

---

**From:** on behalf of COMP STATE AID GREFFE  
**Subject:** FW: Projet de lignes directices sur le haut débit - TRES URGENT  
**Attachments:** Observations AF - 24 06 09.doc

---

**From:** Rpfr Notif Finan [mailto:rpfr-notif-finan.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr]  
**Sent:** Wednesday, June 24, 2009 3:28 PM  
**To:** COMP STATE AID GREFFE  
**Subject:** Fw: Projet de lignes directices sur le haut débit - TRES URGENT

**AZ/cf/N° 1676**  
**PB/MICA/390/09**

Objet : Projet de lignes directrices sur l'application de la réglementation des aides d'Etat aux réseaux de communication à haut débit

PJ.: 1 NOTE

Monsieur le Directeur général,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint une note relative à l'affaire citée en objet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Alexis Zajdenweber  
Conseiller financier

Monsieur le Directeur Général de la Concurrence  
Commission européenne  
70, rue Joseph II  
1040 Bruxelles

## NOTE A LA COMMISSION EUROPEENNE

**Objet : Projet de lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit**

**Référence : Courrier de la Commission D/52224 du 25 mai 2009**

Par courrier mentionné en référence, la Commission a transmis aux autorités françaises un projet de lignes directrices relatif à l'application des règles des aides d'Etat au déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit.

Ce projet de texte appelle les observations suivantes de la part des autorités françaises.

### **1 – Remarques liminaires**

Les autorités françaises remercient la Commission européenne d'avoir soumis à consultation le projet de lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit et à très haut débit.

Le déploiement de réseaux de communications électroniques performants est aujourd'hui une condition essentielle de la compétitivité des entreprises mais aussi de l'accès de chacun à l'information, à l'éducation et à tous les services innovants. Depuis 2004, l'initiative publique en faveur des réseaux haut débit en France est largement portée par les collectivités territoriales. Dans le respect du cadre réglementaire communautaire, leur action a permis d'augmenter significativement l'extension territoriale du dégroupage et de développer la concurrence, de développer la desserte concurrentielle de zones d'activités non adressées par les opérateurs ou encore de réduire sensiblement les zones blanches du haut débit, ainsi que l'a encore récemment confirmé un rapport d'évaluation de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes établi à la demande du Parlement<sup>1</sup>.

Alors qu'un déploiement ambitieux des réseaux à très haut débit (appelés « NGA » dans le projet de lignes directrices) semble imminent, que ces réseaux constitueront une infrastructure essentielle pour la compétitivité de l'économie européenne et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, qu'ils remplaceront progressivement et pour plusieurs décennies la boucle locale cuivre mise en place par les puissances publiques sur une vision de long terme il y a trente ou quarante ans, l'adoption prochaine de telles lignes directrices sera d'une grande utilité. Elles pourront compléter les efforts faits par les Etats membres, dont la France, pour créer un cadre favorable à ce nouveau cycle d'investissements qui devrait faire arriver la fibre optique jusqu'à un nombre significatif d'abonnés. Par ailleurs, dans la mesure où les analyses d'ores et déjà conduites ou en cours au niveau national<sup>2</sup> permettent de penser qu'une intervention

---

<sup>1</sup> L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques – Premier bilan, décembre 2008, ARCEP

<sup>2</sup> « Déploiement territorial du très haut débit », ARF (2008) ; « Mécanismes de soutien au déploiement équilibré du très haut débit sur les territoires », DIACT (en cours).

publique sera indispensable, dans des formes à préciser, pour assurer un déploiement équilibré de ces réseaux NGA et éviter la création de nouvelles fractures numériques durables, ces lignes directrices pourront également permettre de cadrer et sécuriser de telles actions.

## 2 – Observations sur le fond

- **Révision prévue des lignes directrices**

Les lignes directrices proposées concernent un secteur en évolution rapide dans lequel les modèles de déploiement et d'intervention de fonds publics peuvent évoluer dans les mois ou années qui viennent. Il est donc important que les idées inscrites dans le texte restent ouvertes et laissent une large place à l'appréciation au cas par cas que doivent exercer les autorités nationales, locales et la Commission. Notamment, **il serait sans doute préférable de prévoir une révision avant 3 ans (point (75) du projet de lignes directrices) pour tenir compte de l'expérience des premiers projets traités dans ce cadre et de la dynamique d'investissement des opérateurs privés.**

- **Définition des réseaux à très haut débit (NGA)**

La définition proposée par la Commission<sup>3</sup>, ne mentionne pas explicitement le raccordement par les réseaux en fibre optique des **logements et bureaux existants**. Ce sont pourtant ces travaux qui devraient faire l'objet des investissements les plus conséquents dans les prochaines années. La construction de nouveaux réseaux de desserte en fibre optique apparaît aujourd'hui comme le moyen le plus performant et le plus pérenne de proposer les services du très haut débit fixe. Comme l'indique par ailleurs la commission, ces réseaux sont « *appelés à remplacer tous les réseaux haut débit cuivre et les réseaux câblés actuels ...*<sup>4</sup> ».

Les autorités françaises s'interrogent donc sur le choix de la Commission de ne mentionner que les nouveaux logements et bureaux pour le raccordement en fibre optique. Pour que les lignes directrices soient bien conformes aux évolutions souhaitées et attendues, il conviendrait de lever cette restriction.

- **Très haut débit et intérêt économique général**

Les autorités françaises notent que la commission rappelle qu'une intervention publique peut ne pas constituer une aide d'Etat si le service proposé est considéré comme un service public ou un service d'intérêt économique général (SIEG)<sup>5</sup>. La France regrette que l'hypothèse d'un projet de NGA intervenant sous la forme d'un SIEG ne soit pas étudiée dans la partie des lignes directrices relative aux réseaux à très haut débit (NGA).

La Commission rappelle également que des mesures prises dans le but de déployer des réseaux haut débit dans des régions sous-équipées ont été jugées relever d'un régime de compensation de service public (SIEG) avec une mise en oeuvre conforme aux conditions de

---

<sup>3</sup> (48) du projet de lignes directrices. Définition proposée « *sans préjudice d'une définition du marché, qu'elle quelle soit établie conformément aux règles du cadre réglementaire commun pour les communications électroniques* ».

<sup>4</sup> (46) du projet de lignes directrices.

<sup>5</sup> (20) du projet de lignes directrices.

l'arrêt *Altmark*<sup>6</sup>. Les réseaux NGA étant appelés à remplacer les réseaux actuels, **il paraît envisageable que les services du très haut débit, dans certains cas, puissent être à leur tour jugés d'intérêt économique général**. De même que pour le haut débit, l'approche SIEG sera examinée au moment de monter des projets de couverture de territoires en services très haut débit. Il est donc souhaitable que la Commission indique explicitement que, sous réserve que les conditions *Altmark* soient respectées, un mécanisme de financement d'un SIEG très haut débit peut ne pas constituer une aide d'Etat.

Les autorités françaises souhaitent en outre qu'une intervention publique conforme aux quatre conditions de l'arrêt *Altmark* demeure possible quand bien même des investisseurs privés ont déjà investi dans une infrastructure, celle-ci pouvant s'avérer inadéquate pour satisfaire les besoins d'intérêt général. Les autorités françaises estiment en effet que la carence de l'initiative privée peut se caractériser non seulement par l'absence d'initiative privée mais aussi par son insuffisance ne permettant pas d'atteindre les objectifs de cohésion sociale et territoriale poursuivis par la France et l'Union européenne. La Commission semble partager ce point de vue puisqu'elle paraît rendre possible la mise en place d'une infrastructure qualifiée de service public ou de SIEG lorsque les infrastructures existantes ne permettent pas que soient fournis des « *services compétitifs* » avec une « *couverture appropriée* »<sup>7</sup>. Les autorités françaises souhaitent toutefois que cette position soit affirmée plus clairement et couvre explicitement le très haut débit (NGA). Elles soulignent en outre que, conformément au principe de subsidiarité, les « *services compétitifs* » et leur « *couverture appropriée* » doivent être définis localement, en liaison avec les autorités nationales et sous réserve de l'erreur manifeste appréciée par la Commission.

- **Infrastructure des réseaux à haut débit et des réseaux à très haut débit (NGA)**

Tant pour les réseaux à haut débit que pour les réseaux à très haut débit, la Commission propose que soit pris en compte un zonage fondé sur le nombre d'opérateurs de réseau présents ou projetés. Sur la base d'un postulat de concurrence par les infrastructures<sup>8</sup>, cette présence d'un opérateur semble s'apprécier par le fait qu'il ait déployé des infrastructures propres. En considérant les principales technologies (*ADSL pour le haut débit et FTTH pour le très haut débit*), les infrastructures correspondantes apparaissent cependant très différentes : la fourniture d'un accès haut débit s'appuie sur un réseau de desserte unique préexistant régulé (*le réseau cuivre historique*) accessible à tout opérateur tandis que la fourniture d'un accès très haut débit nécessite la construction d'un nouveau réseau de desserte.

On comprend de la définition des zones noires du haut débit<sup>9</sup> qu'il peut s'agir d'une zone où plusieurs opérateurs fournissent un service haut débit, sur des réseaux qui leur sont propres (activation de l'infrastructure avec ses propres équipements actifs) mais le cas échéant sur des infrastructures qui ne lui appartiennent pas. Le dégroupage permet ainsi à plusieurs

---

<sup>6</sup> Décision N 381/2004 – France, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques ; Décision N 382/2004 – France, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)

<sup>7</sup> Seconde phrase du point (24) du projet de lignes directrices : « *A cet égard, la Commission considèrera que dans les zones où les investisseurs privés ont déjà investi dans une infrastructure de réseau haut débit (ou sont en train d'étendre leur réseau d'infrastructure) et fournissent déjà des services compétitifs d'accès au haut débit avec une couverture appropriée, la mise en place d'une infrastructure à haut débit parallèle, compétitive et financée par des fonds publics ne peut pas être qualifiée de service public au sens de l'arrêt Altmark, ne de SIEG au sens de l'article 86 du traité.* »

<sup>8</sup> (37) du projet de lignes directrices : « conditions de pleine concurrence (concurrence par les infrastructures) »

<sup>9</sup> (34) du projet de lignes directrices : « régions où deux ou plusieurs fournisseurs de réseaux à haut débit sont présents »

fournisseurs d'accès d'utiliser les mêmes infrastructures de desserte. Certaines expressions laissent cependant entendre que seules les zones avec deux infrastructures de desserte distinctes constituent des zones noires du haut débit<sup>10</sup>. Dès lors, il conviendrait de clarifier le critère retenu pour qualifier une zone de « noire » : plusieurs opérateurs exploitant la desserte (partie terminale dégroupée), plusieurs infrastructures de collecte (jusqu'au point de dégroupage) ou plusieurs infrastructures de desserte distinctes ? Le premier critère est plus large dans la mesure où il englobe toutes les zones où le dégroupage est basé sur des infrastructures de collecte louées à l'opérateur historique (offre régulée dite « LFO »), zones qui sont exclues par le second critère. Le troisième critère est le plus restrictif mais apparaît contraire aux pratiques antérieures de la Commission. Lors de la réunion multilatérale du 22 juin 2009, les services de la Commission ont indiqué qu'il fallait retenir comme critère la présence de deux boucles locales au moins, par exemple en cuivre et en câble coaxial. Cette clarification mériterait d'être répercutée dans le texte des lignes directrices.

On comprend en revanche de la définition des zones noires du très haut débit<sup>11</sup> qu'il s'agit de zones où plusieurs opérateurs déploient leurs propres infrastructures de desserte jusqu'à l'abonné ou du moins, dans le cas de la France, jusqu'au point de mutualisation instauré par la loi de modernisation de l'économie. Il convient donc de mieux prendre en compte la différence entre les réseaux à haut débit et les réseaux à très haut débit. Quel que soit le critère retenu pour la définition des zones noires du haut débit, **l'affirmation « aucune intervention supplémentaire de l'Etat ne devrait, en principe, être nécessaire<sup>12</sup> » avancée au sujet du déploiement des accès à très haut débit dans les zones noires du haut débit, semble ainsi largement excessive** : l'investissement nécessaire au dégroupage d'un nœud du réseau cuivre n'est en rien comparable à celui nécessaire au déploiement d'une nouvelle infrastructure ramifiée sur l'ensemble de la zone de desserte. Il est d'ores et déjà établi que dans certaines zones aujourd'hui dégroupées le déploiement d'un réseau NGA ne sera pas rentable, sans parler du déploiement de deux réseaux NGA concurrents. Par ailleurs, dans les zones où coexistent le réseau téléphonique et un réseau câblé, il faut prendre en compte le fait que ceux-ci ont souvent tous les deux été déployés dans un contexte de monopoles et/ou avec des aides publiques.

Enfin, toujours au sujet du déploiement de réseaux NGA en zones noires du haut débit, **l'assertion « l'aide ne devrait pas couvrir le dernier kilomètre du segment d'accès<sup>13</sup> » devrait être revue** car c'est précisément dans le remplacement du réseau cuivre, sur le dernier kilomètre, que se joue le déploiement du très haut débit. Il est bien entendu qu'une telle intervention resterait soumise aux obligations d'accès découlant du cadre législatif et réglementaire national, précisé le cas échéant par l'Autorité de régulation nationale.

La Commission devrait donc mieux prendre la mesure dans ses lignes directrices de la différence fondamentale entre les infrastructures des réseaux à haut débit classiques et celles des réseaux à très haut débit. Les analogies proposées dans le projet de lignes directrices font naître une certaine confusion.

- **Zones blanches, grises et noires du très haut débit (NGA)**

---

<sup>10</sup> (72) du projet de lignes directrices : « zones où les services haut débit actuels sont fournis par des infrastructures à haut débit concurrentes (xDSL et réseaux câblés) »

<sup>11</sup> (60) du projet de lignes directrices

<sup>12</sup> (72) du projet de lignes directrices

<sup>13</sup> (74) du projet de lignes directrices

La Commission propose d'introduire des zones blanches, grises et noires du très haut débit distinguées par la présence ou l'absence d'un ou plusieurs opérateurs de réseau à l'horizon de 5 ans<sup>14</sup>. Cette définition nécessite de se fier à des annonces d'opérateurs dont la réalisation reste très incertaine et d'attendre de constater une défaillance du marché complète ou partielle avant d'envisager d'intervenir. On pourrait craindre que de telles annonces soient formulées dans le seul but de ralentir l'intervention publique sur une zone. Un critère alternatif pourrait être la prise en compte a priori de la rentabilité des investissements sur une zone relativement homogène sur la base, par exemple, d'une analyse des coûts de déploiement par prise. Cette approche a déjà fait l'objet d'une étude portée par l'Association des Régions de France en 2008. Celle-ci fait apparaître des coûts seuils pour le déploiement de un ou plusieurs réseaux d'opérateurs indépendants. De même, l'ARCEP<sup>15</sup> s'apprête également à définir les « zones très denses », zones où il est économiquement possible pour plusieurs opérateurs de déployer dans un premier temps leur propre réseau à très haut débit. **Les autorités françaises suggèrent donc que les critères de distinctions des zones soient mieux étayés et puissent également prendre en compte une analyse économique des déploiements éventuellement en relation avec les travaux des autorités nationales de régulation.**

Par ailleurs, il convient d'indiquer que le classement en zones blanches, grises ou noires, qu'il soit fondé sur les prévisions de déploiement des opérateurs ou sur une analyse économique, est susceptible d'évoluer avec le temps.

- **Echelle pertinente pour le zonage**

Si le projet de lignes directrices définit les zones blanches, grises et noires du très haut débit, il ne précise pas l'échelle à laquelle ces zones doivent être appréciées. Dans le cas des réseaux à très haut débit, le calcul de rentabilité s'effectue sur des unités de réseau élémentaires très réduites. Ainsi, l'échelle pertinente pour le déploiement d'un réseau par un opérateur se situe plus au niveau de la rue ou du quartier que de la commune.

Les premières études font apparaître que, même dans les grandes villes françaises, de nombreux quartiers pourraient ne pas être couverts spontanément par les opérateurs. Une zone administrative dans laquelle des projets de déploiement en vue d'une meilleure couverture seraient étudiés risque donc d'être constituée d'un morcellement de petites zones blanches, grises et noires au sens de la Commission. Parce qu'une action publique ne peut s'exprimer sur un périmètre aussi morcelé sans occasionner des inefficacités et des surcoûts à proscrire, l'appréciation du caractère noir, gris ou blanc d'une zone devra nécessairement relever d'une moyenne effectuée à une certaine échelle. **Il est donc souhaitable que la Commission précise si le zonage qu'elle propose peut s'entendre à différentes échelles (par exemple infra-communale, communale ou supérieure).**

La couverture homogène de l'intégralité des zones urbaines puis d'une large partie du territoire sera facilitée s'il est possible de traiter toute zone non couverte, sans pour autant nécessairement strictement s'y restreindre afin que l'action puisse trouver une cohérence d'ensemble. **La définition du zonage devrait permettre de prendre en compte des zones réduites ou encore de traiter l'ensemble d'une zone administrative composée de secteurs de rentabilités diverses. La possibilité de traiter l'ensemble d'une zone administrative composée de secteurs de rentabilités diverses appelle sans doute un traitement différencié selon le type de zone considérée (zone noire, zone grise).**

---

<sup>14</sup> (60) et (63) du projet de lignes directrices

<sup>15</sup> ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes

### **3 – Observations sur l’application de la réglementation relative aux aides d’Etat au sens des articles 87.1 et 87.3 du Traité**

A titre liminaire, les autorités françaises se félicitent des précisions apportées au point (4) du projet de texte dans lequel la Commission rappelle que *« si les marchés apportent des solutions performantes qui sont malgré tout jugées peu satisfaisantes d’un point de vue sociétal, les interventions de l’Etat peuvent servir à obtenir des résultats plus souhaitables et équitables au niveau du fonctionnement des marchés. »*

Elles regrettent, toutefois, que les lignes directrices proposées entretiennent une confusion trop systématique entre financement public et aide d’Etat au sens de l’article 87-1 du Traité CE.

En conséquence, elles jugent ces lignes directrices trop restrictives à l’égard de l’intervention publique et considèrent qu’elles sont de nature à rendre difficile la compatibilité d’une aide publique dans le domaine des réseaux de communication à haut débit.

Elles souhaitent ainsi attirer l’attention de la Commission sur les points suivants.

- **Le critère de l’investisseur avisé en économie de marché**

Au point (5), la Commission indique que *« si une aide d’Etat en faveur du haut débit devait être attribuée à des zones où les opérateurs du marché choisiraient normalement d’investir ou dans lesquelles ils ont déjà investi, elle pourrait affecter les investissements déjà réalisés aux conditions du marché par des opérateurs du haut débit et court-circuiter les incitations de ceux-ci à investir en priorité dans le haut débit ».*

Les autorités françaises s’interrogent sur la portée de cette appréciation qui paraît remettre en cause l’application du critère de l’investisseur avisé en économie de marché.

En effet, lorsque l’Etat intervient dans une zone où les opérateurs du marché choisiraient normalement d’investir et le fait dans des conditions qui sont celles d’un opérateur en économie de marché (aux mêmes conditions, en exigeant les mêmes garanties, en attendant le même retour sur investissement), il se comporte en actionnaire et non en autorité publique : son intervention ne saurait alors être assimilée à une aide d’Etat.

Au surplus, elles relèvent que cette appréciation fragilise les développements mentionnés au paragraphe 2.2.1 et en limite considérablement la portée.

En conséquence, les autorités françaises souhaitent que la Commission clarifie sa position sur ce point.

- **Zones noires et défaillance du marché**

Au point (37), la Commission estime que, dans les zones noires, il n’y a pas défaillance du marché et exclut, en principe, la possibilité d’octroyer une aide compatible.

Les autorités françaises considèrent que cette appréciation :

- est de nature à porter atteinte à l’examen au cas par cas qui doit être accompli pour chaque mesure d’aide ;

- est contraire au principe affirmé dans le plan d’action de 2005 selon lequel le critère de la défaillance du marché est un facteur facultatif pouvant justifier une intervention publique et non une condition obligatoire de la compatibilité d’une aide.

- **Appréciation de la compatibilité des aides dans les zones blanches ou les zones grises**

Les autorités françaises jugent que les conditions posées par la Commission au point (45) pour autoriser (sans évaluation approfondie) une mesure d'aide dans les zones blanches ou grises sont particulièrement contraignantes.

Elles relèvent notamment que celles mentionnées aux alinéas b) (procédure d'appel d'offre ouvert) et c) (offre la plus économique) sont généralement retenues, dans les lignes directrices ou les encadrements (voir en particulier la communication relative aux ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics – JO C du 10 juillet 1997), pour exclure la notion d'aide d'Etat. Dans le présent projet de texte, ces 2 conditions constituent, au contraire, des critères obligatoires pour rendre l'aide compatible.