

Note explicative accompagnant la proposition de révision des lignes directrices sur le haut débit

La présente note vise à clarifier les objectifs et la portée de la proposition de révision des lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur des réseaux de communication à haut débit (ci-après les «lignes directrices sur le haut débit»).

Des réseaux de communications électroniques performants, fiables et sûrs sont des pièces essentielles pour soutenir la transformation numérique de l'UE. Ils constituent un facteur déterminant pour réduire la fracture numérique, en connectant les régions reculées et faiblement peuplées de l'UE et en contribuant à une économie durable et plus compétitive. Les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'économie et la société ont accentué les besoins croissants des citoyens, des entreprises et des institutions publiques en matière de connectivité et ont mis en lumière le rôle fondamental des réseaux de communications électroniques pour la sortie de crise et le renforcement de la résilience de l'UE.

Les lignes directrices sur le haut débit actuellement en vigueur ont été adoptées en 2013. Elles établissent des critères spécifiques pour l'allocation de fonds publics destinés à réduire au minimum l'incidence sur la concurrence que peut avoir le déploiement des réseaux de communications électroniques dans les zones qui en ont le plus besoin. Elles visent à faire en sorte que le soutien public conduise à des infrastructures modernes qui accroissent le bien-être des consommateurs et réduisent la fracture numérique là où les opérateurs commerciaux ne sont pas incités à investir, tout en évitant d'évincer l'investissement privé, de subventionner des monopoles locaux ou d'exercer une discrimination à l'égard de certaines technologies.

Les lignes directrices sur le haut débit de 2013 ont été soumises à une [évaluation](#) pour apprécier si elles étaient encore adaptées à leur finalité. Les résultats de cette évaluation sont exposés dans le document de travail des services de la Commission (SWD) publié le 7 juillet 2021. L'évaluation a montré que les lignes directrices avaient constitué un cadre approprié, soutenant les États membres dans la réalisation des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020. Elle a également révélé que certaines améliorations étaient nécessaires pour tenir compte de l'évolution des technologies et du marché afin d'accompagner au mieux les investissements indispensables au cours des prochaines années, d'une manière qui soit compatible avec le marché intérieur. Cela vaut en particulier dans le contexte de la reprise au sortir de la pandémie. En outre, l'évaluation a montré la pertinence de nouveaux objectifs stratégiques dans ce contexte, au nombre desquels le soutien à la transition numérique, la contribution à la réalisation des [objectifs de la stratégie «Vers une société européenne du gigabit»](#) et la mise en œuvre de la [boussole numérique](#). Les réseaux à haut débit sont aussi déterminants pour atteindre les objectifs de durabilité. En conséquence, la révision visera à mettre à jour les règles actuelles en tenant compte de la nécessité continue de garantir la compatibilité avec le marché intérieur au vu des stratégies pertinentes et de l'évolution du marché.

Les dispositions des lignes directrices sur le haut débit sont complétées par le règlement général d'exemption par catégorie («RGEC»), qui établit des conditions de compatibilité ex ante sur la base desquelles les États membres peuvent mettre en œuvre des mesures d'aide d'État sans notification préalable à la Commission. Le 23 juillet 2021, la Commission a adopté une [modification du RGEC](#) visant à accompagner le nouveau cadre financier pluriannuel et à faciliter certaines mesures d'aide liées à la reprise. Les modifications apportées comprennent des dispositions sur les réseaux fixes à haut débit et les réseaux mobiles 4G et 5G. Les dispositions du RGEC relatives aux réseaux à haut débit ne sont pas concernées par la présente consultation.

Les sections suivantes exposent dans les grandes lignes les principaux changements envisagés par la Commission à ce stade de la révision. Le texte du projet de lignes directrices soumis à consultation n'est pas définitif et sera réexaminé à la lumière des retours d'informations et des éléments d'information reçus dans le cadre de la présente consultation.

Modifications proposées dans le projet texte concernant les lignes directrices révisées sur le haut débit

La révision des lignes directrices sur le haut débit repose en grande partie sur les résultats, les éléments d'appréciation et les données recueillis dans le cadre de l'évaluation, conjugués à l'expérience de la Commission concernant le marché et à celle découlant de sa pratique décisionnelle.

Le projet de révision comporte, en particulier, les modifications suivantes:

- (i) l'alignement du seuil d'intervention pour le soutien public apporté aux réseaux gigabit fixes sur l'évolution, actuelle et attendue, des technologies et du marché;
- (ii) des orientations sur l'aide au déploiement de réseaux mobiles;
- (iii) une nouvelle catégorie d'aides possibles sous la forme de mesures axées sur la demande soutenant l'utilisation des réseaux fixes et mobiles (chèques);
- (iv) des orientations concernant l'utilisation, par un opérateur, de ses propres ressources pour se connecter à une infrastructure financée par l'État afin de fournir des services en dehors de la zone pour laquelle l'aide a été octroyée;
- (v) l'adaptation au progrès technologique des obligations en matière d'accès de gros;
- (vi) des clarifications concernant certains concepts, comme la cartographie, la consultation publique, la procédure de sélection et le mécanisme de récupération.

Les modifications soumises à la présente consultation ont pour objectif de faire en sorte que les lignes directrices sur le haut débit tiennent dûment compte des évolutions du marché et des technologies et des priorités de la Commission. Les modifications proposées visent à refléter les besoins de connectivité croissants des utilisateurs finaux et à clarifier les conditions auxquelles les États membres peuvent octroyer un soutien, en particulier en ce qui concerne l'existence d'une défaillance de marché et le niveau de performance que les réseaux doivent atteindre. En clarifiant les règles applicables et, en particulier, les conditions de compatibilité avec le marché intérieur que la Commission applique, la révision améliorera la sécurité juridique et facilitera la mise en œuvre des mesures d'aide, tout en limitant au minimum les distorsions de concurrence possibles.

Plus précisément, le soutien public au déploiement des infrastructures mobiles et les mesures axées sur la demande étaient jusqu'à présent appréciés directement au regard du TFUE, à la lumière des principes de compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur et en renvoyant aux lignes directrices sur le haut débit par analogie. Les nouvelles dispositions préciseront les conditions de compatibilité que la Commission applique à ces mesures et tiendront compte d'évolutions du marché également reconnues dans les nouveaux objectifs de l'UE en matière de connectivité, à savoir la couverture par des réseaux 5G de l'ensemble des zones urbaines et de tous les grands axes de transport terrestre au plus tard en 2025 et de toutes les zones peuplées au plus tard en 2030, ainsi qu'une augmentation de l'utilisation des services fixes et mobiles par les utilisateurs finaux.

- **Alignement du seuil d'intervention pour les aides aux réseaux fixes sur l'évolution, actuelle et attendue, des technologies et du marché**

Les lignes directrices proposées faciliteront le déploiement de réseaux fixes performants d'une manière ciblée et durable, dans des zones dans lesquelles les opérateurs privés sont peu susceptibles d'investir ou de mettre en place le niveau adéquat d'infrastructures pour répondre à l'évolution rapide des besoins des clients, notamment dans les zones rurales et reculées.

Dans ce contexte, les modifications proposées consistent à fixer un nouveau seuil d'intervention à un débit descendant de 100 Mbps avec pour objectif de parvenir à un débit de 1 Gbps. Dans les zones où les réseaux existants ne sont pas en mesure de fournir un débit descendant de 100 Mbps, le nouveau réseau devra augmenter ce débit de manière appropriée (en le doublant ou en le triplant) et augmenter le débit montant de manière suffisante par rapport à l'infrastructure existante. Dans les zones où au moins un réseau fournissant un débit descendant de 100 Mbps existe ou est prévu, le nouveau réseau devra au moins tripler le débit descendant et augmenter le débit montant de manière suffisante par rapport à l'infrastructure existante. Dans les zones où au moins deux réseaux fournissant un débit descendant supérieur à 100 Mbps existent ou sont prévus, le nouveau réseau financé par des fonds publics devra fournir au moins un débit descendant d'au moins 1 Gbps.

En outre, compte tenu de l'évolution des besoins concernant le débit montant, les lignes directrices prévoient la possibilité d'investir pour remplir un besoin insatisfait avéré des utilisateurs finaux concernant un débit montant pouvant aller jusqu'à 1 Gbps.

- **Aide au déploiement de réseaux mobiles**

Les modifications proposées comprennent de nouvelles dispositions consacrées au déploiement des réseaux mobiles, qui clarifient les principes de compatibilité.

L'approche s'appuie sur les règles et principes qui s'appliquent aux réseaux fixes et elle suit la pratique décisionnelle.

Un bénéficiaire privé sera retenu à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, conformément aux principes et à l'esprit des règles en matière de marchés publics et en respectant le principe de neutralité technologique.

L'intervention de l'État sera limitée aux zones où le marché est défaillant, identifiées au moyen d'un exercice de cartographie et d'une consultation publique sur la base de critères que les États membres jugent appropriés pour répondre aux besoins des clients finaux, en particulier le débit. La consultation publique actuelle donne aux parties prenantes la possibilité de formuler des observations sur ce point. La Commission souhaite en particulier recueillir des observations sur la question de savoir quels devraient être les critères pertinents et les valeurs correspondantes nécessaires pour identifier une défaillance du marché concernant les réseaux mobiles, en particulier en termes de débit, tout en atténuant les risques en ce qui concerne les distorsions de concurrence.

Pour garantir l'effet incitatif du soutien de l'État, les infrastructures bénéficiant d'une aide ne seront pas prises en compte aux fins du respect des obligations faisant partie des conditions attachées aux droits d'utilisation des fréquences. Les aides d'État ne peuvent pas être utilisées pour remplir ces obligations, car il est peu probable qu'elles aient un effet incitatif et, de ce fait, qu'elles soient compatibles avec le marché intérieur. Des aides d'État peuvent, en revanche, être octroyées pour fournir une qualité de service allant au-delà des exigences prévues par ces obligations.

Le nouveau réseau devra garantir des avancées significatives par rapport aux réseaux existants en termes de disponibilité de services mobiles, de capacité, de débit et de concurrence. À titre d'exemple, les réseaux 5G autonomes seront considérés comme garantissant une avancée significative par rapport aux réseaux de générations antérieures ou aux réseaux 5G non autonomes.

Enfin, un accès ouvert intégral et effectif aux infrastructures bénéficiant d'un soutien devra être garanti à tous les demandeurs d'accès, à des conditions égales et non discriminatoires.

- **Aides sous la forme de mesures axées sur la demande soutenant l'utilisation des réseaux fixes et mobiles (chèques)**

Diverses mesures axées sur la demande sont possibles pour soutenir l'utilisation des services fixes ou mobiles. Les lignes directrices proposées examinent ces possibilités, reconnaissant que certaines peuvent ne pas constituer une aide d'État, par exemple des mesures générales telles que des

campagnes d'information ou une agrégation de la demande ne ciblant pas des opérateurs spécifiques. Pour les mesures équivalant à une aide, les lignes directrices proposées refléteront la pratique décisionnelle et codifieront les critères de compatibilité pour les deux formes les plus fréquentes d'interventions axées sur la demande, à savoir les chèques à caractère social et les chèques en faveur de la connectivité.

Les chèques à caractère social seront considérés comme compatibles avec le marché intérieur lorsqu'ils encouragent les consommateurs en situation précaire (les personnes/ménages à faibles revenus ou certaines catégories d'utilisateurs finaux, comme les étudiants) à acquérir ou à conserver des services fixes ou mobiles à haut débit de qualité adéquate, à certaines conditions, notamment le respect du principe de neutralité technologique.

Les chèques en faveur de la connectivité qui encouragent l'utilisation d'une catégorie spécifique de services pour lesquels la demande fait défaut peuvent s'adresser aussi bien aux consommateurs qu'aux utilisateurs finaux qui sont des entreprises. Ils seront considérés comme compatibles avec le marché intérieur lorsqu'ils encouragent l'utilisation de services fixes ou mobiles de qualité adéquate, à certaines conditions, parmi lesquelles le fait d'être limités dans le temps, proportionnés et neutres du point de vue technologique.

Pour les deux types de chèques, un registre en ligne, ouvert, transparent des fournisseurs éligibles (ou une autre méthode équivalente) à partir duquel les consommateurs et les entreprises peuvent librement choisir leur prestataire de services devra être mis en place pour garantir le caractère ouvert, la transparence et la nature non discriminatoire de la mesure.

- **Orientations concernant l'utilisation, par un opérateur, de ses propres ressources pour se connecter à une infrastructure financée par l'État afin de fournir des services en dehors de la zone pour laquelle l'aide a été octroyée («extensions privées»)**

Les modifications proposées visent à clarifier le fait que les extensions privées par des demandeurs d'accès sont autorisées. Dans le cas de bénéficiaires d'une aide, les extensions privées sont autorisées sauf si les exercices de cartographie et de consultation publique font apparaître que cela créerait une grave distorsion de concurrence. Une grave distorsion de concurrence pourrait survenir si, par exemple, a) l'extension privée menait à une zone adjacente qui est déjà desservie par au moins deux réseaux fournissant un débit comparable à celui du réseau financé par l'État ou si b) il existait, dans la zone adjacente, au moins une infrastructure comparable entrée en fonctionnement moins de 5 ans avant la mise en service du réseau financé par l'État. Si l'une des deux conditions, a) ou b), est remplie, l'extension privée dans la zone adjacente ne pourrait être autorisée que deux ans après la mise en service du réseau financé par l'État.

- **Adaptation au progrès technologique des obligations en matière d'accès de gros**

Les lignes directrices actuelles exigent un accès de gros effectif aux réseaux fixes financés par l'État (y compris un dégroupage complet, physique ou virtuel) pour renforcer la concurrence et éviter la création, avec des fonds publics, de monopoles régionaux.

Toutefois, le coût de l'octroi d'un tel accès pourrait augmenter le montant final de l'aide octroyée. Pour réduire les coûts, les lignes directrices proposées prévoient certaines exceptions et différencient les types de produits d'accès de gros que doivent offrir les réseaux d'accès fixes subventionnés en fonction la situation en termes de concurrence dans une zone d'intervention donnée. Dans ce contexte, dans les zones où la concurrence est limitée, des obligations d'accès moins strictes s'appliqueront, par exemple un accès local dégroupé virtuel («VULA») au lieu d'un dégroupage physique. A contrario, dans les zones où s'exerce davantage de concurrence, la pratique des lignes directrices actuelles restera inchangée et un accès physique complet et effectif devra toujours être offert.

Pour les interventions soutenant les réseaux d'accès mobiles, le réseau financé par l'État doit offrir la gamme de services d'accès de gros la plus large, comprenant notamment l'accès à haut débit (bit-stream access), l'accès aux appuis aériens/pylônes/tours et, à mesure qu'ils deviennent disponibles, l'accès aux produits d'accès nécessaires pour exploiter les caractéristiques les plus avancées des

réseaux 5G et des réseaux mobiles de futures générations. L'accès effectif peut comprendre l'accès à des composants du réseau qui n'ont pas été financés par des fonds publics mais qui sont nécessaires pour que le demandeur d'accès puisse fournir ses services.

Pour les interventions sur les réseaux de collecte, le réseau financé par l'État doit garantir l'accès à haut débit et l'accès aux appuis aériens/pylônes/tours, aux fourreaux et à la fibre noire.

- **Clarifications et orientations supplémentaires concernant certains concepts, comme la cartographie, la consultation publique, la procédure de sélection, la tarification de l'accès de gros et le mécanisme de récupération**

Cartographie

Les nouvelles lignes directrices comprendront une nouvelle annexe fournissant des orientations sur la manière de mener l'exercice de cartographie pour les réseaux d'accès tant fixes que mobiles. La méthodologie est principalement basée sur la grande expérience acquise par la Commission dans l'évaluation d'affaires relatives à des réseaux à haut débit. Elle repose également sur les travaux réalisés par l'ORECE, en collaboration avec la Commission, concernant l'élaboration de lignes directrices destinées à fournir aux ARN une assistance pour l'application cohérente d'enquêtes géographiques sur les déploiements de réseaux, sur les lignes directrices de l'ORECE concernant les réseaux à très haute capacité et sur des projets antérieurs menés par la DG CNECT en coopération avec la DG COMP concernant la cartographie des réseaux à haut débit.

Consultation publique

Les lignes directrices proposées visent à fournir des orientations et clarifications supplémentaires en ce qui concerne la manière de mener une consultation publique. Elles précisent en particulier le délai pour la consultation publique (au moins 30 jours) et le délai dans lequel les États membres doivent lancer une procédure de sélection ou débiter la mise en œuvre de la mesure en cas de modèles d'investissement direct. Elles fournissent une méthodologie pour évaluer et suivre les futurs plans d'investissement privés.

Procédure de sélection ouverte

Les lignes directrices proposées envisagent le recours à des exigences liées à l'environnement ou à l'énergie parmi les critères qualitatifs. Les modifications visent à préciser que les critères qualitatifs pourraient aussi renvoyer à des critères environnementaux ou énergétiques qui reflètent les objectifs stratégiques établis.

Tarification de l'accès en gros

Les lignes directrices proposées précisent le champ d'application des diverses méthodologies (tarif officiel, tarif réglementé, tarif en fonction des coûts). Elles codifient également la pratique décisionnelle dans les situations dans lesquelles il n'existe aucun critère de référence ni aucun produit réglementé adéquat et clarifient le rôle du montant de l'aide dans la détermination du tarif de gros.

Mécanisme de récupération

Les lignes directrices proposées clarifient les règles du mécanisme de récupération et abaissent le seuil d'application de celui-ci (de 10 millions d'EUR à 5 millions d'EUR).