

Avis n° 2017-1169
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 5 octobre 2017
sur un projet d'arrêté portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les
prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du
service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et
communications électroniques (téléphonie fixe)

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

Vu la directive n° 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 35-1, L. 35-3, L. 36-5, R. 20-30-1 et R. 20-34 ;

Vu l'avis du 11 janvier 2017 relatif à un appel à candidatures en vue de la désignation d'un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir la prestation « raccordement » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu l'avis du 10 février 2017 modificatif de l'avis de l'avis du 11 janvier 2017 relatif à un appel à candidatures en vue de la désignation d'un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir la prestation « raccordement » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu l'avis du 26 avril 2017 relatif à un appel à candidatures en vue de la désignation d'un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir la prestation « service téléphonique » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la demande d'avis du ministre de l'économie et des finances, reçue le 11 septembre 2017 ;

Après en avoir délibéré le 5 octobre 2017,

Formule l'avis suivant :

L'Autorité a été saisie pour avis, en application de l'article L. 36-5 du CPCE, d'un projet d'arrêté portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE (téléphonie fixe).

L'annexe au projet d'arrêté vise en particulier à fixer le cahier des charges de la société Orange, qui a été retenue, au terme de deux appels à candidatures, comme l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE.

1 Une fourniture indépendante de chaque élément de la composante téléphonie, le « raccordement » et le « service téléphonique »

Le ministère a lancé successivement un appel à candidature pour chaque élément de la composante téléphonie décrite au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE, à savoir le « raccordement » à un réseau fixe ouvert au public et le « service téléphonique », qu'Orange a remporté. L'Autorité souhaite souligner que les obligations imposées à Orange au titre de chaque élément d'une composante du service universel sont indépendantes les unes des autres. En effet, l'article R. 20-30-1 du CPCE mentionne la possibilité pour l'opérateur d'être chargé « de fournir la composante ou un élément de la composante du service universel mentionné au 1° de l'article L. 35-1 ». Lors du dernier cycle, Orange, retenu en 2013 pour la fourniture des deux sous-composantes, conditionnait la fourniture du raccordement au titre du service universel à l'existence d'une demande d'abonnement au service téléphonique dans le même cadre. Or cette approche était source de difficultés importantes pour les clients avec notamment un rallongement des délais de fourniture de leur raccordement, ou une multiplication des démarches à engager. L'Arcep estime que le prestataire de service universel doit traiter toutes les demandes de raccordement au réseau au titre du service universel de manière similaire qu'elles soient ou non accompagnées d'une demande d'accéder au service téléphonique universel. Une précision allant dans ce sens dans le cahier des charges serait opportune. De plus, cette précision irait également dans le sens de l'exigence d'une connectivité accrue pour tous en facilitant l'accès au raccordement pour les personnes souhaitant un service haut-débit.

L'Autorité note également que plusieurs modifications ont été apportées au cahier des charges par rapport à la précédente période de désignation¹.

2 Mise en place d'une visibilité sur les technologies envisagées pour les nouveaux raccordements

Orange, opérateur en charge du service universel, choisit pour chaque personne qui en fait la demande l'infrastructure physique la mieux adaptée pour lui fournir le raccordement. Lors du précédent cycle, l'Arcep avait été alertée par des utilisateurs concernant des raccordements par solutions de type « satellite » ou « mobile » que ces derniers estimaient peu légitimes au vu de la géographie de la zone à raccorder.

Le projet de cahier des charges prévoit qu'Orange procèdera durant sa période de désignation aux raccordements au titre du service universel dans des proportions réparties selon les différentes technologies (au minimum 94% sur support cuivre ; au maximum 5% sur support fibre optique ; au maximum 1% via d'autres types de boucles locales radio ou satellite).

¹ Arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.

La précision de la répartition des raccordements selon les différentes technologies permet de donner une visibilité sur les technologies qui seront déployées par Orange lors du prochain cycle et sera désormais opposable.

Néanmoins, l'Autorité s'interroge sur les raisons ayant limité le support fibre optique à 5%.

3 Une clarification des bénéficiaires des prestations de service universel

Le cahier des charges précise que les « *demandes n'ayant pas pour objet de raccorder un utilisateur personne physique ou morale* » sont exclues des demandes de raccordement auxquelles doit faire droit le prestataire de service universel. L'ajout de « *personne [...] morale* » permet d'exclure les demandes de raccordement qui ne rentrent pas dans les principes qui guident les prestations du service universel et notamment le principe de garantir à tous l'accès à un ensemble de services de base, essentiels pour participer à la vie sociale et économique.

4 Renforcement des obligations relatives à la qualité de service

L'Arcep se réjouit que le projet de cahier des charges renforce les dispositions relatives à la qualité de service et ses outils de contrôle.

En effet, lors du précédent cycle de désignation, plusieurs signaux de détérioration du réseau de l'opérateur historique sont apparus, provoquant l'inquiétude de représentants de collectivités territoriales ou de parlementaires. Constatant que certains indicateurs de qualité de service présentés par Orange n'étaient pas conformes aux objectifs qui étaient fixés par son cahier des charges², l'Arcep a ouvert en mai 2014 une enquête administrative³. Un plan d'amélioration de la qualité des services offerts sur ses réseaux fixes a été mis en œuvre par Orange à partir de décembre 2014.

Orange s'étant mis en conformité avec ses obligations, la formation compétente de l'Arcep a décidé en mai 2016 qu'il n'y avait plus lieu de poursuivre l'enquête⁴. Cependant, l'enquête administrative a fait apparaître des possibilités d'amélioration du cahier des charges, à la fois peu prescriptif sur les indicateurs à fournir pour mesurer la qualité de service en termes de cas extrêmes et de pannes à répétition, et exigeant en termes de volume de données à transmettre.

4.1 L'intégration de nouveaux indicateurs de qualité de service dans le cahier des charges

Conformément aux préconisations faites par l'Arcep dans son rapport de synthèse relatif à la qualité des prestations de service universel des communications électroniques paru le 25 avril 2016, le

² Arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « *raccordement* » et « *service téléphonique* » de la composante du service universel prévue au 1o de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.

³ Décision n° 2014-0627-RDPI de l'Autorité en date du 27 mai 2014 portant ouverture en application de l'article L. 32-4 du CPCE d'une enquête administrative concernant la société Orange relative à la qualité de service des prestations de service universel.

⁴ Décision n° 2016-0665-RDPI de l'Autorité en date du 19 mai 2016 clôturant l'enquête administrative ouverte en application de l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques, concernant la société Orange relative à la qualité de service des offres spécifiques destinées au marché entreprise

projet de cahier des charges prévoit un renforcement des obligations de qualité de service du prestataire de la composante de la téléphonie.

Pour appréhender correctement les « situations extrêmes », à savoir, les demandes de raccordement et de réparation pour lesquelles il existe un important retard de traitement par Orange, le projet de cahier des charges prévoit la mise en place de deux indicateurs de suivi de stocks de raccordements et de réparations nationaux et régionaux en instance avec une répartition de ces stocks en fonction de leur ancienneté. Ces nouvelles données vont permettre un suivi plus fin de l'évolution de la qualité de service et en particulier vont permettre d'appréhender les cas extrêmes et le traitement qui en est fait. Au maximum, 15% des instances de raccordement devront avoir une ancienneté supérieure à 14 jours et 15% des instances de réparation une ancienneté supérieure à 7 jours.

Pour appréhender correctement les pannes à répétition, l'Arcep avait proposé la mise en place d'un indicateur relatif aux taux de ré-intervention. Ce type d'indicateur donne un aperçu de la qualité des réparations et des faiblesses du réseau. L'Arcep se félicite de la reprise de cet indicateur du « taux de ré-intervention en cas de panne » dans les 15 jours suivant une première intervention sur une même ligne dans l'appel d'offres pour le prestataire de la composante « raccordement »⁵. Le présent projet d'arrêté portant désignation d'Orange comme prestataire du service universel n'intègre toutefois pas cet indicateur. L'Autorité souhaiterait que cet indicateur apparaisse dans le cahier des charges du prestataire de service universel qui sera finalement annexé au projet d'arrêté.

Lors de l'enquête administrative susmentionnée, certains indicateurs prévus par le cahier des charges se sont avérés non pertinents. Le projet de cahier des charges en a pris acte et n'exige plus de l'opérateur les indicateurs régionaux relatifs aux délais de réponse aux réclamations des usagers et au taux de réclamations par usager.

4.2 Un suivi de la qualité de service par géo-type

La mise en place d'un découpage des indicateurs de qualités par géo-type, distinguant les zones rurales et les zones urbaines, a été prévue par le projet de cahier des charges pour certains indicateurs transmis au niveau national par l'opérateur à l'Arcep et au ministre chargé des communications électroniques. Cette nouvelle disposition va permettre d'appréhender les éventuelles différences de qualité de service offerte dans ces deux catégories de zones pour deux indicateurs : le délai de fourniture pour le raccordement initial au réseau et pour le temps de réparation d'une défaillance téléphonique.

L'Arcep salue cette nouvelle possibilité de suivre les évolutions des traitements de la qualité de service par géo-type. Toutefois, l'Arcep estime qu'il serait opportun de disposer de ces indicateurs à un niveau plus granulaire.

4.3 Une échelle resserrée pour suivre de la qualité de service

Un niveau fin de restitution permet d'appréhender les variations locales du niveau de qualité de service. L'Arcep estime nécessaire que la transmission des informations sur la qualité de service par le ou les opérateurs de service universel continue de s'effectuer à une échelle resserrée et pertinente, non seulement au regard de l'organisation des réseaux des opérateurs mais également à celui des communautés d'utilisateurs. Ainsi, le plafonnement de l'échelle géographique de mesure des indicateurs (selon le projet de cahier des charges, l'échelle locale ne peut plus dépasser 1/20 du

⁵ Avis du 11 janvier 2017, modifié le 10 février 2017, relatif à un appel à candidatures en vue de la désignation d'un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir la prestation « raccordement » de la composante du service universel des communications électroniques prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques,

territoire) permet de garantir une échelle suffisante pour mener des analyses. L’Autorité considère, dans le cas particulier du service universel des communications électroniques, que se référer à un maillage plus large que celui retenu par le projet de cahier des charges se ferait au détriment d’un suivi étroit de la qualité de service, seul propre à capter le ressenti des clients.

Par ailleurs, l’Arcep note que le projet de cahier des charges ne prévoit pas de plafonner la dispersion statistique des résultats locaux de la qualité de service. Or une disposition en ce sens permettrait de contenir les possibles différences entre régions du territoire national.

En tout état de cause, l’Arcep continuera de suivre les indicateurs locaux qui sont à sa disposition avec la plus grande attention pour que l’ensemble du territoire national dispose d’un haut niveau de qualité de service pour les prestations de « raccordement » et de « service téléphonique ».

4.4 Une communication nécessaire et renforcée sur la qualité de service des prestations et du réseau

La loi pour une République numérique a créé un nouvel article L. 35-7 au sein du CPCE, prévoyant que : *« Au plus tard trois mois avant l’expiration de la période pour laquelle le prestataire a été chargée, en application de l’article L. 35-2, de fournir la composante du service universel prévue au 1° de l’article L. 35-1, toute personne désignée dans le cadre de la procédure prévue aux deuxième ou troisième alinéas de l’article L. 35-2 remet au ministre chargé des communications électroniques ainsi qu’à l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un rapport présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe. Ce rapport comporte une analyse, à l’échelle du département, de l’état du réseau lorsque ne sont pas remplies les obligations, notamment de qualité, prévues par le cahier des charges mentionné à l’avant-dernier alinéa du même article L. 35-2 »*. L’Arcep note que cette obligation a été spécifiée dans le présent cahier des charges.

Le projet de cahier des charges prévoit, comme dans le précédent cahier des charges, que les définitions, les valeurs annuelles des indicateurs nationaux et les méthodes de calcul qui ont été utilisées sont publiées par l’opérateur sur son site internet. L’Arcep considère qu’il serait utile, afin de renforcer l’accessibilité à tous de résultats de la qualité du service universel, que cette publication soit faite sous un format électronique facilement consultable et aisément compréhensible par le public auquel elle s’adresse, par exemple, en présentant non seulement les valeurs de l’année écoulée, mais également l’historique de ces valeurs.

4.5 Conclusion sur la qualité de service

L’Arcep portera une attention particulière à ce que ces nouvelles dispositions, combinées aux dispositions ajoutées à l’article L. 36-11 du CPCE par la loi pour une République numérique, qui prévoit une augmentation du montant maximal des sanctions pécuniaires que peut infliger l’Arcep au prestataire de service universel en cas de non-respect des obligations pesant sur lui à ce titre, incitent plus fortement le prestataire désigné pour fournir une prestation du service universel à se conformer à ses obligations.

5 Renforcement des compensations financières versées aux clients en cas de non-respect des engagements

L’opérateur de service universel est tenu de verser des compensations financières à ses clients, lorsqu’il ne respecte pas ses engagements de qualité de service.

Néanmoins, le système de compensation forfaitaire retenu par le précédent cahier des charges ne conduisait que partiellement l’opérateur à internaliser les contraintes des clients : une fois dépassé le

délaï contractuel, Orange pouvait ne pas être incité à minimiser la durée nécessaire à la satisfaction du client. Comme proposé par l'Arcep dans son rapport de synthèse du 25 avril 2016, le projet de cahier des charges prévoit la mise en place de compensations financières évoluant avec le niveau de désagrément subi par le client : « *le montant de cette compensation figure dans les contrats concernés, et ne peut pas être inférieur au prix du nombre de mois d'abonnement correspondant à la période d'indisponibilité du service* ».

6 Perspectives d'évolutions du service universel

Le service universel va être probablement appelé à évoluer profondément ces prochaines années en France, dans un contexte d'accélération des déploiements des réseaux à très haut débit, encouragés notamment par la mise en place du plan « France Très Haut Débit ».

D'une part, l'évolution des usages conduit à s'interroger sur l'acceptation française de l'accès fonctionnel à Internet, dont le débit est aujourd'hui limité à 64 kbit/s (le débit normalement offert par une ligne téléphonique). La modernisation du cadre réglementaire européen du service universel en cours de discussion dans le cadre du projet de code européen des communications électroniques, dont l'ambition première est de prendre en compte les évolutions technologiques, les évolutions du marché et les évolutions de la demande des utilisateurs finaux, va dans ce sens.

D'autre part, les déploiements de réseaux FttH ont vocation à s'intensifier dans les zones moins denses, en particulier les déploiements de réseaux d'initiative publique (« RIP ») initiés par les collectivités territoriales. Ces derniers auront à terme une empreinte géographique locale importante, qui pourrait légitimer la désignation au niveau infranational de prestataires du service universel pour la composante « raccordement » et « service téléphonique ». Dans ce cadre, les mécanismes de désignation et de calculs du coût net seront également amenés à évoluer.

7 Conclusions

Lors du précédent cycle de désignation, plusieurs signaux de détérioration du réseau de l'opérateur en charge du service universel sont apparus. Cette évolution inacceptable a conduit l'Autorité à ouvrir une enquête administrative sur la qualité du service universel en 2014 qui a permis de redresser la situation. Ses conclusions ont également contribué à faire émerger de nouveaux indicateurs plus proche du ressenti utilisateur, particulièrement sur les cas extrêmes.

Le projet de cahier des charges introduit un certain nombre de dispositions permettant d'améliorer le dispositif de surveillance de la qualité de service. L'Autorité souhaiterait que lui soient également adjoints un indicateur sur le taux de ré-intervention, des indicateurs à un niveau plus granulaire et des modalités recommandées de publication des indicateurs par Orange.

Ces évolutions permettront à l'Autorité de disposer d'un cahier des charges et des outils nécessaires à une intervention rapide, pour *in fine* renforcer le contrôle de la qualité de service.

L'Autorité continuera à être extrêmement vigilante sur le maintien d'un service universel de qualité pour les années à venir.

En conclusion, l'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'arrêté qui lui est soumis.

Fait à Paris, le 5 octobre 2017,

Le Membre de l'Autorité présidant la séance
En l'absence du Président

Jacques STERN