a pour mission de veiller ou aux textes et décisions pris en application de ces dispositions ;

[...]

*l'exploitant, le fournisseur ou le gestionnaire est mis en demeure par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes de s'y conformer dans un délai qu'elle détermine.*

*La mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Elle est motivée et notifiée à l'intéressé. L'Autorité peut rendre publique cette mise en demeure.*

*Lorsque l'autorité estime qu'il existe un risque caractérisé qu'un exploitant de réseau ou un fournisseur de services de communications électroniques ne respecte pas à l'échéance prévue initialement ses obligations résultant des dispositions et prescriptions mentionnées au présent I, elle peut mettre en demeure l'exploitant ou le fournisseur de s'y conformer à cette échéance ».*

L'article D. 595 du CPCE précise que :

*« I. – Au vu du dossier d'instruction, l'Autorité, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, peut mettre en demeure la personne en cause :*

[...]

*2° En cas de manquement aux dispositions mentionnées au I de l'article L. 36-11, dans un délai qu'elle détermine.*

*La mise en demeure expose les faits et rappelle les règles applicables à la personne en cause. Elle mentionne les voies et délais de recours.*

*II.- Lorsque la personne en cause ne se conforme pas dans les délais fixés à la mise en demeure ou aux obligations intermédiaires dont elle est assortie, l'Autorité peut, au vu notamment d'une instruction menée par les rapporteurs dans les mêmes conditions que celles définies à l'article D. 594, après en avoir délibéré en formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction, lui notifier les griefs ainsi que les sanctions encourues.*

*La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité transmet le dossier d'instruction ainsi que la notification des griefs à la formation restreinte.*

*III.- Lorsque la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction décide, au vu de l'instruction, qu'il n'y a pas lieu d'adresser une mise en demeure ou de notifier des griefs, elle notifie cette décision à la personne en cause, et, le cas échéant, à l'auteur de la demande mentionnée au premier alinéa de l'article D. 594, dans le respect des secrets protégés par la loi ».*

## **1.2 Les obligations applicables au titre des décisions d'analyse de marché**

Dans le cadre de la régulation asymétrique et du processus d'analyse des marchés, l'Autorité impose des obligations spécifiques sur les opérateurs qu'elle considère comme puissants sur ces marchés, afin notamment de permettre le développement d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs.

Ainsi, le processus d'analyse des marchés consiste, conformément aux dispositions des articles L. 37-1 et suivants du CPCE :

- à déterminer la liste des marchés du secteur dont les caractéristiques, en termes de développement de la concurrence, justifient l'imposition d'un dispositif de régulation spécifique (définition du « marché pertinent ») ;
- à désigner, le cas échéant, le ou les opérateurs disposant sur ces marchés d'une influence significative (équivalent de la position dominante en droit de la concurrence) ;
- à imposer à ce ou ces opérateurs des obligations spécifiques, adaptées et proportionnées aux problèmes concurrentiels constatés (définition de « remèdes »).

S'agissant de ces dernières, l'article L. 38 du CPCE dispose que :

*« I.- Les opérateurs réputés exercer une influence significative sur un marché des communications électroniques peuvent se voir imposer, en matière d'interconnexion et d'accès, une ou plusieurs des obligations suivantes, proportionnées à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 :*

*[...]*

*2° Fournir des prestations d'interconnexion ou d'accès dans des conditions non discriminatoires ;*

*3° Faire droit aux demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau ou à des moyens qui y sont associés ; [...]*

*V. – Un décret fixe les modalités d'application du présent article et précise les obligations mentionnées aux 1° et 5° du I. »*

L'article D. 310 du CPCE dispose que :

*« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut imposer les obligations prévues au 3° de l'article L. 38, notamment lorsqu'elle considère qu'un refus d'accorder l'accès ou des modalités et conditions déraisonnables ayant un effet similaire empêcheraient l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable ou risqueraient d'être préjudiciables aux utilisateurs finaux.*

*L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut notamment imposer aux opérateurs réputés exercer une influence significative sur un marché du secteur des communications électroniques l'obligation :*

*1° D'accorder à des tiers l'accès à des éléments ou ressources de réseau spécifiques, y compris l'accès à des éléments de réseau qui ne sont pas actifs ou l'accès dégroupé à la boucle locale, dans les conditions prévues à l'article D. 308 ;*

*[...]*

*3° De ne pas retirer un accès déjà accordé ;*

*[...] ».*

L'article D. 308 du CPCE, pris en application de l'article L. 38 précité du CPCE, prévoit quant à lui que :

*« Lorsqu'un opérateur est tenu de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à des infrastructures de réseaux en application de l'article D. 310, il publie une offre technique et tarifaire pour l'accès aux infrastructures de réseaux. Cette offre contient une description des prestations liées à l'accès aux infrastructures de réseaux ainsi que des modalités, conditions et prix qui y sont associés. Elle inclut en outre les prestations associées à l'accès aux infrastructures de*

*réseaux, notamment la fourniture des informations nécessaires à sa mise en œuvre et, le cas échéant, une offre de colocalisation des équipements.*

*L'offre mentionnée à l'alinéa précédent comporte au minimum les éléments suivants :*

*[...]*

*Au titre des conditions de fourniture :*

- les délais de réponse aux demandes de fourniture de services et de ressources ; accords sur le niveau du service, résolution des problèmes, procédures de retour au service normal et paramètres de qualité des services ;*
- les conditions contractuelles types, y compris, le cas échéant, les indemnités prévues en cas de non-respect des délais ;*
- les prix ou modalités de tarification de chaque service, fonction et ressource énumérés ci-dessus ».*

### 1.2.1 Obligations relatives à la qualité de service sur les marchés pertinents de gros des accès de haute qualité

En application du cadre juridique relatif aux analyses de marché, l'Autorité a adopté la décision n° 2017-1349 du 14 décembre 2017 portant sur la définition des marchés pertinents de gros des accès de haute qualité, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre<sup>1</sup>.

Dans cette décision, l'Autorité a estimé qu'Orange exerçait une influence significative sur le marché pertinent et, à ce titre, lui a imposé plusieurs obligations.

**L'article 4** de la décision n° 2017-1349 énonce que : « *Orange fait droit à toute demande raisonnable d'accès à des éléments de réseau, ou à des moyens qui y sont associés, en ce qui concerne les prestations du marché de gros des accès de haute qualité du segment terminal défini à l'article 2.*

*A ce titre, Orange est notamment tenu :*

- de négocier de bonne foi avec les opérateurs qui demandent un accès ;*
- de fournir les prestations connexes, notamment de colocalisation des équipements et de raccordement des équipements au point de présence des opérateurs tiers, y compris les conditions de mutualisation des ressources.*

*Tout refus d'Orange de fournir ces prestations est dûment motivé.*

*Les conditions techniques et tarifaires des prestations d'accès fournies par Orange sont suffisamment détaillées pour faire apparaître les divers éléments propres à répondre à la demande. En particulier, la fourniture d'une prestation d'accès ne doit pas être subordonnée à la fourniture de services, de moyens ou de toute autre ressource, qui ne seraient pas nécessaires à la fourniture de cette prestation ».*

**L'article 21** de la décision susmentionnée dispose que :

*« Au titre de l'obligation de fournir l'accès dans des conditions non-discriminatoires, Orange prévoit, pour chacune des prestations relevant de l'offre de référence prévue à l'article 16, un engagement de qualité de service et des garanties de niveau de service portant notamment sur la fourniture*

---

<sup>1</sup> Marché 4 listé par la recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne

*d'informations et d'études avant-vente, la commande, la livraison des accès et le traitement des pannes, (...) ».*

**L'article 23** de cette même décision ajoute que : *« Au titre des obligations de transparence, d'effectivité de l'accès et de non-discrimination qui pèsent sur lui, Orange mesure et publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pertinents pour l'ensemble des prestations fournies dans le cadre de l'offre de référence prévue à l'article 16, ainsi que pour les offres correspondantes commercialisées par Orange sur le marché de détail aval. Le détail des indicateurs de qualité de service à mesurer par Orange, ainsi que les objectifs fixés pour certains indicateurs, est décrit en annexe B. En tant que de besoin, cette obligation pourra être précisée par une décision complémentaire.*

*Orange met à disposition de l'Autorité, à sa demande, l'ensemble des éléments, y compris la totalité des données brutes, nécessaires à la vérification desdits indicateurs de qualité de service ».*

L'annexe B à laquelle il est fait référence dans cet article indique en particulier qu'*« Orange s'est fixé comme objectifs les niveaux de qualité de service suivants, que l'Autorité estime satisfaisants :*

- *Un taux de respect de la date contractuelle de livraison supérieur ou égal à 90 % sur chacun des produits DSLE, CELAN cuivre et optique, C2E cuivre et optique et CE2O*
- *Un taux de respect de la date contractuelle de livraison supérieur ou égal à 80 % sur le produit LPT*
- *Un taux de respect de la garantie de temps de rétablissement supérieur ou égal à 90 % sur chacun des produits DSLE, CELAN cuivre et optique, C2E cuivre et optique et CE2O*
- *Un taux de respect de la garantie de temps de rétablissement supérieur ou égal à 80 % sur le produit LPT ».*

En outre, l'annexe B prévoit qu'Orange publie, conformément à l'article 23 de la décision n°2017-1349 susvisée, *« sur un site internet librement et facilement accessible dans un format permettant une réutilisation facile des données depuis la page contenant l'offre de référence prévue à l'article 16, [...] les indicateurs suivants :*

*[...]*

*- Taux de rotation des encours.*

*[...]*

*- Délai moyen de réparation ; [...] ».*

Comme le soulignent les motifs de la décision n°2017-1349 du 14 décembre 2017 dans la section 4.4 relative à la qualité de service<sup>2</sup> :

*« Les opérateurs alternatifs ont des besoins légitimes en termes de qualité de service qui peuvent être résumés par les trois points suivants :*

- *les niveaux de qualité de service (par exemple : délais de livraison, de réparation en cas de panne, délai de fourniture d'informations, délais d'études avant-vente) prévus par les offres de gros et leurs options de garantie de temps de rétablissement doivent être compatibles avec les niveaux de qualité élevés et les délais de déploiements requis sur le marché de détail entreprises, en particulier en comparaison de ceux d'Orange. Cette exigence se traduit notamment par l'obligation de non-discrimination à laquelle est soumise Orange.*

---

<sup>2</sup> Pp. 69 et 70 de la décision n° 2017-1349

*Sur le marché spécifique entreprises en particulier, il est essentiel pour les opérateurs alternatifs de pouvoir concurrencer les offres de détail entreprises d'Orange, non seulement par une reproductibilité technique et tarifaire, mais aussi par des engagements de qualité de service comparables ;*

- *les niveaux de qualité prévus par les offres de gros doivent être respectés par Orange, afin que les opérateurs alternatifs aient suffisamment de visibilité et puissent s'engager eux-mêmes sur des niveaux de qualité de service auprès de leurs clients finals. En particulier, il est essentiel qu'Orange communique aux opérateurs alternatifs aussi rapidement que possible l'avancement et les détails des opérations réalisées, afin qu'ils puissent intervenir rapidement lorsque cela est nécessaire et informer leurs clients. Dans les cas de désaturation, où les délais peuvent être beaucoup plus longs et difficiles à estimer que dans le cas des autres livraisons, il est d'autant plus important qu'Orange informe régulièrement les opérateurs des difficultés éventuellement rencontrées, de la nature des travaux et des délais supplémentaires attendus ;*
- *les niveaux de qualité de service constatés doivent être satisfaisants, non seulement en moyenne, mais également pour des sous-catégories, par exemple pour les offres dont la livraison des accès (exemple : site déjà fibré / site non fibré) où la réparation des pannes est plus longue ».*

**Il résulte d'une lecture combinée des articles 4, 21 et 23 de la décision n° 2017-1349, éclairés par les motifs de cette décision, qu'Orange doit répondre aux demandes raisonnables d'accès relatives au marché de gros des accès de haute qualité avec une qualité de service élevée, susceptible d'assurer l'effectivité de l'accès en garantissant aux opérateurs tiers la capacité de fournir leurs propres offres dans des conditions appropriées et, *in fine*, l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des clients finals.**

**En ce sens, la décision n° 2017-1349 prévoit expressément, pour certains indicateurs, les objectifs de qualité de service associés.**

#### 1.2.2 Sur les obligations relatives à la qualité de service des prestations de gros de fourniture en gros d'accès local en position déterminée et de fourniture en gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse

En application du cadre juridique relatif aux analyses de marché, l'Autorité a adopté les décisions suivantes :

- la décision n° 2017-1347 du 14 décembre 2017 susvisée portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès local en position déterminée, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché (marché 3a listé par la recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne) ;
- la décision n° 2017-1348 du 14 décembre 2017 susvisée portant sur la définition du marché pertinent de fourniture en gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché (marché 3b listé par la recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne précitée).

##### 1.2.2.1 Concernant la décision n° 2017-1347 :

Dans cette décision, l'Autorité a estimé qu'Orange exerçait une influence significative sur le marché pertinent et, à ce titre, lui a imposé plusieurs obligations.

En particulier, l'**article 3** de cette décision dispose que :



« Dans les zones où Orange est propriétaire ou gestionnaire de la boucle locale de cuivre, Orange fait droit à toute demande raisonnable d'accès à des éléments de réseau, ou à des ressources et services qui y sont associés, portant sur les offres de gros d'accès dégroupé à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre, y compris pour les raccordements spécifiques tels que le raccordement d'éléments de réseau distants ou le raccordement de sites sans adresse postale [...] ».

**L'article 35** de la décision susvisée dispose en outre que : « Au titre de l'obligation de fournir l'accès dans des conditions non-discriminatoires, Orange inscrit, Orange inscrit à ses offres techniques et tarifaires relatives à l'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre, à son offre technique et tarifaire d'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques et à ses offres techniques et tarifaires d'hébergement des équipements actifs de boucle locale et de raccordement des équipements au réseau, un engagement de niveau de service et des garanties de niveau de service ».

**Enfin, l'article 37** prévoit que : « Au titre des obligations de transparence et de non-discrimination, Orange mesure et publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pertinents pour les offres de gros d'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre, l'offre de gros d'accès aux infrastructures de génie civil mobilisables pour le déploiement de boucles locales optiques, les offres de gros d'accès passif à la boucle locale optique avec qualité de service, et les offres de gros d'hébergement des équipements actifs de boucle locale et de raccordement des équipements de réseau, ainsi que pour les offres aval correspondantes d'Orange. Ces indicateurs de qualité de service doivent permettre l'analyse des volumes traités, des délais de traitement et des rejets pour l'ensemble des processus de ces offres et pour tout sous-ensemble pertinent de demande d'opérateurs tiers. En tant que de besoin, cette obligation sera précisée par une décision complémentaire ultérieure.

Orange met à disposition de l'Autorité, à sa demande, l'ensemble des éléments, y compris les données brutes, nécessaires à la vérification des indicateurs de qualité de service ».

L'annexe 1 relative à la boucle locale cuivre indique que l'offre de référence de dégroupage de la boucle et de la sous-boucle locale de cuivre doit notamment préciser les modalités de qualité de service (pour exemple, sont mentionnés les processus de gros de livraison et de rétablissement des accès dégroupés permettant aux opérateurs d'assurer la fourniture des services aux clients finals<sup>3</sup>).

L'annexe 4 relative à la connaissance des réseaux et à la qualité de service détaille les indicateurs de qualité de service qu'Orange doit transmettre à l'Autorité de manière mensuelle (pour exemple : le délai global des prestations et des différentes étapes constituant la prestation ou encore la qualité du service après-vente (SAV)<sup>4</sup>).

Les motifs de la décision précisent les obligations ci-dessus mentionnées.

D'une part, il est indiqué dans la sous-section 4.2.2.c relative à la précision de l'obligation d'accès pour le dégroupage de la boucle locale de cuivre<sup>5</sup>, concernant les accès fournis par Orange avec une qualité de service standard ou renforcée :

« [...] afin de pouvoir commercialiser leurs offres de masse et spécifiques entreprises, et concurrencer les offres aval d'Orange, les opérateurs alternatifs doivent bénéficier d'offres de dégroupage répondant aux besoins des utilisateurs de ces différentes offres, y compris à certains besoins particuliers de la clientèle professionnelle dont la grande variété de typologies de raccordement peut

---

<sup>3</sup> p. 189 de la décision n°2017-1347

<sup>4</sup> Détail pp. 199-200 de la décision n°2017-1347

<sup>5</sup> pp. 70-71 de la décision n°2017-1347

*nécessiter des processus adaptés. De plus, au vu du degré de maturité désormais élevé des marchés aval, les conditions de fourniture de ces offres doivent permettre aux opérateurs tiers de répondre aux attentes fortes des clients en termes de qualité de service, notamment sur la livraison des accès, sur les débits effectifs et sur les relèves de dérangement.*

*[...] conformément aux dispositions des 1° et 3° de l'article D. 310 du CPCE, l'Autorité estime qu'il est nécessaire que la société Orange propose des prestations permettant aux opérateurs alternatifs de fournir des offres de masse [...] avec des processus de production et des engagements de qualité de service adaptés aux besoins de la demande sur ces deux segments du marché de détail.*

Le e) relatif au processus de commande / livraison / rétablissement des dérangements de cette même sous-section<sup>6</sup> ajoute que :

*« La mise à disposition par Orange de l'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle suppose qu'Orange mette en place des processus opérationnels pour la commande, la livraison des accès et le rétablissement des dérangements, adaptés aux besoins des opérateurs sur les marchés aval concernés.*

*Le bon fonctionnement et l'efficacité de ces processus opérationnels conditionnent la capacité des opérateurs tiers à livrer leurs propres offres haut débit sur les marchés aval. Les processus mis en place et les outils mis à disposition par Orange doivent notamment permettre aux opérateurs tiers :*

- de commander des accès en dégroupage total pour des lignes non actives, dans des conditions appropriées compte tenu des besoins identifiés sur les marchés de masse et spécifique entreprises ;*
- de disposer, pour toute commande ou tout rétablissement de dérangement, de suffisamment de visibilité, afin d'être en mesure d'informer l'abonné concerné de l'avancement et des délais prévus ».*

#### **Précisions pour le marché de masse**

*« Avec plus de 80 % des ménages disposant d'un accès haut débit, le marché généraliste de masse a désormais atteint un degré de maturité très élevé, caractérisé non plus tant par la conquête des nouveaux abonnés n'ayant pas encore d'accès haut débit que par la conquête d'abonnés entre opérateurs. À ce titre, la qualité de service est de plus en plus déterminante pour les opérateurs sur le marché de détail généraliste de masse, en particulier à l'occasion de l'emménagement dans un nouveau logement, moment propice au changement d'opérateur. Il convient ainsi qu'Orange conserve à disposition des opérateurs tiers des outils et des processus adaptés pour la construction de lignes en dégroupage total afin de leur permettre de proposer des offres en phase avec les attentes des abonnés en termes de délai de livraison. En outre, chaque abonné est de plus en plus soucieux, au regard de la multiplicité des services possibles sur un accès haut débit, à la qualité de sa ligne, en particulier au niveau de débit réellement disponible. Or, il est possible que l'accès d'un abonné fonctionne mais présente des problèmes limitant les services disponibles, tels que des désynchronisations répétées ou un débit réel très inférieur au débit théorique attendu. Ces défauts, dits « non-francs », sont difficiles à diagnostiquer. Ils peuvent notamment trouver leur origine soit dans le réseau de boucle locale de cuivre d'Orange, soit dans des perturbateurs électromagnétiques extérieurs (enseigne lumineuse, ascenseur, etc.), soit dans l'environnement du client ».*

D'autre part, les motifs de la décision, soulignent, dans la section 4.5 relative à la qualité de service<sup>7</sup>, que :

---

<sup>6</sup> P. 73 de la décision n° 2017-1347

<sup>7</sup> Pp 159-160 de la décision n°2017-1347

« Après une phase de mise en place progressive des offres de gros portée par une croissance forte du nombre d'abonnés, le haut et très haut débit sur DSL est devenu un produit de masse. Les processus de commandes et de traitement des pannes doivent permettre d'assurer un niveau de qualité de service élevé pour l'ensemble des consommateurs et des entreprises souscrivant des offres à haut débit.

La capacité qu'ont les opérateurs alternatifs de proposer des niveaux de qualité de service satisfaisants (délai de livraison, délai de réparation en cas de panne, etc.) est un paramètre déterminant de leur offre, et donc du choix des utilisateurs finals.[...]

Dans ces circonstances, les opérateurs alternatifs ont des besoins légitimes en termes de qualité de service qui peuvent être résumés par les trois points suivants.

En premier lieu, les niveaux de qualité de service (par exemple délais de livraison, de réparation, de maintenance pour l'accès au génie civil, taux de panne pour le dégroupage, délai de fourniture d'informations, délais d'études et de validation des plans de déploiement pour les offres d'accès aux infrastructures de génie civil de la boucle locale) annoncés dans les offres de gros doivent être compatibles avec les niveaux de qualité et les modalités de déploiements des réseaux à très haut débit requises sur le marché de détail, en particulier en comparaison de ceux d'Orange. [...]

En deuxième lieu, les niveaux de qualité prévus par les offres de gros doivent autant que possible être respectés par Orange, afin que les opérateurs alternatifs aient une visibilité suffisante et puissent s'engager eux-mêmes sur des niveaux de service ou des déploiements très haut débit auprès de leurs clients.

En troisième lieu, il n'est pas toujours suffisant d'analyser en moyenne les niveaux de qualité de service, ces niveaux de qualité de service doivent donc pouvoir être appréciés également sur toute sous-catégorie qui semblerait pertinente, par exemple un percentile des utilisateurs finals dont la livraison des accès ou la réparation des pannes est la plus longue, ainsi que pour les déploiements pour lesquels la fourniture des informations préalables et la validation des plans de déploiement est la plus longue ».

**Il ressort d'une lecture combinée des articles 3, 35 et 37 de la décision n° 2017-1347, éclairés par les motifs de cette décision, qu'Orange est notamment tenu de faire droit aux demandes raisonnables d'accès dégroupé à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre avec une qualité de service de nature à assurer l'effectivité de l'accès en garantissant aux opérateurs tiers la capacité de fournir leurs propres offres dans des conditions appropriées, en vue de l'exercice *in fine* d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des clients finals.**

#### 1.2.2.2 Concernant la décision n° 2017-1348

Dans cette décision, l'Autorité a estimé qu'Orange exerçait une influence significative sur le marché pertinent, et à ce titre, lui a imposé plusieurs obligations.

En particulier, l'**article 3** de cette décision dispose que :

« Dans les zones où Orange est propriétaire ou gestionnaire de la boucle locale de cuivre, Orange fait droit à toute demande raisonnable d'accès à des éléments de réseau, ou à des ressources et services qui y sont associés, portant sur les offres de gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse sur DSL livré au niveau infranational [...]. ».

L'**article 16** dispose en outre que : « Au titre de l'obligation de fournir l'accès dans des conditions non-discriminatoires, Orange inscrit à l'offre technique et tarifaire de gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse sur DSL livré au niveau infranational un engagement de niveau de service et des garanties de niveau de service portant notamment, d'une part, sur la livraison des accès et, d'autre part, sur le traitement des pannes ».

Enfin, l'**article 18** prévoit que : « *Au titre des obligations de transparence et de non-discrimination, Orange mesure et publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pertinents pour les offres de gros de gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse sur DSL livré au niveau infranational et les offres aval correspondantes du groupe Orange. Ces indicateurs de qualité de service doivent permettre l'analyse des volumes traités, des délais de traitement et des rejets pour l'ensemble des processus de ces offres et pour tout sous-ensemble pertinent de demande d'opérateurs tiers. En tant que de besoin, cette obligation sera précisée par une décision complémentaire ultérieure.*

*Orange met à disposition de l'Autorité, à sa demande, l'ensemble des éléments, y compris les données brutes, nécessaires à la vérification des indicateurs de qualité de service ».*

L'annexe 1 de la décision précise les prestations minimales que doit comprendre l'offre technique et tarifaire d'accès haut et très haut débit activé de masse sur DSL livrée au niveau infranational. Parmi ces prestations, on compte, d'une part, les offres d'accès elles-mêmes, et d'autre part, les modalités d'accès à ces offres au titre desquelles figure la qualité de service (parmi les modalités de qualité de service, figurent pour exemple les processus de gros de rétablissement et de livraison des accès haut débit activés sur DSL permettant aux opérateurs d'assurer la fourniture des services aux clients finals<sup>8</sup>).

L'annexe 2 détaille quant à elle les indicateurs de qualité de service qu'Orange doit transmettre mensuellement à l'Autorité (pour exemple, le délai global des prestations et des différentes étapes constituant la prestation ou encore la qualité du SAV).

Les motifs de la décision n°2017-1348 susvisée précisent les obligations mentionnées ci-dessus.

Tout d'abord, il convient de relever que, la section 4.5 relative à l'obligation de transparence et à la publication d'informations concernant l'accès intègre une sous-section relative à la publication des indicateurs de qualité de service<sup>9</sup>.

Par ailleurs, en introduction de la section 4.6 relative à la qualité de service<sup>10</sup>, il est indiqué qu' « *après une phase de mise en place progressive des offres de gros portée par une croissance forte du nombre d'abonnés, le haut et très haut débit sur DSL est devenu un produit de masse. Les processus de commande et de traitement des pannes doivent permettre d'assurer un niveau de qualité de service élevé pour l'ensemble des consommateurs souscrivant des offres haut et très haut débit.*

*La capacité qu'ont les opérateurs alternatifs de proposer des niveaux de qualité de service satisfaisants (délai de livraison, délai de réparation en cas de panne, ...) est un paramètre déterminant de leurs offres, et donc du choix des utilisateurs finals.*

[...] *Les opérateurs alternatifs ont des besoins légitimes en termes de qualité de service, qui peuvent être résumés par les trois points suivants :*

*- En premier lieu, les niveaux de qualité de service (par exemple : délais de livraison, de réparation, taux de panne) prévus par les offres de gros doivent être compatibles avec les niveaux de qualité affichés sur le marché de détail, en particulier en comparaison de ceux d'Orange. Cet objectif correspond notamment à l'obligation de non-discrimination à laquelle est soumis Orange ;*

---

<sup>8</sup> Détail pp. 101 et 102 de la décision n°2017-1348

<sup>9</sup> P. 74 de la décision n°2017-1348

<sup>10</sup> P. 79 de la décision n°2017-1348

- En deuxième lieu, les niveaux de qualité prévus par les offres de gros doivent autant que possible être respectés par Orange, afin que les opérateurs alternatifs aient une visibilité suffisante et puissent s'engager eux-mêmes sur des niveaux de service auprès de leurs clients ;

- En troisième lieu, il n'est pas toujours suffisant d'analyser en moyenne les niveaux de qualité de service, ces niveaux de qualité de service doivent donc pouvoir être appréciés également sur toute sous-catégorie qui semblerait pertinente, par exemple un percentile des utilisateurs finals dont la livraison des accès ou la réparation des pannes est la plus longue ».

Enfin, les motifs de la décision susvisée soulignent, dans la sous-section 4.6.4 relative à la qualité des accès livrés<sup>11</sup>, que « le critère de continuité métallique retenu à ce jour par Orange ne permet que de garantir la qualité de service de la voix commutée. Au-delà de ce seul critère, il convient que les processus de rétablissement et de livraison d'Orange soient satisfaisants pour assurer les services des abonnés finals et des opérateurs. Ceci fera l'objet d'un suivi opérationnel régulier, sur la base des informations remontées par les opérateurs alternatifs, dans le cadre des groupes multilatéraux concernés ».

**Il résulte d'une lecture combinée des articles 3, 16 et 18 de la décision n° 2017-1348, éclairés par les motifs de cette décision, qu'Orange doit répondre aux demandes raisonnables d'accès aux offres de gros d'accès central en position déterminée à destination du marché de masse livré au niveau infranational avec une qualité de service de nature à assurer l'effectivité de l'accès en garantissant aux opérateurs tiers la capacité de fournir leurs propres offres dans des conditions appropriées, en vue de l'exercice *in fine* d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des clients finals.**

## 2 Exposé des faits

### 2.1 Ouverture de la procédure d'enquête L. 32-4

En 2017, les opérateurs alternatifs ont fait part de leur inquiétude quant à la dégradation de la qualité des offres activées d'Orange sur le marché de gros à destination des entreprises et de la qualité des offres d'accès à la boucle locale cuivre à destination du marché de masse.

S'agissant des offres d'accès à la boucle locale cuivre à destination du marché de masse, pour une grande partie des indicateurs de qualité de service, les moyennes de performance 2017 étaient inférieures aux moyennes des années 2015 et 2016. Par ailleurs, en 2017, plusieurs courriers d'élus ont été adressés à l'Autorité, s'inquiétant de la dégradation du service et des infrastructures de génie civil support du réseau cuivre<sup>12</sup>.

S'agissant des offres activées sur le marché de gros des accès de haute qualité à destination des entreprises, les opérateurs alternatifs avaient fait part de leur inquiétude quant à la dégradation en 2017 de la qualité de service des offres d'Orange. D'une part, la baisse constatée de la qualité du service après-vente, en début d'année 2017, au regard notamment des indicateurs publiés, avait conduit Orange à engager un plan d'action en mars 2017. D'autre part, les opérateurs alternatifs avaient fait état d'une dégradation persistante de la qualité de la production des accès se traduisant

---

<sup>11</sup> P. 83 de la décision susvisée

<sup>12</sup> La dégradation des infrastructures de génie civil est susceptible de dégrader la qualité de service de la boucle locale en cuivre, notamment par le rallongement des délais de construction de lignes ou via une probabilité plus forte de rupture du service.

par l'allongement du délai de livraison, l'augmentation des cas de livraison nécessitant de rentrer dans un processus d'escalade opérationnelle et la perte d'efficacité de ces escalades.

Dans ce contexte, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (« RDPI ») de l'Arcep, par la décision susvisée n° 2017-1497-RDPI en date du 14 décembre 2017, a ainsi ouvert, une enquête administrative en application de l'article L. 32-4 du CPCE, afin de recueillir l'ensemble des informations et documents nécessaires pour s'assurer du respect par la société Orange de ses obligations en matière de qualité de service, s'agissant de ses prestations de gros sur le réseau cuivre et des offres activées sur le marché de gros à destination des entreprises, qui pèsent sur elle au titre des dispositions du CPCE et des décisions n° 2017-1347 et n° 2017-1349 de l'Autorité susvisées.

Dans le cadre de cette enquête, les rapporteurs désignés ont adressé à la société Orange deux questionnaires, par courriers en date du 9 février 2018 et du 11 juillet 2018 auxquels Orange a répondu par courriers reçus les 23 mars 2018, 6 août 2018 et 17 septembre 2018.

## 2.2 Ouverture, sur le fondement de l'article L. 36-11, de la procédure d'instruction

Compte tenu des informations recueillies dans le cadre de l'enquête administrative précitée et des valeurs des indicateurs de qualité de service transmis par Orange à l'Autorité depuis l'ouverture de cette enquête, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) a ouvert, le 25 septembre 2018, par la décision n° 2018-1197-RDPI, une instruction relative au manquement éventuel de la société Orange aux dispositions des articles L. 38 et D. 307 à D. 309 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des décisions n° 2017-1347, n° 2017-1348 et n° 2017-1349, sur le fondement des dispositions des articles L. 36-11 et D. 594 du CPCE.

Par courrier en date du 24 octobre 2018, le rapporteur désigné pour instruire la procédure a transmis un questionnaire à cette dernière, invitant Orange à transmettre :

- tous les éléments complémentaires ou actualisés relatifs aux réponses aux questionnaires transmis les 9 février et 11 juillet 2018<sup>13</sup> dans le cadre de la procédure d'enquête précitée, fournies par courriers de la société Orange reçus les 23 mars 2018, 6 août 2018 et 17 septembre 2018, portant sur les obligations de qualité de service de la société Orange au titre des décisions de l'Autorité n° 2017-1347, n° 2017-1348 et n° 2017-1349 ;
- les observations éventuelles d'Orange sur les indicateurs de qualité de service mensuels publiés ou transmis au titre de l'article 37 de l'analyse du marché de gros d'accès local en position déterminée et de l'article 18 de l'analyse du marché de gros d'accès central en position déterminée ;

---

<sup>13</sup> Le premier questionnaire des rapporteurs adressé à Orange par courrier du 9 février 2018 portait notamment sur les aspects suivants :

- les informations relatives à l'organisation générale d'Orange et des services en charge de l'accès à la boucle locale cuivre et à la boucle locale optique dédiée ;
- les éléments relatifs aux causes de la dégradation ;
- l'adéquation des moyens humains et matériels mobilisés par Orange pour respecter un niveau de qualité de service satisfaisant ;
- l'historique des indicateurs sur le marché de masse depuis le T1 2016 ;
- le détail des processus du marché de masse associés au traitement des commandes, de la production et du rétablissement des accès et de la prestation de SAV+, de la gestion des infrastructures de génie civil et des nœuds de raccordement d'abonnés (NRA) ;
- les perspectives d'évolution à l'horizon 2018 – 2020.

Le second questionnaire adressé à Orange par courrier en date du 11 juillet 2018 était destiné à approfondir et préciser les réponses apportées par Orange au premier questionnaire.

- les observations éventuelles d'Orange sur les indicateurs de qualité de service mensuels des accès de haute qualité, publiés ou transmis au titre de l'article 23 de l'analyse du marché de gros des accès de haute qualité, et en particulier leur trajectoire depuis le mois de janvier 2014 ;
- les observations éventuelles d'Orange sur les propos tenus par le président directeur général de la société Orange lors de son audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale en date du 19 septembre 2018.

La réponse d'Orange à ce questionnaire a été reçue par l'Autorité le 12 novembre 2018.

Enfin, le rapporteur a adressé un dernier questionnaire à la société Orange le 27 novembre 2018, afin de recueillir les éventuelles observations d'Orange sur les indicateurs relatifs aux en-cours de production, en particulier concernant leur trajectoire depuis le mois de janvier 2014, dont la réponse a été reçue le 12 décembre 2018.

### 3 Concernant les offres de gros activées à destination des entreprises

#### 3.1 Éléments recueillis dans le cadre de l'instruction

Cette partie présente les éléments transmis par Orange dans le cadre de l'instruction relatifs à la qualité de service sur les offres de gros d'accès de haute qualité à destination du marché entreprises.

Les offres d'accès de haute qualité comprennent plusieurs produits qui diffèrent notamment en fonction des supports physiques utilisés, des technologies de transport de niveau deux (ATM<sup>14</sup> ou Ethernet) et, dans le cas de l'Ethernet, du mode de livraison (point-à-point ou point-à-multipoints). Dans les indicateurs publiés ou transmis à l'Autorité, Orange effectue une distinction entre les produits LA/LPT d'une part, les produits sur support cuivre hors LA/LPT<sup>15</sup> (DSLE<sup>16</sup>, CELAN<sup>17</sup> cuivre et C2E<sup>18</sup> cuivre) d'autre part, et enfin les produits sur support optique (CE2O<sup>19</sup>, CELAN optique et C2E optique). Par ailleurs, la qualité des offres activées sur le marché de gros à destination des entreprises s'apprécie sous l'angle de la production des liens et sous l'angle du service après-vente (SAV) lors des interventions réalisées en cas de panne sur un lien déjà mis en service.

##### 3.1.1 Production des nouveaux accès

Pour chacun des produits cuivre hors LA/LPT (DSLE, CELAN cuivre et C2E cuivre), l'objectif associé au taux de respect de la date contractuelle de livraison (TRDC<sup>20</sup>), tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n° 2017-1349, est de 90 %.

---

<sup>14</sup> L'ATM (Asynchronous Transfert Mode, en français « mode de transfert asynchrone ») est une technique de transfert asynchrone pour des communications à haut débit d'informations numérisées, organisées en paquets courts de longueur fixe.

<sup>15</sup> Liaisons d'Aboutement et Liaisons Partielles Terminales

<sup>16</sup> Digital Subscriber Line Entreprises

<sup>17</sup> Core Ethernet LAN

<sup>18</sup> Core Ethernet Entreprise

<sup>19</sup> Collecte Ethernet Optique Opérateur

<sup>20</sup> Le TRDC est calculé au moyen de la formule :  $[1 - (\text{Nombre de liaisons mises en service dont la date de livraison est postérieure à la date contractuelle} / \text{nombre total de liaisons mises en service})] \times 100$ . Le périmètre "nombre de liaisons mises en service dont la date de livraison est postérieure à la date contractuelle" exclut les retards de responsabilité

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des indicateurs correspondants de janvier 2014 à septembre 2018 :

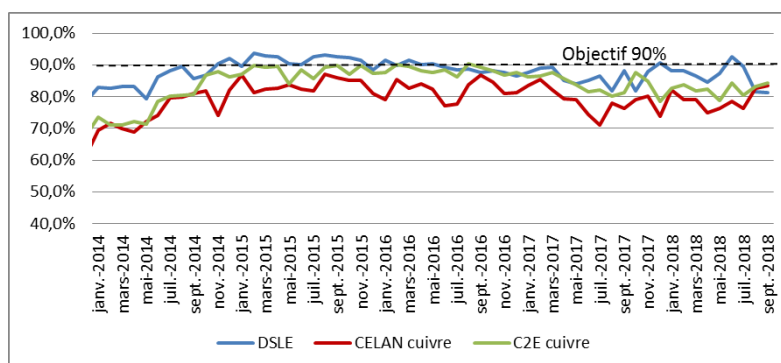


Fig. 1 : taux de respect de la date contractuelle de livraison DSLE, CELAN cuivre, C2E cuivre

Pour chacun des produits fibre (CE2O, CELAN optique et C2E optique), l'objectif associé au TRDC, tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n° 2017-1349, est de 90 %.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des indicateurs correspondants de janvier 2014 à septembre 2018 :

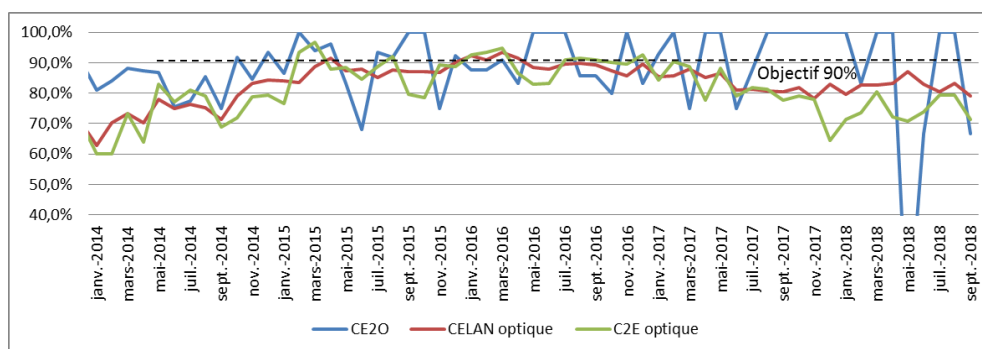


Fig. 2 : taux de respect de la date contractuelle de livraison CE2O, CELAN optique, C2E optique

Pour les produits LA/LPT, l'objectif associé au TRDC, tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n°2017-1349, est de 80 %.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution de l'indicateur correspondant de janvier 2014 à septembre 2018 :

---

opérateur (opérateur client de l'offre de gros d'Orange), de responsabilité client (client final), de responsabilité tiers ainsi que les responsabilités partagées.



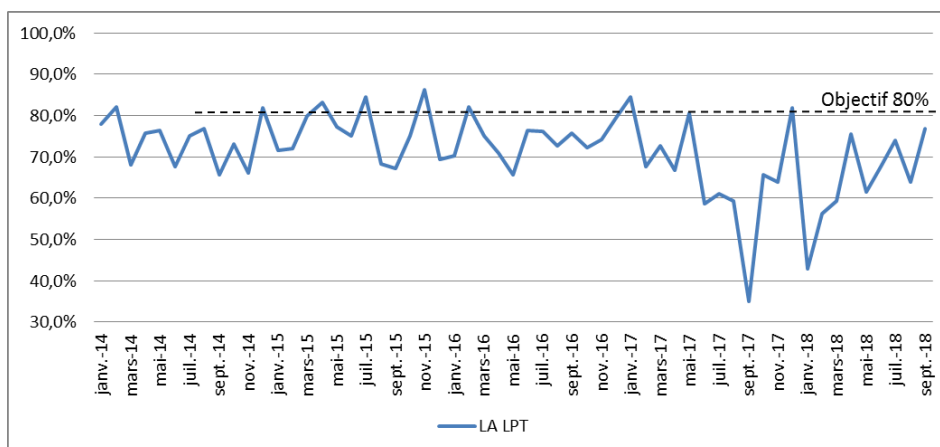


Fig. 3 : taux de respect de la date contractuelle de livraison LA/LPT

Pour ce qui est des produits sur support cuivre hors LA/LPT pris dans leur ensemble d'une part et pour ce qui est des produits sur support optique pris dans leur ensemble d'autre part, le graphique ci-après illustre l'évolution du TRDC sur la période janvier 2014 à septembre 2018.

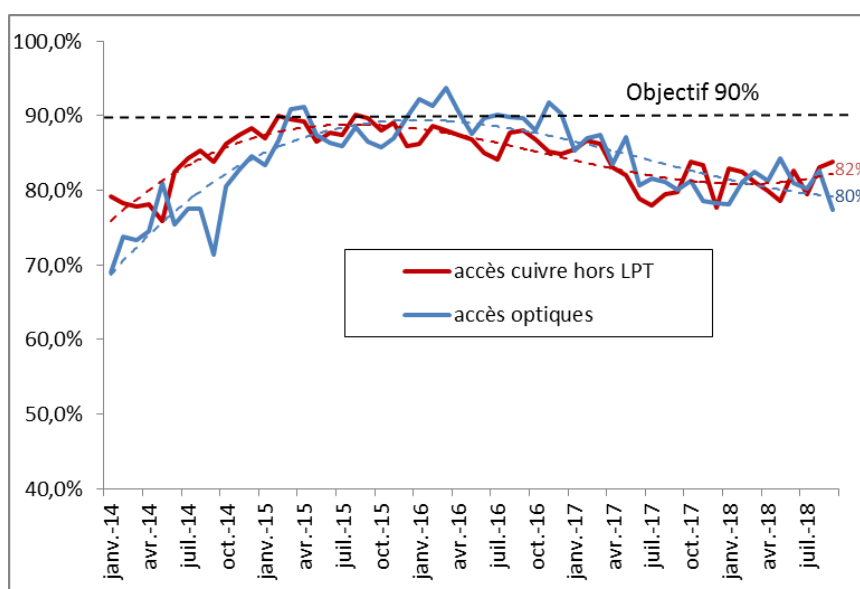


Fig. 4 : taux de respect de la date contractuelle de livraison cuivre/optique

Pour ce qui est des produits sur support cuivre hors LA/LPT pris dans leur ensemble d'une part et pour ce qui est des produits sur support optique pris dans leur ensemble d'autre part, le graphique ci-dessous représente l'évolution du taux de rotation<sup>21</sup> des en-cours<sup>22</sup>, exprimé en nombre de semaines, de janvier 2016 à octobre 2018.

<sup>21</sup> Correspondant au volume d'en-cours en fin de mois divisé par le rythme de production moyen du dernier mois (exprimé en nombre de liens produits par semaine).

<sup>22</sup> Le volume d'en-cours d'un mois donné désigne le nombre d'instances de productions de liens d'accès dont le déploiement est toujours en cours en fin de mois. Les instances de production dont le déploiement est mis en suspens en attente de travaux à finaliser (instances dites en « attente client ») par le client final ne sont pas comptabilisées.

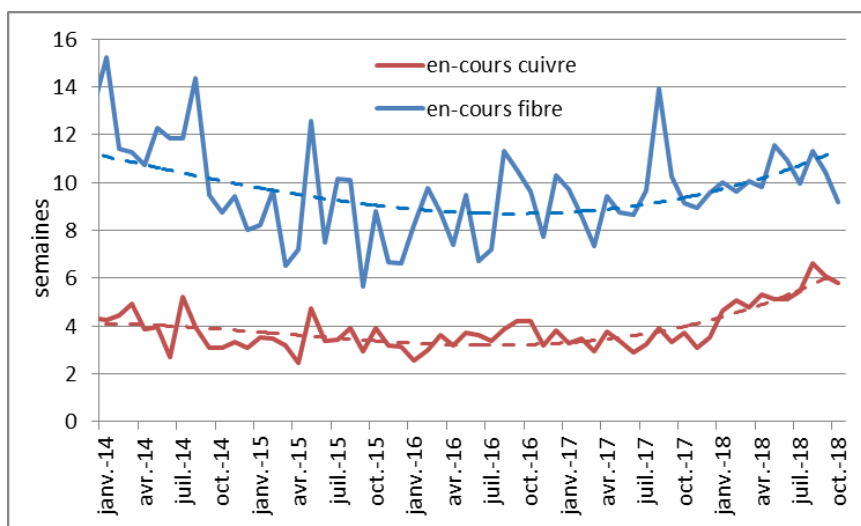


Fig. 5 : taux de rotation des en-cours de production (hors attente client)

Orange a par ailleurs transmis, dans le cadre de l'instruction<sup>23</sup>, son analyse des causes de l'évolution des indicateurs de production présentés ci-avant. Orange a évoqué les raisons suivantes :

- mise en place d'un nouveau processus de commande-livraison pour les accès cuivre, générant le déploiement de nouveaux outils et la modification du périmètre de responsabilité des acteurs ;
- évolution de processus dans le cadre de la production des liens type FttO (*Fiber to the office*, fibre optique dédiée), certaines équipes ne pouvant faire face à l'accroissement d'activité provoquant ainsi un retard dans la production ;
- ratio de Petites Opérations d'Infrastructures (POI) sur le nombre de production en hausse dans le domaine de la production optique en hausse ;
- les déploiements réseau sur l'ensemble des marchés (FttH, RIP, réseaux Mobile, FTTO...) qui engendrent une augmentation significative du nombre d'études, réalisées par des chargés d'affaires dont le métier nécessite une formation spécifique de plusieurs mois ;
- le fait que les déploiements précités ont un impact sur les travaux réseaux, avec des entreprises sous-traitantes en saturation d'activité ;
- nouvelle réglementation sur l'amiante dans les enrobés allongeant la durée des travaux de génie civil ;
- difficulté accrue d'obtention des autorisations de voirie du fait du contexte sécuritaire ;
- manque de ressource ou de moyens informatisés dans les collectivités locales pour traiter les demandes d'autorisation de voirie.

Orange a transmis, dans le cadre de l'instruction<sup>23</sup>, une liste d'actions engagées ou à venir pour améliorer la qualité de la production de ses accès cuivre (SDSL) et fibre (FttO) à destination des marchés de détail et de gros. Orange a évoqué les actions suivantes :

- pour les accès cuivre, mise en place de tableaux de bords hebdomadaires ;
- pour les accès fibre :
  - o nettoyage des dossiers périmés au quatrième trimestre 2017 ;

<sup>23</sup> Courrier du 21 mars 2018

- décharge des Unités d'Intervention (UI) de toutes les études fibre pour les réseaux structurants et transfert de cette activité aux équipes dans les Unités de Pilotage Réseau (UPR) dès le mois de février 2018 pour les nouveaux projets ;
- transfert de la prise de rendez-vous client pour réaliser les Plans d'Opérations Client (POC)<sup>24</sup> des équipes UI vers les équipes UPR pour atteindre au deuxième trimestre 2018 un taux de 70% de rendez-vous pris en 14 jours ;
- généralisation du nouveau processus de « POI rapides » au troisième trimestre 2018 ;
- pour les accès cuivre et fibre :
  - renforcement des effectifs de type « pilote de production » ([SDA] recrutements budgétés pour 2018) et « chargé d'affaires » ([SDA] recrutements budgétés pour 2018) qui devaient, selon Orange, être visibles sur le délai de traitement des POI à compter du deuxième semestre 2018 ;
  - projet d'évolution de l'organisation de la Gestion d'Affaires en UI.

Par ailleurs, Orange a indiqué, dans le cadre des données recueillies au cours de l'instruction<sup>25</sup>, avoir décidé courant 2018 de porter le volume le recrutement de chargés d'affaires pour l'année 2018 des [SDA] initialement prévus à [SDA] et de budgéter pour 2019 le recrutement de [SDA] nouveaux chargés d'affaires.

Enfin, Orange a transmis, dans le cadre de l'instruction<sup>26</sup>, des précisions sur les actions ciblées d'amélioration de la qualité de la production :

- estimation de la part d'activité des chargés d'affaires en UI, des pilotes d'affaires en UI et des pilotes en UPR consacrée à l'activité entreprise, respectivement [SDA] ;
- prévisions de la volumétrie d'études de 2015 à 2019, par la transmission du tableau suivant [SDA]
- précision sur le processus de décharge des UI pour les études fibre sur les réseaux structurants, sur le planning de mise en œuvre et sur les gains attendus à partir de fin 2018 ;
- évaluation du gain sur l'activité des chargés d'affaires apporté par le nouveau processus POI rapide ([SDA]% de gain sur l'activité des chargés d'affaires consacrée aux POI) ;
- indication d'un nombre de plus de [SDA] chargés d'affaires recrutés et formés en 2018 sur le raccordement optique dédié à l'entreprise ;
- impossibilité pour Orange à date de quantifier les effets de la réorganisation de la Gestion d'Affaires en UI sur les délais ou les ressources.

### 3.1.2 Maintenance des accès existants

Pour chacun des produits cuivre hors LPT (DSLE, CELAN cuivre et C2E cuivre), l'objectif associé au taux de respect de la garantie de temps de rétablissement (TRGTR<sup>27</sup>), tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n° 2017-1349, est de 90 %.

---

<sup>24</sup> Un Plan d'Opérations Client est le document synthétisant l'ensemble des travaux préalables nécessaires à réaliser par l'opérateur ou le client final sur le site du client final, qui nécessite un rendez-vous sur le site du client..

<sup>25</sup> Courier du 3 août 2018

<sup>26</sup> Courier du 14 septembre 2018

Le graphique ci-après représente l'évolution des indicateurs mensuels correspondants de janvier 2014 à septembre 2018.

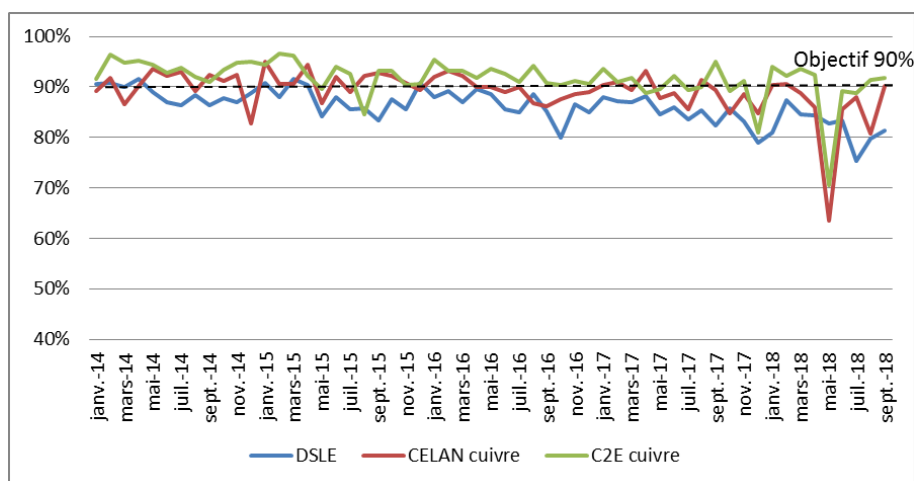


Fig. 6 : taux de respect de la garantie de temps de rétablissement – DSLE, CELAN cuivre, C2E cuivre

Pour chacun des produits fibre (CE2O, CELAN fibre et C2E fibre), l'objectif associé au TRGTR, tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n° 2017-1349, est de 90 %.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des indicateurs mensuels correspondants de janvier 2014 à septembre 2018.

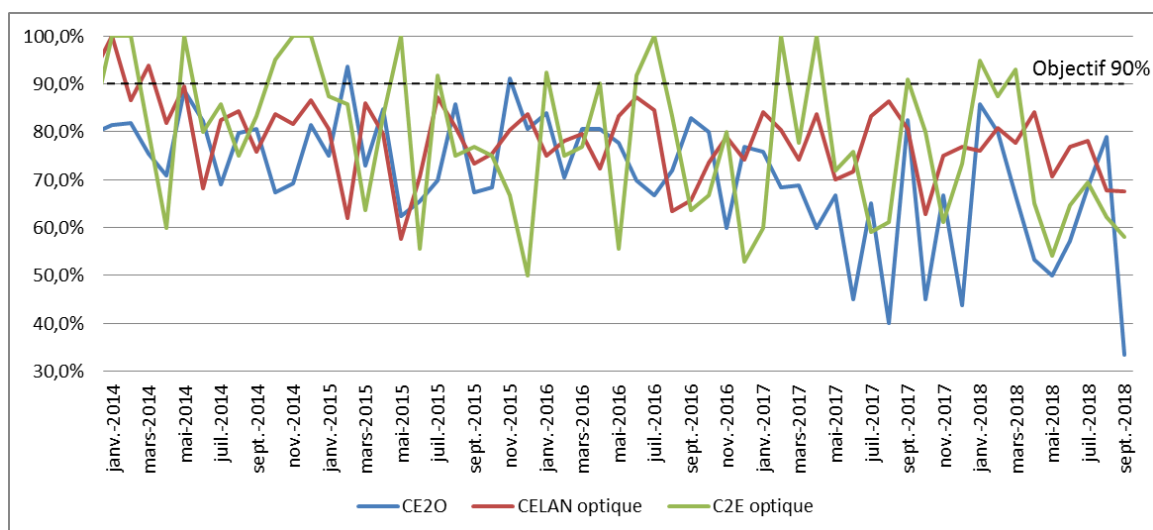


Fig. 7 : taux de respect de la garantie de temps de rétablissement – CE2O, CELAN optique, C2E optique

Pour des produits LA/LPT dans leur ensemble, l'objectif associé au TRGTR, tel qu'il résulte de l'annexe B de la décision n° 2017-1349, est de 80 %.

Le graphique ci-après représente l'évolution de l'indicateur mensuel correspondant de janvier 2014 à septembre 2018.

<sup>27</sup> Le TRGTR est calculé au moyen de la formule : [Nombre de signalisations de liaisons, dont la GTR est respectée clôturées "Cause Orange" rapporté au total des signalisations de liaisons clôturées "Cause Orange"]x100. Les signalisations prises en compte sont les signalisations sur incidents avec "Service Interrompu". Par "Cause Orange", on entend toute cause imputable à Orange, hormis les événements exceptionnels (catastrophes naturelles ou dégradations par tiers).

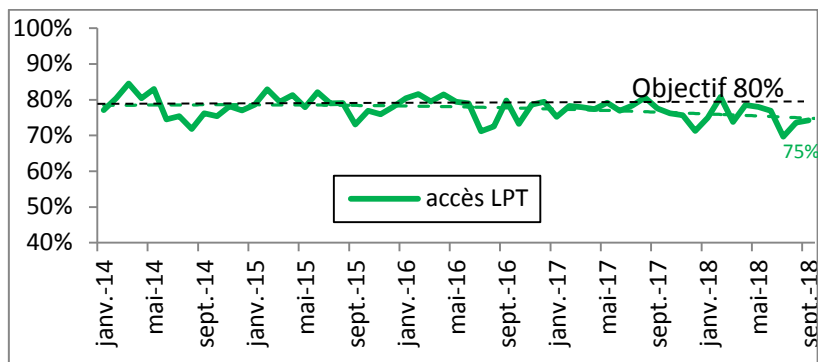


Fig. 8 : taux de respect du délai contractuel de rétablissement – LA/LPT

Pour ce qui concerne les produits cuivre hors LPT pris dans leur ensemble d'une part, et les accès fibre pris dans leur ensemble d'autre part, le graphique ci-dessous illustre l'évolution du TRGTR sur la période janvier 2014 à septembre 2018.

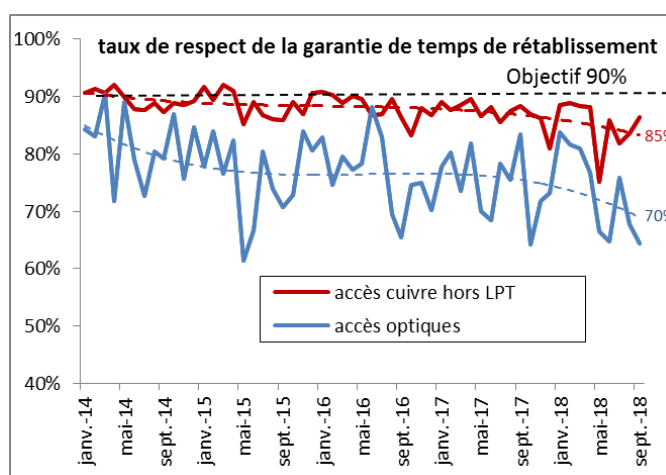


Fig. 9 : taux de respect de la garantie de temps de rétablissement

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne sur les produits cuivre hors LPT d'une part et les accès fibre d'autre part, le graphique ci-dessous illustre l'évolution du délai moyen de réparation, pour les incidents de responsabilité Orange, sur la période janvier 2014 à septembre 2018, en moyenne.

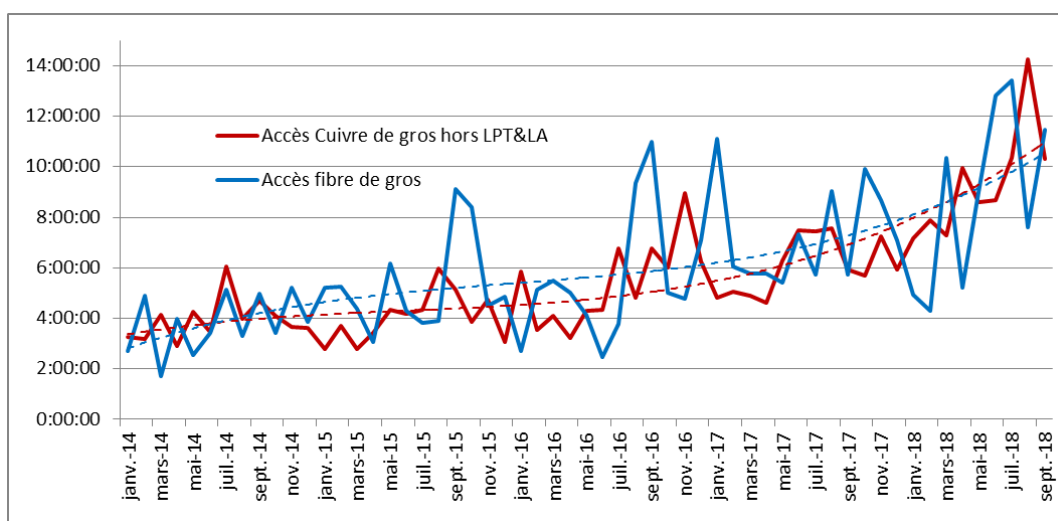


Fig. 10 : évolution du délai moyen de rétablissement

Orange a transmis, dans le cadre de l'instruction<sup>28</sup>, à la demande de l'Autorité, son analyse des causes relatives à l'évolution des indicateurs du SAV. Orange a évoqué, les facteurs suivant :

- disponibilité des ressources d'intervention ;
- difficultés techniques ;
- interventions longues ;
- évènements climatiques violents et répétitifs.

Orange a transmis dans le cadre de l'instruction<sup>28</sup>, une liste d'actions qu'elle a entendu mener concernant les indicateurs relatifs à la GTR.

Orange indique avoir mis en place au deuxième semestre 2016 un observatoire national sous forme de « vigie » menée par une équipe mixte (Orange/prestataires) focalisée sur les Unités d'Interventions les plus en difficulté. Orange conclut que l'amélioration dans ces Unités d'Interventions a été modérée et a décidé de mettre en place des ateliers pour compléter et renforcer le dispositif d'amélioration par un nouveau plan d'action.

Enfin, Orange a indiqué, dans le cadre des données recueillies au cours de l'instruction<sup>28</sup>, avoir mené les actions suivantes :

- intégration au sein de chaque UI d'un « *superviseur temps réel GTR et SAV Entreprise* », ayant pour mission de réaliser un pilotage à chaud des incidents (mise en place d'actions pour sauver les GTR et les priorités 1, assurer la cohérence des plans de charge) et de procéder à des analyses à froid (recherche de solutions, remontée et traitement des dysfonctionnements, contrôle de la bonne application des méthodes d'intervention) ;
- mise en place d'un réseau de superviseur favorisant l'échange des bonnes pratiques et de l'appropriation des nouveaux outils d'assistance (outil de supervision temps réel des processus d'incidents, outil d'alerte des techniciens par SMS) ;
- affinage de la prévision des interventions par le développement de l'activité de la cellule Prévision Planification Pilotage (cartographie GTR par technologie et vérification de l'adéquation de la charge avec le nombre de compétences) ;
- mise en lumière des compétences « critiques », en particulier sur les réseaux historiques, par une action nationale menée par le métier « technicien » ;
- mise en place d'un prévisionnel « fin », sauf dans les UI à faible volume SAV entreprise ou le renforcement de la multi compétences a primé ;
- homogénéisation des horaires décalés des techniciens d'astreinte SAV entreprise sur 12h – 19h30 de sorte que ces techniciens assurent les interventions en plage méridienne et en fin de vacation ;
- recours à des ressources en sous-traitance sur la production afin de renforcer les ressources SAV ;
- gestion des crises par une entraide d'autres domaines (géographiques ou équipes de production) ;
- intervention en binôme coté NRA et client pour intervenir plus rapidement dans le cadre des liaisons longues ;
- traitement préventif des zones avec taux élevés de réorientation vers les équipes boucle locale cuivre ;

---

<sup>28</sup> Courrier du 21 mars 2018 reçu le 23 mars 2018 par l'Autorité

- fiabilisation de la compétence du technicien dans la Gestion du Plan de Charge par îlotage (secteur géographique de l'îlot d'intervention) et formation pour renforcer le volant de technicien sur les technologies SDH/PDH.

## 3.2 Constat des manquements et appréciation

### 3.2.1 Production des nouveaux accès

Concernant la production des accès, l'Autorité constate qu'une dégradation sensible est apparue à partir du premier trimestre 2017.

Il apparaît que tant pour les accès sur support cuivre que pour les accès sur support optique, le taux de respect de la date contractuelle de livraison a diminué au cours de l'année 2017 puis s'est stabilisé autour de 80 % au cours de l'année 2018 (cf. fig. 4).

Concernant les accès sur support cuivre hors LPT, l'Autorité constate que la qualité de service est dégradée sur tous les produits, et plus particulièrement sur CELAN cuivre et C2E cuivre (cf. fig.1) :

- pour le produit CELAN cuivre, le TRDC n'atteint jamais son objectif de 90 % sur l'ensemble de la période observée et est inférieur à 80 % (soit 10 points de pourcentage en deçà de l'objectif) pour treize des dix-huit derniers mois ;
- pour le produit C2E cuivre, le TRDC n'atteint pas son objectif de 90 % depuis la fin de l'année 2016 et est inférieur à 85 % pour onze des dix-huit derniers mois ;
- le TRDC du produit DSLE est quant à lui inférieur à 90 % pour quinze des dix-huit derniers mois.

Concernant les accès sur support optique, l'Autorité constate que la qualité de service est très significativement dégradée pour les produits CELAN optique et C2E optique :

- pour le produit CELAN optique, le TRDC est inférieur à l'objectif de 90 % depuis le mois de décembre 2016, inférieur à 85 % sur chacun des douze derniers mois, et inférieur à 80 % sur trois des douze derniers mois ;
- pour le produit C2E optique, le TRDC est inférieur à l'objectif de 90 % depuis le mois de février 2017 et inférieur à 80 % pour chacun des douze derniers mois.

Concernant le produit CE2O, l'Autorité estime que son TRDC n'est pas statistiquement représentatif en raison de son volume de production très faible (inférieur à 10 commandes livrées par mois en 2018), qui explique le caractère erratique de la courbe.

L'Autorité constate également que le TRDC du produit LPT (cf. fig. 3) est inférieur à son objectif de 80 % pour seize des dix-huit derniers mois et, en particulier, de janvier à septembre 2018. Il est également inférieur à 75 % pour douze des dix-huit derniers mois et même inférieur à 60 % pour six des dix-huit derniers mois. Il doit être noté que le volume de production de LA et LPT est néanmoins faible, en particulier inférieur à 50 par mois en 2018, ce qui explique le caractère très irrégulier de l'indicateur pour ce produit.

Ainsi, s'agissant de la maîtrise de la production, il ressort de l'instruction un non-respect manifeste et répété par Orange de ses engagements de qualité de service, les valeurs observées étant très en deçà des niveaux qu'il s'est lui-même fixé.

L'Autorité estime que les niveaux atteints pour les indicateurs présentés ci-avant, très insatisfaisants, ne permettent pas aux opérateurs alternatifs d'effectuer la livraison des commandes de leurs clients finaux avec un niveau de qualité satisfaisant.

L'Autorité estime par ailleurs que l'ensemble des éléments avancés par Orange dans le cadre de l'instruction ne permettent pas raisonnablement d'anticiper un retour à la normale à court ou moyen terme. Tout d'abord, pour chacune des raisons qu'il avance pour expliquer la baisse de la qualité de la production, Orange n'est pas en mesure d'en indiquer concrètement l'effet observé sur les délais de production. De plus, les actions engagées par Orange en 2017 et 2018 pour améliorer les délais de production n'ont pas eu d'effet mesurable à date malgré la finalisation de certaines d'entre elles, sur le taux de respect de la date contractuelle de production. Par ailleurs, le volume des encours ramené à la capacité de production, mesuré en taux de rotation des encours, reste à un niveau élevé (cf. fig.5) par rapport à sa valeur moyenne pour la période mi-2015 à mi-2017, et ce particulièrement pour les accès cuivre.

En outre, si Orange a certes décidé d'un nombre important de recrutements de chargés d'affaires en 2018/2019, cette dernière n'a pas été en mesure de donner une vision globale des gains potentiels liés à son plan d'action. Cette incertitude sur la capacité de production globale est à mettre en regard avec la volumétrie prévisionnelle communiquée par Orange dans le cadre de l'instruction<sup>29</sup>. Orange indique qu'il ne dispose pas de prévisions de volumétrie de production pour l'année 2019. Orange évoque néanmoins, un volume en forte croissance des études FttO et spécifiques entreprises pour 2019, avec un volume prévisionnel de [SDA] études contre [SDA] en 2017 et un prévisionnel de [SDA] en 2018. Cela constitue près d'un doublement du nombre d'études à réaliser entre 2017 et 2019.

Dès lors, l'Autorité estime que les difficultés en matière de respect des délais contractuels sont fortement susceptibles de s'accroître.

De surcroît, l'Autorité relève que l'apparition en octobre 2018 d'une nouvelle offre dans le catalogue des offres de gros activées d'Orange, l'offre Optimum Ethernet, pourrait générer un accroissement du volume de production du fait de la migration possible d'une partie du parc existant vers cette nouvelle offre. L'Autorité remarque d'ailleurs que la nouvelle offre, à volume de production égal, pourrait générer, dans les premiers trimestres de son existence, une charge de travail accrue du fait du temps d'adaptation nécessaire des chargés d'affaires et techniciens réseaux aux spécificités de l'offre.

### 3.2.2 Maintenance des accès existants

Concernant la maintenance des accès, l'Autorité constate des indicateurs au-dessous des objectifs d'Orange et une tendance à la dégradation aussi bien s'agissant du taux de respect de la garantie de temps de rétablissement que du délai moyen de rétablissement.

Ainsi, concernant les accès sur support cuivre hors LA/LPT (cf. fig. 9) pris dans leur ensemble, l'Autorité relève qu'Orange n'a pas atteint l'objectif de respect de la GTR dans 90 % des cas depuis le mois d'avril 2016. Cet indicateur s'est en outre progressivement dégradé pour se situer désormais environ 5 points de pourcentage en-dessous de l'objectif de 90 %.

Concernant les accès sur support optique (cf. fig. 9) pris dans leur ensemble, l'Autorité constate que le taux de respect de la GTR n'a pas atteint son objectif de 90 % depuis le mois de mars 2014. Depuis cette date, l'indicateur suit une trajectoire globalement décroissante depuis fin 2017. La qualité de la maintenance est désormais très significativement dégradée, puisque quatre des six dernières valeurs mensuelles sont inférieures à 70 %, soit vingt points de pourcentage en-dessous de l'objectif.

---

<sup>29</sup> Courrier du 21 mars 2018



Cette dégradation marquée et prolongée de la qualité de service constatée sur les moyennes respectivement relatives aux produits cuivre hors LPT et optiques s'observe également pour les indicateurs détaillés par produit.

Concernant les accès sur support cuivre hors LA/LPT (cf. fig. 6), l'Autorité relève que cette dégradation de la qualité de service constatée est particulièrement marquée pour l'indicateur spécifique au produit DSLE. Le TRGTR du produit DSLE, qui représente une partie importante du parc des accès existants, est inférieur à l'objectif de 90 % depuis janvier 2016 et tend à décroître avec le temps, la valeur de la courbe de tendance se situant en septembre 2018 à environ 10 points en dessous de l'objectif de 90 % d'Orange.

Le TRGTR du produit CELAN cuivre est également inférieur à 90 % pour neuf des douze derniers mois.

Pour ce qui est des offres sur support optique (cf. fig. 7), l'Autorité constate que pour chaque mois depuis janvier 2016, les TRGTR des produits CE2O et CELAN optique sont inférieurs à l'objectif de 90 %.

L'Autorité relève que les parcs constitutifs des produits fibre sont relativement plus faibles que les parcs constitutifs des produits cuivre : à mi-2018, le parc CE2O est constitué de 2 200 accès, le parc C2E optique de 3 500 accès et le parc CELAN optique de 14 200 accès. Le taux d'incident<sup>30</sup> mensuel étant du même ordre de grandeur pour les accès optiques et cuivre (de l'ordre de 2 %), le nombre d'occurrences sur lequel est calculé le TRGTR pour les produits optiques est plus faible que pour les produits cuivre, ce qui explique l'aspect moins régulier des courbes.

Enfin, pour les produits LA/LPT, pour lesquels l'objectif de taux de respect de la GTR est de 80 %, l'Autorité constate que la qualité de service est également dégradée (cf. fig. 8), puisque le mois de février 2018 est le dernier mois pour lequel l'objectif a été tenu, et que la courbe se situe, en septembre 2018, à 5 points de pourcentage au-dessous de l'objectif d'Orange.

Ainsi, s'agissant de la maîtrise de la garantie de temps de rétablissement, il ressort de l'instruction un non-respect manifeste et répété par Orange de ses engagements de qualité de service, les valeurs observées étant très en deçà des niveaux qu'il s'est lui-même fixé.

L'Autorité estime que les niveaux atteints pour les indicateurs présentés ci-avant sont très insatisfaisants et ne permettent pas aux opérateurs clients des offres de gros de s'engager valablement sur des niveaux de maintenance auprès de leurs clients finaux.

L'Autorité estime que les éléments avancés par Orange dans le cadre de l'instruction ne permettent pas raisonnablement d'anticiper un retour à la normale à court ou moyen terme.

Tout d'abord, l'Autorité constate l'augmentation continue du délai moyen de rétablissement (cf. fig. 10), avec un doublement de celui-ci dans les 24 derniers mois. Cette augmentation conduit à douter de la capacité d'Orange à améliorer rapidement la qualité de service.

L'Autorité constate également que pour les trente mois compris entre janvier 2014 et juin 2016, les délais mensuels moyens de rétablissement sont globalement stables et sont quasi-systématiquement compris entre 2h00 et 6h00, alors que pour les trente derniers mois, ils ne restent inférieurs à 6h00 qu'un mois sur trente pour les accès cuivre hors LPT et trois mois sur trente pour les accès fibre.

Ensuite, l'Autorité estime que les raisons avancées par Orange dans le cadre de l'instruction pour expliquer le non-respect de ses engagements de délai de temps de rétablissement ne permettent pas de justifier la dégradation prononcée et prolongée des indicateurs.

---

<sup>30</sup> Nombre d'incidents de responsabilité Orange ramené au parc

En effet, si les évènements météorologiques peuvent, en provoquant des pics de charge, expliquer des dégradations exceptionnelles et occasionnelles de la qualité de la maintenance sur un mois donné, ils ne permettent pas d'expliquer une dégradation continue, d'une telle ampleur, sur plusieurs années. Quant aux difficultés techniques avancées par Orange pour justifier la longueur des interventions et la disponibilité des techniciens, l'Autorité considère qu'il s'agit d'aspects opérationnels qu'il appartient à Orange de prendre en compte pour définir les moyens nécessaires au respect de ses objectifs de qualité de service.

Enfin, l'Autorité tient à relever que l'absence d'explications convaincantes de la part d'Orange concernant la qualité dégradée de la maintenance se double de l'absence d'un plan d'action visant à y remédier : les derniers plans d'actions engagés pour améliorer la qualité du SAV se sont terminés fin 2017 sans constat d'amélioration. Depuis, Orange n'a pas été en mesure de communiquer de plan d'action visant à la tenue de ses objectifs de qualité de service SAV, à quelque terme que ce soit, dans le cadre de l'instruction.

**Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, notamment des indicateurs de qualité de service analysés ci-avant, et du cadre juridique applicable rappelé au 1.2.1, l'Autorité estime qu'Orange a méconnu son obligation prévue aux articles 4, 21 et 23 de la décision n° 2017-1349 susvisée en ce qui concerne la fourniture d'un accès à des offres de gros activées à destination des entreprises avec qualité de service élevée et ne garantit donc pas l'effectivité de l'accès pour les opérateurs tiers.**

### 3.3 Mise en demeure

Compte tenu des manquements de la société Orange, au regard des indicateurs de qualité de service précités, à son obligation de fournir un accès avec qualité de service élevée en garantissant l'effectivité de l'accès, conformément aux dispositions des articles 4, 21 et 23 de la décision n° 2017-1349, des observations qui précèdent, et au regard des objectifs de régulation mentionnés à l'article L. 32-1 du CPCE, il y a lieu de la mettre en demeure de respecter ses obligations prévues par les articles précités de la décision n° 2017-1349.

En premier lieu, Orange est mise en demeure, pour chaque produit ne respectant pas les objectifs de qualité de service définis dans l'annexe B de la décision d'analyse de marché n° 2017-1349 susvisée, de se conformer, pour chaque trimestre à partir du quatrième trimestre 2019 et pour toute la durée d'application de la décision n° 2017-1349, aux valeurs qui y sont définies.

Afin de prendre en compte les volumes parfois faibles sur lesquelles s'appliquent ces objectifs, ainsi que les fluctuations mensuelles, l'Autorité considère proportionné d'apporter aux modalités de calcul des indicateurs les précisions suivantes :

- vérification du respect des indicateurs sur des périodes de temps trimestrielles ;
- regroupement des produits cuivre hors LA/LPT (DSLE, CELAN cuivre, C2E cuivre) dans une même catégorie ;
- regroupement des produits fibre (CE2O, CELAN fibre, C2E fibre) dans une même catégorie.

Pour ce qui concerne le SAV fibre, l'Autorité considère qu'il est par exception, et compte tenu de la valeur atteinte au troisième trimestre 2018, approprié d'apprécier le respect de l'objectif au deuxième trimestre 2020.

En second lieu, afin de s'assurer que la trajectoire attendue de la société Orange soit compatible avec le respect de ces échéances, de laisser un délai raisonnable à Orange pour adapter ses moyens et d'éviter tout risque d'aggravation de la qualité de service en 2019, Orange est mise en demeure de

respecter pour chaque trimestre, à partir du premier trimestre 2019, des valeurs minimales intermédiaires fixées en annexe A de la présente décision qui tiennent compte de la valeur atteinte au 3<sup>ème</sup> trimestre 2018.

En troisième lieu, et afin de s'assurer que les actions engagées par Orange pour respecter l'objectif de taux de respect de la date contractuelle ne conduisent pas à un abandon des commandes ayant dépassé le délai contractuel, et que la capacité de traitement des commandes permette de faire face à un potentiel accroissement des commandes sans générer une dégradation du délai de déploiement, Orange est mise en demeure de respecter, s'agissant des taux de rotation d'en-cours de production des produits cuivre hors LA/LPT pris dans leur ensemble d'une part, des produits optiques pris dans leur ensemble d'autre part, pour chaque trimestre, à partir du quatrième trimestre 2019 et pour toute la durée d'application de la décision n° 2017-1349, des valeurs maximales correspondant aux valeurs mesurées avant la dégradation observée à partir de début de 2018.

Afin de s'assurer que la trajectoire prise par la société Orange est compatible avec le respect de cette échéance, Orange est mise en demeure de respecter pour chaque trimestre, dès le premier trimestre 2019, des valeurs maximales intermédiaires fixées en prenant en compte les dernières valeurs mesurées et décrites en annexe A de la présente décision.

En quatrième et dernier lieu, afin de s'assurer que les actions engagées par Orange pour réduire la durée des incidents longs produisent leurs effets, sans conduire à une dégradation du délai moyen, Orange est mis en demeure de respecter, pour les accès fibre et les accès cuivre hors LPT, le respect d'une valeur maximum de durée moyenne d'incident pour chaque trimestre à compter du quatrième trimestre 2019 et pour toute la durée d'application de la décision n° 2017-1349. Dès lors qu'il apparaît, d'une part, que la valeur moyenne était quasi systématiquement au-dessous de six heures avant mi-2016 et, d'autre part, que cette valeur a fortement augmenté à partir de mi-2016, ceci coïncidant avec la dégradation du taux de respect de la GTR, il apparaît proportionné que cette valeur soit fixée à six heures.

Afin de s'assurer que la trajectoire prise par la société Orange est compatible avec le respect de l'échéance précédente, Orange est mise en demeure de respecter chaque trimestre, dès le premier trimestre 2019, des valeurs intermédiaires menant au respect des objectifs définis ci-avant à partir de premiers jalons prenant en compte les dernières valeurs moyennes mesurées.

En outre, Orange est mise en demeure de justifier du respect des valeurs définies dans l'annexe A de la présente décision au plus tard un mois suivant chaque trimestre échu.

## **4 Concernant les prestations de gros pour le marché de masse sur le réseau cuivre**

### **4.1 Éléments recueillis dans le cadre de l'instruction**

#### **4.1.1 Production des nouveaux accès**

A titre liminaire, il convient de rappeler que dans le cadre de l'accès à la boucle locale cuivre, Orange réalise le raccordement des clients finals pour le compte des opérateurs tiers soit au titre du dégroupage de la boucle locale soit au titre d'une offre activée. Ces accès sont produits sur deux

typologies de lignes : les lignes existantes<sup>31</sup> et les lignes à construire<sup>32</sup>. Une commande sur ligne existante consiste pour Orange à mettre en place une jarretière au NRA (Nœud de Raccordement d'Abonnés) entre le répartiteur cuivre et un câble de renvoi relié aux équipements actifs de l'opérateur tiers. Il s'agit du type de production d'accès le plus simple à réaliser. Les commandes d'accès avec construction de ligne nécessitent pour leur part l'intervention d'un technicien à différents points du réseau de boucle locale (NRA, sous-répartiteur, point de concentration, domicile du client) afin d'assurer la continuité métallique entre les deux extrémités du réseau citées ci-dessus. Ce type de raccordement nécessite plus de ressources et de temps d'exécution que pour une ligne existante.

Au sein des commandes d'accès à la boucle locale en dégroupage, les données transmises dans le cadre de l'instruction montrent que pour les années 2016 et 2017, environ 24% des commandes d'accès ont été passées en construction de ligne et environ 76% sur lignes existantes. La répartition est équivalente pour les offres activées.

Dans son offre de référence, Orange s'engage à réaliser les accès sur lignes existantes en 7 jours ouvrés (JO). Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution du délai moyen de livraison<sup>33</sup> sur lignes existantes en dégroupage entre 2015 et 2018<sup>34</sup>

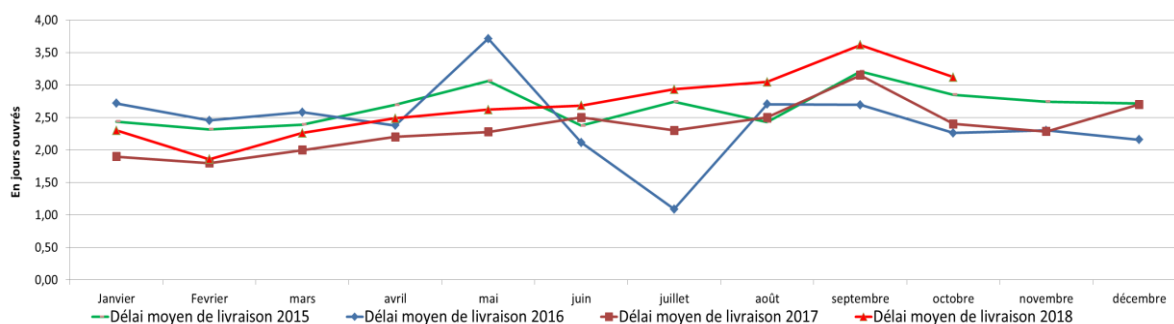


Figure 1 : Délai moyen de livraison des lignes existantes – dégroupage

Dans son offre de référence, Orange s'engage à réaliser les accès en ligne à construire en 8 jours ouvrés (JO). Les graphiques ci-dessous, réalisés à partir des éléments fournis par Orange, présentent l'évolution :

- du taux de respect du délai de livraison<sup>35</sup> des lignes à construire en dégroupage et sur les offres activées sans GTR entre 2015 et 2018 (Figure 2 : Taux de respect du délai de livraison des lignes à construire – dégroupage et Figure 3 : Taux de respect du délai de livraison des lignes à construire – offres activées sans GTR)

<sup>31</sup> Une ligne existante désigne une ligne dont la continuité métallique est déjà assurée entre le répartiteur cuivre se trouvant au NRA et la prise située chez le client.

<sup>32</sup> Par opposition, une ligne à construire désigne toute ligne dont la continuité métallique entre le NRA et la prise du client n'est pas assurée.

<sup>33</sup> Délai calculé entre la date d'envoi de l'accusé de réception de la commande et la date d'envoi du compte rendu de réalisation par Orange.

<sup>34</sup> Les données 2018 courent jusqu'au mois d'octobre pour les différentes figures présentées au sein de cette partie.

<sup>35</sup> Délai calculé entre la date d'envoi de l'accusé de réception de la commande et la date d'envoi du compte rendu de réalisation par Orange.

- l'évolution de ces taux sur la période 2016 – 2017 par territoire<sup>36</sup> (Figure 4 : Taux de respect du délai – construction de ligne - dégroupage et Figure 5 : Taux de respect du délai – construction de ligne – offres activées sans GTR)
- le délai moyen de livraison des lignes à construire en dégroupage et sur les offres activées sans GTR entre 2015 et 2018 (Figure 6 : Délai moyen de livraison des lignes à construire – dégroupage Figure 7 : Délai moyen de livraison des lignes à construire – offres activées sans GTR)
- Le 95<sup>e</sup> centile du délai de livraison des lignes à construire en dégroupage et sur les offres activées sans GTR entre 2016 et 2018 (Figure 8 : Délai de livraison avec construction – 95e centile – dégroupage et Figure 9 : Délai de livraison avec construction – 95e centile – offres activées sans GTR)

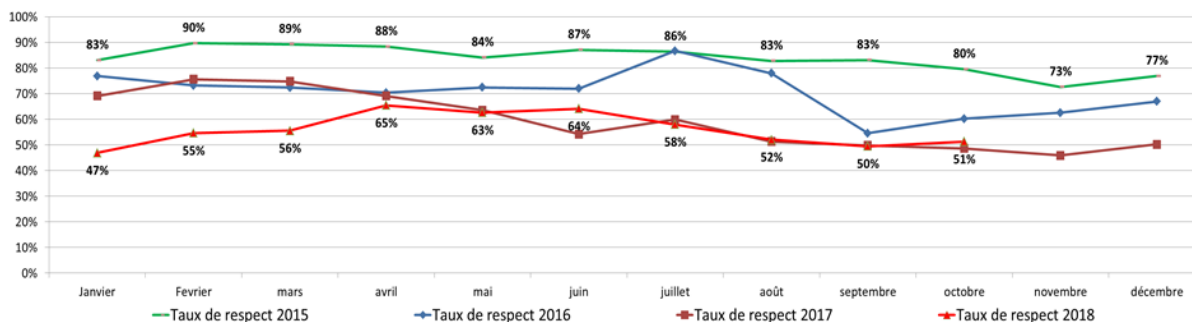


Figure 2 : Taux de respect du délai de livraison des lignes à construire – dégroupage

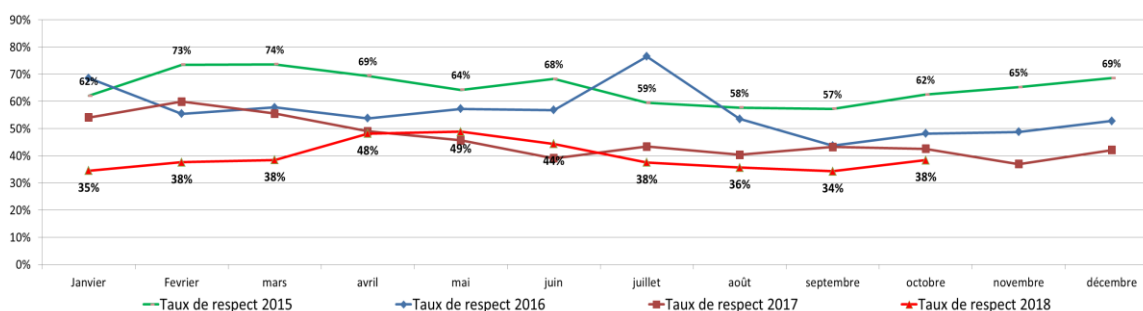


Figure 3 : Taux de respect du délai de livraison des lignes à construire – offres activées sans GTR

<sup>36</sup> La zone très dense (ZTD) est définie par les décisions n° 2009-1106 et n° 2013-1475 de l'Autorité.

La zone moins dense (ZMD) correspond aux communes ne faisant pas partie de la zone très dense telle que définie ci-avant. La zone moins dense déployée par Orange correspond aux communes de la zone moins dense d'initiative privée où Orange est l'opérateur d'infrastructures ou prévoit de l'être.

La zone rurale correspond aux zones qui n'entrent pas dans la définition de tranche d'unité urbaine utilisée par l'INSEE.

Enfin, le reste du territoire correspond aux communes ne faisant partie d'aucune des trois zones précédentes (zone très dense, zone moins dense Orange, zone rurale).

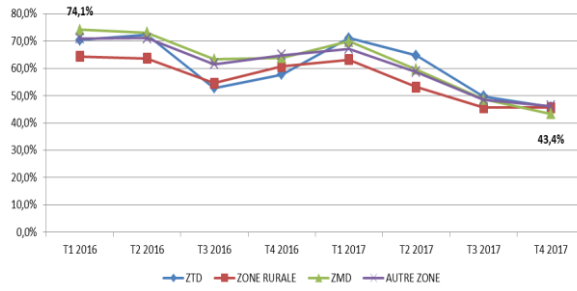


Figure 4 : Taux de respect du délai – construction de ligne - dégroupage

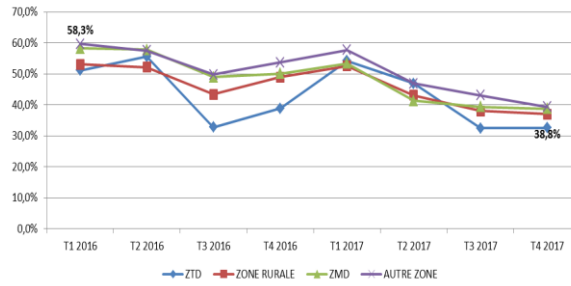


Figure 5 : Taux de respect du délai – construction de ligne – offres activées sans GTR

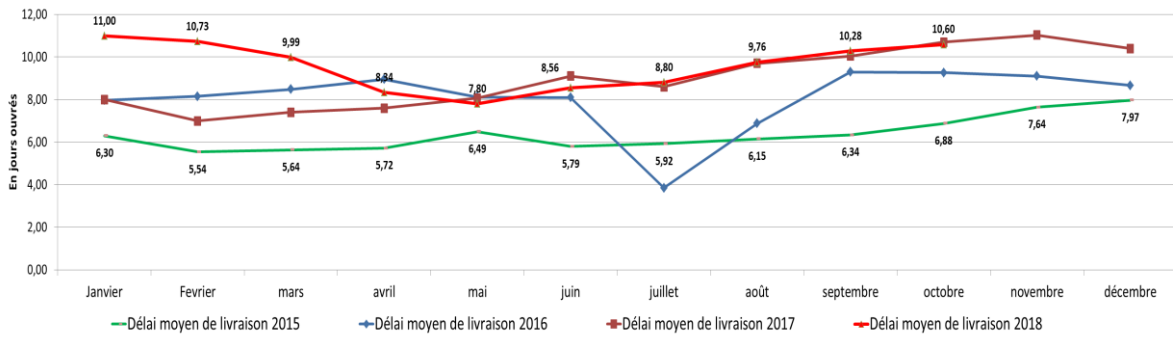


Figure 6 : Délai moyen de livraison des lignes à construire – dégroupage

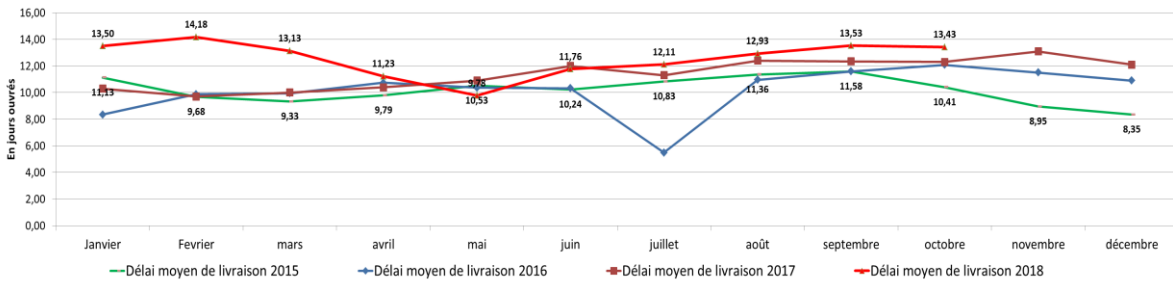


Figure 7 : Délai moyen de livraison des lignes à construire – offres activées sans GTR

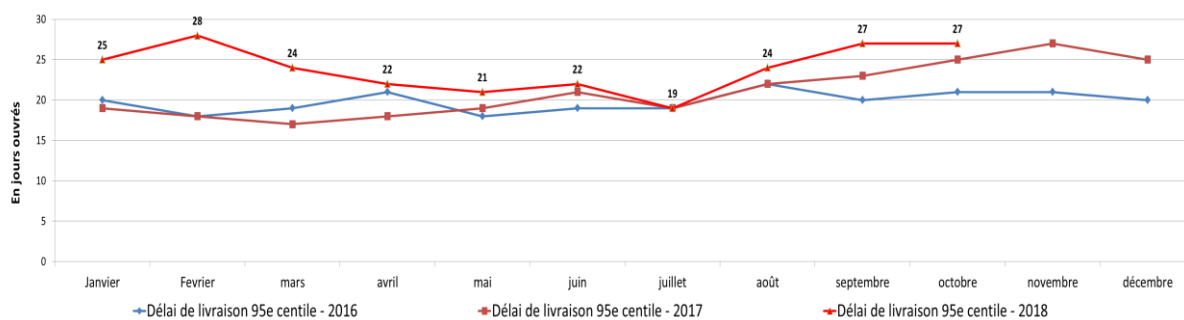


Figure 8 : Délai de livraison avec construction – 95<sup>e</sup> centile – dégroupage

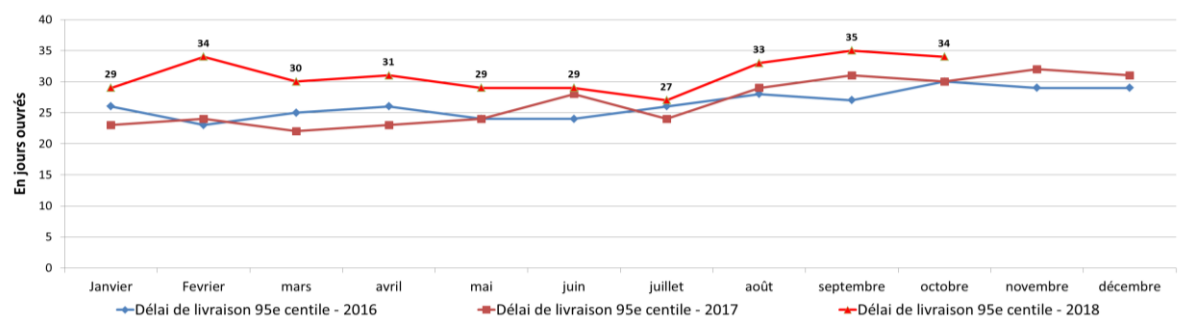


Figure 9 : Délai de livraison avec construction – 95<sup>e</sup> centile – offres activées sans GTR

Les indicateurs de délai étant calculés sur la base des accès réputés comme réalisés, leur lecture doit être complétée par celles des indicateurs de performance permettant d’apprécier les cas d’échec de production (commandes refusées ou incorrectement produites) pour disposer d’une vision globale de la qualité de service d’Orange.

Le taux d’échec de la production d’accès à la boucle locale, ou taux de « CR KO », correspond au nombre de commandes refusées ou non produites<sup>37</sup> rapporté au nombre de commandes passées par l’ensemble des opérateurs (tiers et Orange Détail).

Les graphiques ci-dessous présentent :

- Le taux d’échec global en dégroupage et sur les offres activées sans GTR de 2016 à 2018 (Figure 10 : Taux d’échec (CR KO) – Dégroupage et offres activées sans GTR – Évolution 2016 à 2018)
- Le taux d’échec des lignes à construire en dégroupage et sur les offres activées sans GTR de 2016 à 2017 (Figure 11 : Taux d’échec des lignes à construire – Dégroupage et offres activées sans GTR – Évolution 2016 à 2017)

<sup>37</sup> Commande erronée, incomplète, refusée par le client, etc.

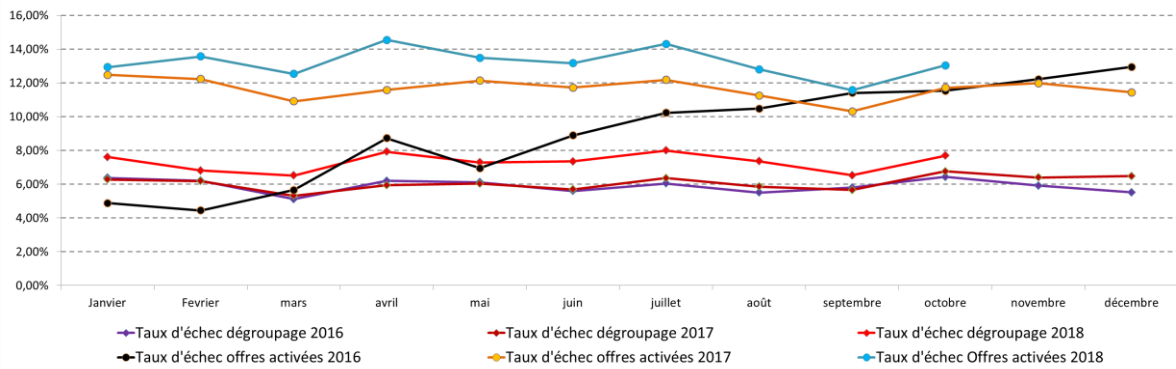


Figure 10 : Taux d'échec (CR KO) – Dégroupage et offres activées sans GTR – Évolution 2016 à 2018

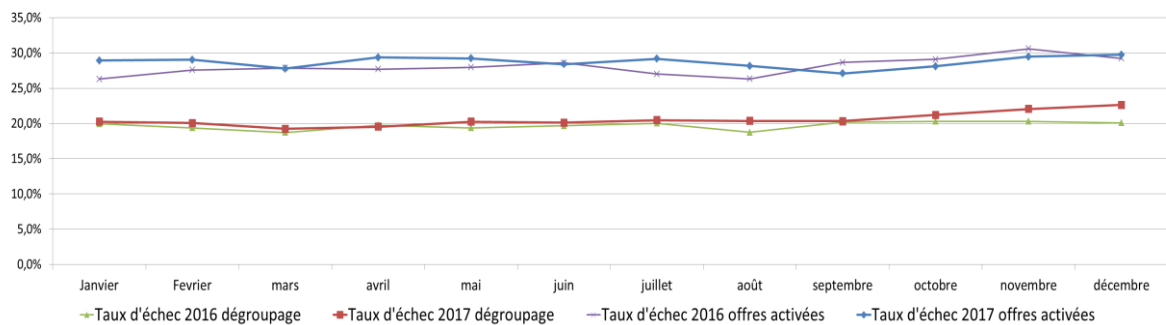


Figure 11 : Taux d'échec des lignes à construire – Dégroupage et offres activées sans GTR – Évolution 2016 à 2017

Par ailleurs, les accès livrés par Orange peuvent faire l'objet d'une signalisation de défaut dans le mois suivant leur livraison. Ces signalisations sont qualifiées alors de « postproduction ».

Les données transmises dans le cadre de l'instruction ont également permis :

- d'établir l'évolution du taux de postproduction en fonction de la typologie de la ligne du T2 2016 au T4 2017 (ligne existante ou ligne à construire) (Figure 12 : Taux de postproduction et volume des tickets – dégroupage et offres activées sans GTR)
- de mesurer le volume de demandes de post production qui vient s'ajouter aux demandes de rétablissements classiques en dégroupage et sur offres activées sans GTR (Figure 13 : Taux d'incident dans les 30 jours – Dégroupage – Toutes causes et causes Orange et Figure 14 : Taux d'incident dans les 30 jours – offres activées sans GTR – toutes causes et causes Orange).

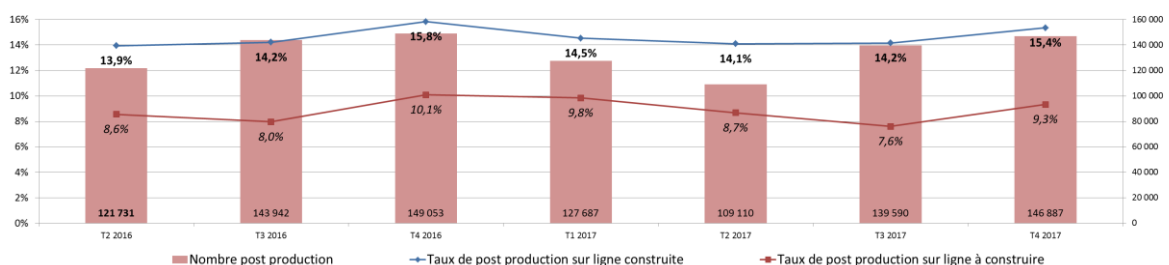


Figure 12 : Taux de postproduction et volume des tickets – dégroupage et offres activées sans GTR



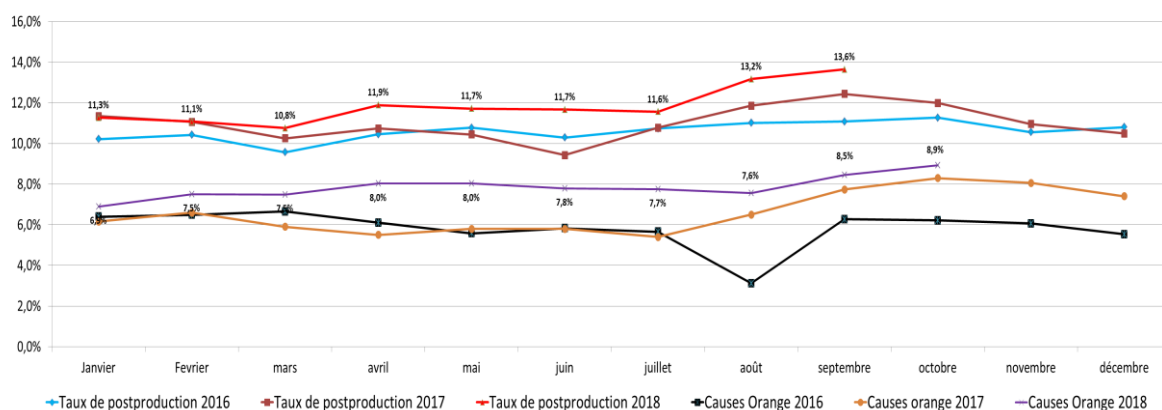


Figure 13 : Taux d'incident dans les 30 jours – Dégroupage – Toutes causes et causes Orange

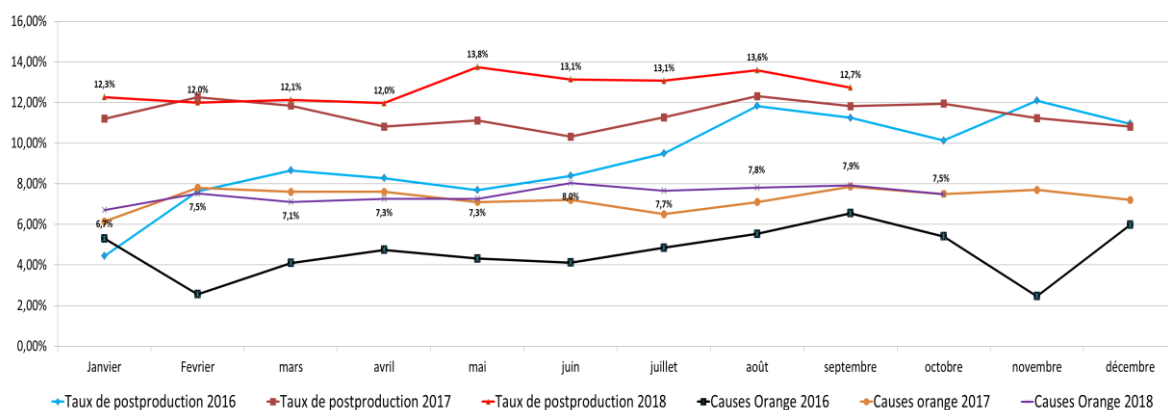


Figure 14 : Taux d'incident dans les 30 jours – offres activées sans GTR – toutes causes et causes Orange

#### 4.1.2 Maintenance des accès existants

Dans le cas d'un problème de SAV imputable à Orange, l'offre de référence précise que le délai contractuel de rétablissement (ou de « relève ») maximum est calculé comme la fin du deuxième jour ouvrable suivant le dépôt de la signalisation, sauf en cas de force majeure, de difficultés exceptionnelles, de besoin d'un rendez-vous client ou de mauvaise localisation de la panne.

L'offre de référence distingue deux typologies de défauts : les défauts francs, lorsque le client final déclare ne disposer d'aucun service (coupure du câble par exemple), et les défauts non francs en situation de « coupures intermittentes ou perte de débit ou de services »<sup>38</sup>. Les graphiques ci-dessous présentent, à partir des éléments fournis par Orange, l'évolution du taux de respect du délai de relève des défauts francs, lorsque le client final déclare ne disposer d'aucun service, en dégroupage et sur les offres activées sans GTR, de 2015 à 2018 (Figure 15 : Taux de respect du délai de relève – Dégroupage et Figure 16 : Taux de respect du délai de relève – offres activées sans GTR).

<sup>38</sup> Offre d'accès à la boucle locale d'Orange au 31 octobre 2018 – p. 30

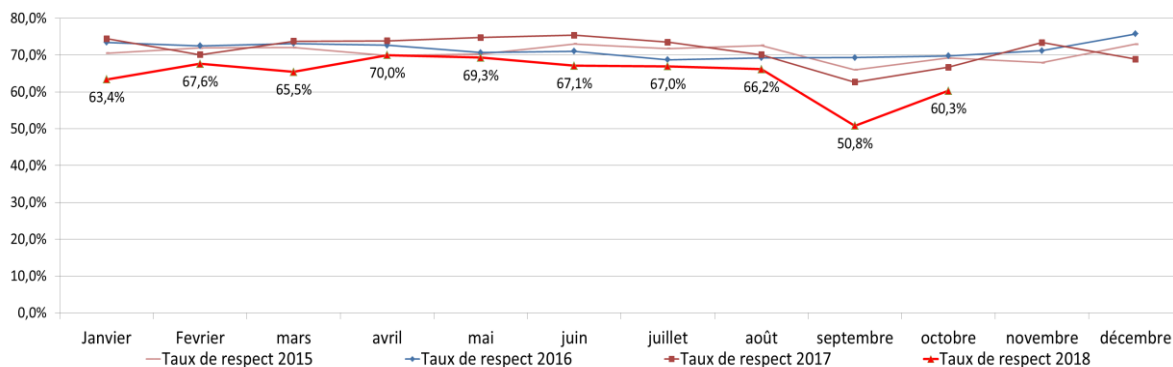


Figure 15 : Taux de respect du délai de relèvement – Dégroupeage

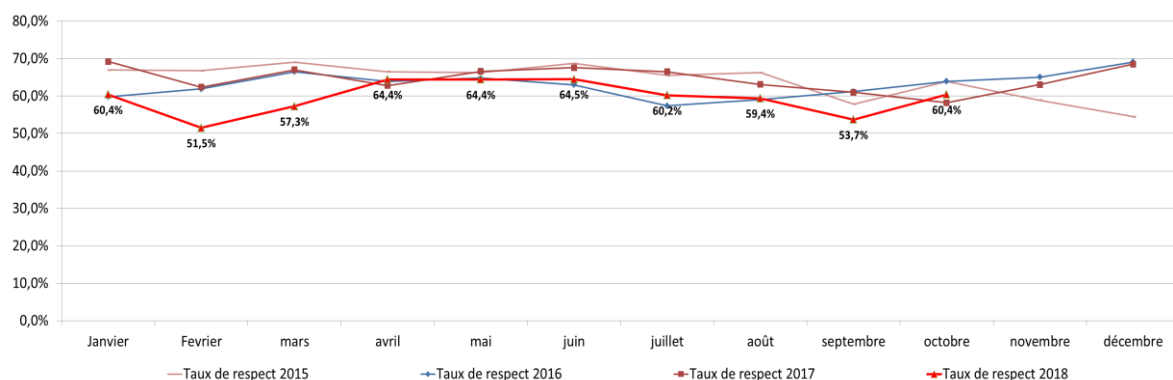


Figure 16 : Taux de respect du délai de relèvement – offres activées sans GTR

Concernant le 95<sup>e</sup> centile du délai de relèvement, les graphiques ci-dessous tracent son évolution (Figure 17 : Délai de relèvement 95<sup>e</sup> centile – Dégroupeage et Figure 18 : Délai de relèvement 95<sup>e</sup> centile – Offres activées sans GTR).

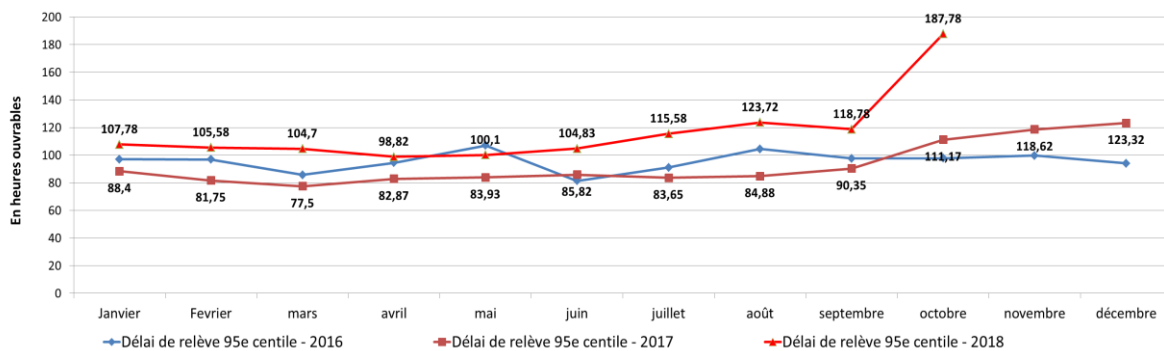


Figure 17 : Délai de relèvement 95<sup>e</sup> centile – Dégroupeage

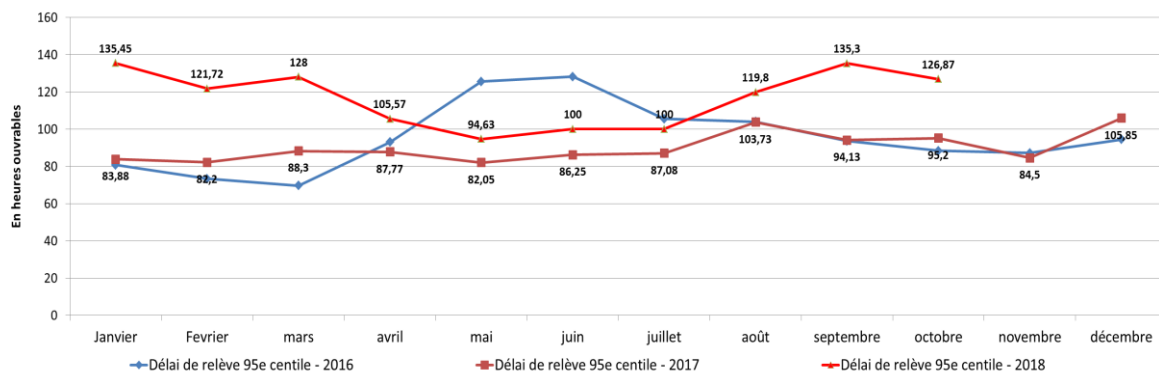


Figure 18 : Délai de relèvement 95<sup>e</sup> centile – Offres activées sans GTR

Les graphiques suivants présentent l'évolution de 2016 à 2018 des réinterventions sur défauts francs en dégroupage (Figure 19 : Évolution du taux de réintervention des défauts francs – SAV dégroupage), sur défauts non francs en dégroupage (Figure 20 : Évolution du taux de réintervention des défauts non francs – SAV dégroupage) et sur défauts non francs sur les offres activées sans GTR (Figure 21 : Évolution du taux de réintervention des défauts non francs – SAV offres activées sans GTR).

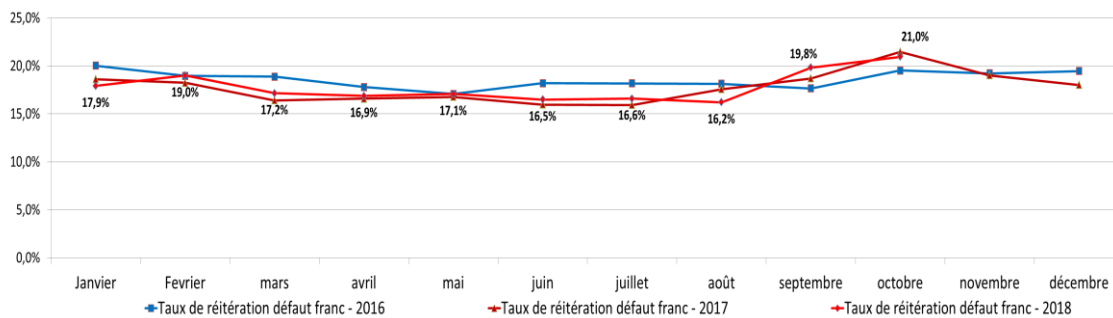


Figure 19 : Évolution du taux de réintervention des défauts francs – SAV dégroupage

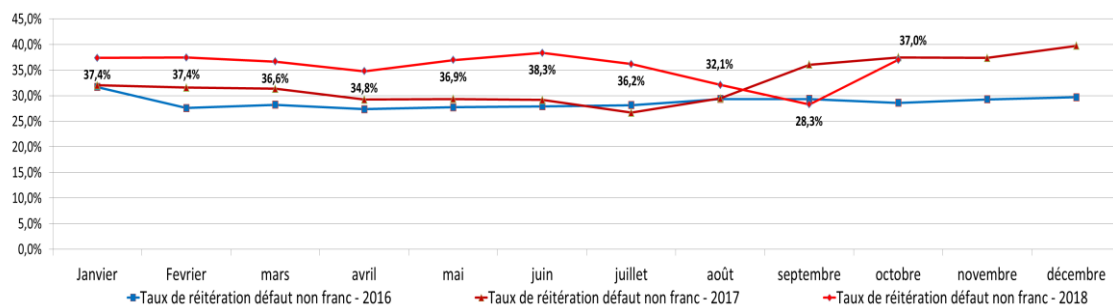


Figure 20 : Évolution du taux de réintervention des défauts non francs – SAV dégroupage

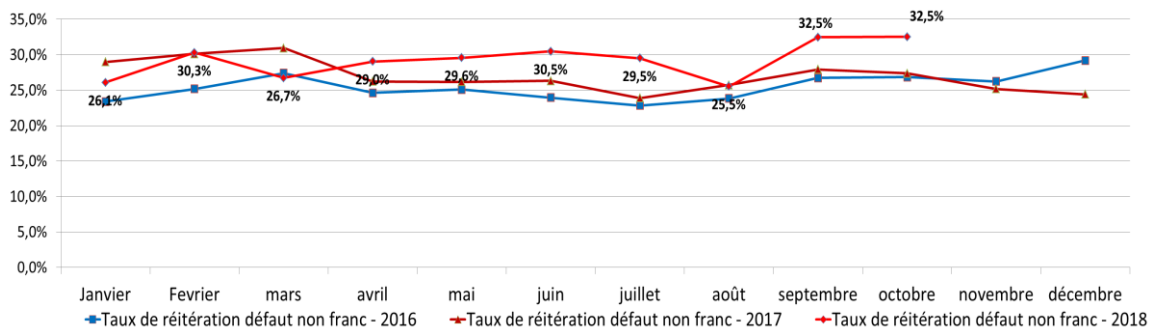


Figure 21 : Évolution du taux de réintervention des défauts non francs – SAV offres activées sans GTR

Les éléments transmis par Orange ont permis de reconstituer, sur les années 2016 et 2017, la répartition des responsabilités lors de la clôture des rétablissements pour les offres dégroupage et activées sans GTR (1<sup>re</sup> panne signalée). Ces éléments sont retracés ci-dessous (*Figure 22 : Ventilation des clôtures tickets – 2016 et 2017 –Dégroupage et offres activées sans GTR*).

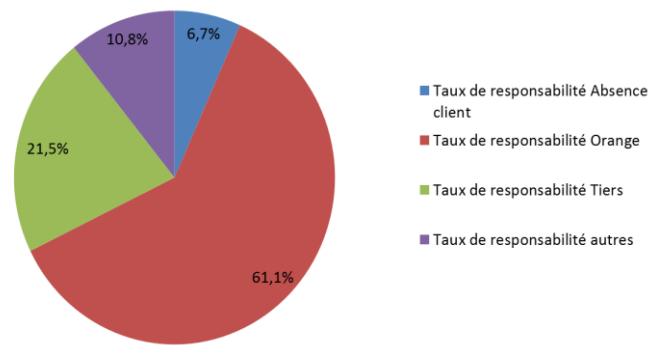


Figure 22 : Ventilation des clôtures tickets – 2016 et 2017 –Dégroupage et offres activées sans GTR

Enfin, les éléments transmis permettent de tracer l'évolution du taux de signalisation, ce taux représente le nombre de signalisations d'accès total clôturées « cause Orange » sur les 12 derniers mois rapporté au parc moyen d'accès (*Figure 23 : Taux de signalisations sur le parc par ligne et par an cause Orange – Dégroupage* et *Figure 24 : Taux de signalisations sur le parc par ligne et par an cause Orange – Offres activées sans GTR*).

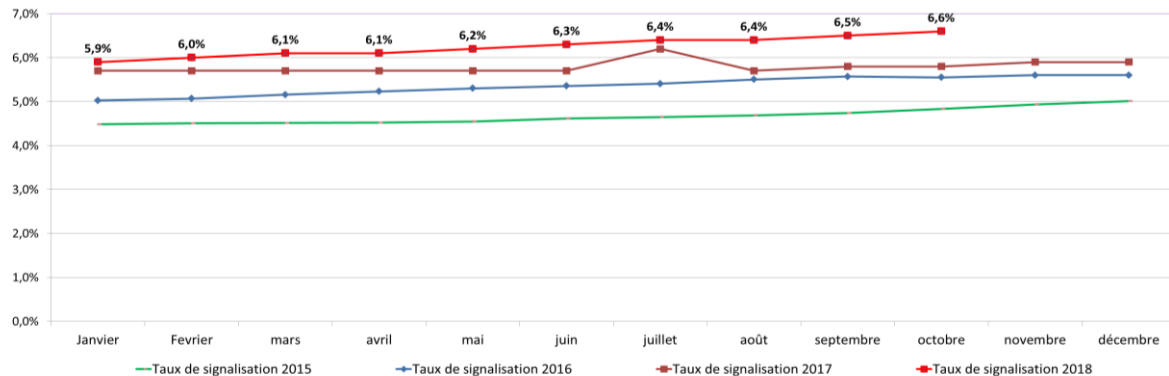


Figure 23 : Taux de signalisations sur le parc par ligne et par an cause Orange – Dégroupage

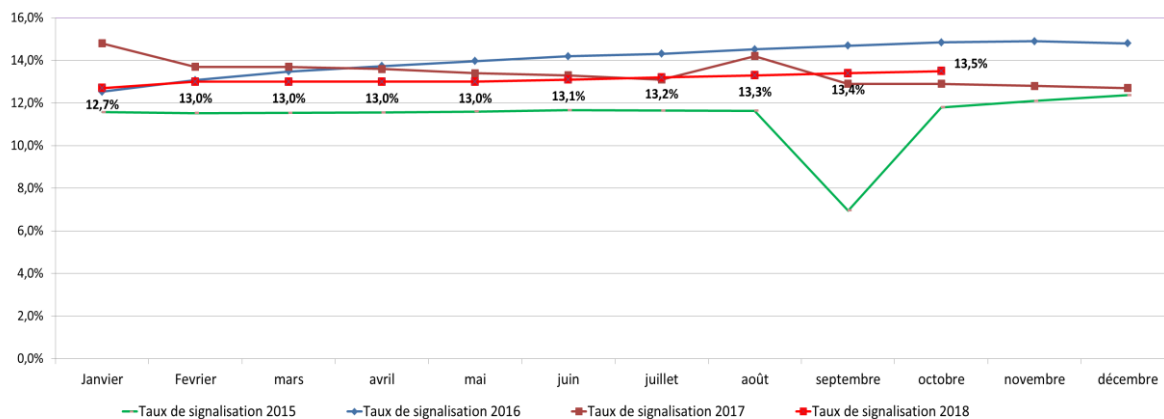


Figure 24 : Taux de signalisations sur le parc par ligne et par an cause Orange – Offres activées sans GTR

#### 4.1.3 Explications avancées et plan d'action proposé par Orange

Dans le cadre de l'instruction, Orange a précisé ne pas être en mesure de mesurer « l'impact de chacune des causes de dégradation de QoS ». Orange a ajouté avoir mené « l'analyse des causes globale et qualitative ».

Dans un premier temps, les justifications avancées par Orange ayant trait à la dégradation des indicateurs de production des offres de gros de dégroupage et des offres activées sont restituées ci-dessous.

Orange explique la dégradation de ces indicateurs par :

- Des causes externes

Tout d'abord, Orange justifie l'allongement des délais de livraison en raison de la plus grande proportion de clients en zones rurales, pour lesquelles il explique que les modalités de production sont plus complexes (aléas climatiques sur un réseau proportionnellement plus aérien, etc.). En parallèle, Orange invoque les contraintes associées à la sécurité des intervenants (amiante, travail en aérien).

Orange évoque ensuite des pics d'activité dont les opérateurs clients sont à l'origine, pour expliquer la hausse des délais de production, ainsi qu'une « variabilité du volume de productions », sans communication des volumes prévisionnels de ces derniers<sup>39</sup>. Orange ajoute que ces données, lorsqu'elles sont communiquées, le sont au format mail, qui ne peuvent être exploitées de façon industrielle.

En outre, Orange indique constater une augmentation du délai de prise de rendez-vous de « deux jours calendaires entre juin 2016 et juin 2017 », qui dépend à la fois des disponibilités de ses techniciens et du client final.

<sup>39</sup> Orange indique une « variabilité du volume de productions d'une semaine à une autre, alors que les contrats avec les sous-traitants sont basés sur des prévisions et des volumes stables avec variation possible de 10% ». Orange considère qu'elle « ne dispose pas de prévisions des opérateurs permettant d'anticiper ces augmentations de production (...) ».

Orange avance par ailleurs que les taux de post production sont variables d'un opérateur à l'autre<sup>40</sup>, ceux qui interviennent au point de concentration (PC) pour réparer rencontrent ainsi un faible taux.

Enfin, Orange détaille les résultats d'une étude sur les causes des post-productions sur un échantillon fin 2017, liées à « *l'oxydation des connexions sur la Boucle Locale et les dégâts collatéraux dus aux actions de production sur le réseau tels que les PLP cassés, et le vieillissement naturel de la paire de cuivre.* »

- Des causes internes

Orange indique des erreurs de prévisions des volumes de production du T4 2017, du fait d'une activité commerciale des opérateurs plus importante qu'anticipée. Les problématiques de prévisions exposées par Orange s'accompagnent, selon elle, d'un manque de ressources techniciens, qui sont par ailleurs mobilisés sur les chantiers de déploiement de la fibre.

De plus, Orange ajoute avoir « *identifié sur les UI<sup>41</sup> [SDA] un partenaire sous-traitant défaillant qui a impacté sur le dernier trimestre la qualité de la production* ».

- Actions envisagées ou entreprises par Orange

Orange a annoncé dans le cadre de l'instruction sa volonté d'agir sur différents points, avec des échéances généralement fixées à l'horizon 2018, qui portent sur la fourniture par les opérateurs de leurs prévisions de commandes, sur la mobilisation des techniciens Orange aux seules interventions pertinentes, sur une meilleure maîtrise de ses encours pour pouvoir répondre aux pics d'activité, et sur une meilleure coopération avec les opérateurs rencontrant un niveau de post production plus élevé. En parallèle, Orange annonce vouloir renforcer ses processus de contrôle vis-à-vis de ses prestataires, en particulier sur l'UI [SDA].

Dans un second temps, les justifications avancées par Orange ayant trait à la dégradation des indicateurs de SAV des offres de gros de dégroupage et des offres activées, ainsi que les actions envisagées par Orange pour y remédier sont restituées ci-dessous.

Orange avance les phénomènes météorologiques plus fréquents ces dernières années « *d'une intensité exceptionnelle et inédite* » comme cause d'une hausse du taux de signalisation SAV. En particulier, Orange « *souhaite s'appuyer sur le rapport annuel d'incident télécoms (Annual Report telecom Security Incidents 2017<sup>42</sup>) élaboré par l'ENISA en août 2018* ». Orange invoque également d'autres facteurs exogènes tels que les vols de câbles et sections accidentelles de câbles qui se sont multipliés depuis plusieurs mois.

Orange rappelle en complément l'existence de pics d'activité, et pointe les « *campagnes massives de churn des opérateurs, génératrices de suractivité dans les répartiteurs* » pour justifier la hausse du taux de signalisation. Il cite également la volonté des opérateurs tiers de recourir aux rendez-vous client comme source de l'allongement du délai de relève.

Orange avance enfin que les consommateurs finals sont devenus plus sensibles aux perturbations du débit, et que « *le réseau est vieillissant et la maintenance de la boucle locale cuivre sera de plus en plus exigeante financièrement, avec un taux de panne potentiellement en croissance dans les années à venir* ».

- Actions envisagées ou entreprises par Orange

---

<sup>40</sup> Orange indique notamment à cet égard « *Ainsi la diminution de la proportion du volume de commandes de [SDA] et l'augmentation des volumes de production de [SDA] fait naturellement augmenter le taux de post production global* ».

<sup>41</sup> Unité d'Intervention, structure régionale d'Orange chargée de la réalisation et du rétablissement des accès.

<sup>42</sup> <https://www.enisa.europa.eu/publications/annual-report-telecom-security-incident-2017>

Orange a annoncé dans le cadre de l'instruction sa volonté d'agir sur différents points, avec des échéances généralement fixées à l'horizon 2018, qui portent sur la poursuite de la politique de maintenance préventive, l'extension de test de synchronisation via le DSLAM opérateur, le lancement d'un outil d'aide à la clôture et la mise en place d'un code de décharge client final absent.

Orange s'engage par ailleurs à renforcer ses relations avec les prestataires et à identifier les points de réseau instables.

Enfin, Orange souhaite renforcer les moyens humains<sup>43</sup> et financiers<sup>44</sup> alloués à la maintenance du réseau.

## 4.2 Constat des manquements et appréciation

### 4.2.1 Production des nouveaux accès

Sur la base des éléments explicités par Orange dans le cadre de l'instruction (4.1.1), il ressort que la qualité de service des prestations de production s'est fortement dégradée sur l'ensemble des lignes, et de manière particulièrement marquée pour la catégorie des lignes à construire. La dégradation des indicateurs de production est préjudiciable tant pour l'opérateur client de l'offre que pour le client final.

Ainsi, le 95<sup>e</sup> centile du délai de production des lignes à construire en dégroupage s'est dégradé de façon continue. Il s'établissait à 19,8 jours ouvrés (JO) en 2016 (moyenne annuelle des données mensuelles), et a atteint 23,9 JO en 2018<sup>45</sup> (soit +21%), ce qui est très éloigné de l'engagement de 8 JO de l'offre de référence d'Orange. La dégradation s'est accélérée à compter du dernier trimestre 2017, le niveau du mois d'octobre 2018 apparaissant particulièrement dégradé (27 JO).

Il en va de même pour la production des offres activées sur ligne à construire pour le même indicateur, avec une dégradation de 26,4 JO à 30,1 JO pour les offres activées sans GTR sur la période 2016-2018 (+14%), dégradation qui est renforcée depuis la fin d'année 2017. Le niveau s'établit à 34 jours ouvrés en octobre 2018.

Par ailleurs la lecture des indicateurs de délais doit être complétée par celle des taux d'échec et de postproduction.

Or, l'Autorité note que le taux d'échec s'est également dégradé. Cette dégradation est sensible entre 2016 et 2018 pour le dégroupage (de 5,9% à 7,3% (+24%)) et pour les offres activées (de 9% à 13,2% (+47%)). Au mois d'octobre 2018, ce taux s'établissait respectivement à 7,7% et 13%.

Enfin, la dégradation du taux de postproduction (taux de signalisation dans les 30 jours cause Orange) en dégroupage est également avérée. Il s'établissait à 5,8% en 2016 (moyenne annuelle des données mensuelles), et a atteint 7,8% en 2018 (+34%). Le niveau du mois d'octobre 2018 apparaît par ailleurs très dégradé (8,9%).

---

<sup>43</sup> « Orange renforce les moyens spécifiques d'Intervention Crise Réseau (ICR) qui s'appuieront sur [SDA] entreprises spécialisées pour maintenir l'activité de maintenance préventive cuivre et fibre sur l'ensemble du territoire (...) Le projet doit aboutir d'ici la fin d'année 2018 à une augmentation des ressources ICR de [SDA]% qui permettra ainsi de mobiliser environ [SDA] (soit une estimation de [SDA] personnes supplémentaires aux effectifs actuels pour le traitement de ces situations). »

<sup>44</sup> Le budget prévisionnel de l'année 2019 est ainsi passé successivement de [SDA]M€ (dans la première réponse du 21 mars 2018), à [SDA] M€ (14 septembre 2018) puis enfin à [SDA] M€ (9 novembre 2018). Le budget 2018 est cependant stable par rapport à 2017.

<sup>45</sup> Sauf mention contraire, la période 2018 s'entend dans cette partie de janvier à octobre 2018 inclus.

Il en va de même pour les offres activées, avec une dégradation de 4,7% à 7,5% du taux de postproduction pour les offres activées sans GTR sur la période 2016-2018 (+60%). Le niveau s'établit à 7,5% en octobre 2018. L'Autorité estime que ces chiffres traduisent une évolution négative et rapide des interventions incorrectement produites lors de la première action d'Orange. Ces interventions résultent par ailleurs principalement du fait d'Orange puisqu'entre le deuxième trimestre 2016 et le quatrième trimestre 2017, Orange a clôturé en moyenne 64% des incidents en reconnaissant sa responsabilité lors de la première intervention, contre 21% en signalisations transmises à tort (responsabilité opérateur tiers) et 15% en autres causes.

L'Autorité estime que l'allongement du délai de livraison constaté ne permet pas de répondre aux besoins du client final, d'autant qu'il se conjugue avec un taux d'échec de production élevé et a un impact déterminant sur le délai de production effectif de l'accès. Il est indispensable que les valeurs des indicateurs analysés ci-avant reviennent à des niveaux adéquats permettant d'assurer l'effectivité de l'accès s'agissant des prestations de gros sur la boucle locale.

#### 4.2.2 Maintenance des accès existants

L'Autorité estime que les éléments exposés en partie 4.1.2 révèlent une baisse de la qualité du rétablissement des accès, notamment s'agissant des délais de relèvement des incidents. L'Autorité relève à cet égard que les délais de rétablissement, du fait des niveaux considérablement élevés qu'ils atteignent, sont plus particulièrement préoccupants.

En effet, il ressort de l'instruction qu'Orange rencontre des difficultés à maintenir un taux de respect de son délai contractuel de relèvement de 2 jours ouvrables au-dessus de 70%. Les niveaux mensuels en dégroupage rencontrés en 2018<sup>46</sup> sont ainsi systématiquement inférieurs à ceux des années précédentes (2015, 2016 et 2017) : 64,7% en 2018, soit une baisse de 8,5% par rapport à 2015, (avec un taux de respect à 60,3% au mois d'octobre 2018) contre 70,7% en moyenne en 2015. S'agissant des offres activées, les niveaux ont été particulièrement dégradés : 59,6% en moyenne sur l'année 2018 (avec 51,5% au mois de février et 60,4% au mois d'octobre 2018), contre 64,3% en moyenne sur l'année 2015, soit une baisse de 7,3% par rapport à 2015.

Concernant le 95<sup>e</sup> centile de délai de relèvement, celui-ci s'est dégradé, passant d'une moyenne de 96 heures ouvrables en 2016, à des niveaux particulièrement préoccupants au cours de l'année 2018 (moyenne de 117 heures ouvrables en dégroupage en 2018, soit une hausse de 22% par rapport à 2016, avec un maximum à 188 heures ouvrables au mois d'octobre).

L'Autorité relève par ailleurs que les moyennes du délai de relèvement et l'augmentation constatée sont sensiblement les mêmes sur offres activées (avec un maximum de 135 heures ouvrables au mois de septembre 2018).

Enfin, le taux de réitération des défauts francs reste à des niveaux élevés, ce au détriment du client final et du délai de rétablissement effectif de sa ligne. Les niveaux sont relativement constants entre 2016 et 2018 (moyenne de 18,6% en 2016 et 17,8% en 2018 en dégroupage, et respectivement 19,5% et 19,1% sur offres activées), avec un pic en octobre 2018 (21% dégroupage et 22% offres activées). L'Autorité comprend que la responsabilité peut être répartie entre Orange et les opérateurs clients de ses offres.

L'Autorité estime que l'allongement du délai de relèvement constaté ne permet pas de répondre aux besoins du client final, tandis qu'un taux de réitération élevé illustre la défaillance des prestations sur

---

<sup>46</sup> Sauf mention contraire, la période 2018 s'entend dans cette partie de janvier à octobre 2018 inclus.



le marché de masse (cuivre), et se fait au détriment tant de l'abonné final que du fournisseur d'accès. De même qu'en production, l'Autorité considère qu'il est indispensable que les valeurs des indicateurs analysés ci-avant reviennent à des niveaux adéquats permettant d'assurer l'effectivité de l'accès s'agissant des prestations de gros sur la boucle locale.

#### 4.2.3 Explications avancées et plan d'action proposé par Orange

L'Autorité analyse ci-dessous les causes avancées par Orange pour expliquer les dégradations constatées, d'une part sur les indicateurs de qualité de service ayant trait à la production, d'autre part sur ceux ayant trait au SAV.

##### *a) Causes invoquées par Orange et liées à la production des prestations de gros*

En ce qui concerne le poids des commandes dans les zones rurales, les éléments transmis par Orange sur quatre zones géographiques (ZTD, ZMD Orange, zone rurale et autres zones) permettent de contrôler l'évolution éventuelle des volumes des commandes en construction de ligne<sup>47</sup> en dégroupage sur les années 2016 et 2017. Or, il ne ressort pas de la proportion des commandes en zone rurale en 2016 et 2017 une variation significative sur cette période. L'ensemble des statistiques sur les délais s'est dégradé quelle que soit la zone, sans que la zone rurale n'apparaisse comme la plus affectée.

En ce qui concerne les justifications relatives aux contraintes de sécurité dans la réalisation des travaux, avancées par Orange, si les règles de sécurité liées à la détection de l'amiante ont été modifiées par le décret n° 2017-899 du 9 mai 2017 qui a introduit de nouvelles obligations relatives aux risques d'exposition des travailleurs à l'amiante, la prise en compte de l'amiante dans la réalisation de travaux ne présente pas de caractère nouveau, tout comme les règles encadrant le travail en hauteur sur appui aérien<sup>48</sup>.

En ce qui concerne l'influence négative des pics de SAV soulevée par Orange sur le respect des délais de production, il ne ressort pas des chiffres transmis par Orange des pics d'activités SAV anormaux sur l'année 2017 par rapport à l'année 2016 en dégroupage. Le début du troisième trimestre est en effet marqué par un nombre de SAV plus important sur les deux années. Il n'y a donc pas de variation de tendances qui n'aurait pas pu être anticipée par Orange en 2017. En outre, les chiffres transmis par Orange concernant la variation du nombre de tickets de SAV par rapport à la moyenne annuelle rapportée au volume total de commandes de production (lignes existantes et à construire) montrent que les pics d'activités imputables au SAV n'emportent pas d'impact significatif sur l'activité globale d'Orange.

En ce qui concerne l'argument avancé par Orange tenant à la variabilité des volumes de production, l'étude des volumes de production en dégroupage<sup>49</sup> d'une année sur l'autre mois par mois (sur lignes existantes et à construire) ne démontre pas d'évolution particulière mais plutôt une tendance à la stabilité, voire à une légère décroissance des commandes.

En ce qui concerne le lien entre la variabilité forte des volumes de production et les difficultés liées à leur prévision, l'Autorité relève qu'Orange fixe lui-même les modalités de transmission des prévisions des opérateurs tiers et n'a pas fait modifier leur format qu'il juge pourtant inexploitable. Le manque de visibilité sur les volumes de commandes ne justifie par ailleurs pas, selon l'Autorité, les

---

<sup>47</sup> Hors commandes Orange Détail

<sup>48</sup> Décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail. Orange n'a par ailleurs pas fourni d'éléments permettant d'apprécier l'impact réel de ces contraintes sur la dégradation de la qualité des constructions de ligne.

<sup>49</sup> Hors commandes d'Orange détail

dégradations constatées. L'indicateur du délai de construction de ligne était ainsi à un bien meilleur taux en 2015 (6,3 JO contre 9,5 JO), alors qu'un opérateur client comme [SDA] ne fournissait pas ses prévisions avant 2016. Par ailleurs, à l'exception des mois de février et avril 2017, la variation annuelle des volumes de commandes en dégroupage d'un mois sur l'autre reste limitée entre 2016 et 2017 (maximum de [SDA]% en décembre 2017). Le besoin de prévisions à transmettre par les opérateurs tiers n'apparaît donc pas être un prérequis indispensable dans la mesure où le volume de commandes connaît une certaine stabilité.

En ce qui concerne l'argument présenté par Orange et selon lequel l'augmentation des délais de rendez-vous est due aux contraintes des clients, l'Autorité relève que les éléments fournis par Orange dans le cadre de l'instruction sur les mois de juin 2016 et 2017 ne permettent pas de mettre en exergue la part de responsabilité des opérateurs tiers ou d'Orange dans l'augmentation du délai de prise de rendez-vous et son impact direct sur l'augmentation des délais de relève constatée. Ainsi que le rappelle Orange, ce délai dépend fondamentalement des disponibilités proposées par ce dernier aux opérateurs clients de l'offre.

De la même manière en ce qui concerne la variabilité des taux de post production en fonction des pratiques d'intervention des opérateurs, l'Autorité estime qu'Orange ne saurait faire supporter la cause de la dégradation du taux de postproduction sur l'un des opérateurs clients qui aurait fait le choix de ne pas mobiliser ses techniciens avant déclaration des incidents, pour laisser à Orange le soin de réaliser ces interventions. Comme le précise la décision n° 2017-1347, « *afin de garantir le bon fonctionnement du dégroupage, Orange doit veiller à ce que les processus opérationnels mis en place dans le cadre du dégroupage ne fassent pas peser, sur les opérateurs, des charges ou des contraintes indues qui les pénaliseraient par rapport aux autres offres de gros et de détail d'Orange* »<sup>50</sup>.

En ce qui concerne la concentration des ressources de techniciens sur les chantiers de déploiement de la fibre, si l'Autorité a conscience des éventuelles difficultés liées au manque de main-d'œuvre dans le secteur des télécommunications, et des exigences associées au rythme des déploiements de fibre optique au sein des zones d'initiative publique et privée, elle considère néanmoins, que l'activité générée par la fibre ne saurait se faire au détriment des activités sur le cuivre, ainsi que le rappelle la décision n°2017-1347 susvisée<sup>51</sup>.

Enfin, en ce qui concerne la défaillance d'un sous-traitant invoquée par Orange pour expliquer pour partie la dégradation du taux de post production du dernier trimestre 2017, l'Autorité relève que la zone sur laquelle opérait ce partenaire (UI [SDA]) connaissait déjà un taux de post production élevé en 2016. Cet argument ne peut donc expliquer la dégradation observée à un niveau national.

#### *b) Causes invoquées par Orange et liées au SAV des prestations de gros*

En ce qui concerne les causes climatiques mises en avant par Orange, sans remettre en cause la survenue de tels phénomènes, les éléments fournis ne permettent pas à l'Autorité d'apprécier l'impact concret de ces catastrophes sur les volumes d'incidents<sup>52</sup>. L'Autorité souligne par ailleurs

---

<sup>50</sup> Section 4.3 relative à la précision de l'obligation pour l'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre, p. 137

<sup>51</sup> « *Orange ayant affiché ses intentions d'investissement et de développement de la fibre optique, il convient de s'assurer que ce mouvement ne s'accompagne pas d'une dégradation de la qualité de service du réseau cuivre* ». (Sous-section 4.5.1 publication des indicateurs de qualité de service P. 161).

<sup>52</sup> En particulier, la hausse des SAV consécutives au passage d'Irma à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne paraît pas avoir eu de conséquence forte sur le volume d'incidents (dégroupage et offres activées) au quatrième trimestre 2017 par rapport au quatrième trimestre 2016 (respectivement 469 303 contre 454 800 (+3,2%)), de même que l'impact sur les ressources

que le rapport « Annual Report Telecom Security Incidents 2017 » d'août 2018 de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (AESRI) cité par Orange, alerte également sur la recrudescence des phénomènes climatiques d'ampleur dans les années à venir<sup>53</sup>, et qu'il revient ainsi à Orange de prendre les mesures nécessaires à l'anticipation de ces derniers.

En ce qui concerne les autres causes exogènes liées à la multiplication des vols de câbles et travaux, l'Autorité souligne qu'Orange n'a pas apporté d'éléments factuels dans le cadre de l'instruction permettant de mesurer l'incidence de ces facteurs sur la dégradation constatée sur le SAV, qui ne présentent par ailleurs pas un caractère nouveau pour Orange.

En ce qui concerne les causes qu'Orange impute aux opérateurs tiers, l'Autorité estime qu'au lieu de voir dans le recours aux rendez-vous clients, par les opérateurs tiers, une cause de l'allongement du délai de relève, comme le présente Orange, il est possible de considérer que cette pratique a été adoptée par les opérateurs en réaction à la dégradation de cet indicateur, les rendez-vous clients étant susceptibles de permettre un rétablissement plus rapide des dérangements.

En ce qui concerne l'argument d'Orange relatif à une suractivité au cours des derniers trimestres, l'Autorité estime que l'évolution des habitudes et usages à l'origine d'opérations massives de commandes des opérateurs tiers pour répondre au « churn » des clients, invoquée par Orange pour expliquer la hausse du taux de signalisation, est à apprécier au regard de la stabilité du volume de commandes des opérateurs tiers en dégroupage sur la période 2016-2017 (-4%) et à la baisse en offre activée généraliste sur la même période (-29%). L'Autorité constate par ailleurs qu'Orange Détail a pour sa part multiplié par [SDA] ses commandes au cours de l'année 2017 par rapport à 2016<sup>54</sup>. La suractivité évoquée par Orange ne semble pas nécessairement provenir des seuls opérateurs tiers.

En ce qui concerne par ailleurs la sensibilité croissante des utilisateurs des offres ADSL aux perturbations de leur ligne, présentée par Orange comme une cause de la hausse des signalisations, l'Autorité estime cet argument contestable. Les usages des utilisateurs sur la période de dégradation constatée n'ont pas suffisamment évolué pour expliquer une attention accrue de ces derniers à ces perturbations<sup>55</sup>.

Enfin, en ce qui concerne le vieillissement du réseau, les éléments fournis par Orange (poteaux tombés, sous répartiteur ou PC inondés, etc.), sont présentés sans évaluation de l'impact de la dégradation physique du réseau sur l'augmentation des incidents sur le réseau cuivre.

### *c) Plan d'action présenté par Orange*

Comme rappelé dans la partie 4.1.3, Orange a présenté un certain nombre d'actions visant à l'amélioration de la qualité de service tant sur les aspects production que SAV des prestations de gros sur le réseau cuivre, qui peuvent être regroupées dans deux volets principaux, un volet opérationnel (comme les processus techniques mobilisés), d'une part, et un volet budgétaire, d'autre part.

L'Autorité a bien pris connaissance des actions envisagées ou entreprises par Orange.

---

humaines affectées à l'entretien de la boucle locale (envoi d'une soixantaine de techniciens d'Orange à Saint-Martin, à comparer au 6 800 équivalents temps plein répartis sur l'ensemble du territoire)

<sup>53</sup> « *Natural phenomena will continue to be a concern for telecom providers across the EU, with extreme weather becoming more common due to climate change.* » (p.5)

<sup>54</sup> Comparaisons entre les totaux T2, T3, T4 2017 et T2, T3, T4, 2016

<sup>55</sup> Pour exemple, la progression de l'accès à la télévision via solution xDSL a connu une évolution limitée de 2,6% sur la même période (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/indicateurs-dactivite-des-operateurs-de-communications-electroniques/>)

Elle constate cependant que les effets correctifs annoncés en 2017 pour une échéance à l'horizon 2018 n'ont, à ce jour, pas donné lieu à une amélioration des indicateurs.

Par ailleurs, l'Autorité ne considère pas que les mesures prévues par Orange soient suffisantes pour remédier à l'ampleur de la dégradation de la qualité de service observée. Ces mesures qui devraient être mises en place dans les prochains mois n'ont en tout état de cause pas d'incidence sur la qualification du manquement d'Orange à ses obligations qui est constaté à date.

#### 4.2.4 Conclusion

Conformément au cadre juridique exposé au 1.2.2, Orange est soumis à une obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à la boucle locale de cuivre et à la sous-boucle de cuivre avec une qualité de service permettant de garantir l'effectivité de cet accès.

Or il ressort de l'instruction que la qualité de service s'est dégradée de façon significative, et que cette dégradation s'est particulièrement accélérée au cours de l'année 2017. Pour le dégroupage et les offres activées, les délais ont atteint des niveaux anormalement élevés, que ce soit en production ou en rétablissement. Les processus d'Orange montrent en parallèle un défaut de qualité sensible (taux de postproduction, taux d'échec des lignes existantes et des lignes à construire, taux de réintervention, etc.).

Les indicateurs analysés dans la présente décision portent sur des prestations essentielles et indispensables à l'effectivité de l'accès des opérateurs tiers ainsi qu'à la satisfaction des attentes des utilisateurs. Les délais excessivement longs constatés, la fréquence à laquelle ils interviennent, ou encore le taux des incidents survenus tant en production qu'en SAV, ne permettent plus de garantir la capacité des opérateurs tiers à livrer leurs propres offres haut débit sur les marchés aval dans des conditions appropriées.

Dès lors, il apparaît qu'Orange ne respecte pas son obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ses prestations de gros sur le réseau cuivre dans des conditions de nature à assurer l'effectivité de l'accès en garantissant aux opérateurs tiers la capacité de livrer leurs propres offres, telle qu'elle ressort de la lecture combinée des articles 3, 35 et 37 de la décision n°2017-1347 susvisée et des articles 3, 16 et 18 de la décision n°2017-1348 susvisée.

Par ailleurs, les justifications avancées par Orange ne sont pas de nature à l'exonérer de son obligation, ni à remettre en cause le constat d'un manquement à cette dernière. Enfin, les actions envisagées ou déjà entreprises par Orange ne permettent pas, selon l'Autorité, d'envisager un redressement à court ou moyen terme de la qualité de service de ses prestations de gros sur le réseau cuivre.

### 4.3 Mise en demeure

Compte tenu des manquements d'Orange à son obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ses prestations de gros sur le réseau cuivre dans des conditions de nature à assurer l'effectivité de l'accès en garantissant aux opérateurs tiers la capacité de livrer leurs propres offres, conformément aux articles 3, 35 et 37 de la décision n°2017-1347 susvisée et aux articles 3, 16 et 18 de la décision n°2017-1348 susvisée, et des observations qui précèdent, et au regard des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1 du CPCE, il y a lieu de mettre Orange en demeure de respecter son obligation, en redressant le niveau de la qualité de service de ses prestations, dans le calendrier précisé ci-dessous.

Orange est mise en demeure de respecter pour chaque trimestre, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019 et jusqu'à la fin de la date d'application des décisions n°2017-1347 et n°2017-1348 susvisées, les

valeurs<sup>56</sup> détaillées en annexe B, s'agissant des indicateurs exposés en partie 4.2 de la présente décision, à savoir :

- le taux d'échec d'accès à la boucle locale ;
- le délai de construction de ligne au 95<sup>e</sup> centile (en jours ouvrés) ;
- le taux de signalisations sur les parcs livrés depuis moins d'un mois – cause Orange ;
- le taux de respect du délai de relève ;
- le délai de relève au 95<sup>e</sup> centile (en heures ouvrables) ;
- le taux de réitération des défauts francs.

Afin de s'assurer que la trajectoire prise par la société Orange est compatible avec le respect de cette échéance et de laisser un délai raisonnable à Orange pour adapter ses moyens, Orange est par ailleurs mise en demeure de respecter, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, pour les trois premiers trimestres, des niveaux intermédiaires, fixés dans cette même annexe, menant au respect des valeurs cibles visées ci-dessus. Ces niveaux intermédiaires tiennent compte des niveaux de qualité de service atteints avant l'accélération de la dégradation constatée à la fin de l'année 2017.

S'agissant des indicateurs relatifs au taux de réitération en offre de dégroupage et en offre activée ainsi qu'au taux de signalisation sur les parcs livrés depuis moins d'un mois sur les offres activées, les valeurs cibles doivent être atteintes dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, dans la mesure où celles-ci sont déjà compatibles avec les niveaux actuels, étant fixées avant tout pour prévenir une dégradation en rebond.

L'Autorité se montrera particulièrement vigilante quant à l'évolution des stocks d'encours afin que la volumétrie de ces stocks ne soit pas utilisée par Orange comme variable d'ajustement lui permettant une amélioration seulement apparente des indicateurs.

En outre, la société Orange est mise en demeure de justifier à la formation RDPI de l'Autorité du respect des échéances concernées, au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu.

L'Autorité souligne que l'instruction ouverte sur le fondement de la décision 2018-1197-RDPI en date du 25 septembre 2018 susvisée se poursuit concernant d'autres manquements éventuels de la société Orange aux dispositions des articles L. 38 et D. 307 à 309 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des décisions n° 2017-1347, n° 2017-1348 et n° 2017-1349. Ainsi, l'adoption de la présente décision est sans préjudice de l'adoption éventuelle d'autres décisions sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE, dans le cadre de l'instruction susmentionnée.

---

<sup>56</sup> À l'exception du taux de respect du délai de relève, les valeurs fixées pour l'ensemble de ces indicateurs sont à interpréter comme des valeurs plafonnées

**Décide :**

**Article 1.** La société Orange est mise en demeure de respecter ses obligations définies aux articles 4, 21 et 23 de la décision n° 2017-1349 susvisée.

A cette fin, la société Orange est mise en demeure de respecter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et jusqu'à la fin de la durée d'application de la décision n° 2017-1349, pour chaque trimestre, les valeurs des indicateurs fixées à l'annexe A de la présente décision.

**Article 2.** La société Orange est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, par tous moyens appropriés, au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu, du respect de l'article 1<sup>er</sup>.

**Article 3.** La société Orange est mise en demeure de respecter ses obligations définies aux articles 3, 35 et 37 de la décision n° 2017-1347 susvisée et aux articles 3, 16 et 18 de la décision n° 2017-1348 susvisée.

A cette fin, la société Orange est mise en demeure de respecter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et jusqu'à la fin de la durée d'application des décisions n° 2017-1347 et n° 2017-1348, pour chaque trimestre, les valeurs des indicateurs fixées à l'annexe B de la présente décision.

**Article 4.** La société Orange est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité, par tous moyens appropriés, au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu, du respect de l'article 3.

**Article 5.** La présente décision sera notifiée à la société Orange par la directrice générale de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 18 décembre 2018,

Le président

Sébastien SORIANO

## Annexe A – Accès de Haute Qualité – valeurs des indicateurs de qualité de service à respecter pour chaque trimestre jusqu'à la fin des analyses de marché

Valeurs minimum du Taux de Respect de la Date Contractuelle de livraison

	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019	T1 2020	Chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM à compter de T2 2020 inclus
accès cuivre de gros LPT*	74%	77%	80,0%	80,0%	80,0%	80,0%
moyenne pour les accès cuivre de gros hors LPT&LA (DSLE, C2E, CELAN)	84,0%	88,5%	90,0%	90,0%	90,0%	90,0%
moyenne pour les accès optique de gros (CE2O, C2E, CELAN)	80,5%	85,0%	89,5%	90,0%	90,0%	90,0%

\* tant que le volume de production est supérieur à 100 accès par trimestre

Valeurs minimum du Taux de Respect du Délai Contractuel de Rétablissement

	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019	T1 2020	Chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM à compter de T2 2020 inclus
accès cuivre de gros LPT/LA	76,0%	79,0%	80,0%	80,0%	80,0%	80,0%
moyenne pour les accès cuivre de gros hors LPT&LA (DSLE, C2E, CELAN)	86,0%	88,0%	90,0%	90,0%	90,0%	90,0%
moyenne pour les accès optique de gros (CE2O, C2E, CELAN)	76,0%	79,0%	82,0%	85,0%	88,0%	90,0%

Valeurs maximum du délai de rétablissement en cas d'incident

	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019	T1 2020	Chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM à compter de T2 2020 inclus
moyenne pour les accès cuivre de gros hors LPT&LA (DSLE, C2E, CELAN)	9h30	8h	7h	6h15	6h	6h
moyenne pour les accès optique de gros (CE2O, C2E, CELAN)	9h30	8h	7h	6h15	6h	6h

Valeurs maximum du taux de rotation des en-cours

	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019	T1 2020	Chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM à compter de T2 2020 inclus
moyenne pour les accès cuivre de gros hors LPT&LA (DSLE, C2E, CELAN)	5,5 semaines	5 semaines	4,5 semaines	4 semaines	4 semaines	4 semaines
moyenne pour les accès optique de gros (CE2O, C2E, CELAN)	10,5 semaines	10 semaines	9,5 semaines	9 semaines	9 semaines	9 semaines

## Annexe B – Offres de gros sur les marchés de masse – Valeurs des indicateurs de qualité de service à respecter pour chaque trimestre de l'année 2019 et jusqu'à la fin des analyses de marché

### Production de nouveaux accès Grand public – Dégroupage

<b>Production</b>	Type de seuil	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019 et chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM
Taux d'échec d'accès à la boucle locale	plafond	7%	6%	6%	6%
Délai de construction de ligne – 95 <sup>e</sup> centile (JO)	plafond	27	23	23	20
Taux de signalisations sur les parcs livrés depuis moins d'un mois – cause Orange	plafond	8%	7%	7%	6,5%

### Maintenance des accès existants Grand public – Dégroupage

<b>SAV</b>	Type de seuil	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019 et chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM
Taux de respect du délai de relèvement	plancher	65 %	70%	70%	70%
Délai de relèvement – 95 <sup>e</sup> centile (heures ouvrables)	plafond	120	110	100	100
Taux de réitération des défauts francs	plafond	20%	20%	20%	20%

### Production de nouveaux accès Grand public – Offres activées sans GTR

<b>Production</b>	Type de seuil	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019 et chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM
Taux d'échec d'accès à la boucle locale	plafond	14%	12%	12%	12%
Délai de construction de ligne – 95 <sup>e</sup> centile (JO)	plafond	34	30	30	27
Taux de signalisations sur les parcs livrés depuis moins d'un mois – cause Orange	plafond	8%	8%	8%	8%

### Maintenance des accès existants Grand public – Offres activées sans GTR

<b>SAV</b>	Type de seuil	T1 2019	T2 2019	T3 2019	T4 2019 et chaque trimestre jusqu'à la fin de l'ADM
Taux de respect du délai de relèvement	plancher	55%	60%	60%	60%
Délai de relèvement – 95 <sup>e</sup> centile (heures ouvrables)	plafond	120	110	100	100
Taux de réitération des défauts francs	plafond	20%	20%	20%	20%