

Décision n° 2018-1276-RDPI
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 23 octobre 2018
portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à son obligation
en matière de service universel des communications électroniques

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 2002/22/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 35 et ss., L. 36-11, R. 20-30 et ss., D. 594 et D. 595 ;

Vu l'arrêté du 27 novembre 2017 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 ;

Vu la décision n° 2018-0714-RDPI de l'Arcep en date du 21 juin 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 28 août 2018 adressé à la société Orange et la réponse de la société reçue le 28 septembre 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 23 octobre 2018 ;

Pour les motifs suivants :

1 Dispositions légales et réglementaires

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.

[...] ».

1.2 Obligation de qualité de service imposée au prestataire désigné pour fournir la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE

Le 2° du I de l'article L. 32-1 du CPCE prévoit, que « *Le maintien et le développement du service public des communications électroniques défini au chapitre III, qui comprend notamment le droit de chacun au bénéfice du service universel des communications électroniques, sont garantis ;* », dans les conditions prévues par le CPCE.

Au titre des dispositions du II de ce même article, l'Arcep doit prendre des mesures raisonnables et proportionnées en vue d'atteindre notamment les objectifs suivants :

« 1° La fourniture et le financement de l'ensemble des composantes du service public des communications électroniques ;

[...]

4° L'aménagement et l'intérêt des territoires et la diversité de la concurrence dans les territoires ;

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 ; »

L'article L. 35 du CPCE dispose que « *les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité [...] [et] comprennent :*

a) Le service universel des communications électroniques défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 ; [...] ».

L'article L. 35-1 du CPCE définit les prestations attachées au service universel parmi lesquelles « *1° Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable [...] ».* Il dispose par ailleurs que « *le service universel est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service par certaines catégorie de personnes, [...] et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur ».*

L'article L. 35-2 du CPCE prévoit que :

« En vue de garantir la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire national dans le respect des principes rappelés par l'article L. 35 et des dispositions de l'article L. 35-1, le ministre chargé des communications électroniques peut désigner, pour les composantes ou éléments des composantes décrites aux 1° et 2° de l'article L. 35-1, un ou plusieurs opérateurs chargés de fournir cette composante ou cet élément.

[...]

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes, détermine les modalités d'application du présent article. Il fixe les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel et sa qualité sont contrôlés [...] ».

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

« Le service universel est assuré sur l'ensemble du territoire de la métropole, de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion, de la Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les conditions fixées par la présente section.

Tout opérateur chargé de fournir les composantes ou un des éléments des composantes décrites aux 1° et 2° de l'article L. 35-1, en application de l'article L. 35-2, [...], assure en permanence la disponibilité de ce service pour l'ensemble des utilisateurs de la zone

géographique pour laquelle il a été désigné, dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité.

[...] ».

En outre, en vertu de l'article R. 20-30-7 du CPCE :

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

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

L'arrêté du 27 novembre 2017 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE dispose que *« la société Orange est désignée, pour une durée de trois ans, pour fournir, dans les conditions prévues par le cahier des charges annexé [à cet] arrêté, l'ensemble des prestations de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques ».*

S'agissant de la qualité de service, l'article 3 du cahier des charges annexé à l'arrêté du 27 novembre 2017 susvisé 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 prévoit que celle-ci *« [...] est mesurée au regard des indicateurs figurant à l'annexe I pour les prestations de service universel et à l'annexe II pour les services complémentaires.*

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

Le 1 de l'annexe I du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé définit les indicateurs servant à mesurer la qualité de service ainsi que leurs modalités de calcul, selon les « catégories » de qualité de service suivantes :

« 1.1 Délai de fourniture pour le raccordement initial au réseau.

[...]

1.2 Répartition par ancienneté des instances de raccordement

[...]

1.3 Taux de défaillance par raccordement.

[...]

1.4 Temps de réparation d'une défaillance téléphonique.

[...]

1.5 Répartition par ancienneté des instances de réparation.

[...]

1.6 Taux de réintervention en cas de panne.

[...]

1.7 Taux de défaillance des appels.

[...]

1.8 Durée d'établissement de la communication.

[...]

1.9 Délais de réponse aux réclamations des usagers.

[...]

1.10 Taux de réclamations par usager.

[...] ».

Chacune des « catégories » de la qualité de service détaillées ci-avant est déclinée en indicateurs mesurables. Le prestataire du service universel doit transmettre les résultats obtenus pour chacun des indicateurs conformément aux modalités prévues au 3 de l'annexe 1 du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé.

L'arrêté susvisé fixe par ailleurs, au niveau national, une obligation de qualité de service. La société Orange doit ainsi respecter les valeurs minimales fixées par le cahier des charges, pour certains indicateurs seulement.

En effet, seuls certains de ces indicateurs sont associés à une obligation de qualité de service contraignante pour l'opérateur. A titre d'exemple, la répartition par ancienneté des instances de raccordement visée au 1.2 de l'annexe 1 susmentionné est mesurée sur la base des six indicateurs suivants : proportion des instances de réparation d'ancienneté inférieure ou égale à 4 jours, inférieure ou égale à 8 jours, inférieure ou égale à 14 jours, inférieure ou égale à 30 jours, inférieure ou égale à 1 an et enfin supérieure à 1 an. L'objectif de qualité de service, que le prestataire du service universel est tenu d'atteindre, porte exclusivement sur l'indicateur « proportion des instances de réparation d'ancienneté supérieure à 14 jours ».

Le 2 de l'annexe I du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé ci-avant précise ainsi les indicateurs sur lesquels portent l'obligation de qualité de service de la société Orange :

« L'opérateur s'engage à respecter au niveau national et sur la base de mesures annuelles les valeurs suivantes pendant toute la durée de sa désignation :

<i>Délai de raccordement initial pour les lignes existantes</i>	<i>Au maximum 8 jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement</i>
<i>Délai de raccordement initial pour l'ensemble des lignes</i>	<i>Au maximum 12 jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement</i>
<i>Répartition par ancienneté des instances de raccordement (proportion d'instances longues de raccordement)</i>	<i>Au maximum 15 % des instances de raccordement ont une ancienneté supérieure à 14 jours</i>
<i>Taux de panne par raccordement</i>	<i>Au maximum 7,5 % des lignes en service ont été en panne sur la période considérée</i>
<i>Délais de réparation d'une défaillance téléphonique</i>	<i>Au minimum 85 % des dérangements d'abonnés traités dans un délai de 48 heures calendaires</i>
<i>Répartition par ancienneté des instances de réparation (proportion d'instances longues de réparation)</i>	<i>Au maximum 15 % des instances de réparation ont une ancienneté supérieure à 7 jours</i>
<i>Taux de ré-intervention en cas de panne</i>	<i>Au maximum 15 % des lignes réparées ont fait l'objet d'une nouvelle intervention dans les quinze jours suivant la première réparation</i>
<i>Taux de défaillance des appels</i>	<i>Au maximum 0,7 % des appels nationaux ont été défectueux sur la période considérée</i>
<i>Durée d'établissement de la communication</i>	<i>2,9 secondes pour les appels nationaux</i>
<i>Délais de réponse aux réclamations des usagers</i>	<i>80 % des réclamations reçoivent une réponse dans un délai maximum de 5 jours 95 % des réclamations reçoivent une réponse dans un délai maximum de 15 jours</i>
<i>Taux de réclamations par usager</i>	<i>Moins de 7 %</i>

».

Au titre du 3.1 de l'annexe I du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé, la société Orange est tenue de :

« communiquer[r] au ministre chargé des communications électroniques et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et les valeurs trimestrielles et annuelles des indicateurs prévus au 1. Les résultats sont transmis à la fois au niveau national et à un niveau plus local correspondant à des zones représentant au plus 1/20e du territoire (le maillage du territoire pouvant résulter de la topographie des réseaux des opérateurs).

[...]

Pour les mesures trimestrielles, la communication doit intervenir au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu.

Pour les mesures annuelles, la communication afférente aux résultats d'une année n doit intervenir au plus tard le 31 mars de l'année n + 1 ».

2 Exposé des faits

2.1 Faits préalables à l'ouverture de la procédure prévue par l'article L. 36-11 du CPCE

Préalablement à l'ouverture de la procédure en juin 2018, de nombreuses collectivités territoriales ont indiqué à l'Autorité s'alarmer d'une dégradation de la qualité du service universel des communications électroniques sur leurs territoires respectifs.

Il ressort des rapports communiqués trimestriellement pour l'année 2017 par Orange à l'Arcep¹ une dégradation tangible de certains indicateurs en cours d'année. Ainsi, le nombre de jours mis par Orange pour réaliser 95 % de demandes de raccordement initial traitées le plus rapidement au niveau national pour l'ensemble des lignes est passé en 2017 de 10 jours pour le premier trimestre, à 11 jours pour le deuxième trimestre, pour atteindre ensuite 12 jours lors des troisième et quatrième trimestres pour un objectif annuel fixé à 12 jours. Quant au nombre de jours mis par Orange pour réaliser 95 % des raccordements initial au niveau national pour les lignes existantes, celui-ci est passé pour la même année de 8 jours pour les premier et deuxième trimestres à 9 jours pour les troisième et quatrième trimestres, pour un objectif annuel fixé à 8 jours.

Par ailleurs, en application des dispositions rappelées au 1.2, la société Orange a communiqué à l'Arcep, par courrier en date du 26 avril 2018, les chiffres de la qualité de service pour le premier trimestre 2018. La société Orange indique notamment que :

- concernant le taux de panne par raccordement, « *le taux de défaillance sur parc est de 1,93 %. Sur cette base le résultat annuel serait de 7,7% pour un objectif annuel de 7,5 %* » ;
- concernant les délais de réparation d'une défaillance téléphonique, « *85 % des signalisations sont relevées en 70 h[eures] pour un objectif annuel de 48 h[eures]* » ;
- concernant la répartition par ancienneté des instances de réparation, « *le poids des instances de SAV [(service après vente)] supérieures à 7 jours représente 21 % du total des instances de SAV pour un objectif annuel de 15 % maximum* » ;
- concernant les délais de réponse aux réclamations des usagers, « *95 % des réclamations ont été traitées en 15,8 jours pour un objectif annuel de 15 jours* ».

¹ Rapports transmis à l'Arcep respectivement les 29 avril 2017, 2 août 2017, 13 novembre 2017 et 31 janvier 2018.

2.2 L'ouverture, sur le fondement de l'article L. 36-11 du CPCE, de la procédure d'instruction et les éléments recueillis dans ce cadre

Au regard de l'ensemble des éléments rappelés ci-avant, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI) de l'Autorité a ouvert, par la décision n° 2018-0714-RDPI du 21 juin 2018 prise sur le fondement des dispositions des articles L. 36-11 et D. 594 du CPCE, une instruction relative au manquement éventuel de la société Orange aux dispositions des articles L. 35-1 et R. 20-30-7 du même code ainsi que de l'arrêté du 27 novembre 2017 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.

En application de ses obligations prévues par le cahier des charges, la société Orange a transmis à l'Autorité, le 31 juillet 2018, les chiffres de la qualité de service pour le deuxième trimestre 2018 sur le même périmètre géographique que le premier trimestre 2018. La société Orange précise notamment que :

- concernant le délai de raccordement initial pour les lignes existantes, « 95 % des raccordements des lignes existantes sont réalisés en 9 jours pour un objectif annuel de 8 jours » ;
- concernant la répartition par ancienneté des instances de raccordement, « le poids des instances de raccordement supérieures à 14 jours représente 16,9 % du total des instances de raccordement pour un objectif annuel de 15 % maximum » ;
- concernant les délais de réparation d'une défaillance téléphonique, « 85 % des signalisations sont relevées en 63 h[eures] pour un objectif annuel de 48 h[eures] » ;
- concernant la répartition par ancienneté des instances de réparation, « le poids des instances de SAV supérieures à 7 jours représente 21,1 % du total des instances de SAV pour un objectif annuel de 15 % maximum » ;
- concernant les délais de réponse aux réclamations des usagers, « 80 % des réclamations ont été traitées en 6,1 jours pour un objectif annuel de 5 jours. 95 % des réclamations ont été traitées en 15,8 jours pour un objectif annuel de 15 jours ».

Par courrier en date du 28 août 2018, le rapporteur désigné pour instruire la procédure ouverte à l'encontre d'Orange a transmis un questionnaire à cette dernière, auquel elle a répondu le 28 septembre 2018.

A titre liminaire, la société Orange indique à l'Arcep avoir constaté une erreur dans les données sources ayant initialement permis de produire les indicateurs et relève à la hausse les valeurs trimestrielles du taux d'instances longues de raccordement : les résultats obtenus passent de 14,7 % à 19,0 % au premier trimestre 2018 et de 16,9 % à 19,3 % au deuxième trimestre 2018.

Pour expliquer les résultats atteints aux premier et deuxième trimestres 2018, la société Orange développe, dans son courrier de réponse, dans un premier temps, les « causes communes à l'ensemble des UI [unités d'intervention] », lesquelles correspondent au découpage géographique du territoire opéré par Orange en vue de la transmission des valeurs des indicateurs au niveau local.

A cet égard, la société Orange mentionne que, concernant la baisse de qualité constatée sur les indicateurs communiqués trimestriellement, celle-ci est due en partie à des aléas climatiques : « le début d'année 2018 a été marqué par la poursuite d'une succession d'évènements météorologiques intenses (tempêtes, pluies violentes, neiges, etc.) entraînant d'importants dégâts et des difficultés d'accès sur ses réseaux ». Ainsi, selon Orange, « entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} septembre 2018, près de 700 000 impacts de foudre ont déjà été enregistrés en France, représentant plus du double de la totalité de l'année 2017 (pourtant année la plus foudroyée depuis 30 ans). Le foudroiement et les précipitations abondantes impactent la boucle locale cuivre et génèrent des coupures franches ainsi

que des dégradations. Les évènements météorologiques ont entraîné un flux de signalisations supérieur aux prévisions initiales ayant entraîné une très forte activité SAV et une hausse des stocks malgré une mobilisation importante et des renforts en continu ».

Orange indique connaître, en plus de ces conditions climatiques, des difficultés liées, d'une part, à des vols affectant ses installations et, d'autre part, aux dommages causés par des travaux de génie civil situés à proximité de ses infrastructures : *« Orange fait face, d'une part, à une augmentation au cours des dernières années des vols de câbles, le cuivre étant une ressource appréciée du marché noir. Ce phénomène se traduit par 270 vols par an, et plus de 60 000 clients impactés chaque année entraînant une indisponibilité moyenne de 10 jours. D'autre part, Orange subit les conséquences des travaux d'infrastructure, de forage ou de construction qui sectionnent des câbles enterrés ou aériens. Cela représente un volume supplémentaire de 15 000 incidents par an et occasionne des coupures de service sur 10 jours en moyenne ».*

Enfin, Orange indique *« finalise[r] la définition de son plan d'action qui s'appliquera à l'ensemble des UI et qui concourra à l'amélioration de la qualité de service du Service Universel. Les équipes d'Orange partageront ce plan d'action avec l'Arcep d'ici fin octobre ».*

Dans un second temps, la société Orange rapporte pour certains cas des éléments de justification différenciés et spécifiques à certaines des unités d'intervention qui correspondent au découpage local du territoire requis au titre des modalités de diffusion des résultats définies au 3 de l'annexe 1 du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé.

La société Orange indique dans ses réponses que plusieurs de ses unités d'interventions ont relevé des difficultés liées aux sous-traitants auxquels la société fait appel. Ainsi, pour les indicateurs mesurant les délais de fourniture pour le raccordement initial au réseau, la société Orange indique notamment qu'*« en ce qui concerne l'UI [SDA], Orange a dû faire face à un mouvement social de son prestataire sous-traitant local »,* que pour *« l'UI [SDA], Orange a dû faire face à un non-respect des délais contractuels de la part d'un de ses prestataires sous-traitants »* et, enfin, que l'UI [SDA] *« observe [dans une part moins importante] également un non-respect des délais d'interventions de la part des sous-traitants sur ce semestre ».*

3 Mise en demeure

Dans le cadre de sa désignation comme prestataire de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE, la société Orange doit se conformer, en application des dispositions rappelées au 1.2 à son obligation de qualité de service définie par son cahier des charges et s'est à ce titre engagée à respecter les valeurs rappelées ci-avant, pour toute la durée de sa désignation.

Les indicateurs relatifs à la qualité de service fournis par la société Orange depuis 2017, y compris sur les deux premiers trimestres de l'année 2018, montrent une dégradation globale de la qualité de service des prestations de service universel. L'Annexe B de la présente décision, qui reprend les valeurs des indicateurs trimestriels transmis par la société Orange pour les quatre trimestres de l'année 2017 et pour les deux premiers trimestres de l'année 2018, en atteste.

Il convient de souligner que si l'obligation de qualité de service d'Orange porte sur des indicateurs pour lesquels des valeurs minimales (ou maximales) sont fixées pour une année, il est possible, compte tenu de l'envoi des résultats trimestriels de la société Orange à l'Arcep, de déterminer s'il existe un risque que celle-ci ne puisse se conformer à son obligation de qualité de service.

Sur les deux premiers trimestres 2018, les résultats obtenus sur de nombreux indicateurs pour lesquels la société Orange est soumise à une obligation de qualité de service connaissent une dégradation ou s'éloignent des valeurs annuelles fixées par l'arrêté de désignation.

En premier lieu, pour quatre des indicateurs prévus au 2 de l'annexe 1 du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé pour lesquels la société Orange est soumise à une obligation de qualité de service, les valeurs transmises par cette dernière pour le premier trimestre mais également pour le deuxième trimestre 2018 dépassent les valeurs maximales annuelles fixées par le cahier des charges. Ainsi, il peut être observé des écarts importants entre ces indicateurs transmis par la société Orange à l'Autorité par rapport aux valeurs annuelles qui lui sont imposées au titre de son obligation de qualité de service.

Les instances de raccordement ayant une ancienneté supérieure à 14 jours sont représentées à hauteur de 19,0 % au premier trimestre 2018 pour atteindre 19,3 % du total des instances de raccordement au deuxième trimestre 2018 alors que la valeur maximale annuelle fixée par le cahier des charges est de 15%. L'Autorité constate à cet égard que, pour respecter son obligation de qualité de service pour l'année 2018, la société Orange devrait atteindre, à supposer que les volumétries soient similaires, pour les deux derniers trimestres de l'année 2018, des valeurs particulièrement basses.

Le délai pour traiter au minimum 85 % des dérangements d'abonnés, qui s'élève respectivement à 70 heures et 63 heures pour les premier et deuxième trimestres 2018, est bien supérieur à l'objectif annuel fixé à 48 heures maximum. L'Autorité constate à cet égard que, pour respecter son obligation de qualité de service pour l'année 2018, la société Orange devrait atteindre, pour les deux derniers trimestres de l'année 2018, des valeurs qui n'ont jamais été atteintes par le passé.

Le pourcentage des instances de réparation ayant une ancienneté supérieure à 7 jours s'établit respectivement à 21 % et 21,1 % au premier et deuxième trimestres 2018 et dépasse ainsi de 6 points l'obligation de qualité de service prévue par le cahier des charges puisque la valeur maximale annuelle devant être respectée par la société Orange est fixée 15 %. L'Autorité constate encore une fois, que, pour respecter son obligation de qualité de service sur l'année 2018, Orange devrait atteindre, à supposer que les volumétries soient similaires, pour les deux derniers trimestres de l'année 2018, des valeurs qui n'ont jamais été atteintes depuis le 1^{er} janvier 2017, à savoir parvenir à une proportion d'instances de réparation ayant une ancienneté supérieure à 7 jours en moyenne à 8,95 %.

S'agissant enfin du délai pour répondre à 95 % des réclamations des usagers, il s'élève à 15,8 jours pour les premier et deuxième trimestres 2018 alors que la valeur annuelle devant être respectée par la société Orange est fixée à 15 jours maximum par le cahier des charges.

En deuxième lieu, les valeurs trimestrielles transmises par la société Orange sur trois indicateurs pour lesquels la société Orange est également soumise à une obligation de qualité de service s'écartent des valeurs annuelles qui lui sont imposées par le cahier des charges pour au moins l'un des deux premiers trimestres 2018.

Il est en effet constaté une dégradation sur le deuxième trimestre 2018 pour trois indicateurs. Ainsi, le délai pour traiter 95 % des demandes de raccordement initial pour les lignes existantes est de 8 jours pour le premier trimestre et de 9 jours pour le second trimestre 2018 alors que l'obligation annuelle porte sur un délai de 8 jours au maximum. De même, s'agissant du délai pour répondre à 80% des réclamations des usagers, il est de 4,5 jours au premier trimestre 2018 et atteint 6,1 jours au deuxième trimestre 2018 alors que le cahier des charges fixe un délai de réponse de 5 jours maximum. Pour le troisième indicateur, relatif au taux de panne par raccordement, la société Orange mesure que 7,7 % et 7,1 % des lignes en service ont été en panne respectivement sur les premier et deuxième trimestres 2018, alors que la valeur fixée par le cahier des charges est de 7,5% maximum des lignes en service.

En troisième lieu, il ressort des résultats trimestriels communiqués par la société Orange à l'Arcep et reportés en Annexe B, que certains indicateurs subissent une dégradation entre le quatrième trimestre 2017 ou le premier trimestre 2018 et le deuxième trimestre 2018. Il en va ainsi des indicateurs se rapportant au pourcentage maximum des instances de réparation ayant une

ancienneté supérieure à 7 jours qui passe de 17,2 % au quatrième trimestre 2017 à 21,1 % deuxième trimestre 2018, au délai maximum pour traiter 95 % des demandes de raccordement initial pour les lignes existantes et au pourcentage maximum de 15 % des instances de raccordement ayant une ancienneté supérieure à 14 jours qui passe de 13,8 % au dernier trimestre 2017 à 19,3 % au deuxième trimestre 2018. Cette dégradation est également observée s'agissant de l'indicateur relatif au pourcentage d'appels nationaux ayant été défaillants, qui, bien qu'atteignant l'objectif annuel fixé à 0,7 % maximum, est passé de 0,57 % au premier trimestre 2018 à 0,66 % au deuxième trimestre 2018.

En outre, il convient de souligner les indicateurs pour lesquels la société Orange est soumise à une obligation de qualité de service (point 2 de l'annexe I du cahier des charges) ne peuvent être appréhendés de façon isolée puisqu'il existe une forte interdépendance entre eux. En effet, les actions, menées par les unités d'intervention de la société Orange, sous-jacentes à un indicateur, peuvent avoir un impact sur celles relatives à un autre indicateur. C'est particulièrement le cas entre les indicateurs qui mesurent les activités de production du raccordement et ceux qui mesurent les activités de service après-vente, dans la mesure où ces dernières mobilisent les mêmes effectifs, comme en atteste Orange qui précise dans la réponse au questionnaire qu' « *elle n'effectue pas un suivi de ses effectifs d'intervention en UI [unité d'intervention] par typologie d'offre (SU, DSL Access, VGA, Open, etc.) mais réalise un suivi par catégorie de métier (Technicien d'intervention, Chargés d'Affaires (CAFF), etc.) intervenant aussi bien sur l'activité de production ou de SAV sur la boucle locale cuivre* ». Ainsi, l'amélioration de certains indicateurs peut entraîner une dégradation d'autres d'indicateurs.

Par ailleurs, et concernant les indicateurs relatifs au taux de défaillance des appels et à la durée d'établissement de la communication et les indicateurs relatifs aux réclamations d'utilisateurs, comme indiqué supra, il est constaté *a minima* une dégradation des indicateurs entre le quatrième trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2018, voire des valeurs supérieures aux valeurs maximales imposées à Orange au titre de son obligation de qualité de service.

Par conséquent, et compte tenu de l'ensemble des éléments exposés ci-avant, il existe un doute sérieux sur la capacité d'Orange à rétablir un niveau de qualité de service lui permettant de se conformer à son obligation de service pour chacune des années composant sa période de désignation.

La société Orange a avancé plusieurs arguments, reportés ci-dessus, pour justifier les dégradations constatées sur les valeurs communiquées des indicateurs objectifs.

Au regard des difficultés relatives aux « *événements météorologiques intenses* » du début d'année 2018, invoquées par Orange, il convient de souligner que, si certains aléas climatiques rencontrés lors des deux premiers trimestres en France pourraient être jugés comme « exceptionnels », ceux-ci ne revêtent pas dans leur ensemble, par leur intensité ou leur fréquence, un caractère nouveau par rapport à ce qui a pu être constaté les années précédentes, pendant les mêmes périodes, en France.

Concernant la recrudescence des vols de câbles alléguée par Orange, aucun élément fourni par la société Orange ne permet d'en appréhender l'ampleur, en l'absence d'éléments chiffrés communiqués par cette dernière.

S'agissant enfin de l'argument se rapportant à une hausse des travaux de génie civil, bien que leur volumétrie puisse augmenter par rapport aux années antérieures en raison de l'accélération du déploiement des boucles locales optiques mutualisées, l'évolution de celle-ci pouvait être anticipée par Orange au moment de sa candidature en tant qu'opérateur prestataire du service universel. Elle ne constitue donc pas un élément nouveau qui serait intervenu postérieurement à sa désignation en tant que prestataire en charge de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE.

Enfin, il peut être relevé que la société Orange, qui n'ignore pas le constat de dégradation de la qualité de service des prestations de service universel qui lui ont été confiées, a annoncé la publication d'un plan d'action « *concourra[nt] à l'amélioration de la qualité de service du Service Universel* » d'ici fin octobre 2018.

Par ailleurs, au regard des valeurs renseignées par la société Orange pour les indicateurs relatifs au délai de réparation d'une défaillance téléphonique², au délai de raccordement initial pour l'ensemble des lignes et au taux de panne par raccordement³, il apparaît qu'il existe des différences notables en matière de qualité de service sur le territoire entre unités d'intervention, au détriment de celles caractérisées par les densités de population les plus faibles et de celles situées sur les territoires d'outre-mer. Or, conformément aux dispositions des articles L. 35, L. 35-1 et R. 20-30 du CPCE, il convient d'assurer en permanence la disponibilité de l'offre de service universel sur l'ensemble du territoire, quelle que soit la localisation de l'utilisateur.

Au surplus, la dégradation des résultats de qualité de service peut également se vérifier s'agissant de certains indicateurs pour lesquels la société Orange n'est pas soumise au respect de « *valeurs minimales* » fixées au cahier des charges. A titre d'exemple, il ressort des chiffres fournis par la société Orange que le nombre d'heures pour relever 95 % des dérangements d'abonnés était de 98 heures en 2015, 102 en 2016 et 122 en 2017. En 2018, les valeurs de cet indicateur atteignent 173 heures pour le premier trimestre 2018 et 158 heures pour le deuxième trimestre 2018.

Ainsi, au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, en particulier, des premiers résultats disponibles pour l'année 2018, de la tendance à la baisse de la qualité de service, constatée depuis 2017, et des réponses apportées par Orange aux questions du rapporteur, il existe un risque caractérisé que la société Orange ne puisse se conformer à son obligation de qualité de service définie par son cahier des charges, lui incombant en tant que prestataire de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE, pour les années 2018, 2019 et 2020.

Par conséquent, eu égard en particulier aux objectifs prévus à l'article L. 32-1 du CPCE relatifs notamment à la fourniture de l'ensemble des composantes du service public des communications électroniques, à la protection des consommateurs et à la satisfaction des besoins de l'ensemble des utilisateurs, et conformément aux dispositions du I de l'article L. 36-11 du CPCE précitées, il y a lieu de mettre en demeure la société Orange de se conformer, en tant que prestataire du service universel, à son obligation de qualité de service pour les années 2019 et 2020 en respectant l'ensemble des valeurs maximales concernant les indicateurs prévus au 2 de l'annexe I du cahier des charges annexé à l'arrêté susvisé.

Afin de s'assurer que la trajectoire prise par la société Orange est compatible avec le respect de ces échéances, et d'éviter tout risque d'aggravation de la qualité de service, il y a également lieu de mettre en demeure la société Orange de respecter au 31 décembre 2018 sur la base de la moyenne des deux derniers mois de l'année 2018, puis pour chaque trimestre de l'année 2019, s'agissant des indicateurs pour lesquels les résultats fournis par la société Orange aux premier ou second trimestres 2018 sont supérieurs aux valeurs annuelles prévues au cahier des charges, les valeurs maximales

² Les unités d'intervention présentant les résultats les plus éloignés de l'objectif annuel comprennent entre autres la Corse (67 heures au T1 2018 et 55 heures au T2 2018), l'Auvergne (93 heures au T1 2018 et 74 heures au T2 2018), la Champagne-Ardenne (66 heures au T1 2018 et 50 heures au T2 2018), la Rhône et Durance (93 heures au T1 2018 et 115 heures au T2 2018), le Limousin Poitou Charentes (64 heures au T1 2018 et 53 heures au T2 2018), la Bourgogne Franche Comté (79 heures au T1 2018 et 70 heures au T2 2018), le Centre (74 heures au T1 2018 et 67 heures au T2 2018), le Midi-Pyrénées (66 heures au T1 2018 et 69 heures au T2 2018).

³ Les unités d'intervention Caraïbes et Réunion-Mayotte présentent les deux indicateurs régionaux les plus élevés au premier trimestre 2018 pour ces deux indicateurs, à savoir respectivement 19 jours et 16 jours pour le délai de raccordement initial pour l'ensemble des lignes ; et respectivement 16,7 % et 16,0 % pour le taux de panne par raccordement.

fixées dans l'annexe A de la présente décision. Ces valeurs maximales visent à endiguer toute régression supplémentaire de la qualité de service par rapport au premier semestre 2018.

S'agissant des indicateurs pour lesquels un écart important a été constaté pour le premier semestre 2018⁴ par rapport aux valeurs annuelles sur lesquelles portent l'obligation de qualité de service, des valeurs maximales sont fixées de façon progressive entre les deux derniers mois de l'année 2018, le premier trimestre 2019 et les trimestres suivants de façon à garantir une amélioration dès le 1^{er} trimestre 2019 tout en laissant un délai raisonnable à Orange pour redresser la tendance de ses résultats et se conformer à ses obligations.

En outre, et en cohérence avec ce que prévoit le 3 de l'annexe 1 du cahier des charges annexé à l'arrêté du 27 novembre 2017 susvisé, la société Orange est mise en demeure de justifier à la formation RDPI de l'Autorité du respect des échéances concernées, au plus tard le 31 janvier 2019, s'agissant des prescriptions imposées pour la fin de l'année 2018, au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu s'agissant des prescriptions trimestrielles pour l'année 2019, en fournissant le détail des valeurs mensuelles atteintes, et au plus tard le 31 mars des années 2020 et 2021, s'agissant respectivement des obligations pour les années 2019 et 2020.

⁴ La répartition par ancienneté des instances de raccordement (19 % au premier trimestre 2018 et 19,3 % au deuxième trimestre 2018 pour un objectif annuel de 15%), les délais de réparation d'une défaillance téléphonique (70 heures au premier trimestre 2018 et 63 heures au deuxième trimestre 2018 pour un objectif annuel de 48 heures) et la répartition par ancienneté des instances de réparation (21% au premier trimestre 2018 et 21,1% au deuxième trimestre 2018 pour un objectif annuel de 15%)

Décide :

Article 1. La société Orange est mise en demeure de respecter son obligation de qualité de service prévue par l'arrêté du 27 novembre 2017 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.

A cette fin, la société Orange est mise en demeure :

- pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, de respecter les valeurs fixées au 2 de l'annexe I Qualité des prestations de service universel de l'arrêté du 27 novembre 2017 ;
- pour la période du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'à la fin de sa période de désignation, de respecter les valeurs fixées au 2 de l'annexe I Qualité des prestations de service universel de l'arrêté du 27 novembre 2017.

Article 2. La société Orange est mise en demeure de respecter pour le 31 décembre 2018 et pour chacune des échéances trimestrielles de l'année 2019 respectivement fixées au 31 mars 2019, au 30 juin 2019, au 30 septembre 2019 et au 31 décembre 2019, les valeurs maximales fixées à l'annexe A de la présente décision.

Article 3. La société Orange est mise en demeure de justifier à la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction de l'Autorité :

- au plus tard le 31 janvier 2019, du respect, au 31 décembre 2018, des valeurs maximales prévues à l'article 2 ;
- au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu, du respect des valeurs maximales prévues à l'article 2, en fournissant les valeurs trimestrielles atteintes ainsi que le détail des valeurs mensuelles atteintes ;
- au plus tard, le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021, du respect des valeurs fixées au 2 de l'annexe I Qualité des prestations de service universel de l'arrêté du 27 novembre 2017 et visées à l'article 1^{er}.

Article 4. 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 23 octobre 2018,

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe A – Valeurs maximales imposées à Orange pour les mois de novembre et décembre 2018 et pour chaque trimestre de l’année 2019, s’agissant des indicateurs dégradés

Indicateur concerné	Mesure de l'indicateur	Unité	Valeur maximum novembre et décembre 2018	Valeur maximum T1 2019	Valeur maximum pour chaque trimestre T2 à T4 2019
<i>Délai de raccordement initial pour les lignes existantes</i>	<i>Délai pour traiter 95 % des demandes</i>	<i>Jours calendaires</i>	9	9	9
<i>Taux de panne par raccordement</i>	<i>Pourcentage des lignes en service ayant été en panne sur la période considérée</i>	%	7,7	7,7	7,7
<i>Délais de réponse aux réclamations des usagers</i>	<i>Délai pour que 80 % des réclamations reçoivent une réponse</i>	<i>Jours calendaires</i>	6,1	6,1	6,1
	<i>Délai de réponse pour 95% des réclamations</i>	<i>Jours calendaires</i>	15,8	15,8	15,8
<i>Répartition par ancienneté des instances de raccordement (proportion d'instances longues de raccordement)</i>	<i>Pourcentage des instances de raccordement ayant une ancienneté supérieure à 14 jours</i>	%	18	16	15,5
<i>Délais de réparation d'une défaillance téléphonique</i>	<i>Délai pour traiter 85 % des dérangements d'abonnés</i>	<i>Heures calendaires</i>	57	52	50
<i>Répartition par ancienneté des instances de réparation (proportion d'instances longues de réparation)</i>	<i>Pourcentage des instances de réparation ayant une ancienneté supérieure à 7 jours</i>	%	20	18	15,5

Annexe B – Valeurs trimestrielles communiquées par Orange au titre de l’année 2017 et des deux premiers trimestres de l’année 2018

Le tableau ci-après liste l’ensemble des indicateurs qui ont été communiqués trimestriellement par la société Orange à l’Autorité depuis le premier trimestre de l’année 2017.

Indicateur concerné	Objectif de l’indicateur	T1 2017	T2 2017	T3 2017	T4 2017	T1 2018	T2 2018
Délai de raccordement initial pour les lignes existantes	Au maximum 8 jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement	8	8	9	9	8	9
Délai de raccordement initial pour l’ensemble des lignes	Au maximum 12 jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement	10	11	12	12	12	12
Répartition par ancienneté des instances de raccordement (proportion d’instances longues de raccordement)	Au maximum 15 % des instances de raccordement ont une ancienneté supérieure à 14 jours	-	-	-	13,8	19	19,3
Taux de panne par raccordement	Au maximum 7,5 % des lignes en service ont été en panne sur la période considérée	6,6	4,72	4,98	6,6	7,7	7,1
Délais de réparation d’une défaillance téléphonique	Au minimum 85 % des dérangements d’abonnés traités dans un délai de 48 heures calendaires	47	46	51	49	70	63
Répartition par ancienneté des instances de réparation (proportion d’instances longues de réparation)	Au maximum 15 % des instances de réparation ont une ancienneté supérieure à 7 jours	-	-	-	17,2	21	21,1

Taux de ré-intervention en cas de panne	Au maximum 15 % des lignes réparées ont fait l'objet d'une nouvelle intervention dans les quinze jours suivant la première réparation	-	-	-	13,7	14,2	13,7
Taux de défaillance des appels	Au maximum 0,7 % des appels nationaux ont été défaillants sur la période considérée	0,5	0,55	0,57	0,53	0,57	0,66
Durée d'établissement de la communication	2,9 secondes pour les appels nationaux	2,1	2,1	2,1	2,04	2,06	2,08
Délais de réponse aux réclamations des usagers	80 % des réclamations reçoivent une réponse dans un délai maximum de 5 jours	3,1	3,7	3,8	4,7	4,5	6,1
	95 % des réclamations reçoivent une réponse dans un délai maximum de 15 jours	9,6	10,7	10,5	15,7	15,8	15,8
Taux de réclamations par usager	Moins de 7 %	1,5	1,6	1,53	1,74	1,82	1,72