

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Consultation publique sur le projet de révision des lignes directrices de la Commission européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit

Dès 2020, la Commission européenne (ci-après, « la Commission ») a conduit une évaluation des règles existantes relatives aux aides d'État pour le déploiement de réseaux de communications électroniques afin d'apprécier les évolutions nécessaires permettant de répondre d'une part, aux besoins exprimés par les États membres quant aux difficultés auxquelles ils peuvent faire face en concevant leurs politiques d'aides publiques, et d'autre part, aux objectifs de connectivité européens dans le cadre des communications sur la *Gigabit Society*.

En juillet 2021, la Commission européenne a révisé le règlement général d'exemption par catégorie (ci-après, « RGE ») de manière à élargir les situations relevant du régime d'exception, en vue de faciliter la notification par les États membres d'un certain nombre de projets d'aides et à fixer un cadre conforme aux objectifs de connectivité fixés par l'UE.

Enfin, en novembre 2021, la Commission européenne a lancé une consultation publique sur son projet de révision des lignes directrices de 2013.

Les autorités françaises (ci-après « AF ») remercient la Commission européenne de donner aux États membres l'opportunité de contribuer à la révision des lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit. En particulier, les autorités publiques, incluant l'autorité de régulation nationale, saisissent l'opportunité de cette révision pour faire part de leurs retours sur le nouveau projet de lignes directrices.

Ces nouvelles lignes directrices permettent de donner une meilleure visibilité sur la possibilité d'adresser de nouveaux besoins et, le cas échéant, d'envisager de nouvelles stratégies d'investissements coordonnés en faveur de la connectivité. En outre, elles permettent aux États membres d'assurer une meilleure articulation des besoins de connectivité des citoyens européens avec le besoin de créer des réseaux sûrs, pérennes et durables.

Les déploiements des réseaux à très haut débit représentent en France des **travaux d'infrastructures ambitieux. Ces travaux mobilisent un écosystème d'acteurs diversifié** (opérateurs, intégrateurs, constructeurs, entreprises de travaux, etc.). Les travaux de déploiement d'infrastructures de communications électroniques, **par définition très longs, nécessitent de pouvoir s'inscrire dans des régimes d'aides clairs et fiables dans la durée.** Le Plan France Très haut débit (ci-après, « PFTHD ») décrit au point 1.a) ci-après repose sur le régime notifié SA.37183 (2015/NN) et se fonde sur les précédentes lignes directrices 2013/C 25/01.

Les AF s'interrogent sur les conséquences de l'entrée en vigueur des lignes directrices prévues à la mi-2022 sur les projets soutenus dans le cadre de du PFTHD, et dont les déploiements se poursuivront au-delà de 2022.

Enfin, les AF estiment pertinent que les lignes directrices prévoient des **orientations précisant le processus de révision et/ou de renouvellement des régimes d'aides conformément aux nouvelles dispositions (une fois ces dernières adoptées) et garantissant la continuité des projets lancés.** Une préoccupation des AF est d'éviter de retarder -voire de freiner des mesures prévues pour l'année 2022 en particulier.

1 - Observations générales sur l'approche séquentielle par marché proposée par la Commission européenne à l'aune des investissements en faveur des déploiements de réseaux à très haut débit en France

Les AF relèvent que le projet de révision des lignes directrices adopte une approche « par marché », permettant ainsi d'élargir le périmètre des mesures d'aides possibles. Elles accueillent favorablement cette approche qui ne devrait toutefois pas contraindre l'action des autorités publiques lors de la conception d'interventions sur ces différents marchés.

En particulier, les AF appellent à davantage de souplesse pour que, par exemple :

- les solutions de mix-technologique visant l'extension de la couverture puissent être mobilisées (cf. détails en sections 1.a) et 3.a))
- les subventions de réseaux de collecte puissent être évaluées et octroyées dans le cadre des projets de financement de réseaux d'accès fixes, tel que c'est le cas actuellement (cf. détails en section 1.c)).

Dans les sous-sections qui suivent, les AF font part à la Commission européenne de leurs observations sur les apports du projet de révision des lignes directrices **notamment concernant les définitions de marchés et l'identification de la défaillance de marché**. Ces observations, générales, sont exprimées à l'aune de la situation des différents marchés en France, soit s'agissant des réseaux respectivement d'accès fixe (section a), d'accès mobile (section b) et de collecte (section c). Ces observations portent notamment sur les principes de définition des marchés que propose le projet de révision

Enfin, des observations et des éléments de contexte sont apportés concernant (i) les mesures de financement des seules infrastructures physiques d'accueil (section d) et (ii) les mesures de financement de l'accès à l'échelle des utilisateurs finals (« chèques », section e).

a) Les déploiements de réseaux d'accès fixes

L'identification de la défaillance de marché pour les réseaux fixes est désormais alignée avec les objectifs de la Gigabit Society suivant une approche basée sur la capacité du réseau présent ou planifié sur une zone donnée à répondre aux besoins des utilisateurs finaux. Cette défaillance est caractérisée lorsque « *le marché ne fournit pas ; et qu'il est peu probable qu'il fournisse aux utilisateurs finaux une connectivité avec un débit descendant de 1 gigabit* ». La Commission européenne indique que la défaillance peut aussi s'apprécier en l'absence de débit montant de 200Mbit/s, seuil porté, « au fil de la décennie », à 1 gigabit en débit montant augmenté (selon les besoins recensés des utilisateurs finaux).

Enfin, le projet de lignes directrices révisées précise quelles technologies sont actuellement disponibles au vu du développement technologique, à savoir les « *réseaux FttX et des réseaux câblés utilisant « la norme Docsis 3.0 au minimum* » ». La Commission européenne précise que les réseaux d'accès sans fil (5G, solutions radio) ou encore les solutions satellitaires, s'ils ne fournissent pas de tels services à date, pourraient à l'avenir proposer de tels débits et ne doivent pas être exclus des politiques publiques envisagées.

En France, le PFTHD vise à apporter à tous les foyers et entreprises du pays un accès à très haut débit (>30Mbit/s) à l'horizon 2022, en mobilisant l'ensemble des technologies disponibles (avec des déploiements massifs en FttH depuis son lancement). À l'été 2017, un objectif intermédiaire avait été introduit pour viser un accès à un bon haut débit (>8Mbit/s) pour tous les foyers à l'horizon 2020. Au début de l'année 2020, au vu de la nature des déploiements et dans le contexte de crise sanitaire, le Gouvernement français a renforcé son ambition en ajoutant l'objectif de généralisation des déploiements des réseaux à très hautes capacités en 2025 sur l'ensemble du territoire national.

À terme, l'objectif visé par le PFTHD est bien celui de la généralisation d'un réseau neutre, ouvert et accessible à tous, permettant de délivrer des débits supérieurs à 100Mbit/s. **Toutefois, la logique des projets subventionnés dans le cadre du régime d'aides notifié du PFTHD s'est focalisée sur des débits permettant d'ancrer les déploiements dans la logique de la Gigabit Society.**

Les AF ont néanmoins encouragé la mobilisation d'un mix technologique pour atteindre la couverture intégrale du territoire, en particulier, dans la perspective d'atteindre des objectifs intermédiaires (8Mbit/s pour tous en 2020, et 30Mbit/s pour tous en 2022). Elles considèrent que des technologies permettent, de façon transitoire ou pérenne, d'apporter une solution d'accès à internet fixe à l'ensemble des locaux des territoires y compris les plus isolés ou les plus compliqués à desservir par des technologies filaires. Comme détaillé en section 1.e), ces technologies alternatives non filaires nécessitent des équipements spécifiques d'accès coûteux qui constituent des barrières à l'accès pour ces technologies.

S'agissant de la définition du marché

Les AF accueillent favorablement l'adoption d'une approche définissant des marchés séparés pour les réseaux d'accès fixe et mobile dans le projet de lignes directrices révisées.

Toutefois, les AF souhaitent attirer l'attention de la Commission européenne sur les situations où il est pertinent de prendre en compte les réseaux non-filaires dans la conception de projets publics visant à améliorer la connectivité et la couverture de certaines zones (zones blanches notamment). En effet, il existe des cas où, dans des zones particulièrement isolées, le déploiement d'un réseau filaire dont la capacité à court et moyen termes ne permettra pas d'atteindre la capacité des réseaux non-filaires déjà existants sur ces zones. En France, le recours aux solutions palliatives de mix technologique permet d'adresser ces cas-là.

Aussi, en s'appuyant sur le principe de neutralité technologique, ce type de solutions (mix technologique) peut répondre plus pertinemment que le financement de nouveaux réseaux filaires aux objectifs du franchissement de palier dans ces zones-là (cf. section a) abordant les orientations s'agissant de l'appréciation du franchissement de palier pour les réseaux d'accès fixe).

Dès lors, **les AF invitent la Commission européenne à prévoir dans son projet de révision des lignes directrices la possibilité pour les États membres d'évaluer, dans les cas décrits ci-avant, la pertinence du recours au mix technologique dans l'attente des déploiements effectifs des réseaux subventionnés à très haute capacité.**

S'agissant de l'identification de la défaillance de marché

Lors de leur précédentes contributions (*fitness-check* et évaluation), les AF avaient exprimé le souhait **que figurent dans les lignes directrices « des exigences de débits symétriques » et que la rédaction soit centrée sur les réseaux qui répondent aux objectifs de la Gigabit Society.**

Concernant les réseaux fixes, **les nouvelles lignes directrices font désormais référence aux objectifs de la Gigabit Society**, les rendant plus lisibles et concrets pour que les États membres assurent l'orientation et l'articulation des investissements publics et privés dans les infrastructures de réseaux de communications électroniques. Ces précisions permettent de clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent envisager d'octroyer des subventions, **notamment s'agissant de l'appréciation de la défaillance de marché.**

b) Les déploiements de réseaux mobiles

Dans les nouvelles lignes directrices, la Commission européenne apporte pour la première fois des précisions et des orientations sur le cadre d'intervention en faveur du déploiement de réseaux mobiles. L'approche, si elle est nouvelle, semble s'appuyer sur les règles et principes qui s'appliquent aux réseaux fixes et, en particulier, sur les principes de défaillance du marché et de cartographie quant à l'état de la couverture d'un territoire. La Commission européenne considère qu'il existe une défaillance du marché dans des zones dépourvues de réseau mobile ou dans lesquelles le déploiement d'un réseau mobile capable de satisfaire les besoins des utilisateurs finaux n'est pas envisagé de manière crédible à l'horizon temporel pertinent. Les lignes directrices prévoient que des aides d'État peuvent, en revanche, financer un réseau mobile garantissant le franchissement d'un palier en termes de disponibilité des services mobiles, de capacité, de débit et de concurrence susceptible d'encourager l'adoption de nouveaux services innovants.

Par principe, une aide d'État ne peut pas être octroyée pour déployer un réseau mobile si le déploiement d'un tel réseau s'inscrit dans le cadre du respect des obligations attachées à l'attribution de fréquences et est donc déjà financé par la contrepartie de l'autorisation d'utilisation des fréquences (ci-après, « AUF »). Par exception, la Commission européenne estime possible une telle aide peut uniquement couvrir les coûts additionnels nécessaires pour assurer une couverture mobile sur des zones très complexes (par exemple, un financement du surcoût déraisonnable empêchant le déploiement) ou garantir la qualité de service renforcée allant au-delà des exigences prévues par ces obligations renforcées du réseau.

En matière de réseaux mobiles, afin de développer la couverture du territoire, les AF s'appuient principalement sur les AUF qui permettent d'imposer des obligations de couverture juridiquement contraignantes aux opérateurs, puis de les faire contrôler par l'ARCEP, dans un cadre défini par la loi. **Aussi, les AF notent qu'en métropole, le New Deal Mobile et les AUF 3,5 GHz constituent un ensemble d'obligations visant à garantir une couverture mobile à destination de l'ensemble des français.**

Les AF accueillent favorablement l'extension des possibilités d'intervention aux réseaux d'accès mobile, et saluent l'effort de précision de la Commission européenne à cet effet (cf. éléments cités ci-avant).

Les obligations attachées aux AUF étant un instrument fondamental de garantie de la couverture mobile en France, les AF se félicitent de la prise en compte de possibles aides d'Etat au-delà des contreparties exigées vis-à-vis des opérateurs dans le cadre des obligations AUF. Cet ajout devrait permettre d'adresser certaines situations en outre-mer dans lesquels le financement de pylônes fait l'objet, dans des cas très ponctuels, d'une attention spécifique des AF pour permettre de combler une carence de marché (notamment dans des zones très isolées).

En effet, en métropole, la mobilisation d'aides d'Etat ne semble pas justifiée à date, puisque le dispositif de couverture ciblée assure déjà la couverture des zones blanches et grises.

En revanche, les territoires ultramarins, ou Régions Ultrapériphériques, ne sont pas concernés par le dispositif de couverture ciblée notamment parce que les opérateurs, parfois différents de ceux de la métropole, y utilisent des fréquences et des AUF distinctes.

Dès 2018, le Gouvernement français a indiqué que les objectifs d'amélioration de la couverture mobile concernaient tous les territoires y compris les outre-mer et qu'un effort spécifique concernerait ces territoires ultramarins.

L'attribution de fréquences de nouvelles bandes de fréquences en cours en outre-mer (bandes 700 MHz et 3,4 - 3,8 GHz) sont l'occasion d'imposer de nouvelles obligations de couverture pour répondre aux besoins les plus urgents des territoires ultramarins en matière de couverture mobile.

Par exemple, la Guyane présente une situation très complexe en matière de connectivité mobile avec des taux de couverture de la population plus faibles, et une couverture territoriale extrêmement réduite liée à la concentration de la population sur la bande côtière et dans certaines localités à l'intérieur des terres. Il est prévu, par l'intermédiaire des attributions de fréquences en cours, d'imposer un mécanisme susceptible de prendre en compte de futurs projets de couverture qui pourraient intervenir au cours de la durée des AUF faites aux opérateurs, notamment sur les centres-bourgs très isolés de l'intérieur du territoire guyanais.

Compte tenu de la complexité de certaines zones à couvrir et de capacités d'investissement des opérateurs mobiles locaux plus limitées, certaines zones ultramarines complexes jugées prioritaires ne pouvant être couvertes par l'intermédiaire d'obligations de couvertures raisonnables sont conditionnées à un soutien public afin d'y assurer un service mobile (surcoût déraisonnable ou pour lesquels la réglementation environnementale empêche le déploiement du site entièrement à la charge de l'opérateur). **Par conséquent, il est positif que les nouvelles lignes directrices puissent autoriser des aides d'Etat, même si le déploiement de l'infrastructure fait partie des obligations en lien avec les AUF, dès lors qu'il s'agit de fournir la qualité de service supplémentaire requise pour répondre à des besoins avérés des utilisateurs finaux.**

c) Le déploiement de réseaux de collecte

Dans les nouvelles lignes directrices, la Commission apporte des précisions sur l'aide au déploiement de réseaux de collecte, nécessaires tant pour le fixe que pour le mobile.

La défaillance de marché pour les réseaux de collecte est désormais identifiée (paragraphe 72 des nouvelles lignes directrices) dans les zones où le(s) réseau(x) de collecte existant(s)/planifié(s) n'est pas (ne sont pas) basé(s) sur une technologie fibrée ou sur une technologie capable de délivrer le même niveau de performance et de fiabilité que la fibre.

Le projet de texte indique également qu'un réseau de collecte financé par l'Etat doit garantir un « franchissement de palier » en ce qui concerne les services qu'il est capable de supporter. Elles précisent qu'un « franchissements de palier » peut être démontré en cas de doublement (au minimum) des débits descendants ou montants des réseaux de collecte existants et prévus.

Dans le cadre du PFTHD, le financement du déploiement des réseaux de collecte optique permettant de connecter les réseaux d'accès (composante B¹) vise les zones où il n'existe pas de solutions permettant de répondre aux besoins des opérateurs dans des conditions d'accès techniques et tarifaires raisonnables.

¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260985/260985_1876109_165_2.pdf - le déploiement des réseaux de collecte optiques, §21-22, page 7 « Composante (B): Le déploiement des réseaux de collecte optiques permettant de connecter les réseaux d'accès (réseaux de prochaine génération ou NGN) ».

Les collectivités territoriales peuvent solliciter le soutien de l'Etat pour l'établissement de réseaux visant à proposer des solutions de collecte en fibre optique pour desservir des réseaux d'accès établis dans la zone blanche NGA (*Next Generation Access*) ou dans les zones blanches NGN (*Next Generation Network*) qui ne disposent d'aucune solution de collecte existante. Dans les zones grises NGN, où les réseaux de collecte existants ne sont pas disponibles techniquement (notamment si le réseau existant est saturé) ou commercialement (l'opérateur refuse l'accès), le porteur de projet est tenu de s'assurer, avant le lancement de marchés publics conduisant au déploiement d'un nouveau réseau de collecte, qu'aucun propriétaire d'infrastructures mobilisables n'est en mesure de proposer une offre technique et commerciale qui réponde aux besoins des utilisateurs.

Les AF veillent à la cohérence et à l'efficacité des déploiements en s'assurant, conformément aux lignes directrices 2013/C 25/01 (paragraphe 78-f), de la **réutilisation maximale des infrastructures existantes**.

Les réseaux de collecte permettent aux opérateurs d'atteindre les nœuds d'accès à la boucle locale où sont installés leurs équipements. Dès lors, garantir l'accès à des ressources de collecte est une condition nécessaire à l'effectivité de l'accès à la boucle locale (via le dégroupage physique, notamment) du réseau subventionné, à l'atteinte d'un niveau satisfaisant de concurrence sur les marchés avals de gros comme de détail et à la garantie d'une bonne qualité de service pour les abonnés.

Les AF estiment que l'objectif de déployer des réseaux ultraperformants impose de disposer d'un réseau de collecte en fibre optique capillaire et complet suffisamment dimensionné pour collecter des flux importants de données et cela quelle que soit la technologie utilisée pour les réseaux d'accès. Dans des cas très ponctuels, pour collecter des zones particulièrement isolées par exemple et en l'absence de toute autre solution alternative économiquement raisonnable, **la collecte satellitaire notamment peut utilement être mobilisée.**

Les AF adhèrent au principe d'une réutilisation maximale des infrastructures existantes, lequel principe de « non-duplication » s'applique concrètement au titre du cahier des charges du PFTHD.

Aussi, le régime-cadre français prévoit de ne pas dupliquer le réseau de collecte en fibre optique existant dès lors qu'il est en mesure de répondre aux besoins de collecte des données des utilisateurs clients des opérateurs qui seront présents sur le réseau d'accès subventionné.

Toutefois, l'enjeu de résilience de cette composante stratégique pour un accès effectif aux boucles locales et pour la qualité de service délivrée aux utilisateurs finals suppose que **le seul critère de technologie de base du réseau de collecte existant ou subventionné (fibre ou technologie délivrant des capacités équivalentes) ne suffit pas à apprécier le besoin sur la zone en question.** Ainsi, la question du dimensionnement nécessaire à l'arrivée de l'ensemble des opérateurs ou encore au bouclage / à la redondance du réseau pour répondre à un enjeu de sécurisation devrait pouvoir être pris en compte dans l'approche d'identification de la défaillance de marché (de même que le franchissement de palier).

d) Les déploiements d'infrastructures physiques de génie civil

En 2020, le Gouvernement français a accompagné financièrement un projet portant la reconstruction résiliente des infrastructures numériques de Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma, été 2017. Ce projet, par la nature des investissements projetés portant sur la construction du génie civil souterrain dédié aux infrastructures de télécommunications, ne pouvait pas entrer directement dans le processus d'examen des projets impliquant des aides d'Etat tel que défini par le régime-cadre du PFTHD.

La boucle locale de cuivre de l'île de Saint-Martin avait été très largement endommagée par la tempête Irma en 2017. La reconstruction prévue du réseau filaire consistait à déployer du FttH, notamment afin de répondre aux besoins de connectivité croissants du territoire. Dans ce contexte, des opérateurs privés ont exprimé leur volonté de déployer une boucle locale optique (FttH) en fonds propres dès lors que des fourreaux seraient mis à leur disposition pour les tronçons où il n'y a pas de génie civil souterrain à date.

En effet, le réseau cuivre était en partie déployé sur des infrastructures aériennes qui ont été endommagées ou détruites à la suite de l'ouragan. Ainsi, l'enfouissement des nouveaux réseaux était souhaitable et privilégié afin d'en assurer la pérennité et une plus grande résilience aux risques climatiques. Or, les opérateurs privés prêts à déployer le FttH n'étant pas en mesure d'assumer la charge de création du génie civil souterrain nécessaire à accueillir les nouveaux réseaux, le Gouvernement français a dès lors procédé au versement d'une aide financière pour la construction de ces infrastructures d'accueil.

L'aide en question s'est inscrite dans le cadre de l'article 52 (« aides en faveur des infrastructures à haut débit ») du règlement général d'exemption par catégories (ci-après, « RGEC »²) et a fait l'objet d'un avis de l'ARCEP à la Préfecture de Guadeloupe³, conformément aux dispositions de cet article prévoyant notamment que les infrastructures établies devaient être accessibles dans le cadre d'une offre d'accès de gros dont les conditions devaient être analysées par le régulateur.

Les AF regrettent l'absence de dispositions dédiées aux projets publics visant le financement du génie civil seul dans le projet de révision des lignes directrices, succédant à la suppression de ces provisions de l'article 52 du RGEC lors de sa récente révision.

Les AF souhaitent attirer l'attention de la Commission européenne sur l'opportunité que peut représenter ce type d'interventions visant le seul financement du génie civil à l'instar de l'exemple cité ci-dessus.

De telles interventions pourraient être très vertueuses, tant pour la résilience des réseaux (notamment dans les zones soumises à de forts aléas climatiques) que pour assurer que l'investissement des opérateurs privés se fait dans une perspective de réseaux pérennes et résilients à long terme. En outre, et notamment au regard des coûts importants que peut nécessiter la construction des infrastructures physiques, ce type d'aides peut inciter des investisseurs privés à déployer leurs réseaux sur fonds propres et ainsi diminuer les coûts des mesures visant à garantir le déploiement de réseaux à capacités ambitieuses.

Aussi, les AF invitent la Commission européenne à réintégrer ce type de mesures dans les lignes directrices et à aligner le RGEC en conséquence avec ces dispositions. En particulier, les AF relèvent que des garanties relatives aux conditions d'accès au génie civil subventionné peuvent favoriser la concurrence sur les marchés avals de gros et de détail et ainsi bénéficier, in fine, aux utilisateurs finaux.

Enfin, si toutefois la Commission européenne n'intègre pas d'orientations spécifiques à ce type d'aides, les AF demandent que soit au moins mentionnée la possibilité, pour des autorités compétentes, de les mettre en œuvre conformément au cadre de régulation et en cohérence avec la situation concurrentielle du marché.

e) Les aides sous la forme de mesures axées sur la demande pour soutenir l'utilisation des services Internet

Dans les nouvelles lignes directrices, la Commission européenne distingue deux formes fréquentes d'intervention axées sur la demande (les chèques à caractère social et les chèques en faveur de la connectivité (sections 6.1 et 6.2)) et encourage à leur mise en œuvre en les incluant dans son projet de lignes directrices révisées.

La Commission européenne prévoit, pour ce type de mesures, la mise en place d'un registre en ligne, ouvert et transparent, listant les fournisseurs éligibles et à partir duquel les consommateurs et les entreprises peuvent librement choisir leur prestataire de services. Cette disposition vise à garantir le caractère ouvert, la transparence et la nature non discriminatoire de la mesure.

En France, depuis 2019, le guichet « cohésion numérique des territoires », qui s'inscrit dans le cadre du PFTHD notifié en 2016, permet de faire bénéficier aux locaux sans solution de bon haut débit filaire (8Mbit/s), d'une aide de 150€ maximum à l'installation et à l'équipement pour une solution hertzienne (4G fixe, HD ou THD radio, satellite) avec des exigences de débit d'au moins 16Mbit/s. Ce dispositif permet de **lever la barrière à l'accès aux technologies alternatives hertziennes qui nécessitent l'acquisition d'un équipement coûteux** pour accéder aux services haut ou très haut débit pour les foyers et entreprises qui n'ont pas accès aux solutions filaires de manière transitoire en attendant l'arrivée de réseaux plus performants.

Concrètement, ce dispositif est basé sur un appel à projet, publié en ligne, auquel les opérateurs doivent candidater pour rendre éligibles à l'aide leurs offres non filaires. Une fois leurs offres éligibles à l'aide, les opérateurs sont en capacité de déduire du montant de la facture du consommateur celui de l'aide et de se le faire rembourser par l'Etat *a posteriori*. Du point de vue des AF, ce type d'intervention est fondamental pour lutter contre la fracture sociale

² Règlement (UE) no 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

³ [Avis de l'Arcep n° 2021-1550](#), 29 juillet 2021, sur l'offre d'accès au génie civil construit par Tintamarre dans le cadre de son projet à Saint-Martin.

et territoriale en matière d'accès à Internet qu'il s'agisse d'aides basées sur des critères sociaux ou en faveur de la connectivité.

En outre, le dispositif est basé en France sur la prise en charge des frais d'installation et d'équipement de ces technologies alternatives. En effet, il ne paraît pas pertinent de laisser à la charge des usagers concernés un surcoût qui risquerait d'accentuer la fracture numérique et territoriale. L'Etat français prend donc en charge ce surcoût lié à l'installation des équipements et aux équipements eux-mêmes. En revanche, les coûts récurrents des abonnements, dont les tarifs sont comparables aux offres de services basées sur les technologies filaires, ne sont pas éligibles.

Les AF qui prennent en charge 100% des coûts éligibles de l'équipement et des frais relatifs à son installation, dans la limite de 150€, trouvent que le critère de prise en charge d'un maximum de 50% des coûts éligibles devrait pouvoir être apprécié autrement, par exemple, avec une approche au regard des technologies disponibles, des coûts afférents, et via un mécanisme de compensation d'un surcoût qui ne saurait être supporté par l'utilisateur final privé d'une technologie filaire capable de fournir de l'« ultrahaut débit », dans l'attente de solutions plus pérennes.

Les AF estiment que la portée de ce type d'intervention publique ne doit pas se limiter à viser une plus large adoption des services, mais doit également permettre, plus spécifiquement, à tous les usagers de bénéficier d'un accès à Internet satisfaisant. Dans cette perspective, le délai de deux années (prévu pour les chèques en faveur de la connectivité) pourrait s'avérer trop restrictif au regard de la durée du déploiement des réseaux très haut débit à l'échelle d'un pays tel que la France.

Les AF estiment que le critère de plafonnement à 50% des coûts éligibles doit pouvoir être adapté au périmètre des coûts éligibles pris en charge. Si les AF ne financent pas les coûts récurrents des abonnements, elles souhaitent pouvoir prendre en charge l'intégralité du surcoût lié à l'équipement et à son installation, tel que c'est actuellement le cas du guichet cohésion avec un plafond de 150€ (les offres satellites laissent actuellement un surcoût à l'utilisateur final).

Enfin, les AF attirent l'attention de la Commission européenne sur le fait que ces systèmes de « chèques » enrichissent le portefeuille d'instruments de la politique publique à la main des États membres. Or,

Ces outils doivent être correctement appréhendés par les États membres lorsqu'ils envisagent la mise en œuvre d'une obligation de service universel pour l'accès au très haut débit ou concernant son abordabilité. En effet, il convient de prouver la défaillance des instruments de politique publique qui existent, avant de mettre en place un éventuel « service universel ». Sur certains aspects, ces systèmes de « chèques » pourraient remettre en cause l'objet du service universel qui permet, pourtant via le système de désignation, de reporter certaines situations vers la responsabilité d'opérateurs privés avec un effet incitatif à investir non négligeable.

2 - Évolutions sur les notions de cartographie et de consultations publiques permettant la bonne délimitation des zones d'intervention publique

a) Orientations relatives à la cartographie

Les lignes directrices exigent qu'un travail de cartographie détaillé soit effectué afin d'analyser l'état de la couverture d'un territoire donné et d'**évaluer les intentions de déploiements des opérateurs privés dans un « avenir proche »**.

En annexe du projet de révision des lignes directrices, deux méthodologies de cartographie sont proposées aux États membres, dédiées respectivement aux réseaux filaires et aux réseaux non-filaires⁴, pour cartographier la performance des réseaux. Ces éléments de méthodologie convergent en grande partie avec les orientations des lignes directrices du BEREC relatives à la cartographie. Les États membres peuvent proposer des méthodes de cartographie alternatives, s'ils remplissent les pré-requis qui suivent, *a minima* :

- Indiquer au moins les vitesses de téléchargement descendant et montant atteignables en conditions d'heure de pointe (« peak-time ») ;

⁴ Cette classification découle de celle retenue, plus globalement, dans les lignes directrices du BEREC portant sur les réseaux à très haute capacité ainsi que sur celles relatives à la cartographie des réseaux en application de l'Article 22 du CECE.

- Représenter les réseaux filaires ou FWA⁵ à la maille de l'adresse sur la base des locaux « raccordables » et les réseaux non-filaires mobiles à la maille de l'adresse ou d'une grille 100x100 mètres maximum ;
- Assurer que le concept de locaux « raccordables » implique la déclaration des seuls locaux pour lesquels la connexion doit être possible à brève échéance et au prix normal d'activation constaté sur le marché ;
- La méthode alternative adoptée doit être « dûment justifiée » et inclut une opinion raisonnée de l'ARN (autorité de régulation nationale) qui soutient l'usage de la méthode alternative proposée.

Pour répondre aux enjeux de transparence et de communication envers le grand public et assurer un suivi des déploiements planifiés, l'Arcep a développé un observatoire de référence intégrant une présentation cartographique des informations de couverture fixe dont les informations sont diffusées en open data⁶. Il permet l'accès à une information précise sur la disponibilité des réseaux et des services à très haut débit sur le territoire. Cette information permet d'apprécier l'état des réseaux, tant actuels qu'engagés, et des services de détail proposés par les opérateurs. L'observatoire poursuit ainsi un double-objectif qui consiste, d'une part, à mieux informer l'utilisateur afin qu'il puisse choisir son offre d'accès à internet en situation fixe de manière éclairée et ainsi stimuler l'investissement des opérateurs en valorisant les différences de couverture et de qualité ; et d'autre part, à permettre une meilleure visibilité des déploiements réalisés ou engagés.

Par ailleurs, l'Arcep a mené des travaux visant à améliorer les cartes de couverture du territoire que sont tenus de publier les opérateurs mobiles s'agissant de leurs services voix/SMS : les cartes enrichies comprennent, depuis septembre 2017, quatre niveaux d'évaluation de la couverture pour mieux refléter la réalité de la couverture mobile pour les services voix/SMS, en particulier, à l'intérieur des bâtiments. Le protocole de vérification mis en œuvre par l'Arcep sur le terrain a été modifié en conséquence afin d'être rendu plus exigeant et adapté à ces différents niveaux. Le test réalisé consiste, lors de campagnes de mesures sur le terrain, à tenter l'établissement d'un appel et cela dans des conditions qui permettent de refléter au mieux ces quatre niveaux d'évaluation.

Les AF avaient précédemment pointé la situation des habitats très isolés ou des zones pour lesquelles aucune perspective de déploiement n'est envisageable dans un horizon raisonnable. Par exemple, alors que des réseaux sont présents à une maille large (commune, zone arrière du point de mutualisation), certains locaux semblent devoir être abordés à une maille plus fine, dans laquelle un financement particulier devrait pouvoir être opéré afin de ne pas isoler durablement d'un accès au très haut débit des locaux situés dans une « poche » couverture par un réseau moins performant. **Le projet de révision des lignes directrices propose, en matière de cartographie des réseaux fixes, une représentation à l'adresse, ce qui aurait vocation à mieux identifier les besoins à une maille géographique plus fine.**

En outre, les AF notent que les relevés géographiques des réseaux en France sont conformes aux dispositions de l'Article 22 du CECE (transposé localement) et des lignes directrices de l'ORECE qui y sont associées. Les similitudes entre ces dispositions et l'exercice de cartographie prévu par les lignes directrices révisées, objet de la présente consultation publique, à des fins de mise en œuvre de mesures d'aides d'Etat, semblent pertinentes.

Dès lors, les AF invitent la Commission européenne à expliciter dans ses lignes directrices la référence au cadre découlant de l'Article 22 du CECE. De plus, les AF n'estiment pas nécessaire d'exiger des États membres des tâches qui dépassant le cadre précité de l'Article 22, qui semble à date suffire à répondre aussi bien aux besoins d'identification des zones d'intervention publique qu'aux besoins de contrôle *a posteriori* des engagements des bénéficiaires des aides publiques.

En particulier, les AF estiment qu'une multiplication des exercices de cartographie des réseaux à des fins différentes ajoutera une charge disproportionnée et non justifiée, voire inefficace, aux autorités compétentes en matière de cartographie (*resp.* octroi des aides d'Etat). Ceci, notamment concernant les réseaux mobiles, et les données de débit en heure de pointe. **En cas de besoin de démonstration nécessitant d'aller plus loin que l'exercice de cartographie prévu par l'Article 22 et mené selon les lignes directrices de l'ORECE, les États membres doivent disposer de suffisamment de flexibilité pour justifier que les réseaux existants ou prévus ne répondent pas aux besoins des utilisateurs.**

⁵ FWA : Fixed Wireless Networks.

⁶ En application de la décision n°2015-0776, les opérateurs d'infrastructure de réseaux de communications électroniques produisent un certain nombre de fichiers décrivant leurs réseaux aux mailles de l'immeuble et du point de mutualisation, pour permettre aux opérateurs commerciaux d'accéder physiquement à ces réseaux et de faire fonctionner les processus opérationnels d'éligibilité et de commande d'accès. La décision n°2018-0170 de l'Autorité du 22 février 2018 définit le cadre réglementaire et technique par lequel l'Arcep est fondée à collecter ces données. La nature des données collectées ainsi que le format attendu y est défini.

b) Définition des zones d'intervention publique

Dans le cadre du projet de lignes directrices révisées, la Commission européenne propose des évolutions pour déterminer, selon le type de la zone, le caractère approprié de l'intervention publique en ce qui concerne les réseaux fixes :

	Zone blanche	Zone grise	Zone noire
Définition	Aucun réseau n'est capable d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)	1 seul réseau est capable d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)	2 réseaux sont capables d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)

En France, la zone pouvant faire l'objet d'un financement public dans le cadre du PFTHD (SA.37183) de la part de l'Etat a été encadrée comme suit :

- (i) Par plusieurs décisions de l'Arcep⁷ qui définissent la liste des communes constituant les « zones très denses » du territoire que les opérateurs ont jugées suffisamment rentables pour y investir sur fonds propres.
- (ii) Par le recueil par le Gouvernement français en 2011, en complément des intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres, des réseaux à horizon de 5 ans dans ces zones complémentaires dites « moins denses » dans le cadre d'un premier appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) qui s'inscrit dans le PFTHD.
- (iii) Par la prise en compte, enfin, de l'amélioration des conditions économiques des déploiements FttH et du dialogue entre les opérateurs privés et les pouvoirs publics initié depuis 2011 induisant l'intégration de nouvelles communes au sein de la zone moins dense d'initiative privée (nouveaux engagements d'investissements de la part des opérateurs privés à déployer sur leurs fonds propres des réseaux en fibre optique sur un certain nombre de zones complémentaires considérées comme rentables).
- (iv) Enfin, seules les zones et communes restantes, appelées les « zones moins denses d'initiative publique » (ou zone RIP pour « réseaux d'initiative publique ») d'envergure *a minima* départementale peuvent faire l'objet d'un soutien financier par l'État français au titre du PFTHD (SA.37183). Les porteurs de projets de RIP doivent s'assurer que chaque composante de leur projet, y compris le cas échéant dans la procédure de sélection d'un partenaire privé, ne porte pas sur des zones sur lesquelles les opérateurs ont déjà déployé ou envisagent, de manière certaine et crédible sous 36 mois, de déployer un réseau équivalent à la composante envisagée sur leurs fonds propres.

Lors de l'instruction des dossiers des projets candidats au soutien de l'État au titre du PTHD et de l'examen par le comité d'engagement validant les financements, les AF se sont assurées de la sécurité juridique des projets au regard des règles relatives aux aides d'Etat et de la bonne articulation des projets publics avec les déploiements privés de l'ensemble des opérateurs, en particulier, le processus de consultation publique est mobilisé pour conforter ce zonage, la présence de réseaux existants ou planifié avant toute intervention d'un projet de réseau d'initiative publique.

Lors de leurs dernières contributions, les AF avaient souhaité signaler que la distinction par zone était globalement pertinente mais méritait d'être affinée. Les évolutions proposées par la Commission européenne dans son projet révisé permettent de clarifier les possibilités d'intervention publique, rendant plus claire la notion de zone d'intervention et son articulation avec les exigences de franchissement de paliers technologiques avec une définition basée sur des critères de débits descendants.

Les AF avaient notamment attiré la vigilance de la Commission européenne sur les situations dans lesquelles la présence d'une infrastructure (par exemple, des réseaux câblés) empêchait toute intervention publique, alors que l'infrastructure ne garantissait pourtant pas l'accès effectif de l'ensemble des locaux de la zone à un réseau permettant les services « Gigabit » avec pour conséquence l'exclusion de ces locaux (foyers ou entreprises) des

⁷ Décisions n° 2009-1106 et n° 2013-1475 de l'Arcep.

objectifs de couverture numérique de débits ambitieux. **Les AF considèrent que les précisions en matière de seuils de débits dans la définition des zones d'intervention permettent de lever ce risque.**

c) Procédures de consultation publique préalables à l'intervention publique

Les principales dispositions des lignes directrices révisées sont les suivantes :

- Les consultations publiques (ci-après, « CP ») doivent toujours inclure la zone d'intervention (zone blanche, grise ou noire) et la description de la mesure d'aide.
- Le concept d'« horizon pertinent » correspond à la durée de déploiement du nouveau réseau et se situe entre 2 et 3 ans. **En considérant la durée de cet horizon, les États membres doivent prendre en compte tous les aspects pouvant influencer la durée du déploiement en vue de limiter les imprévus.**
- Les plans (estimés crédibles) d'investissements des acteurs manifestant leur intérêt d'investir dans la zone ne sont considérés qu'à condition que les réseaux qu'ils proposent de déployer fournissent des performances similaires à celles du réseau subventionné.
- La durée des CP est de 30 jours *a minima*.

En France, un projet de déploiement de réseau d'initiative publique ne peut pas bénéficier d'une aide d'État sur « une zone (ou un segment de réseau) où le déploiement à l'initiative des opérateurs privés (de réseaux aux performances équivalentes) serait initié dans les 3 ans à venir et achevé au plus tard 5 ans après le début des travaux ». Pour ce faire, les porteurs de projet de RIP rendent également public leur schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN). Les collectivités publient sur le site de l'Arcep pour chaque composante du PTHD des cartes précisant leurs intentions de déploiement en tenant compte notamment des résultats de l'AMII et des réseaux ou des infrastructures existants et des projets connus, le cas échéant. Les opérateurs ont deux mois pour confirmer leurs intentions d'investir et formuler des observations, par exemple, pour signaler l'existence de réseaux (ou de projet crédibles de déploiement de tels réseaux dans un futur proche) qui n'auraient pas déjà été identifiés.

Les AF s'accordent sur le fait que « le calendrier indicatif doit tenir compte de tous les aspects raisonnablement susceptibles d'influencer la durée du déploiement ». **Un projet de déploiement d'un réseau d'accès de nouvelle génération nécessite d'être planifié et sécurisé dans la durée.** Le processus de conception préalable du schéma d'intervention et la consultation de l'ensemble des parties prenantes, la procédure complexe de sélection du partenaire privé, les études de conception du réseau, puis la planification de l'intervention des titulaires et enfin les déploiements à proprement parler **s'étalent en moyenne sur cinq années.** En outre, même si les porteurs de projet peuvent faire le choix de séquencer en phases leurs projets, les chantiers d'infrastructures de cette envergure se heurtent inévitablement à des obstacles opérationnels (délais d'approvisionnement, aléas climatiques, disponibilité des entreprises, formation de la main d'œuvre, etc.) qui rendent le délai de cinq années difficilement compressible.

Les AF estiment que « l'horizon temporel pertinent » tel que présenté dans **la consultation doit permettre de sécuriser la mise en œuvre de projets publics et les montants d'investissement à consentir pour des collectivités locales et leurs partenaires** (privés comme publics), en s'assurant de l'absence d'intention d'investir à horizon 2 ou 3 ans. En revanche, des chantiers d'infrastructures de cette envergure peuvent rencontrer des retards qu'il est difficile, voire impossible, d'anticiper mais qui doivent pouvoir être pris en compte.

Les AF attirent la vigilance de la Commission européenne sur le fait que ce délai ne doit pas ouvrir la porte à une potentielle remise en cause de l'intervention publique à cette échéance et doit pouvoir faire l'objet d'une appréciation cohérente avec les équilibres observés par les États membres, par exemple, avec l'accompagnement des ARN.

Dans son projet de révision des lignes directrices, la Commission européenne prévoit des « bonnes pratiques » pour l'appréciation des futurs plans d'investissements soumis par les acteurs manifestant leur intérêt de déployer sur fonds propres un réseau dans la zone faisant l'objet de la CP et pour le contrôle ex-post du respect des « engagements » de ces plans d'investissement.

Sur le territoire national, les opérateurs sont en mesure de prendre ce type d'engagements volontaires devant le Gouvernement (article L. 33-13 du CPCE). Ces engagements font l'objet d'un examen par l'Arcep, puis d'un

arrêté du Gouvernement. Ils sont opposables et sanctionnables par l'Arcep. Comme cela avait pu être relevé lors de la consultation publique nationale en 2020 lors du *fitness check*, « le mécanisme [de consultation publiques pour identifier la zone d'intervention publique] n'est efficace que si les déclarations d'intention de déploiement des opérateurs sont accompagnées d'engagements concrets, tant sur le calendrier de déploiement – via un plan d'investissement détaillé, par exemple – que sur les conditions d'accès au réseau ». Il avait été suggéré par un contributeur à la consultation nationale, qu'un « mécanisme de contrôle et de sanction efficace [soit] prévu [...] dans les lignes directrices ».

En effet, l'enjeu du suivi fin de ces engagements se renforce à mesure que la couverture progresse afin de s'assurer que les opérateurs déploient un réseau permettant de rendre l'ensemble des locaux raccordables au réseau.

En France, la régulation symétrique mise en œuvre par l'Arcep pour définir les obligations des opérateurs en matière de déploiements FttH s'appuie sur le « principe de la complétude », selon lequel il incombe à « l'opérateur d'infrastructure de déployer, dans une zone donnée, un réseau de desserte permettant à tous les habitants de cette zone d'avoir accès à un service très haut débit sur fibre optique dans un délai raisonnable à compter du début du déploiement et garantissant un nombre de clients potentiels suffisant pour le raccordement des opérateurs tiers dans des conditions économiques raisonnables ». En pratique, ces obligations s'appliquent dès la pose des points de mutualisation (ci-après « PM ») sur l'ensemble de la zone aval de ces PM, dans un délai ne pouvant excéder trois à cinq ans.

Les AF s'accordent avec la nécessité de fournir aux États membres les outils permettant de crédibiliser les intentions d'investissement exprimées par les opérateurs privés au travers d'engagement afin de bénéficier des leviers pour obtenir des opérateurs privés des garanties opposables en matière de délais et de complétude des déploiements.

Si le régulateur dispose d'un mécanisme de sanction pour non-respect de l'obligation de complétude, il est très utile de disposer dans **les lignes directrices d'éléments d'évaluation qui pourraient guider les modalités de contrôle ex-post et les bonnes pratiques à mettre en œuvre en cas de non-respect des intentions à investir d'un opérateur privé, afin de préserver les équilibres et incitations à investir d'autres opérateurs privés, ou le cas échéant, des acteurs publics.**

3 - Les franchissements de palier nécessaires à la justification de toute intervention publique

Les nouvelles lignes directrices indiquent qu'un réseau subventionné devrait permettre de franchir un palier dans la mise à disposition du haut débit. Le franchissement de palier doit pouvoir être démontré si l'intervention de l'Etat permet, en comparaison avec les réseaux existants :

- (i) un nouvel investissement significatif ;
- (ii) de nouvelles capacités significatives pour le marché en termes de disponibilité, de capacité, de vitesse et de compétitivité.

La comparaison doit s'opérer avec le ou les réseaux existants : les réseaux planifiés (crédibles) ne sont pas pris en compte lors de l'appréciation du franchissement de palier sauf s'ils sont en mesure de fournir, de manière autonome et dans la durée pertinente considérée, des performances similaires à celles du réseau faisant l'objet de la mesure d'aide.

a) Réseaux d'accès fixes

Concernant les réseaux fixes, le projet de révision des lignes directrices définit les réseaux d'accès fixe « ultrarapides » comme ceux fournissant un débit descendant de 100Mbit/s « en position déterminée », et précise qu'au stade actuel de développement technologique, il s'agit des réseaux FttX et des réseaux câblés utilisant « la norme Docsis 3.0 au minimum ».

	Zone blanche	Zone grise	Zone noire
--	--------------	------------	------------

Définition	Aucun réseau n'est capable d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)	1 seul réseau est capable d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)	2 réseaux sont capables d'y fournir un « débit ultrarapide » (100Mbit/s)
Réseau existant (caractéristiques)	Débit descendant de moins de 30Mbit/s	Débit descendant de 30Mbit/s ou plus	
Défaillance caractérisée	oui	oui	Seulement si le réseau UHD ou le réseau planifié ne sera pas de manière crédible capable de fournir 1Gbit/s 200Mbit/s en montant
Exigences de franchissement de palier	Doubler le débit descendant existant et atteindre 30Mbit/s	trippler le débit descendant existant et atteindre 100Mbit/s	trippler le débit descendant existant et suffisamment augmenter le débit ascendant.
Autres prérequis au réseau subventionné	Seulement si le réseau UHD ou le réseau planifié ne sera pas de manière crédible capable de fournir 1Gbit/s 200Mbit/s en montant trippler le débit descendant et suffisamment augmenter le débit ascendant, atteindre au moins 1 Gbit/s en débit descendant.		
	- « investissement significatif en une nouvelle infrastructure », dotant le marché de nouvelles capacités significativement ⁸ , notamment par l'augmentation des débits montants du réseau existant - avancée technologique significative, soutenable, pro-compétitive et non-temporaire, et tant qu'elle ne dés-incite pas l'investissement privé.		

Dans le cadre du PFTHD, la topologie de la boucle locale cuivre existante sur le territoire français était inadaptée pour une généralisation du très haut débit – et du fait de la présence territoriale limitée des réseaux en câble coaxial à l'accessibilité limitée, seuls de nouveaux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), dont le cadre réglementaire garantit l'accessibilité des tiers sous forme passive, étaient à même d'apporter un très haut débit avec des débits montants et descendants très élevés (de 100Mbit/s et plus) et potentiellement symétriques.

Ainsi, en France et en cohérence avec les objectifs de la *Gigabit Society*, le parti pris du secteur a été celui de la fibre optique jusqu'à l'abonné, qui permettra à terme d'atteindre et dépasser le très haut débit pour tous avec des débits symétriques et bien supérieurs à ceux que permettent les autres technologies disponibles, et en ligne avec les objectifs européens.

Les AF accueillent favorablement les orientations relatives au franchissement de palier dans les différentes catégories de zones d'intervention définies pour les réseaux d'accès fixes.

Toutefois, les AF souhaitent attirer l'attention de la Commission sur les situations particulières où les seuils visés par ces règles ne pourront pas être atteints dans les court et moyen termes, et où le recours à des solutions de mix technologique peut s'avérer nécessaire. En particulier, ces solutions peuvent s'appuyer sur des réseaux mobiles à des fins d'usages fixes, tel que décrit en section 1.a). **Auxquels cas, les AF invitent la Commission à considérer la possibilité, pour les autorités compétentes, d'analyser l'éventuelle substituabilité de ces services, à l'aune des objectifs de couverture des citoyens et de ceux visés par les règles du franchissement de palier.**

b) Réseaux d'accès mobiles

Le nouveau réseau doit garantir un franchissement de paliers en termes de disponibilité, de capacité, de vitesse et de compétition au niveau du service mobile, de manière à favoriser l'adoption de nouveaux services innovants.

⁸ La Commission européenne explique qu'il s'agit des cas où le nouveau réseau permet une extension substantielle du cœur de réseau vers ses extrémités, tels que le déploiement de la FO jusqu'à la station de base pour favoriser le déploiement de réseaux FWA, le déploiement du FttX (fiber to the cabinet, soit jusqu'au SR là où les SR ne sont pas fibrés), ou encore l'« approfondissement » de la fibre dans les réseaux câblés.

En ce sens, la Commission européenne estime dans son projet de révision des lignes directrices que le déploiement d'une nouvelle génération de réseau mobile peut permettre la fourniture d'un « step-change » approprié, comparée à la génération préexistante (hors « 5G non-standalone networks »).

Dans les nouvelles lignes directrices, la Commission européenne laisse la possibilité d'intervention dès lors qu'il y a un franchissement de palier en termes de qualité de service. En particulier, l'intervention devrait viser à atteindre ces objectifs, sans nécessairement se limiter aux seuls cas de déploiement d'une technologie plus récente.

Les AF se félicitent ainsi de la possibilité donnée à l'intervention publique même si l'infrastructure fait partie des obligations AUF. Cette possibilité est d'autant plus pertinente pour les territoires ultramarins (pour pouvoir subventionner les sites conditionnés à une aide publique figurant dans les AUF en cours d'attribution).

c) Réseaux de collecte

Les AF notent que le projet de révision des lignes directrices dispose que, s'agissant des réseaux de collecte, le franchissement de palier peut être apprécié au regard de la capacité du nouveau réseau à doubler les débits ascendant et descendant du ou des réseaux de collecte existants.

Toutefois, les AF estiment que l'appréciation du besoin en termes de capacités de collecte ne s'appuie pas sur des mesures de débits ascendant et descendant, mais (i) sur le dimensionnement du ou des réseaux existants (nombre de fibres pouvant être allouées à chaque opérateur présent sur le réseau d'accès), (ii) sur les besoins identifiés sur les réseaux d'accès que dessert le réseau de collecte (flux de données grand public, professionnels, etc.), et (iii) sur la fiabilité de ces réseaux (bouclage, continuité et qualité de service, etc.).

En particulier, la capillarité du réseau constitue un critère reflétant l'adéquation du dimensionnement de ce dernier, et permet aux opérateurs présents sur la zone de diversifier leurs offres sur les marchés de gros et de détail, en visant des utilisateurs diversifiés et en s'appuyant sur des capacités de collecte en mesure de leur garantir une certaine indépendance quant à leurs choix technologiques, notamment pour le transport des flux de leurs clients.

Aussi, les AF invitent la Commission à réviser cette proposition relative à l'appréciation du franchissement de palier s'agissant des réseaux de collecte, en prenant en compte les éléments susmentionnés.

4 - Proportionnalité de la mesure d'aide

a) Procédure de sélection concurrentielle

Les lignes directrices précises que l'aide doit être allouée sur la base d'une procédure de sélection concurrentielle qui est ouverte, transparente et non-discriminatoire, cohérente avec les principes de commande publique qui doit :

- attirer un nombre suffisant d'offrants ;
- se fonder sur l'offre la plus avantageuse économiquement. La Commission européenne incite également les États membres à prendre en compte les critères de performances environnementales et climatiques des réseaux.

Dans le cadre du régime SA.37183 concernant les déploiements de réseaux fixes, les porteurs de projet sélectionnent l'opérateur chargé d'exploiter et, dans certains cas, de construire le réseau au moyen de procédures de mise en concurrence ouvertes, transparentes et non discriminatoires, en appliquant les principes et les garanties prévus par les règles relatives aux marchés publics, conformément aux législations nationale et européenne.

Selon le montage opérationnel et juridique retenu, il peut s'agir d'une multitude d'entreprises mobilisées par les porteurs de projets de RIP dans le cadre des marchés permettant de mener à bien leur projet de RIP, conformément aux règles de la commande publique. Ce fonctionnement a permis d'observer en France une bonne concurrence sur les appels d'offre dans le cadre du PFTHD, puisqu'une moyenne de quatre entreprises concurrentes (ou plus souvent pour les marchés de travaux, groupement d'entreprises) a été observée sur les différents projets soutenus (environ 80) jusqu'en 2020.

Les projets sont subventionnés dans le cadre du PFTHD en cohérence avec le cahier des charges mentionné dans le régime SA.37183. Ainsi, les marchés passés sont basés sur des cahiers des charges précis qui font l'objet d'une analyse fondée sur le critère de prix mais sur d'autres critères pondérés et publiés *a priori*.

L'offre économiquement la plus avantageuse doit pouvoir s'entendre globalement, c'est-à-dire autant à l'échelle du premier investissement que du fonctionnement. Les prix bas masquent parfois un « *non-respect des règles d'ingénierie ou de déploiement, et des calendriers de déploiements très longs, et très onéreux en termes d'exploitation* », traduisant un risque avéré sur la qualité du réseau déployé, mettant à risque la pérennité de l'infrastructure déployée.

Les AF sont satisfaites de l'ajout de critères détaillés qui ont vocation de pondérer l'évaluation de l'offre par des critères qualitatifs et objectifs (sécurité du réseau, couverture géographique, capacité de l'approche technologique à résister au temps, etc.). En outre, les AF accueillent favorablement l'intégration des critères relatifs à l'environnement.

b) Neutralité technologique

Le principe de neutralité technologique édicté par les lignes directrices requiert que l'intervention publique ne favorise ou n'exclut aucune technologie en particulier, que ce soit lors de la sélection des bénéficiaires de l'aide ou lors de la fourniture de l'accès de gros.

Les opérateurs doivent fournir les services requis (visés par l'aide) en utilisant ou en combinant la ou les technologie(s) qu'ils considèrent être la ou les plus appropriée(s). **Ceci n'empêche pas la possibilité, pour les États membres, de définir la performance souhaitée en ex-ante y compris en termes d'efficacité énergétique des réseaux et de garantir des « points de priorité » aux solutions technologiques (mix-technologiques) les plus pertinentes sur la base de critères objectifs, transparents et non-discriminatoires.**

Un réseau subventionné doit permettre un accès dans des conditions équitables et non-discriminatoires à tous les demandeurs d'accès, indépendamment de leurs choix technologiques.

Comme détaillé plus haut, les AF ont encouragé et soutenu la mobilisation d'un mix technologique (réseaux cuivre et câblés existants, boucle locale radio, satellite, 4G fixe des opérateurs mobiles et FttH) pour atteindre la couverture intégrale du territoire, en particulier, dans la perspective des objectifs de bon haut débit (8 Mbit/s) en 2020 et très haut débit (30 Mbit/s) en 2022. Ces technologies permettent, de façon transitoire, d'apporter une solution d'accès à internet fixe à l'ensemble des locaux des territoires. À terme, l'objectif visé est bien celui de la généralisation d'un réseau neutre, ouvert et accessible à tous, permettant de délivrer des débits supérieurs à 100bit/s.

Les AF sont satisfaites que les lignes directrices permettent d'adapter le cadre à l'évolution du marché et des nouvelles performances technologiques. Il est essentiel que la mise en œuvre du respect ce principe puisse s'appuyer sur les leviers réglementaires et de régulation des ARN, comme c'est le cas en France avec cadre réglementaire national fixé par l'Arcep et les recommandations de la Mission très haut débit qui définissent les bonnes pratiques en matière d'ingénierie pour le déploiement de réseaux neutres et ouverts.

c) Utilisation des infrastructures existantes

La Commission européenne rappelle que la mobilisation d'infrastructures existantes est l'un des principaux mécanismes de réduction des coûts globaux des déploiements de nouveaux réseaux, en plus d'avoir la capacité de limiter les effets négatifs sur l'environnement.

Le projet des lignes directrices révisées prévoit que les États membres doivent dès lors (i) créer une base de données des infrastructures existantes et (ii) inclure dans leur appel d'offre les documents décrivant l'infrastructure existante.

Tout opérateur détenant ou contrôlant l'accès à des infrastructures et souhaitant participer à l'appel d'offre doit :

- Informer l'autorité en charge de l'octroi de l'aide et l'ARN des infrastructures concernées durant les exercices de cartographie et de CP ;

- S'engager à permettre aux autres opérateurs soumettant leurs dossiers d'y prévoir la mobilisation de ces infrastructures ;
- Fournir des informations appropriées sur l'usage de ces infrastructures existantes (termes et conditions d'accès, y compris tarifaires).

Ces informations doivent être mises à disposition suffisamment en avance afin d'être prises en compte dans les offres soumises. Les EM peuvent consulter les ARN quant à l'adéquation des tarifs et des termes et conditions d'accès.

Conformément aux lignes directrices de l'UE et au régime cadre notifié, les AF demandent aux collectivités porteuses de RIP de veiller à une réutilisation optimale des infrastructures et des réseaux existants publics comme privés. Pour ce faire, le cahier des charges de l'appel à projets RIP conditionne le soutien de l'État à la réalisation d'un schéma directeur d'aménagement numérique qui recense les infrastructures mobilisables, aux résultats d'une procédure de consultation publique publiée sur le site de l'Arcep ainsi que d'une consultation des principaux opérateurs fixes et mobiles et des propriétaires d'infrastructures existantes, sur les capacités mobilisables de leurs réseaux de collecte, y compris leur faculté à répondre correctement aux besoins actuels et futurs du marché, et, le cas échéant, la possibilité de les réserver, en particulier par la souscription de l'offre de fourniture d'informations préalables sur les infrastructures de la boucle locale de l'opérateur historique à destination des collectivités locales.

Les AF tiennent à soutenir les propositions de la Commission européenne concernant les orientations relatives à l'utilisation des infrastructures existantes.

Ce principe, qui permet des gains en coûts économiques et temporels, mais aussi environnementaux, est porté à la fois par le cadre réglementaire et par les politiques publiques françaises : accès au génie civil dans le cadre de la régulation asymétrique et la transposition de la directive dite « BBCost », mutualisation des réseaux en fibre optique dans le cadre de la régulation symétrique, règles de non duplication conformément au régime cadre du PFTHD, stratégie environnementale portée par le gouvernement et le régulateur, *etc.*

Les AF tiennent toutefois à attirer l'attention de la Commission européenne sur deux risques d'orientations qui seraient trop strictes à cet égard.

D'une part, les orientations des lignes directrices ne doivent pas empêcher de déployer des infrastructures nouvelles en remplacement d'infrastructures vieillissantes lorsque la rénovation s'avère inefficace, à la fois financièrement (coûts plus élevés) et écologiquement (durée de vie de l'infrastructure). Dans de tels cas, les conditions de traitement et de recyclage des anciennes infrastructures (fourreaux, câbles, appuis aériens) pourraient être précisées dans les textes relatifs aux orientations environnementales.

D'autre part, ces orientations ne doivent ni dupliquer l'exercice prévu par la directive BBCost transposée, ni être en contradiction avec les orientations de cette dernière.

d) Accès de gros

S'agissant des réseaux d'accès mobiles, les dispositions du projet de révision des lignes directrices n'appellent pas d'observations particulières des AF.

S'agissant des réseaux d'accès fixes, les AF sont en désaccord avec la proposition de la Commission européenne d'imposer, sur les réseaux d'accès fixes (*resp.* de collecte, *cf.* ci-après) subventionnés, l'accès de gros à des produits inexistants ou activés tels que le VULA ou le *bitstream*, notamment tant qu'aucune demande raisonnable de ces produits n'a émergé sur les marchés concernés.

En particulier, le cadre réglementaire français favorise d'ores et déjà, par un ensemble d'instruments, la concurrence par les infrastructures passives (accès au génie civil et au dégroupage physique), en ce qu'elle permet une certaine indépendance aux opérateurs dans leurs choix technologiques et de déploiements, d'une part, et en ce qu'elle favorise davantage d'innovation et de diversification des produits sur les marchés avals de gros et de détail.

En outre, les AF relèvent que l'imposition de l'accès à une gamme de produits « exhaustive » pourrait, en théorie, paraître favorable à accroître l'intensité concurrentielle sur le marché. Toutefois, il ne semble pas pertinent d'imposer systématiquement l'ensemble des produits de gros sans qu'il n'y ait de demande avérée pour ces derniers. En effet, en l'absence de demande raisonnable pour ces produits sur ces zones ou sur des zones

comparables, une telle obligation imposerait au porteur de projet la conception de l'ensemble de ces produits, augmentant ainsi indûment les coûts de la subvention, et sans garanties de rentabilité des offres de gros ainsi conçues.

Par ailleurs, les AF rappellent que **l'imposition de l'accès de gros à un ensemble limité de produits n'empêche pas d'étendre cet ensemble à d'autres produits, là où des demandes d'accès raisonnables émergent** ou pourraient probablement émerger dans le futur.

À cet effet, les AF invitent la Commission à étendre le champ des exceptions du paragraphe 150, permettant aux autorités compétentes d'apprécier le caractère raisonnable des demandes d'accès de gros avant d'imposer des obligations dans ce sens. Plus précisément, les conditions justifiant cette flexibilité ne peuvent se limiter aux zones peu denses, mais pourrait concerner, indépendamment de la densité de la zone, des projets de taille réduite.

S'agissant des réseaux de collecte, les AF relèvent une certaine incohérence concernant les produits de gros que le texte révisé des lignes directrices souhaite imposer.

D'abord, les AF attirent l'attention de la Commission sur le fait que les produits d'accès du type « *bitstream* », s'ils sont activés, comportent une composante d'accès et une composante de collecte, et ne sont donc pas pertinent s'agissant de l'accès aux réseaux de collecte.

Ensuite, les AF estiment que, si l'accès activé à un réseau de collecte peut constituer une solution palliative dans certaines zones d'intervention publique, permettant notamment de réduire le temps d'arrivée sur le marché, ce type d'accès s'est avéré insuffisant pour répondre au besoin des opérateurs présents sur les réseaux concernés. L'accès de gros activé aux réseaux de collecte peut contraindre l'indépendance des opérateurs dans leurs choix d'architecture de transport, et inefficace au regard de leurs investissements dans l'accès passif aux boucles locales des réseaux d'accès fixes, ou aux réseaux d'accès mobiles.

Enfin, les AF rappellent que les ressources permettant la collecte des flux des réseaux d'accès représentent une composante essentielle de l'accès effectif aux réseaux d'accès et, de ce fait, il est particulièrement important que l'accès de gros passif à ces ressources puisse être imposé, là où cela est possible, conformément aux besoins identifiés à date sur le marché français.

Les AF, sans être en désaccord avec les principes régissant les règles de conception des obligations d'accès de gros concernant les réseaux subventionnés, appellent la Commission à revoir les dispositions des paragraphes 137, 138 et 140, de manière à permettre davantage de flexibilité aux États membres lors de leur conception des obligations d'accès de gros les plus pertinentes sur les réseaux subventionnés, au regard des circonstances du marché et en cohérence avec le cadre réglementaire en vigueur.

En particulier, les AF relèvent qu'en principe, de telles obligations ne doivent pas induire des coûts non-équitable et doivent avoir un bénéfice démontré pour la concurrence sur les marchés concernés.

Par ailleurs, et à titre liminaire, les AF invitent la Commission à préciser la référence de l'expression « fibre noire » dans les paragraphes 137, 138 et 140.

e) Tarification de gros

Les États membres doivent garantir que les tarifs d'accès de gros de chaque produit sont définis conformément à **l'un des** principes de benchmark et de tarification suivants :

- Les tarifs de gros moyens publiés et dominants dans d'autres zones comparables ou plus compétitives de l'EM lui-même ou l'UE ; **ou**
- Dans l'absence de tels tarifs, les tarifs régulés définis ou approuvés par l'ARN sur les marchés et services concernés ; **ou**
- Dans l'absence des deux informations précédentes, les tarifs sont orientés vers les coûts **ou sont définis suivant la méthodologie prévue par le cadre réglementaire de l'Etat membre.**

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dispose dans son article 126 que l'Arcep « *adopte des lignes directrices portant sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux*

ouverts au public à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final ». Ces dispositions précisent que les tarifs en question tiendront compte de l'aide accordée et devront être établis à partir d'une analyse comparative. Ces conditions tarifaires prennent en compte l'apport d'aides publiques de manière à reproduire les conditions économiques d'accès à des infrastructures et à des réseaux de communications électroniques comparables établis dans d'autres zones du territoire en l'absence de telles aides. L'Acep a publié en décembre 2015 ses lignes directrices tarifaires dont le respect conditionne le versement des aides de l'Etat et l'inscription dans le régime d'aides.

Ce point n'appelle pas de difficulté de la part des AF.

5 - Transparence et reporting

Les contrôles de l'UE en matière d'aides d'État jouent un rôle important pour veiller à ce que le soutien public ne nuise pas à la libre concurrence sur le marché du très haut débit, en évinçant par exemple des investissements privés ou en subventionnant des monopoles locaux, en laissant perdurer des barrières à l'entrée, etc.

Les enjeux des aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit sont tout aussi forts pour permettre la création des infrastructures modernes qui réduisent la fracture numérique lorsque les opérateurs commerciaux ne sont pas incités à investir, enjeux encore davantage renforcés dans le contexte actuel où les réseaux et leur résilience s'avèrent être un fil conducteur pour tout un monde en confinement.

Le régime-cadre notifié du PTHD (SA.37183) prévoit que les AF fournissent tous les deux ans à la Commission européenne les informations essentielles sur les projets de réseaux subventionnés dans le cadre du PTHD, c'est-à-dire, les informations rendues publiques au titre du point 78 j) des lignes directrices relatives au haut débit, ainsi que la date de mise en service du réseau, les produits d'accès en gros, le nombre de demandeurs d'accès et de fournisseurs de services sur le réseau, le nombre de ménages raccordés et les taux de pénétration.

Les porteurs de projets locaux ont mis en exergue le manque de cohérence entre les formats de *reporting* exigés de la part des AF et ceux de la Commission européenne, des co-financeurs locaux ou encore des autorités de gestion des fonds européens. Dans une perspective de simplification de cet exercice chronophage pour les porteurs de projet, les AF souhaiteraient pouvoir réaliser un travail de clarification et de mise en commun des exercices de *reporting* ainsi que des différentes pièces exigées, dont un archivage doit être effectué. L'objectif est de pouvoir créer les synergies nécessaires et demandées, notamment par l'élaboration de feuilles de route afin de figer les éléments qui pourraient être demandés lors des différents exercices de *reporting* mais également lors des différentes phases de contrôles, avec des échéanciers précis, permettant aux acteurs de l'écosystème d'anticiper les demandes.

Les AF souhaitent rappeler que le cadre français implique une multitude d'acteurs, y compris au niveau des différents co-financeurs. En conséquence, les obligations de « faire rapport » nécessitent la collaboration de nombreux acteurs pour effectuer un travail qui, s'il est tout à fait essentiel, reste très chronophage. Les AF sont reconnaissantes du fait que la Commission européenne a toujours été compréhensive sur les échéances et à l'écoute de la France pour qu'elle puisse correctement répondre à ses obligations.

Elles demandent à la Commission européenne de respecter des délais de prévenance suffisant afin que le travail de consolidation par les services puisse être effectué sereinement.