



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.11.2016

C(2016) 7005 final

<p>Dans la version publique de la présente décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles concernent notamment la non-divulgateion des informations couvertes par le secret professionnel. Les informations supprimées sont indiquées au moyen de crochets [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
--	--	--

Objet: **Aide d'État SA.37183 (2015/NN) – France**
Plan France très haut débit

Monsieur le Ministre,

I. RESUME

- (1) J'ai l'honneur de vous annoncer que la Commission européenne a procédé à l'appréciation de la mesure intitulée «Plan France très haut débit» et de son plan d'évaluation et décidé de ne pas soulever d'objections, l'élément d'aide d'État de cette mesure étant compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Son Excellence Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Ministre des Affaires étrangères et du Développement international
37, Quai d'Orsay
F - 75351 – PARIS

II. PROCEDURE

- (2) Suite à des contacts préliminaires de pré-notification avec les services de la Commission, les autorités françaises ont, en application de l'article 108 (3) du TFUE, notifié à la Commission, par lettre du 15.10.2014, leur "Plan France très haut débit" (ci-après "le Plan THD"). Le Plan THD comporte quatre composantes qui feront l'objet d'une appréciation séparée dans cette décision: A - le déploiement de nouveaux réseaux NGA au profit du grand public et des entreprises, B - le déploiement des réseaux de collecte optiques permettant de connecter les réseaux d'accès (réseaux de prochaine génération ou NGN), C - l'utilisation de réseaux à haut débit dans les zones rurales isolées et D - la modernisation du réseau téléphonique afin d'augmenter rapidement les débits disponibles.
- (3) Le 21.11.2014, le 4.03.2015 et le 24.07.2015, la Commission a adressé des demandes de renseignements complémentaires aux autorités françaises, qui ont répondu par lettres du 27.01.2015, 26.03.2015, 28.05.2015, 21.09.2015, 16.11.2015, 2.12.2015, 4.4.2016, 17.5.2016, 27.9.2016, 7.10.2016, 10.10.2016 et 18.10.2016. Des réunions entre les services de la Commission et les autorités françaises ont été organisées le 16.03.2015, le 8.10.2015 et le 19.11.2015, ainsi que plusieurs échanges informels.
- (4) La Commission a également reçu un nombre de renseignements concernant le marché de la part de différentes parties intéressées, notamment des opérateurs de télécommunications, des fournisseurs de services et des utilisateurs.
- (5) Sur la base de l'information fournie par les autorités françaises, il apparaît que la France a mis en exécution l'aide. Par conséquent, la Commission a considéré la mesure notifiée comme une aide illégale et a procédé à son examen en conformité avec la procédure prévue pour de telles aides dans les articles 12 à 15 du règlement 2015/1589¹.

III. CONTEXTE

- (6) En concordance avec la stratégie Europe 2020 et la stratégie numérique pour l'Europe, le Plan THD vise à établir une connectivité Internet à très haut débit pour 100 % des foyers et entreprises français d'ici 2022. L'objet principal du Plan THD est de mettre en place les financements publics aux projets de déploiement de collectivités territoriales situés hors des zones d'initiative privée et qui ont pour objectif d'apporter à terme le très haut débit sur ces zones.
- (7) *Champ de la notification*: La Commission a approuvé en 2011 le volet B du Programme national «très haut débit»², qui consistait en des mesures d'aide d'Etat en faveur de divers projets de déploiement de réseaux de nouvelle génération à très haut débit (ci-après «réseaux NGA»). Mise à part le volet B, le Programme national «très haut débit» du 2011 comportait initialement deux autres volets: volet A, qui concernait des projets portés par les opérateurs privés dans des zones rentables et qui auraient pu bénéficier de co-investissements ou de prêts accordés par l'État aux conditions du marché, selon les autorités françaises; et le volet

¹ Règlement (EU) 2015/1589 du Conseil du 13.07.2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO L 248 du 24.9.2015, p.9.

² Décision SA.31316 (N330/2010) du 19.10.2011, disponible au lien suivant:
http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_N330_2010

C, qui aurait dû être lancé plus tard afin de soutenir d'autres solutions technologiques visant à réduire la fracture numérique dans les régions les plus éloignées et les plus défavorisées du pays. Les volets A et C n'ont pas été notifiés à la Commission et n'ont pas fait l'objet d'une décision aide d'Etat de la Commission.

- (8) Après avoir initié un nombre limité de projets dans le cadre du volet B du Programme très haut débit du 2011, les autorités françaises ont souhaité faire évoluer le régime. Ainsi, le régime, intitulé désormais "Plan THD", a une nouvelle structure et comprend quatre composantes tel que détaillé dans la section suivante. Le Plan THD est doté d'un budget plus conséquent (13.3 milliards d'EUR en total) et prévoit le recours à l'ensemble des technologies disponibles. L'Etat soutiendra financièrement les projets des collectivités territoriales s'inscrivant dans le cadre du Plan THD et permettant d'assurer les objectifs établis. Les projets des collectivités territoriales (ci-après "CT") doivent nécessairement se conformer aux dispositions du cahier des charges³ qui précise notamment les modalités de calcul des financements de l'Etat central et stipule le strict respect de la compatibilité de l'intervention publique au régime des aides d'Etat. Le cas échéant, les projets des CT ne s'inscrivant pas dans le cadre de ce régime devront être autorisés individuellement par la Commission européenne.

IV. DESCRIPTION DE LA MESURE

- (9) Objectifs de la mesure: L'objectif central du Plan THD est de couvrir l'intégralité du pays en très haut débit d'ici 2022. Ainsi, l'objectif initialement prévu pour 2025 pour le Programme du 2011⁴ est ramené à 2022 en très haut débit, toutes technologies confondues. Sous l'angle de la cohésion sociale, le Plan THD vise à réduire la fracture numérique en apportant des services haut débit de qualité à l'ensemble des foyers et entreprises. Le Plan THD s'appuie sur toutes les technologies disponibles pour atteindre l'objectif de très haut débit pour tous et le cahier des charges organise le financement de l'Etat aux projets des CT.
- (10) Base juridique: Le Plan THD repose sur plusieurs bases juridiques: l'arrêté du 29 avril 2013 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets « France très haut débit - Réseaux d'initiative publique », l'arrêté du 12 mai 2015 approuvant une nouvelle version du cahier des charges; la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010; la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ; le Code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.1425-1 et L.1425-2; le Code des postes et des communications électroniques, notamment les articles L.34-8 et L.34-8-3.
- (11) Budget et durée du régime d'aide: le Plan THD arrivera à échéance le 31 décembre 2022. Le budget total du programme s'élève à 13.3 milliard d'EUR, dont la répartition est estimée selon le tableau suivant:

Composante	Budget (milliards d'EUR)
A. Réseaux NGA au profit du grand public	11

³ Voir l'arrêté du 29 avril 2013 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets « France très haut débit - Réseaux d'initiative publique ».

⁴ Voir les objectifs établis par la mesure d'aide Programme national très haut débit – Volet B, considérant 5 de la décision SA.31316 (N330/2010) du 19.10.2011.

et des entreprises	
B. Réseaux de collecte	1.1
C. Utilisation de réseaux à haut débit dans les zones rurales isolées	0.5
D. Modernisation du réseau téléphonique afin d'augmenter rapidement les débits disponibles	0.7
Total	13.3

- (12) Structure du Plan THD: tout comme pour le Programme très haut débit autorisé en 2011, bien que le régime soit élaboré au niveau national, le Plan THD sera mis en œuvre par les autorités locales que sont les CT.
- (13) Une structure ad hoc, la « Mission Très Haut Débit» (MTHD), créée par les autorités françaises et placée auprès de la ministre chargée du numérique, a pour rôle d'apporter un soutien économique, technique et opérationnel auprès des CT, d'instruire les demandes d'engagements financiers de l'Etat et de contrôler l'exécution des projets. La MTHD est désormais logé au sein de l'Agence du numérique, un service de compétence nationale rattaché à la Direction générale des entreprises. Dans le cadre de ses responsabilités, la MTHD doit s'assurer que l'intervention publique concerne des investissements strictement nécessaires à l'arrivée du très haut débit et qu'elle ne vient pas se substituer à ou doubler des investissements privés existants ou prévus sur les zones concernées. Lors de l'instruction, la MTHD est tenue de s'assurer que les projets soumis sont:
- techniquement pertinents: les investissements concerneront des infrastructures correctement conçues pour répondre aux attentes de l'écosystème (attentes des industriels, des opérateurs de détail et *in fine* des consommateurs) ;
 - ciblés sur les zones géographiques où ces réseaux sont nécessaires;
 - économiquement soutenables: les plans d'investissement, de financement et les plans d'affaires présentent des assurances en terme de robustesse et de durabilité ;
 - conformes à la réglementation nationale et européenne.
- (14) L'instruction consiste en deux phases successives se matérialisant par i) une décision d'accord préalable de principe, et ii) une décision de financement matérialisée par une convention avec la collectivité. Ces décisions sont proposées par un comité d'engagement devant lequel la MTHD présente les conclusions de son instruction.
- (15) La phase d'accord préalable de principe vise à établir les grandes dimensions du projet, y compris un plafond de financement assorti le cas échéant de conditions à respecter pour obtenir le financement définitif. Après cet accord préalable, la collectivité peut lancer ses marchés et finaliser son projet en respectant les conditions fixées.
- (16) En pratique, les CT déposent officiellement leurs demandes de soutien au titre du Plan THD, en conformité avec le cahier des charges. Les CT doivent indiquer l'état des déploiements des opérateurs privés sur leur territoires mais également leurs engagements de déploiements à court terme ; démontrer que le principe de cohérence du projet public avec les

déploiements privés est assuré, et pour cela avoir conduit une consultation publique des opérateurs via une publication du projet sur le site de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)⁵ ; fournir un « mémorandum relatif à la conformité aux règles de l’Union européenne applicables, et en particulier aux règles relatives aux aides d’Etat ».

(17) Les CT devront démontrer qu'elles respectent l'objectif de la mesure, qui est de déployer les réseaux NGA jusqu'au consommateur final. Les CT devront, en particulier, produire les plans et la documentation techniques nécessaires montrant que l'infrastructure passive sera effectivement utilisée aux fins du déploiement de la fibre optique ou de câblage avancé, c'est-à-dire pour des technologies qui permettent d'atteindre le résultat final, à savoir l'internet à très haut débit, tel que prévu par les points 57 et 58 des Lignes directrices relatives au haut débit⁶. Lorsque la CT exerce aussi une activité d'opérateur de communications électroniques, cette CT doit tenir une comptabilité séparée (L. 1425-1 CGCT⁷) pour distinguer les activités d'opérateur de télécommunications des autres activités qu'elle exerce.

(18) Dans le cadre du Plan THD, les autorités françaises envisagent les formes d'intervention suivantes prévues par le droit administratif français:

1) Exploitation par un tiers d'un ouvrage déployé dans le cadre d'un marché public de travaux (marché de services). La CT construit l'infrastructure⁸, mais c'est un tiers, le délégataire, qui la gère. L'opérateur est choisi au moyen d'une procédure d'appels d'offres ouverte et non discriminatoire. Les autorités françaises précisent que dans cette configuration, l'opérateur tiers chargé de la gestion du réseau n'est rémunéré que pour le service rendu à la CT, alors que les recettes de l'exploitation commerciale du réseau reviennent à la CT elle-même, qui supporte aussi le risque commercial.

2) Délégation de service public sous forme d'affermage (L.1411-1 CGCT). La CT prend en charge la construction du réseau, qui est ensuite exploité par un délégataire. Dans ce cas également, le délégataire est choisi au moyen d'un appel d'offres, mais contrairement à celui du cas 1), il supporte tous les risques commerciaux et conserve les recettes générées par l'exploitation commerciale du réseau.

3) Délégation de service public sous forme concessive. Dans cette configuration, toutes les activités (construction, gestion et exploitation) sont assurées par un concessionnaire choisi au moyen d'une procédure d'appels d'offres. Le concessionnaire perçoit les recettes générées par l'exploitation commerciale du réseau et supporte tous les risques financiers.

4) Contrat de partenariat (articles L 1414-1 CGCT). Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel la CT confie à un opérateur privé, pour une période déterminée (limitée à la durée d'amortissement de l'investissement), une mission ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'un bien nécessaire au service public. La responsabilité principale incombe donc au

⁵ <http://arcep.fr/index.php?id=11040>

⁶ Lignes directrices de l’Union européenne pour l’application des règles relatives aux aides d’État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, JO C 25 du 26 janvier 2013.

⁷ Code général des collectivités territoriales.

⁸ L'attribution des marchés pour la construction du réseau se fait conformément aux règles de passation des marchés publics, ce qui est le cas dans pour toutes les formes d'intervention examinées dans cette section.

partenaire privé, qui met ses services et son matériel à la disposition de l'administration. Le partenaire, qui est choisi au moyen d'un appel d'offres, construit et gère le réseau. Les autorités françaises précisent que le partenaire n'est rémunéré que pour le service rendu et que les recettes générées par l'exploitation commerciale du réseau reviennent à la CT, qui supporte également le risque commercial. Les autorités françaises considèrent que ce modèle est proche du modèle décrit au point 1), ainsi que du système de passation des marchés publics tel que le prévoit le droit européen des marchés publics.

5) Exploitation directe par la CT en régie. Dans cette configuration, la CT ou un groupe de CT est totalement responsable de la construction et de l'exploitation du réseau et ne fait appel à aucun opérateur extérieur. La CT construit le réseau et gère et exploite commercialement l'infrastructure du réseau au niveau du marché de gros. Les recettes commerciales reviennent à la CT, qui supporte aussi le risque commercial. Seuls les marchés de travaux de construction sont attribués par appel d'offres, selon les règles applicables aux marchés publics, à des opérateurs du secteur des bâtiments et ouvrages de génie civil, tandis que la création du réseau et son exploitation sont directement prises en charge par la CT sans l'aide d'aucun opérateur tiers. Les autorités françaises estiment que l'exploitation du réseau par la CT elle-même en régie est susceptible de constituer une activité économique et que, par voie de conséquence, la CT serait assimilée à une «entreprise» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

- (19) Composantes du Plan THD: Les quatre composantes éligibles au financement dans le cadre du Plan THD se divisent en deux parties: trois composantes qui comportent une aide d'Etat sans avoir été définies comme SIEG (service d'intérêt économique général) et une composante que les autorités françaises ont définie comme un SIEG. La description dans les sections suivantes suivra la distinction entre composantes hors SIEG et composante SIEG.

IV.1. DESCRIPTION DES COMPOSANTES HORS SIEG

Composante (A): Le déploiement de nouveaux réseaux NGA au profit du grand public et des entreprises.

- (20) Dans le but d'accroître la couverture des réseaux d'accès de nouvelle génération à très haut débit, les CT peuvent déployer dans le cadre du Plan THD de nouveaux réseaux NGA jusqu'au consommateur final (foyer ou entreprise) dans des zones où de telles infrastructures n'existent pas et elles ne sont pas susceptibles d'être développées dans un futur proche. Pour délimiter les zones d'intervention publique, les autorités françaises ont défini d'abord après consultation des opérateurs commerciaux (notamment par appel à manifestations d'intentions d'investissement), une zone d'initiative privée qui retient *a priori* les projets de déploiement de nouvelles boucles locales sur fonds propres à l'horizon 2020. Les contours de cette zone doivent être confirmés par la consultation publique spécifique à chaque projet permettant de tenir compte des projets d'investissement crédible des opérateurs commerciaux.

Composante (B): Le déploiement des réseaux de collecte optiques permettant de connecter les réseaux d'accès (réseaux de prochaine génération ou NGN).

- (21) Cette mesure pourra être mise en œuvre dans les zones où il n'existe pas de solution de collecte permettant de répondre aux besoins actuels et futurs des opérateurs dans des conditions d'accès techniques et tarifaires raisonnables.
- (22) La fourniture de services de communications électroniques à très haut débit suppose, quelle que soit la boucle locale terminale du réseau (cuivre, radio, fibre, câble etc.), de la raccorder par un réseau suffisamment dimensionné pour collecter un trafic de données très important. L'objectif d'une desserte à très haut débit du territoire implique de disposer d'un réseau de fibre optique de collecte capillaire et complet, quelle que soit la technologie utilisée par le réseau d'accès⁹.

Composante (C): Utilisation de réseaux à haut débit dans les zones rurales isolées.

- (23) Cette mesure vise à améliorer le haut débit dans les zones les plus isolées et qui ne bénéficieraient pas à court terme des autres mesures réalisées par les CT dans le cadre du régime présent. La mesure peut prendre la forme d'une stimulation de la demande ou stimulation de l'offre (déploiement de réseaux haut débit). Les autorités françaises ne souhaitent intervenir avec des subventions publiques qu'en l'absence d'offres proposant aux clients des débits minimaux 3 ou 4 Mbps à un prix abordable.
- (24) Dans le premier cas de figure (stimulation de la demande), une aide individuelle à l'installation d'équipement pour capter des réseaux hertziens (terrestres ou satellitaires) existants pourra être accordée aux foyers ou aux entreprises qui ne disposent pas d'un débit suffisant et pour lesquelles aucun déploiement sur fonds propres n'est prévu d'ici au moins 3 ans.
- (25) Dans le deuxième cas, les autorités françaises prévoient la possibilité pour les CT de recourir au déploiement marginal d'infrastructures assurant des services haut débit pour desservir les zones les plus reculées, dans le cadre de procédure de mise en concurrence technologiquement neutre. Après une mise en concurrence technologiquement neutre démontrant un franchissement de palier, les CT auront recours, compte tenu des caractéristiques de la zone cible, à la solution technologique économiquement la plus avantageuse. Dans le cas d'une régie, des études préalables démontreront que la solution retenue est, à qualité égale, économiquement la plus avantageuse pour franchir un palier.
- (26) Dans les deux cas, les autorités françaises estiment, sur la base des technologies disponibles au moment de la notification, que les débits proposés suite à cette intervention seront de minimum 10 Mbit/s¹⁰.

⁹ Les réseaux de collecte peuvent être nécessaires tant dans le cadre du déploiement d'un nouveau réseau NGA, que pour des nœuds de réseaux existants encore non reliés par une fibre optique. Ainsi, l'opticalisation des nœuds de raccordements d'abonnés (dit « NRA » ou centraux téléphoniques), c'est-à-dire le déploiement d'un réseau de collecte en fibre optique entre un point de présence opérateur (POP pour point of presence) et un NRA, est une condition sine qua non pour permettre le dégroupage par les opérateurs alternatifs à l'opérateur historique. Enfin, les réseaux hertziens terrestres, qu'il s'agisse de réseaux WiMAX ou Wi-Fi ou de réseaux mobiles, pourraient eux aussi bénéficier de l'opticalisation des sites d'émission par les projets des CT en permettant d'augmenter significativement les débits disponibles.

¹⁰ A titre d'exemple, les autorités françaises ont indiqué que les débits proposés par les opérateurs satellite atteignent désormais 20 Mbit/s (descendant) et les réseaux hertziens terrestres de l'ordre de 10 Mbit/s.

- (27) Les composantes (A), (B) et (C) ont en commun les caractéristiques suivantes:
- (28) *Carte détaillée et consultation des parties prenantes*: Les déploiements des réseaux par les CT doivent intervenir en dehors des zones couvertes par une initiative privée avérée, tel que prévu par le Programme très haut débit du 2011. En effet, les interventions des CT qui seront soutenus par le Plan THD ne pourront pas porter sur des zones sur lesquelles les opérateurs ont déployé ou des investisseurs privés ont des projets concrets de déploiement de leur propre infrastructure dans un avenir proche. Au cours de l'instruction de la demande de soutien, la MTHD s'assure que les initiatives privées ont bien été prises en compte dans les projets des CT, la bonne articulation avec les initiatives privées étant une des conditions pour que les projets des CT bénéficient du soutien financier dans le cadre du Plan THD.
- (29) Les CT bénéficient des dispositifs législatifs «connaissance des réseaux »¹¹ et «couverture des services»¹² qui leur permettent d'obtenir de la part des opérateurs des informations sur les infrastructures existantes (notamment l'implantation, la nature et l'état d'occupation) et les services disponibles à l'échelle de leur territoire.
- (30) En outre, les autorités françaises ont précisé que pour les réseaux de boucle locale à très haut débit (réseaux NGA), les CT pourront dans un premier temps s'appuyer également sur les résultats de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII). Le dernier AMII, achevé le 31 janvier 2011, a permis de mettre en évidence les intentions des opérateurs privés concernant des déploiements de nouvelles boucles locales en fibre optique jusqu'à l'abonné sur plus de 3 400 communes, qui complètent les 148 communes constitutives des zones très denses telles que définies par l'ARCEP en 2009. Les opérateurs ont reconfirmé en 2013 par écrit leurs intentions de couvrir ces communes, y compris celles des zones très denses, sur fonds propres dans le calendrier annoncé¹³.
- (31) Afin d'assurer la cohérence entre les déploiements des réseaux des opérateurs privés et des réseaux d'initiative publique, les engagements de déploiement des opérateurs non subventionnés pourront être formalisés par des conventions signées entre l'Etat, les CT concernées et les opérateurs privés investisseurs.
- (32) En ce qui concerne la publication et la consultation des parties prenantes, pour établir l'absence d'initiative privée, comme indiqué au considérant 16 de la décision SA.31316, les CT publient sur le site de l'ARCEP, pour chaque composante du Plan THD 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 NGA (ou de projets crédibles

¹¹ L'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques accorde à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements un droit d'information sur l'implantation effective des infrastructures et réseaux de communications électroniques.

¹² Les opérateurs de communications électroniques ont une obligation d'information du public sur la couverture du territoire par leurs services de communications électroniques (article D. 98-6-2 du code des postes et des communications électroniques). A la demande des CT, les opérateurs doivent fournir des informations complémentaires.

¹³ Les appels à manifestations d'intentions d'investissement invitant les opérateurs à présenter les projets de déploiement de réseaux à très haut débit qu'ils envisagent de mener sont renouvelés tous les deux ans et portent sur des périodes de cinq ans. Les opérateurs doivent fournir des déclarations et des explications précises sur les projets qu'ils envisagent de mener.

de déploiement de tels réseaux dans un futur proche) au-delà de la zone AMII qui n'auraient pas déjà été identifiés.

- (33) Procédure d'appel d'offres ouvert, critères d'attribution et choix de l'offre économiquement la plus avantageuse: Les marchés de travaux de construction seront attribués par la CT conformément aux règles habituelles applicables aux marchés publics.
- (34) De même que dans le régime d'aide décrit dans la décision SA.31316, les autorités françaises ont confirmé que, à l'exception du système de la régie, la CT choisira 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.
- (35) Dans le cas où le réseau fait l'objet d'une exploitation directe par la CT elle-même (configuration 5 ci-dessus: régie), aucun appel d'offres n'est organisé pour confier l'exploitation du réseau. Les autorités françaises ont précisé que, pour le système de la régie, les règles suivantes s'appliquent:
- 1) La seule activité de la régie consistera à entretenir l'infrastructure passive et à y donner accès effectif (c'est-à-dire assurer la disponibilité des produits d'accès en gros prévus à l'annexe II des Lignes directrices relatives au haut débit et conformément à la présente décision). Cet accès sera ouvert à tous les opérateurs tiers sur une base non discriminatoire, étant donné qu'en vertu de l'article L.1425-1 CGCT, les CT sont tenues de garantir un tel accès;
 - 2) La CT est tenue de limiter son activité à son propre territoire. Elle ne peut donc pas faire concurrence aux opérateurs de haut débit dans d'autres zones géographiques;
 - 3) La CT n'exercera aucune activité de détail;
 - 4) La CT tient une comptabilité séparée pour l'aide perçue au titre du Programme «très haut débit» du 2011 et ne peut faire aucun bénéfice, son budget devant être équilibré en dépenses et en recettes. Une activité en régie ne peut, en effet, être utilisée pour générer des recettes générales au profit de la CT.
- (36) L'offre économiquement la plus avantageuse, entendue au sens des Lignes directrices relatives au haut débit, sera choisie dans toutes les formes d'intervention. Les critères d'attribution des appels d'offres seront établis à l'avance et accorderont, lors de l'appréciation générale des offres, des points de priorité supérieurs au candidat qui, à conditions de qualité similaire, propose le montant le plus faible ou demande le moins de subventions, afin de diminuer le montant de l'aide à octroyer. Dans le cas d'une régie, des études préalables démontreront que la solution retenue est, à qualité égale, économiquement la plus avantageuse pour franchir un palier.
- (37) Étant donné que le Plan THD constitue un accord-cadre dans le contexte duquel de multiples appels d'offres seront organisés dans diverses zones géographiques et par différentes CT, les critères de sélection ne seront pas prédéfinis dans le Plan THD mais établis à l'avance et publiés par chaque CT au moment de l'organisation de leurs appels d'offres, de manière à

permettre aux soumissionnaires d'adapter leurs offres en conséquence¹⁴. Les autorités françaises ont confirmé que les appels d'offre respecteront les conditions requises par les Lignes directrices relatives au haut débit. Pour le mode d'intervention qu'est la délégation de service public, les autorités françaises ont confirmé que la procédure se soldera par la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse et que des points de priorité seront accordés au soumissionnaire qui demande le plus faible montant d'aide.

- (38) *Neutralité technologique et utilisation de l'infrastructure existante*: Les autorités françaises ont confirmé que les composantes (A), (B) et (C) ne favorisent aucune technologie ni plateforme de réseau particulières, les opérateurs commerciaux étant autorisés à proposer les services haut débit requis aux utilisateurs en utilisant les solutions technologiques qu'ils jugent les plus appropriées.

La composante (A) vise à permettre le cofinancement par l'Etat d'une infrastructure NGA à destination des foyers et des entreprises. Tous les réseaux à très haut débit pouvant bénéficier d'une aide au titre du présent régime sont des réseaux passifs, neutres et ouverts.

- (39) En ce qui concerne la composante (B), les autorités françaises ont confirmé que les réseaux subventionnés permettront le raccordement de toutes les technologies d'accès possibles et de plusieurs opérateurs, dans le respect du principe de la neutralité technologique.
- (40) Les autorités françaises sont d'avis que, dans l'état actuel des technologies, seuls les réseaux de collecte en fibre optique permettront effectivement de franchir un palier. Elles précisent que, lorsque les points d'accès ne sont pas opticalisés (c'est-à-dire raccorder par un réseau de collecte en fibre optique), le support de la collecte est le réseau de cuivre, généralement, et plus rarement dans des situations d'extrême ruralité, des faisceaux hertziens. Par ailleurs, les opérateurs dégroupés ne peuvent utiliser que la fibre optique pour réaliser un dégroupage physique. Enfin, seuls les réseaux en fibre optique permettent effectivement de proposer les débits les plus élevés des réseaux d'accès NGA. Dès lors, et dans le but d'assurer la disponibilité des meilleurs débits et du plus grand nombre d'opérateurs possibles, il est anticipé que seuls des réseaux de collecte en fibre optique seront déployés par les CT.
- (41) Concernant la composante (C), les autorités françaises ont confirmé que les procédures de mise en concurrence initiées par les CT permettront de sélectionner la technologie la plus adaptée sans être limitées à certaines solutions technologiques. De même, dans le cas des aides aux utilisateurs finaux, celles-ci n'excluront aucune technologie en laissant le choix au consommateur final.
- (42) Les autorités françaises se sont engagées à réutiliser les infrastructures existantes. Le régime d'aide prévoit que l'infrastructure existante doit être utilisée autant que possible.
- (43) Les autorités françaises ont indiqué que les CT bénéficient, au titres des dispositions «*connaissance des réseaux* » et «*couverture des services* », d'un droit d'information sur les réseaux existants des opérateurs et la disponibilité de leurs services. Les CT utilisent effectivement ces pouvoirs pour réaliser, conformément à l'article L. 1425-2 du CGCT, leur

¹⁴ Les autorités françaises déclarent qu'outre les coûts (c'est à dire le montant de l'aide), la vitesse du réseau, les délais dans lesquels le réseau peut être établi et le catalogue des services supportés par le réseau constituent des exemples types de critères pouvant figurer dans un appel d'offres. Parmi les critères de sélection, qui seront rendus publics et pondérés, le prix (c'est à dire le montant de l'aide) sera particulièrement important.

schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN). La réalisation de ce schéma, qui recense les réseaux existants et les initiatives des opérateurs privés, est d'ailleurs une des conditions au soutien financier de l'Etat dans le cadre du Plan.

- (44) Les autorités françaises ont confirmé que la régulation sectorielle¹⁵ permet à tout opérateur (CT ou soumissionnaire) d'accéder aux infrastructures d'accueil constitutives de la boucle locale (fourreaux et poteaux) et aux infrastructures d'hébergement de l'opérateur Orange pour déployer un nouveau réseau NGA. Essentiellement, la régulation impose à Orange une offre d'informations préalables¹⁶ et des tarifs d'accès orientés vers les coûts. Ces obligations doivent permettre aux autres opérateurs de s'appuyer sur l'infrastructure d'Orange pour présenter leurs offres lors des appels d'offres organisés dans le cadre du régime notifié.
- (45) Par ailleurs, les autorités françaises notent que la régulation sectorielle prévoit aussi la possibilité pour tout opérateur d'utiliser le réseau de collecte de l'opérateur Orange pour raccorder un nœud de raccordement d'abonnés du réseau cuivre (NRA) ou un nœud de raccordement optique (NRO). En application du point 80(a) des Lignes directrices relatives au haut débit, les autorités françaises s'engagent, sauf contraintes techniques objectives, à positionner les NRO de telles sortes que les opérateurs puissent réutiliser leurs investissements dans les réseaux de collecte. Les NRO pourront à ce titre être situés à l'intérieur des NRA existants.
- (46) En outre, les autorités françaises se sont engagées à ce que les consultations publiques des CT mentionnent explicitement les obligations de tout opérateur détenant ou contrôlant une infrastructure (qu'elle soit ou non effectivement utilisée) dans la zone visée et souhaitant participer à l'appel d'offres i) d'informer l'autorité chargée de l'octroi de l'aide et l'ARCEP de l'existence de cette infrastructure au cours de la consultation publique ; et ii) de fournir toutes les informations utiles aux autres soumissionnaires à un moment leur permettant d'inclure cette infrastructure dans leur offre.
- (47) Accès en gros et tarifs: Les autorités françaises ont confirmé que, comme dans le régime d'aide SA.31316, les réseaux subventionnés offriront un accès à des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires à tous les opérateurs qui le demandent et leur fourniront la possibilité de disposer d'un dégroupage physique complet et effectif¹⁷. Les autorités françaises ont confirmé que l'accès en gros effectif à l'infrastructure subventionnée¹⁸ sera offert pour une période minimale de sept ans et les mêmes conditions d'accès seront appliquées à l'intégralité du réseau subventionné, y compris aux parties où des infrastructures existantes ont été utilisées. Dans le cas des régies, l'accès sera donné sans limitation dans le temps.

¹⁵ Décision de l'ARCEP n° 2014-0733 du 26.06.2014 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

¹⁶ Orange est tenue de donner accès aux opérateurs alternatifs à l'ensemble des informations dont elle dispose sur l'état de ses infrastructures de génie civil (notamment plans de réseaux, fiches d'occupation ou données sur les caractéristiques physiques des poteaux).

¹⁷ L'article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales dispose ce qui suit: «*L'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique, garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques*».

¹⁸ L'accès en gros effectif sera fourni au moyen des produits d'accès en gros énumérés dans l'annexe II des Lignes directrices.

- (48) Sur le déploiement de réseaux de collecte en fibre optique, les autorités françaises ont confirmé que l'infrastructure existante, telle que les réseaux d'accès existants (cuivre, fibre, etc), est également soumise aux conditions d'accès prévues par les Lignes directrices relatives au haut débit.
- (49) Les autorités françaises ont précisé que le régulateur (ARCEP) a été associé à la définition des conditions d'accès prévues aux fins du régime. En particulier, s'agissant du FttH, la loi nationale a soumis l'ensemble de ces réseaux à une régulation symétrique (la mutualisation) et a confié à l'ARCEP le soin de préciser les conditions de l'accès¹⁹. Les autorités françaises ont confirmé que l'ensemble des réseaux FttH, subventionnés ou non, étaient soumis aux règles établies par l'ARCEP. S'agissant du réseau de cuivre, les produits de gros prévus par la régulation sectorielle sont ceux prévus par les Lignes directrices relatives au haut débit. S'agissant des autres réseaux, les autorités françaises ont confirmé que les produits de gros proposés seraient ceux prévus par les Lignes directrices relatives au haut débit et que par ailleurs les demandeurs d'accès pourraient demander un règlement des différends à l'ARCEP en cas de désaccord. L'accès en gros sera donné à tous les niveaux de l'infrastructure subventionnée. Les opérateurs tiers auront accès à l'infrastructure de réseau passive et non uniquement active pour les composantes (A), (B) et (C).
- (50) Outre l'accès à haut débit (*bitstream*) et l'accès dégroupé à la boucle et sous-boucle locales, l'obligation d'accès aux réseaux subventionnés couvrira aussi le droit d'utiliser les fourreaux et les appuis aériens, la fibre noire et les armoires de rue. Les autorités françaises ont confirmé que l'accès aux fourreaux, aux appuis aériens, à la fibre noire et aux armoires de rue sera garanti dans le cadre des mesures présentes. L'accès effectif aux infrastructures d'accueil (fourreaux et aux appuis aériens) ne sera pas limité dans le temps.
- (51) Les autorités françaises ont aussi souligné que le cadre sectoriel garantit d'ores et déjà l'accès aux infrastructures d'Orange dans le cadre de la régulation asymétrique de l'ARCEP.
- (52) Les autorités françaises ont confirmé que si l'opérateur de l'infrastructure subventionnée est désigné par l'ARCEP comme disposant d'une puissance significative sur le marché spécifique concerné, des obligations d'accès devraient être imposées conformément au cadre réglementaire pour les communications électroniques.
- (53) Concernant la composante (A) - déploiement de nouveaux réseaux NGA, les autorités françaises ont indiqué que l'accès activé pourra n'être proposé qu'à la suite d'une demande raisonnable. La demande est considérée comme raisonnable si les conditions suivantes sont remplies i) le demandeur d'accès présente un plan d'affaire cohérent justifiant l'activation du réseau subventionné; ii) le demandeur montre qu'il n'est pas lui-même financièrement en mesure d'installer ses propres équipements actifs et iii) aucun produit d'accès comparable n'est déjà offert dans la même zone géographique par un autre opérateur à des prix équivalents à ceux pratiqués dans des zones plus densément peuplées. En cas de différend sur la question de savoir si cet accès doit être accordé et à quelles conditions, l'ARCEP aura la possibilité d'intervenir, étant donné qu'elle sera informée des projets soutenus dans le cadre du régime et que le demandeur d'accès a le droit de saisir l'autorité de régulation de la question.

¹⁹ Dès 2009, la décision de l'ARCEP 2009-1106 a précisé que l'accès devait être proposé de manière passive au point de mutualisation sur l'ensemble du territoire. En 2010, la décision 2010-1312 a précisé que le point de mutualisation devait, en dehors des zones très denses, regrouper, sauf exception, un millier de lignes.

- (54) Les autorités françaises ont également confirmé que les obligations d'accès seront appliquées indépendamment de tout changement concernant le propriétaire, la gestion ou l'exploitation de l'infrastructure subventionnée.
- (55) Les autorités françaises ont précisé que dans le cadre des formes d'intervention contrat de partenariat et délégation de service public sous formes concessive, les CT sont propriétaires *ab initio* des réseaux réalisés.
- (56) Le cas échéant, les autorités françaises se sont engagées à ce que les CT soient tenues d'adopter les mesures utiles permettant d'assurer l'ouverture du réseau pendant une période minimale de sept ans. Dans le cadre du Plan THD, la convention de financement rappelle les conditions de versement des aides de l'Etat et notamment le respect des règles relatives aux aides d'Etat. En cas de manquement aux critères fixés par le présent régime d'aides, les aides de l'Etat ne seront plus versés jusqu'à ce que la situation soit rétablie. Par ailleurs, la loi nationale a précisé les objectifs de régulation sectorielle en confirmant la compétence de l'ARCEP à veiller au respect des règles relatives aux aides d'Etat²⁰.
- (57) En ce qui concerne les prix d'accès aux réseaux subventionnés dans le cadre du Plan THD (composantes (A), (B) et (C)), les autorités françaises ont indiqué que les tarifs de gros proposés seront similaires à ceux pratiqués dans des zones comparables du pays, en l'espèce ceux de la zone AMII où les opérateurs investissent sans subventions et qu'ils respecteront les principes de tarification établis par l'autorité de régulation nationale. En outre, les autorités françaises ont confirmé que, en toute circonstance, le tarif de l'accès en gros aux infrastructures subventionnées tiendra compte de l'aide accordée²¹, tel que prévu par le point 78h) des Lignes directrices relatives au haut débit.
- (58) Dans le cadre du régime présent, il est prévu que le régulateur national, ARCEP, soit associé en matière de tarification. La régulation de l'ARCEP de 2009 et 2010 dispose que les prix d'accès doivent être raisonnables et respectent les principes de non-discrimination, d'objectivité, de pertinence et d'efficacité²².
- (59) De plus, 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 comparative²³.

²⁰ Voir notamment l'article L32-1 CPCE.

²¹ Note des autorités françaises du 21/09/2015, p.16.

²² Décision n° 2010-1211 de l'ARCEP en date du 9 novembre 2010 définissant les conditions économiques de l'accès aux infrastructures de génie civil de boucle locale en conduite de France Télécom (Orange).

²³ « *Les collectivités territoriales et leurs groupements permettent l'accès des opérateurs de communications électroniques aux infrastructures et aux réseaux de communications électroniques mentionnés au premier alinéa du I, dans des conditions tarifaires objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et qui garantissent le respect du principe de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques ainsi que le caractère ouvert de ces infrastructures et de ces réseaux. Dans le respect de ces principes, 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.* »

- (60) L'ARCEP a depuis publié ses lignes directrices tarifaires²⁴ dont le respect conditionne le versement des aides de l'Etat et l'inscription dans le présent régime d'aides.
- (61) *Traitement équitable et non discriminatoire.* Les autorités françaises se sont engagées à assurer aux opérateurs un traitement équitable et non discriminatoire de manière à prévenir tout conflit d'intérêt, toute discrimination induite envers les demandeurs d'accès ou les fournisseurs de contenu et tout autre avantage indirect caché.
- (62) En particulier, l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les CT ne peuvent intervenir, sauf exception, que sur le marché de gros des communications électroniques dans des conditions non discriminatoires. Quel que soit le mode de gestion retenu, comme exposé ci-dessus au considérant (18), l'intervention des CT nécessite comme garde-fou la création d'une personne morale distincte (séparation juridique) de la CT et, le cas échéant, de l'opérateur retenu avec la création d'une société de projet ou d'une régie personnalisée. Les aides ne sont octroyées qu'en faveur de réseaux ouverts à tous les opérateurs et portés par des régies ou des sociétés de projet distinctes des maisons-mères. Ainsi, si l'opérateur Orange devait remporter un appel d'offres, il est tenu de créer une société de projet distincte de la maison-mère et dédiée à la réalisation du projet pour lequel Orange a été retenue.
- (63) *Contrôle:* de la même manière que dans le régime d'aide SA.31316, il convient de distinguer deux niveaux de contrôle: le premier niveau concerne la relation entre l'Etat central et la CT, le second la relation entre la CT et l'opérateur de haut débit sélectionné.
- (64) Au premier niveau, la CT doit tenir une comptabilité séparée pour chaque activité qu'elle exerce sur le marché des communications électroniques (L.1425-1 CGCT). Sur la base de la convention signée entre la CT et l'Etat, la Mission Très Haut Débit (MTHD) qui est le service en charge du suivi des projets en examen, obtiendra régulièrement des informations sur l'état d'avancement du déploiement, l'état des travaux, les recettes générées par l'exploitation du réseau et les prix pratiqués.
- (65) Au niveau concernant la CT et l'opérateur, le mécanisme de contrôle dépendra de la forme d'intervention choisie. Dans le cadre d'un «marché de service public», la CT fonctionne également avec des délais et des paiements échelonnés en fonction de la construction et de l'exécution des services. Dans le cas de la «délégation de service public», le mécanisme de contrôle exige la présentation d'informations mensuelles régulières et d'un rapport annuel. Dans celui du «contrat de partenariat», chaque contrat doit, conformément à l'article L.1414-12 CGCT, comporter nécessairement des clauses relatives aux modalités de contrôle de l'exécution du contrat et notamment du respect des objectifs de performance.
- (66) Le régime d'aide prévoit la possibilité de sanctionner le non-respect des contrats conclus entre la CT et l'Etat ainsi qu'entre la CT et l'opérateur de haut débit. Dans la relation entre l'Etat et la CT, les aides sont accordées à la CT selon un calendrier préétabli. Cette dernière est tenue d'informer l'Etat de l'avancement des projets soutenus et la libération des tranches suivantes est suspendue si le calendrier ou les spécifications techniques ne sont pas respectés. Pour ce qui est de la relation entre la CT et l'opérateur sélectionné, le contrat comporte des clauses prévoyant des sanctions pour tout défaut d'exécution. Ces clauses ne sont appliquées que si l'opérateur de haut débit ne respecte pas les obligations contractuelles.

²⁴ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/lignes-dir-ARCEP-tarifcation-RIP-dec2015.pdf

- (67) Mécanisme de récupération: les autorités françaises ont prévu un mécanisme de récupération selon lequel en cas de rentabilité plus importante que prévu (exprimée en pourcentage), le bénéficiaire devra reverser une partie des bénéfices excédentaires (également exprimée en pourcentage) à l'autorité qui lui a octroyé l'aide. Les autorités françaises veilleront à ce que ce mécanisme de récupération soit effectif. Les autorités françaises mettront en œuvre le mécanisme de récupération pour tous les projets, a fortiori ceux où le montant de l'aide est supérieur à 10 millions d'EUR.
- (68) En ce qui concerne la délégation de service public, les autorités françaises ont mentionné, à titre d'exemple, un mécanisme qui prévoit la récupération d'une partie des subventions auprès du délégataire quand le résultat d'exploitation dépasse les prévisions de plus de 15 %. Dans ce cas, 25 % de la somme excédentaire devront être remboursés à la CT, dans la limite de la subvention. Des mécanismes analogues pourraient être envisagés par les CT dans le cadre du Plan THD. Les autorités françaises ont indiqué aussi que dans ce type de contrats, les clauses de retour à meilleure fortune sont assez fréquentes, ce qui permet d'obtenir le remboursement d'une partie de l'aide d'État lorsque le résultat d'exploitation est supérieur aux prévisions initiales²⁵. À défaut, il est également possible de prévoir des clauses de réinvestissement. Le délégataire doit présenter des rapports annuels sur l'exécution du projet permettant aux autorités d'appliquer les clauses convenues.
- (69) Pour les formes d'intervention que sont le contrat de partenariat et le marché de services, les autorités françaises précisent que toute surcompensation est impossible étant donné que les produits de l'activité reviennent à la CT, qui assume aussi le risque commercial. Le partenaire privé associé à la construction ou à l'exploitation du réseau est rémunéré pour le service qu'il fournit et ne peut donc pas réaliser plus de bénéfices en cas d'augmentation de la demande. Cependant, dans le cas du contrat de partenariat, le partenaire privé pourrait être autorisé à percevoir des revenus générés par l'utilisation de l'infrastructure. Dans ce genre de situation, conformément à l'article L.1414-16 (3) CGCT, le contrat doit prévoir que ces revenus supplémentaires diminuent le montant de la rémunération versée par la CT pendant la durée du contrat. Par ailleurs, les autorités françaises confirment explicitement que dans le cas tant du contrat de partenariat que du marché de services, un mécanisme de récupération sera mis en place si – du fait de sa situation contractuelle – le partenaire devait être intéressé aux résultats d'exploitation de l'infrastructure.
- (70) Pour ce qui est de la régie, les autorités françaises ne prévoient pas de mécanisme de récupération, étant donné qu'une exploitation en régie ne génère aucun bénéfice et que, selon elles, un tel mécanisme serait purement théorique dans un tel cas.
- (71) Consultation du régulateur: Les autorités françaises ont confirmé que dès 2010, l'ARCEP a été associée, dans les limites de ses compétences, à l'élaboration de la mesure. Dans l'avis rendu par le régulateur le 23.07.2014, l'ARCEP n'a pas soulevé de problèmes majeurs quant à la mise en œuvre du Plan THD.
- (72) Transparence: Les autorités françaises s'engagent à publier sur le site internet du Plan THD: le texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou un lien permettant d'y accéder ; l'identité de

²⁵ L'opérateur est en outre tenu de restituer (gratuitement) le réseau à la CT au terme du contrat. Cette clause de « bien de retour » a pour objet d'éviter que la valeur du réseau ne s'ajoute à l'aide d'État reçue et aux recettes tirées de son exploitation.

l'autorité ou des autorités d'octroi ; l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée (PME/grande entreprise), la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve (au niveau NUTS II) et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités (au niveau du groupe de la NACE)²⁶.

- (73) Obligation de faire rapport: les autorités françaises s'engagent à fournir tous les deux ans à la Commission européenne les informations essentielles sur les projets de réseaux subventionnés dans le cadre du Plan THD, c'est-à-dire les informations rendues publiques au titre du point 78 j) des Lignes directrices relatives au haut débit²⁷, 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.
- (74) Zones visées: S'agissant de la composante (A) - déploiement de nouveaux réseaux d'accès NGA, le présent régime d'aides concerne des «zones blanches NGA», c'est-à-dire les zones dans lesquelles les infrastructures NGA n'existent pas actuellement et où elles ne sont pas susceptibles d'être développées dans les 3 années à venir. Pour ce qui est du haut débit classique, ces zones peuvent être blanches (absence d'infrastructure haut débit classique), grises (un seul opérateur offre du haut débit classique) ou noires (plusieurs opérateurs offrent une infrastructure de haut débit classique)²⁸. Les déploiements subventionnés dans le cadre de ce régime d'aides devront avoir lieu au-delà de la zone AMII.
- (75) Le rapport de suivi qui sera adressé chaque année à la Commission indiquera le nombre de cas dans lesquels une aide a été accordée, la nature des technologies présentes et celle des technologies que l'aide a permis de mettre en place ainsi que les vitesses offertes.
- (76) La composante (B) vise l'établissement de réseaux de collecte optique, qui sont des réseaux de transmission qui n'atteignent pas le consommateur final. Cette composante concerne des zones blanches ou grises de haut débit et des zones blanches ou grises NGN. Les autorités françaises souhaitent intervenir dans les zones où il n'existe pas de solution de collecte permettant de répondre aux besoins actuels et futurs des opérateurs dans des conditions d'accès techniques et tarifaires raisonnables.
- (77) Les interventions visent les zones où il n'y a pas d'infrastructures de collecte en fibre optique existantes ou planifiées dans les 3 ans (zones blanches ou grises de haut débit et

²⁶ À l'exception des secrets d'affaires et des autres informations confidentielles dans les cas dûment justifiés et sous réserve de l'accord de la Commission, tel que prévu par la Communication de la Commission C(2003) 4582 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État, JO C 297 du 9.12.2003, p. 6.

²⁷ Tel que modifié par la Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, JO C 198 du 27.6.2014.

²⁸ Les autorités françaises considèrent comme «noire» aux fins du haut débit classique une zone dans laquelle deux infrastructures concurrentes (par exemple une boucle locale cuivre et une boucle locale câble) sont présentes, alors qu'une zone où une seule boucle locale a été déployée est considérée comme une zone grise même si cette boucle locale est dégroupée par un ou plusieurs opérateurs. Les autorités françaises font valoir que le dégroupage de la boucle locale ne permettra pas toujours à lui seul le déploiement des réseaux NGA, raison pour laquelle des subventions publiques pourraient se révéler nécessaires.

zones blanche NGN), ainsi que les zones grises NGN où un réseau de collecte existe mais celui-ci n'est pas accessible à la CT pour des raisons techniques (notamment parce que la capacité en fibre optique ou les conditions techniques sont insuffisantes) ou commerciales (conditions de commercialisation inadaptées). Aucune intervention publique n'aura lieu dans les zones noires de la collecte (plusieurs réseaux de collecte optiques existent et au moins l'un d'entre eux est accessible).

- (78) Les réseaux de collecte en fibre optique sont des réseaux de transmission dont les opérateurs de télécommunication de détail ont besoin pour fournir des services d'accès aux utilisateurs finaux, au sens du point (60) des Lignes directrices relatives au haut débit. Les réseaux de collecte permettent aux opérateurs d'atteindre les nœuds d'accès à la boucle locale²⁹ afin d'y installer leurs équipements actifs et de dégroupier physiquement la boucle locale. L'accueil des opérateurs au niveau des nœuds d'accès à la boucle locale est nécessaire pour garantir la possibilité d'un niveau de concurrence satisfaisant au regard des objectifs du Plan THD en termes d'offres, de niveaux de service et d'effectivité de l'accès (ouverture) des réseaux subventionnés. Dans ce contexte, l'accès aux réseaux de collecte est primordial pour assurer l'accès aux boucles locales.
- (79) Sans constituer le cœur du projet, les réseaux de collecte sont souvent des éléments nécessaires à la viabilité technique des projets. Les autorités françaises considèrent que l'intérêt du régime-cadre et, en particulier, des mesures de déploiement des boucles locales NGA serait très largement réduit sans la possibilité d'interventions dans certaines zones grises de la collecte, dans des conditions précises et strictement limitées. En effet, les autorités françaises ont expliqué que, malgré leur volonté de réutiliser et permettre la réutilisation des réseaux existants, elles peuvent être confrontées à des situations où des infrastructures existent mais sont insuffisantes en particulier en matière de collecte. En particulier, s'agissant de la nouvelle boucle locale NGA³⁰ qui se connectera au réseau de collecte, la CT devra assurer le dégroupage complet et effectif, y compris l'accès activé. La fourniture d'une offre activée nécessite la mobilisation d'une infrastructure de collecte depuis le réseau de boucle locale jusqu'à un point de présence opérateur. Les autorités françaises sont d'avis que, dans certaines circonstances, il peut convenir de diversifier les réseaux de collecte au-delà du niveau actuel afin de pouvoir assurer l'effectivité des obligations d'accès prévues par les Lignes directrices. Dès l'établissement de l'infrastructure de boucle locale, il est essentiel d'assurer que le réseau de collecte permet de proposer des offres sur le marché de détail et sur le marché de gros (sur les marchés résidentiels et professionnels), au risque, à défaut, de vider de tout effet utile le déploiement d'un réseau subventionné. Les autorités françaises considèrent la diversification de la collecte comme une condition *sine qua non* à la poursuite du déploiement du très haut débit dans des conditions satisfaisantes du point de vue concurrentiel et de l'aménagement du territoire.
- (80) Lorsque le réseau de collecte optique existant est réutilisable, la CT ne pourra pas dupliquer le réseau existant.
- (81) L'intervention publique pour déployer un nouveau réseau de collecte peut avoir lieu en zones grises de la collecte dans les deux situations suivantes:

²⁹ En particulier les NRA (nœuds de raccordement d'abonnés) de la boucle locale cuivre et les NRO (nœuds de raccordement optique) de la boucle locale optique mutualisée.

³⁰ Composante (A) du présent régime.

- 1) Le réseau existant n'est pas disponible techniquement (par exemple le réseau existant est saturé); les autorités françaises considèrent que dans ce cas les conditions du marché sont inadéquates puisque sur le marché aval de la boucle locale, aucune offre NGA n'est disponible (dans le présent régime d'aides, les interventions concernant les réseaux d'accès visent les zones blanches NGA); en l'absence de réseau de collecte techniquement disponible aucun service ne pourra être fourni sur la boucle locale NGA subventionnée, vidant de son intérêt le déploiement de cette infrastructure.
- 2) Le réseau de collecte existant n'est pas disponible commercialement car l'opérateur refuse l'accès aux CT. En déployant une boucle locale NGA, les CT doivent respecter leur obligation de fournir un accès effectif par un éventail de produits d'accès aussi large que possible, y compris une offre activée et, par conséquent, doivent pouvoir connecter la boucle locale à un réseau de collecte.

Les autorités françaises ont indiqué que les réseaux de collecte en France restent en principe en dehors du champ de la régulation asymétrique. Toutefois, depuis plusieurs cycles d'analyse de marché, l'ARCEP impose à Orange, sous réserves de disponibilité technique, la fourniture d'une offre de collecte optique en tant qu'accessoire à son offre d'accès à son réseau de cuivre. L'ARCEP a étendu cette obligation au raccordement des boucles locales FttH mais des difficultés techniques persistent parfois et empêchent la réutilisation de ce réseau par les CT.

Les autorités françaises font valoir que les conditions réglementaires actuelles applicables à l'infrastructure de collecte existante d'Orange ne sauraient satisfaire aux besoins supplémentaires de couverture de zones blanches envisagées par le présent régime d'aide, notamment en vue de la composante (A).

Pour s'assurer de la bonne exécution des réseaux d'accès envisagés sous la composante (A) sous le présent régime, il est essentiel de garantir que les boucles d'accès locales seront connecté à un réseau de collecte ayant une capacité suffisante pour desservir de manière satisfaisante les objectifs de ces mesures d'aide d'Etat (notamment en assurant les vitesses nécessaires à la mise en place des connections très haut débit envisagées).

Les autorités françaises considèrent cependant que rien n'oblige Orange à aller au-delà de ses obligations réglementaires pour garantir un tel accès suffisant aux réseaux de collecte.

Les autorités françaises ont par ailleurs indiqué que les conditions d'exploitation par Orange de ses réseaux de collecte ne sont pas susceptibles d'être changées suite à des mesures réglementaires. L'ARCEP a imposé ces obligations à Orange suite à plusieurs consultations de l'ensemble des opérateurs sur le marché français, et a conçu ces obligations de manière à répondre de façon proportionnelle tant aux attentes des opérateurs alternatifs, qu'à ceux d'Orange, dans un contexte de marché concurrentiel. Aucune mesure réglementaire supplémentaire n'est envisagée pour l'instant concernant les réseaux de collecte d'Orange. Les autorités françaises observent que c'est bien depuis plusieurs cycles d'analyse de marché, que le régulateur ARCEP a effectivement pris ces mesures nécessaires permettant d'envisager la réutilisation des réseaux de collecte d'Orange, sans qu'aucune remise en question, par exemple d'un éventuel abus, ou même un abus de position dominante par Orange, ne soit portée à l'attention des autorités françaises, et ce y inclus au niveau de l'Autorité de la concurrence. Les autorités

françaises estiment que l'Autorité de la concurrence ne pourrait être conduite à se prononcer sur un éventuel abus de position dominante que dans des délais très lointains, si jamais elle avait été saisie d'une telle demande.

Les autorités françaises ont aussi souligné qu'Orange a été maintes fois invitée à porter de son propre gré des changements aux conditions de son exploitation de ses réseaux de collecte, afin de pouvoir satisfaire aux besoins des CT en terme de couverture de zones blanches envisagées sous la composante (A). Ainsi, les multiples consultations publiques, les demandes spécifiques d'accès, les travaux sous l'égide du régulateur, constituent un ensemble de preuves matérielles qu'Orange a été mis en situation de faire évoluer ses offres à destination des réseaux NGA déployés par les CT.

Au vu des limites de la régulation, les autorités françaises n'ont pas les moyens d'obliger Orange à faire évoluer son offre technique et commerciale pour répondre aux besoins des CT, cela restant au gré de l'opérateur. Dans ces conditions, les autorités françaises estiment nécessaire de garantir qu'un réseau de collecte adéquat sera mis en place, sans quoi les mesures envisagées sous la composante (A) pourraient devenir impraticables, voir complètement dépourvues d'effet, au détriment des consommateurs. Les autorités françaises considèrent désormais qu'il est proportionné de permettre le déploiement de réseaux de collecte publiques dans le cadre du présent régime d'aides, dès lors que l'opérateur présent sur le marché a été maintes fois invité à améliorer son réseau mais il ne l'a pas fait, et qu'il n'est pas possible d'obliger Orange à aller au-delà de ses obligations réglementaires.

Les autorités françaises ont par ailleurs précisé qu'il est également improbable de voir se développer en France l'investissement privé en réseaux de collecte allant jusqu'à un niveau susceptible de satisfaire aux besoins du présent régime d'aide, notamment en ce qui concerne les besoins de la réalisation de la composante (A). En ce qui concerne l'investissement privé en réseaux de collecte en France, les autorités françaises ont précisé en outre que, dans des conditions normales de marché, depuis quelques années les opérateurs non-subsidés ne déploient plus de réseau de collecte en propre, mais réutilisent le réseau de collecte de l'opérateur historique (lorsque celui-ci existe) pour étendre leur dégroupage de la boucle locale. Des réseaux très limités de collecte développés dans des années auparavant par des opérateurs privés non-subsidés continuent d'exister, cependant, l'évolution récente du marché montre qu'on peut raisonnablement considérer que le réseau d'Orange est constitutif d'un monopole naturel. Les autorités françaises ont aussi indiqué que ces réseaux très limités de collecte appartenant à d'autres opérateurs privés non-subsidés sont extrêmement limités, tant en considération de leur distribution géographique, qu'en capacité technique, et de plus ne sont généralement pas soumises à aucune obligation réglementaire d'accès, ce qui les rend inappropriés à garantir un niveau de collecte suffisant pour parvenir aux besoins du régime d'aide présent, notamment en ce qui concerne la composante (A).

Ainsi, même si les barrières à l'entrée ont été le plus possible baissées dans ces zones, l'investissement privé n'a pas évolué vers le déploiement des infrastructures de collecte concurrentes.

Les autorités françaises insistent dans ces conditions sur la nécessité de s'assurer de la mise en place de réseaux de collecte suffisants pour satisfaire aux besoins de la mise en

œuvre efficace du présent régime d'aide en vue de la couverture de zones blanches envisagées sous la composante (A).

- (82) Les autorités françaises ont confirmé que les interventions publiques pour déployer et opérer un réseau de collecte en une zone grise seront envisagées, dans les conditions décrites dans la présente section, uniquement si et dans la mesure où de telles interventions sont nécessaires pour déployer des projets de boucle locale NGA subventionnée (composante (A)). Les autorités françaises ont confirmé que les interventions publiques en zones grises de collecte serviront à desservir uniquement des zones blanches NGA au titre de l'accès notamment les zones blanches NGA envisagées dans le cadre de la composante (A).
- (83) En outre, afin de limiter au maximum toute éventuelle distorsion de concurrence à l'égard des opérateurs privés d'infrastructures d'accueil, les autorités françaises se sont engagées à prendre des mesures supplémentaires. Les autorités françaises rappellent que toute intervention publique pour déployer un nouveau réseau de collecte ne pourra avoir lieu en zones grises de la collecte que dans les situations où le réseau existant n'est pas disponible techniquement ou que le réseau de collecte existant n'est pas disponible commercialement car l'opérateur refuse l'accès aux CT. Dans les deux cas susmentionnés, lorsque la CT souhaite engager des marchés publics conduisant au déploiement d'un nouveau réseau de collecte, en plus de la consultation publique préalable, la CT doit demander directement, par voie postale avec accusé de réception, à tout propriétaire de l'infrastructure s'il est en mesure de proposer une offre technique et commerciale qui répond aux besoins des utilisateurs. La CT doit lui indiquer qu'en cas contraire, elle se réserve le droit d'établir son réseau. L'opérateur disposera de deux mois pour répondre à la CT et, en l'absence de réponse satisfaisante, la CT pourra déployer son réseau de collecte dans le cadre du régime d'aides présent.
- (84) Les autorités françaises considèrent que les réseaux de collecte optique sont une condition nécessaire au déploiement du très haut débit à moyen terme et permettront, à court terme, d'améliorer significativement les débits et les services disponibles sur les réseaux classiques à haut débit existants.
- (85) Pour les zones reculées qui font l'objet de la composante (C), les locaux ne bénéficiant pas d'un haut débit de qualité sont répartis sur l'ensemble du territoire à la périphérie des zones arrière des nœuds de raccordements d'abonnés (NRA). Les autorités françaises ont précisé que sur le marché de détail, les offres d'accès à internet « alternative » (hertzienne terrestre ou par satellite) nécessitent, en l'absence de subventions publiques, généralement un coût d'installation entre 200 € (WifiMax) et 400 € (satellite), auquel s'ajoute des frais pour un décodeur TV, lorsque l'option est proposée (200 €). Les abonnements débutent à 34,90 € TTC/mois avec des restrictions importantes en matière d'usage (quota mensuel limité à 10 Go/mois) et montent à près de 100 € TTC/mois pour bénéficier d'un quota de 40 Go/mois. Ces tarifs sont à comparer à des offres triple play sans frais d'installation et sans quota à 20 € TTC/mois dans les zones les plus concurrentielles (en ADSL2+ ou en VDSL2), où à des offres triple play autour de 35 €/mois sans frais d'installation et sans quota dans le voisinage immédiat des zones visées par la mesure.
- (86) Bénéficiaires du programme: Les bénéficiaires du Plan THD sont, pour les composantes (A), (B) et (C), les opérateurs qui construisent et/ou exploitent les réseaux à haut débit et qui

perçoivent les revenus de cette exploitation ou sont rémunérés pour les services qu'ils fournissent. En bénéficieront également les opérateurs qui auront accès à l'infrastructure subventionnée, de même que leurs clients privés et professionnels.

IV.2. PLAN D'ÉVALUATION POUR COMPOSANTES (A), (B) ET (C)

- (87) Les Lignes directrices relatives au haut débit (point 53) prévoient que certains régimes soient soumis à une évaluation visant à contrôler 1) que les hypothèses et les conditions ayant conduit à décider de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur se sont vérifiées, 2) l'efficacité de l'aide à la lumière des objectifs qui lui avaient été fixés, 3) son incidence sur les marchés et la concurrence et l'absence d'effet de distorsion indu pendant la durée du régime d'aides, contraire aux intérêts de l'Union. Compte tenu de ses objectifs et pour ne pas entraîner une charge disproportionnée pour les États membres et les projets de petite taille, cette évaluation ne s'applique qu'aux régimes d'aides d'envergure nationale et aux régimes d'aide portant sur des montants d'aide élevés, présentant des caractéristiques nouvelles ou visant des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation. L'évaluation sera réalisée par un expert indépendant de l'autorité chargée de l'octroi de l'aide, sur la base d'une méthodologie commune, et elle sera rendue publique. L'évaluation sera communiquée à la Commission en temps opportun pour juger de l'opportunité de prolonger la mesure et, en tout état de cause, à l'expiration du régime. La portée et les modalités précises de l'évaluation seront définies dans la décision portant approbation de l'aide. Toute mesure ultérieure visant un objectif similaire tiendra compte des résultats de cette évaluation.
- (88) Le régime d'aide en examen est un régime d'envergure nationale avec un montant d'aide élevé. A la lumière de ces dispositions et des bonnes pratiques rappelées dans la Méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État³¹, les autorités françaises ont soumis un plan d'évaluation qui couvre toutes les mesures d'aide décrites dans la présente décision. Les principaux éléments du plan d'évaluation sont résumés dans les considérants suivants.
- (89) Les questions d'évaluation portent sur les résultats et les effets directs de la mesure dans les zones cibles, les effets sur la concurrence, la proportionnalité et le caractère approprié de l'aide, ainsi que certains effets indirects de la mesure.
- (90) Les réponses aux questions portant sur les résultats et les effets directs tiendront compte du développement d'une sélection d'indicateurs de résultats tels que la couverture des zones cibles avec des services de très haut débit, le niveau de souscription effective aux réseaux développés dans le cadre du Plan THD, le taux de pénétration, l'amélioration des débits disponibles.
- (91) Afin d'examiner les effets de la mesure sur la concurrence, le plan d'évaluation suggère d'examiner l'évolution des parts de marché des opérateurs commerciaux et l'évolution des offres commerciales disponibles et les effets sur l'intensité concurrentielle.

³¹ Document de travail des services de la Commission, Méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État, 28.5.2014, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_fr.pdf.

- (92) En ce qui concerne les effets indirects, l'évaluation s'attachera à apprécier les effets du Plan THD sur le développement des entreprises des zones couvertes (en particulier sur la valeur ajoutée, l'emploi et l'établissement d'entreprises) et sur le développement (y compris le recours des services publics en ligne).
- (93) En outre, les autorités françaises se sont engagées à inclure une évaluation des effets de "déplacement" sur les territoires en fonction de l'avancement du déploiement THD (éventuels effets négatifs sur les territoires voisins qui bénéficieront plus tardivement de ce déploiement).
- (94) En ce qui concerne l'évaluation de la proportionnalité et du caractère approprié de l'aide, les autorités françaises incluront dans le champ de l'évaluation l'examen de la proportionnalité de l'aide (rapport « coût-efficacité ») et de son caractère approprié (examen de l'adaptation du modèle d'intervention à travers une comparaison de manière essentiellement qualitative, avec les régimes d'autres Etats membres qui ont adopté des modèles différents).
- (95) Les autorités françaises sont d'avis que, étant donné l'organisation et le périmètre du Plan THD, les méthodes classiques d'évaluation visant une comparaison entre bénéficiaires du dispositif et non bénéficiaires apparaissent comme inadéquates dans la mesure où l'ensemble des départements français concernés, de manière autonome ou groupée, sont attendus à déposer des projets dans le cadre du régime avant fin d'année 2016. Les autorités françaises considèrent néanmoins que ce type de comparaisons peut précisément faire sens durant les premières années de l'évaluation, qui seront caractérisées par une concomitance de territoires bénéficiaires où la commercialisation de services THD sera effective et d'autres où le réseau commencera à peine à être déployé. Des méthodes d'évaluation contrefactuelles pourront s'appliquer dans ce type de cas de figure entre territoires dont les caractéristiques générales sont proches (population, taux de ruralité, densité, taux de chômage, secteurs d'activité principaux, etc.). Dans ce sens, les autorités françaises s'attacheront en particulier à intégrer une comparaison entre des départements ayant reçu l'aide plus rapidement (groupe de « traitement») et des départements ayant reçu une aide plus tardivement (groupe de « contrôle »). Les méthodes contrefactuelles considérées les plus pertinentes au cas d'espèce devront être appliquées par l'organisme indépendant chargé de l'évaluation. Les autorités françaises se sont engagées à informer les services de la Commission au moment où les aspects méthodologiques restés en suspens dans le plan d'évaluation notifié seront développés (dans le courant de la première année de mise en œuvre). Elles confirmeront à l'évaluateur que les commentaires des services de la Commission pourront éventuellement être tenus en compte par ce dernier.
- (96) Aux fins de l'évaluation du régime, les autorités françaises ont confirmé qu'une combinaison de sources de données existantes et la collecte de données supplémentaires seront utilisées. Pour s'assurer de l'efficacité du dispositif, de nombreux rapports et contrôles sont d'ores et déjà prévus au niveau national, de manière systématique et récurrente. Ainsi, les bénéficiaires de l'aide doivent fournir au plus tard le 30 juin de chaque année un rapport permettant de suivre l'avancement des projets pendant l'année civile précédente, sur les plans techniques, commerciaux et financier. Les indicateurs requis, projet par projet, dans le cadre de ces rapports annuels constituent une source essentielle d'information pour le bon suivi de l'efficacité du régime, notamment en matière de déploiement et de commercialisation des réseaux subventionnés. En outre, pour assurer la transparence dans le suivi du régime, l'Agence du numérique remet chaque année un rapport au Parlement sur

l'avancée des déploiements, les investissements réalisés et les engagements financiers de l'Etat.

- (97) L'ensemble des données source d'évaluation des effets directs et indirects porteront sur le périmètre exhaustif de l'ensemble des projets bénéficiaires du Plan THD faisant l'objet de conventions signées.
- (98) Les autorités françaises ont prévu que l'organisme indépendant chargé de l'évaluation sera France Stratégie, un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation placé auprès du Premier ministre, créé par décret le 22 avril 2013 et qui s'appuie sur des équipes d'analystes confirmés compétents principalement dans les questions économiques, sociales, d'emploi, de développement durable et de numérique. L'une de ses principales missions est précisément d'évaluer les politiques publiques, de façon indépendante et exemplaire. Les dispositions du décret n° 2013-1211 assurent l'indépendance et l'objectivité de ses contre-expertises, permettant ainsi de répondre aux attentes communautaires en la matière; les experts de France Stratégie ont la capacité à apporter une analyse socio-économique pertinente et maîtrisée sur les dossiers bénéficiaires du Plan THD, en ayant d'ores et déjà mis en place une méthodologie d'évaluation précise et détaillée. Les autorités françaises se sont engagées à informer la Commission dès l'officialisation de la mission d'évaluation confiée à France Stratégie.
- (99) Les autorités françaises ont proposé un rapport d'évaluation détaillé de mi-parcours au bout de 3 ans de mise en œuvre. Un rapport d'évaluation final et complet sur la base du plan d'évaluation présente sera soumis à la Commission au plus tard avant le terme de la mise en œuvre du régime en examen, en tout état de cause, au moment de la notification d'un éventuel régime destiné à lui succéder.. Le plan d'évaluation et les rapports d'évaluation seront publiés sur le site Web du gouvernement français pertinent. l'Observatoire France Très Haut Débit mis en place sur le site internet de l'Agence du numérique³². Les résultats de l'évaluation pourraient le cas échéant amener les autorités françaises à modifier ou compléter le dispositif, dans un souci de recherche d'efficacité et de proportionnalité..

IV.3. DESCRIPTION DE LA COMPOSANTE (D): SIEG - MODERNISATION DU RESEAU TELEPHONIQUE AFIN D'AUGMENTER RAPIDEMENT LES DEBITS DISPONIBLES (MONTEE EN DEBIT)

IV.3.1. CONTEXTE

- (100) Cette composante, appelée également la "montée en débit", vise la modernisation des boucles locales filaires existantes dans certaines zones blanches NGA, pourvu que certaines conditions préétablies soient remplies. Les autorités françaises ont défini les opérations de réaménagement de la boucle locale et l'exploitation des infrastructures ainsi réalisées en tant que service d'intérêt économique général (« SIEG »). Par rapport aux autres composantes du Plan THD, cette composante SIEG présente des caractéristiques très particulières qui sont décrites ci-après.
- (101) L'objectif de la Composante (D) est de permettre une augmentation significative des débits et des services et de répondre ainsi aux besoins des foyers et des entreprises de manière rapide et moins coûteuse que des déploiements FttH, compte tenu de la réutilisation de

³² <http://observatoire.francethd.fr/>

l'infrastructure existante. Les opérations de modernisation constituent des investissements durables et sont réutilisables en vue de l'objectif final de couverture en FttH.

- (102) Actuellement, plus de 90% des clients bénéficie des services d'accès à internet à haut débit via la boucle locale cuivre d'Orange, le réseau téléphonique historique, grâce à des technologies xDSL (Digital Subscriber Line³³). Ce réseau a été déployé en plusieurs décennies pour fournir le service téléphonique commuté et il n'a pas été conçu pour fournir des services internet. Cet usage n'a été envisagé qu'à partir de la fin des années 1990. Ainsi, certaines lignes ont été raccordées à des NRA (Nœud de Raccordement Abonnés)³⁴ très éloignés (plusieurs kilomètres), ce qui permet la fourniture d'un service téléphonique, mais constitue un obstacle à la fourniture des services d'accès à Internet en particulier³⁵.
- (103) Alors que des abonnés situés à proximité du NRA peuvent bénéficier de débits supérieurs à 20 Mbit/s, ceux qui sont à plus de 5 km de celui-ci ne peuvent pas bénéficier d'un accès à haut débit. Les lignes les plus longues (depuis le NRA) se situent majoritairement dans les territoires les plus ruraux, mais également dans des zones qui ont fait l'objet d'une urbanisation récente et pour lesquelles il a fallu raccorder les nouvelles lignes à des NRA parfois éloignés.
- (104) En ce qui concerne l'accès à la sous-boucle locale³⁶, en conformité avec le cadre européen de régulation sectorielle, le dégroupage a été imposé à Orange/France Télécom, opérateur exerçant en France une influence significative sur le marché et le marché sous-jacent du haut et du très haut débit. L'accès à la sous-boucle locale en cuivre a été imposé concomitamment à l'obligation d'accès à la boucle locale cuivre (dégroupage), qui est définie dans la décision de l'ARCEP d'analyse du marché de l'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale³⁷.
- (105) Le cadre réglementaire pour l'accès à la sous-boucle locale a été élaboré par l'ARCEP dans un contexte particulier d'une couverture élevée du dégroupage en France³⁸.
- (106) En octobre 2009, l'ARCEP a sollicité l'avis de l'Autorité de la Concurrence et organisé une consultation publique relative à la montée en débit, portant sur la mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle et sur son articulation avec le développement du très haut débit. Les réponses à la consultation publique et l'avis de l'Autorité de la concurrence ont mis en avant plusieurs risques concurrentiels importants associés à la mise en œuvre de l'accès à la sous-boucle

³³ DSL ou xDSL fait référence à un ensemble de techniques qui peuvent être utilisées pour des services Internet acheminés par câbles de cuivre.

³⁴ Le Nœud de Raccordement Abonnés est également appelé répartiteur. Il constitue l'extrémité de la boucle locale d'Orange (en amont, on parle de réseaux de collecte qui peuvent être déployés par différents opérateurs) et regroupe un ensemble de quelques centaines à plusieurs milliers de paires de cuivre. Dans ce bâtiment sont installés les équipements actifs (DSLAM) qui injectent des signaux DSL permettant de transporter les données et les services aux clients finaux (en particulier, services de télévision, d'accès à Internet). Lorsqu'un opérateur alternatif vient installer ses propres équipements actifs dans le NRA (afin de proposer ses propres services), on dit qu'il dégroupé le NRA concerné.

³⁵ En effet, la propagation des signaux DSL supporte très mal les longues distances. Elle subit une atténuation, mesurée en décibels (dB), qui dépend de la distance parcourue et du diamètre des lignes de cuivre. Le seuil d'éligibilité d'une ligne au DSL correspond à un affaiblissement maximal de 78 dB (permettant d'avoir un débit de 512 Kbit/s), soit un peu plus de 5 km pour une paire de cuivre d'un diamètre de 0,4 mm.

³⁶ La sous-boucle est la partie comprise entre le sous-répartiteur et l'abonné.

³⁷ Décision de l'ARCEP n° 2008-0835, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/08-0835.pdf.

³⁸ La couverture en dégroupage des logements en France était de 76 % au T4 2009. L'extension de cette couverture s'est poursuivie de manière soutenue au cours des dernières années pour atteindre plus de 92 % au T4 2014.

devant être anticipés et contenus. Dans son avis n° 09-A-57 du 22 décembre 2009³⁹, l'Autorité de la Concurrence a souligné les risques concurrentiels importants que soulève la montée en débit par modernisation du réseau téléphonique. L'Autorité de la Concurrence a conclu que les impacts concurrentiels négatifs de l'accès à la sous-boucle pourraient conduire en pratique les opérateurs à ne pas migrer au niveau des sous-répartiteurs, ce qui aboutirait in fine à une dégradation de la situation concurrentielle voire un recul du dégroupage dans certains cas. Selon l'Autorité de la concurrence, ceci constituerait «*donc une régression à la fois dans l'intensité concurrentielle et dans la capacité des acteurs à innover. Au final, les consommateurs ne seraient pas assurés de bénéficier des services et des niveaux de prix attendus du fait de la montée en débit*».

- (107) En suivant ces conclusions, l'ARCEP a rendu son analyse de marché n° 2011-0668 du 14.06.2011⁴⁰ dont les principes ont été maintenus dans l'analyse de marché ultérieure (décision n° 2014-0733 du 26 juin 2014⁴¹). Ce cadre réglementaire précise les obligations d'Orange en matière de réaménagement de réseau sur fonds propres et rejoint les préoccupations d'ordre concurrentiel formulée par l'Autorité de la concurrence. L'ARCEP a identifié les risques concurrentiels inhérents au réaménagement de réseau:
1. risque de réduction de l'intensité concurrentielle si les opérateurs présents en dégroupage ne « descendent » pas au nouveau point d'accès et migrent vers une offre activée ;
 2. surcoûts liés à l'installation d'équipements dans plusieurs nouveaux points d'accès, *a fortiori*, si chaque opérateur doit reconstruire les infrastructures de collecte et d'hébergement ;
 3. augmentation du coût moyen d'un accès dégroupé, tant au nouveau point d'accès, qu'au NRA d'origine ;
 4. absence de revenus supplémentaires à la sous-boucle.
- (108) Dans le cas de l'accès à la sous-boucle qui implique le réaménagement du réseau de boucle locale d'Orange, tous les opérateurs présents au niveau du NRA d'origine sont contraints, s'ils souhaitent continuer à activer en propre les accès de leurs abonnés concernés, de venir installer leurs équipements au nouveau point d'injection. S'ils ne procèdent pas de la sorte, leurs accès haut débit seront « coupés » et ils devront alors soit migrer leur parc de clients vers une offre d'accès activée de type *bitstream*, soit renoncer à ces clients. Ainsi, si les opérateurs qui ont dégroupé le NRA d'origine ne consentent pas les investissements nécessaires pour venir installer de nouveaux équipements au sous-répartiteur, ils ne seront plus en mesure de proposer des offres différenciées, voire devront renoncer à proposer des offres aux abonnés de la zone du sous-répartiteur. Or, ces investissements sont généralement plus importants car ils concernent un nombre de lignes plus réduit (en effet, par définition, les sous-répartiteurs concentrent un nombre de lignes inférieur à celui du répartiteur).

³⁹ <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/09a57.pdf>

⁴⁰ Décision de l'ARCEP n° 2011-0668 du 14.06.2011 portant sur la définition du marché de gros pertinent des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

⁴¹ Décision de l'ARCEP n° 2014-0733 du 26.06.2014 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

- (109) L'ARCEP a jugé en conséquence qu'*«il est nécessaire que toutes les opérations de réaménagement du réseau de boucle locale de cuivre d'Orange consistant en la création de nouveaux points d'injection soient suffisamment encadrées, de manière à ce qu'elles ne conduisent pas à limiter la venue en dégroupage des opérateurs tiers et de facto à restreindre l'intensité concurrentielle au niveau de l'ensemble de la zone arrière du NRA d'origine. »*
- (110) Ainsi, plusieurs obligations ont été imposées par l'ARCEP à Orange en cas de réaménagement de son réseau de cuivre :
- la fourniture d'une offre d'hébergement des équipements actifs des opérateurs tiers au niveau des nouveaux points d'injection ;
 - la fourniture d'une offre de raccordement de ces points au NRA d'origine, sous forme de mise à disposition d'une paire de fibres optiques entre le répartiteur optique du NRA d'origine et le nouveau point d'injection ;
 - la fourniture des prestations d'hébergement et de raccordement visant à ce qu'un opérateur dégroupé efficace supporte, au niveau du nouveau point d'injection, un coût moyen de l'accès dégroupé du même ordre que celui constaté pour un NRA dont la taille correspond en moyenne aux NRA récemment dégroupés (principe de tarification imposé par l'ARCEP).

IV.3.2. LES OBJECTIFS DE LA COMPOSANTE (D) SIEG

- (111) Le projet de montée en débit sur la boucle locale de cuivre poursuit deux objectifs principaux:
1. répondre aux attentes des CT qui souhaitent l'amélioration des débits des réseaux de communication électronique dans les zones où il n'y a pas d'initiative privée crédible dans un futur proche;
 2. préserver la dynamique concurrentielle et l'offre de services pour l'utilisateur final permise par le dégroupage en limitant l'impact du réaménagement sur les opérateurs alternatifs ayant déjà réalisé des investissements pour desservir le territoire et en incitant les opérateurs alternatifs à venir en dégroupage au niveau de la sous-boucle afin de proposer l'offre la plus innovante et la plus diversifiée aux utilisateurs finals.
- (112) Les autorités françaises ont imposé à Orange l'obligation de service public de répondre à la demande de la CT de réaménagement de la boucle locale pour la mise en œuvre de la composante D. En pratique, cette obligation permet à une CT de décider de réaménager le réseau de cuivre d'Orange afin de le moderniser au travers d'une solution intégrée (offre de gros régulée, "PRM"), si les conditions mentionnées au considérant (128) sont remplies. Il est indispensable que le réaménagement de la boucle locale de cuivre permette d'améliorer significativement les débits et les services au bénéfice des utilisateurs finals, tout en assurant le maintien de la dynamique concurrentielle observée sur le marché de détail français, dans le temps et dans l'espace.
- (113) Les autorités françaises ont indiqué que les opérations de montée en débit devraient, dans le cadre du Plan THD, concerner de l'ordre de 5 000 opérations dans une hypothèse moyenne, soit environ 1 million de lignes cuivre, ce qui représente moins de 3,5 % des lignes cuivre au niveau national. Dans une hypothèse haute, la montée en débit pourrait concerner au

maximum jusqu'à 1,5 million de lignes cuivre, ce qui reste en tout état de cause limité (moins de 5 % des lignes cuivre au niveau national).

- (114) Les autorités françaises considèrent que l'impact quantitatif reste limité au niveau national. Cependant, l'impact qualitatif de la montée en débit au niveau local est déterminant. Généralement, les projets des CT mobilisent les solutions de montée en débit pour les parties les plus rurales de leurs territoires où le déploiement d'un réseau FttH à court terme n'est pas envisageable pour des raisons de coûts ou de délais. Selon les autorités françaises, cette première étape de fibre jusqu'au village permettrait d'inscrire les territoires ruraux dans de futurs déploiements FttH.
- (115) Les autorités françaises considèrent que sans le recours à une telle solution simple, rapide et adaptée aux zones rurales, la fracture numérique s'accroîtrait fortement entre des zones où les collectivités locales pourraient déployer des réseaux FttH et des territoires très ruraux qui demeureront cantonnés à des solutions limitées qui n'assurent pas le très haut débit à moyen ou long terme.
- (116) Les effets des opérations de modernisation du réseau téléphonique sont estimés tel que suit et devraient permettre à une large majorité des utilisateurs concernés par chaque projet d'être éligibles à une offre non inférieure à 30 Mbps:

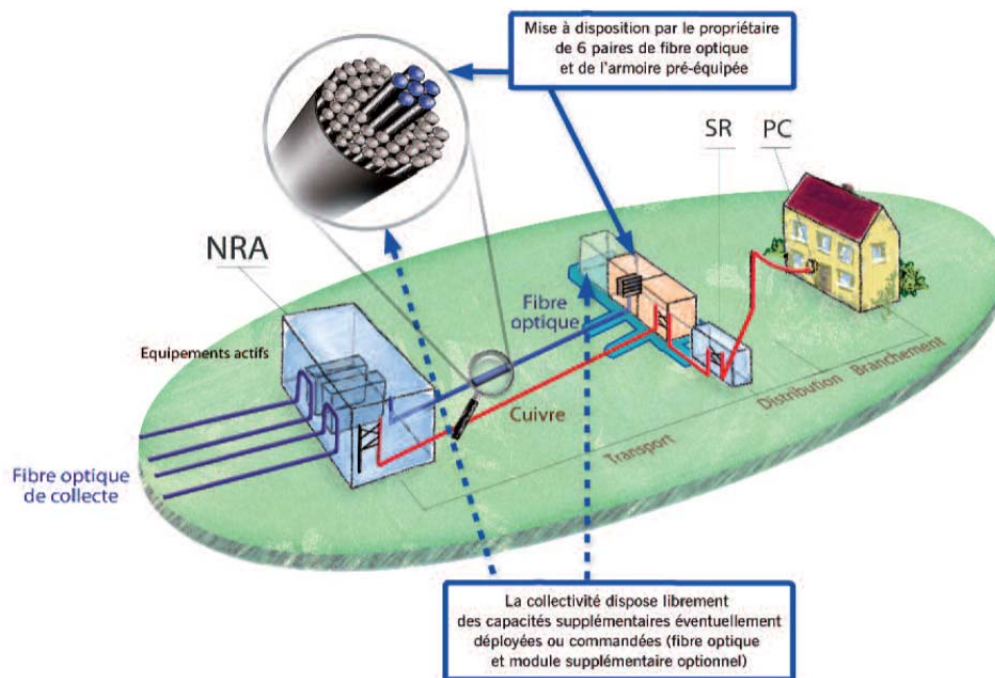
Disponibilité des services	Avant la montée en débit	Après la montée en débit
éligibilité 512 kbit/s	93,5%	99,9%
éligibilité 3 Mbit/s	39,0%	98,9%
éligibilité 8 Mbit/s	9,9%	97,3%
éligibilité 30 Mbit/s	0,0%	70,9%

IV.3.3. DESCRIPTION DETAILLEE DE LA COMPOSANTE (D) SIEG

- (117) Le réseau modernisé par une opération de "montée en débit" correspond à un réseau FttC (fibre to the cabinet). La modernisation réalisée pour la composante (D) SIEG comprend plusieurs opérations:
1. Déploiement de fibres optiques : des fibres optiques doivent être déployées entre le NRA d'origine (« NRA-O ») et le sous-répartiteur, au niveau duquel sera créé le NRA-MED. Ces fibres optiques sont déployées dans des infrastructures de génie civil nouvelles ou préexistantes; un nombre de 12 fibres seront réservées pour les besoins de la montée en débit;
 2. Aménagement, à côté du sous-répartiteur, du site d'accueil du futur NRA-MED : cette opération inclut des travaux de génie civil (création de la dalle qui recevra l'armoire, de la chambre où aboutissent les réseaux cuivre et fibre optique) ainsi que le raccordement électrique ;

3. Réutilisation du réseau de cuivre pour la partie terminale, comprise entre le sous-répartiteur et la prise de l'abonné: cela implique en particulier que les fils de cuivre doivent être reliés aux nouveaux équipements mis en place dans le NRA-MED. Concrètement, cette opération nécessite de réaliser, au sein d'une nouvelle infrastructure d'hébergement (armoire) un nouveau point de coupure de la boucle locale de cuivre et un espace où seront installés les équipements actifs (DSLAM) des opérateurs de détail, la dérivation des câbles de cuivre ainsi que la migration des accès du NRA-O jusqu'au NRA-MED. En outre, afin de maintenir la dynamique concurrentielle et de permettre aux clients de bénéficier de services améliorés, Orange permettra aux opérateurs dégroupés d'installer l'équipement actif nécessaire en minimisant les surcoûts éventuels liés à cette opération.
 4. L'exploitation technique et commerciale des infrastructures de fibres installées : 4 a) il s'agit d'assurer la maintenance des 12 fibres installées et réservées au dégroupage ainsi que la commercialisation de ces dernières auprès des opérateurs présents en dégroupage au NRA-MED ; 4 b) les fibres surnuméraires seront opérées par l'opérateur aménageur sélectionné après une mise en concurrence ou par la CT directement dans le système de la régie.
 5. L'exploitation technique et commerciale des infrastructures d'hébergement : il s'agit d'assurer la maintenance des infrastructures d'hébergement ainsi que la commercialisation de l'accès à ces derniers auprès des opérateurs présents en dégroupage au NRA-MED.
- (118) Techniquement, la montée en débit consiste à réaménager la boucle locale de cuivre en créant, au niveau du sous-répartiteur (*cabinet*)⁴², un nouveau point d'accès NRA raccordé en fibre optique, appelé NRA de montée en débit (« NRA-MED »). La montée en débit sur la boucle locale cuivre consiste à apporter la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur et à conserver le réseau cuivre pour la partie terminale jusqu'à la prise de l'abonné (voir l'image ci-après).

⁴² Le sous-répartiteur est un point de flexibilité du réseau situé entre le NRA et les prises terminales. Regroupant de quelques dizaines de lignes à plusieurs centaines de lignes, il est généralement hébergé dans des armoires de rue.



- (119) Le porteur du projet (la CT directement par régie, ou l'opérateur aménageur sélectionné après une procédure de mise en concurrence) aura pour rôle de :
- commander l'offre de gros d'Orange « PRM »⁴³,
 - déployer un lien de fibre optique entre le NRA et le sous-répartiteur,
 - aménager le site sur lequel sera construit le NRA-MED,
 - mettre à la disposition d'Orange à travers une convention d'une durée de 10 ans, un droit d'usage sur les fibres optiques nécessaires (12 FO) et sur l'hébergement afin d'accueillir les opérateurs dégroupés.
- (120) L'opérateur aménageur pour le compte de la CT ou la régie réalise les opérations 1 et 2 décrites au considérant (117), ainsi que la maintenance curative des fibres installées et la commercialisation des fibres surnuméraires i.e. l'ensemble des fibres déployées, moins les 12 fibres optiques mises à disposition d'Orange pour les besoins du dégroupage. Les prestations ainsi confiées à l'opérateur aménageur/régie représentent la majorité des coûts totaux d'un projet de montée en débit.
- (121) Par ailleurs, le porteur du projet commande à Orange l'offre régulée « Point de raccordement mutualisé » dite « offre PRM ». Cette offre comprend la réalisation de l'opération 3 décrite ci-dessus ainsi que la maintenance technique des infrastructures d'hébergement. Les autorités françaises ont indiqué que seul Orange, en tant que propriétaire du réseau de cuivre et fournisseur, à l'échelle nationale, de l'accès en dégroupage à ce réseau, est en mesure d'effectuer ces opérations. L'exploitation commerciale des infrastructures d'hébergement et des 12 fibres optiques est également

⁴³ Sur la base de la convention-type annexée à l'offre de référence (cf. *supra*), la collectivité territoriale met à disposition d'Orange les infrastructures qu'elle a établies. Cette convention précise la durée (10 ans), les conditions financières de mise à disposition, le mécanisme de permettant d'éviter les surcompensations, les restrictions d'usage (i.e. Orange ne peut utiliser les infrastructures que pour permettre la fourniture de services xDSL par des opérateurs commerciaux).

réalisée par Orange, dans les conditions décrites dans *l'offre régulée d'accès dégroupé à la boucle locale de cuivre*.

- (122) Dans le cadre de la montée en débit, 12 fibres sont réservées pour le dégroupage. En outre, les CT ont la possibilité de déployer des fibres surnuméraires (un câble d'un minimum de 36 fibres, y compris les 12 fibres réservées au dégroupage). Les infrastructures de fibres installées tel que décrit au point 4 du considérant (117) sont ainsi dimensionnées en vue d'être réutilisées pour le futur réseau FttH et représentent généralement deux tiers des coûts de la modernisation du réseau.
- (123) Les fibres surnuméraires seront disponibles afin de répondre à de futurs besoins. Les autorités françaises ont confirmé que les CT sont tenues d'assurer un accès non discriminatoire aux infrastructures de communications électroniques qu'elles établissent. Afin d'assurer l'effectivité de l'accès, les autorités françaises exigeront la publication d'une offre d'accès non discriminatoire aux fibres surnuméraires déployées lors des opérations de montée en débit. Les conditions d'accès à ces fibres seront similaires aux celles applicables dans le cadre de la composante (A) du Plan THD (voir considérants (47) - (60)).
- (124) L'opérateur aménageur ou la CT, le cas échéant, pourra proposer des offres de fibres noires à tout opérateur, y compris à ceux souhaitant proposer des services autres que ceux fondés sur l'accès à la boucle locale cuivre. Le cadre législatif lui impose de faire droit à toutes demandes d'accès à l'infrastructure subventionnée dans des conditions non discriminatoires. La CT peut faire le choix de réaliser (elle-même ou via son opérateur aménageur) une extension de l'armoire NRA-MED pour les faire aboutir. De la sorte, la collectivité met à disposition d'Orange les 12 fibres optiques au niveau de l'armoire principale du NRA-MED pour les besoins de la montée en débit sur cuivre et conserve plusieurs paires de fibre optique dans un module complémentaire de l'armoire NRA-MED. Elle peut ainsi exploiter librement (elle-même ou via son opérateur aménageur) ses fibres et infrastructures supplémentaires (hors dégroupage), notamment pour les commercialiser et/ou raccorder des sites publics prioritaires. Dans ce cas, la CT peut louer ses fibres surnuméraires à d'autres opérateurs, par exemple des opérateurs présents sur le marché spécifique entreprises, et éventuellement héberger leurs équipements dans un module (armoire) supplémentaire, ou répondre à d'autres besoins de raccordements (mobilier urbain, raccordements d'antennes mobiles, etc.). L'accès aux fibres surnuméraires est ouvert à tous les opérateurs de manière non discriminatoire.
- (125) La CT devient propriétaire de l'ensemble des infrastructures établies, y compris de l'armoire.
- (126) Afin de déployer la fibre tel que décrit aux points 1 et 2 du considérant (117), tout opérateur de communications électroniques est en mesure de s'appuyer sur l'offre PRM pour candidater à l'appel d'offre d'une CT qui souhaite améliorer les débits et les services sur son territoire.
- (127) La décision de l'ARCEP prévoit qu'Orange ne peut s'opposer à une demande raisonnable de réaménagement de son réseau. Les critères permettant de vérifier le caractère raisonnable de la demande sont de deux ordres : l'opération de montée en débit doit permettre 1) une amélioration significative du niveau de service et 2) à Orange de respecter ses obligations définies par l'ARCEP.
- (128) Avant la mise en œuvre de la montée en débit, les CT doivent impérativement:

1. s'assurer que la ou les zones de sous-répartition visées répondent bien aux critères d'éligibilité technique de l'offre de gros imposée à Orange par l'ARCEP. Les CT ne pourront moderniser les réseaux filaires existants que si cette modernisation permet d'améliorer significativement le niveau de débits et de services⁴⁴.
 2. réaliser une étude d'impact du projet pour apprécier les gains effectifs pour les consommateurs au terme de sa mise en œuvre
 3. vérifier l'absence d'initiatives crédibles de déploiements de réseaux à très haut débit à moins de 36 mois sur les zones de sous-répartition visées. La CT doit soumettre son projet de montée en débit à une consultation publique. A cet effet, une page du site de l'ARCEP est à la disposition de CT.
 4. veiller à la cohérence du projet de montée en débit via l'offre PRM avec les autres projets envisagés ou engagés par les autres collectivités territoriales sur le territoire visé, éviter la duplication inefficace de réseaux sur un même territoire.
- (129) Les autorités françaises ont souligné que, en pratique, sur toutes les zones desservies par le réseau téléphonique et qui ne sont pas concernées par l'initiative privée, seulement 1 000 sous-répartiteurs sont inéligibles à l'offre PRM alors qu'ils possèdent de 1 à 9 lignes inéligibles au haut débit classique du fait de leur longueur. Le nombre total des lignes inéligibles au haut débit seraient donc de 4 000 (alors que sur le territoire il y a un total de 30,2 millions de lignes et 95 000 sous-répartiteurs).

IV.3.4. LA MISE EN PLACE D'UN SIEG CONFORME AUX EXIGENCES DE LA JURISPRUDENCE ALTMARK

IV.3.4.1. DEFINITION DU SIEG ET LE CONTENU DU SIEG – LA MISE EN ŒUVRE DE LA MONTEE EN DEBIT PAR L'OFFRE PRM

- (130) Les autorités françaises considèrent que les opérations de réaménagement de la boucle locale ainsi que l'exploitation des infrastructures d'hébergement et des fibres réservées au dégroupage, réalisées par Orange dans le cadre de l'offre PRM, ne constituent pas une aide d'Etat, mais un service d'intérêt économique général (« SIEG ») vérifiant les critères de la jurisprudence *Altmark*⁴⁵.
- (131) Les autorités françaises ont mis en place un service d'intérêt économique général dans le domaine du déploiement du haut débit. Ce SIEG repose sur l'obligation d'Orange de faire droit aux demandes raisonnables de réaménagement de son réseau de cuivre et comprend deux composantes :
- d'une part, le réaménagement du réseau de cuivre (composante réaménagement correspondant au point 3 du considérant (117) ;
 - d'autre part, l'exploitation du réseau ainsi réaménagé et des infrastructures améliorée (NGA) dans des conditions tarifaires et opérationnelles favorisant la concurrence, c'est-à-dire permettant leur utilisation effective par les opérateurs de détail et le maintien de la

⁴⁴ Les CT devront vérifier en préalable que la modernisation du réseau conduit à une amélioration d'ampleur très substantielle (par exemple en permettant d'« effacer » au moins 30 dB d'atténuation linéique).

⁴⁵ CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*, C-280/00, §§ 87-95.

dynamique concurrentielle (composante exploitation qui correspond aux points 4a) et 5 du considérant (117) .

- (132) Les autorités françaises ont attribué un mandat SIEG à Orange au travers d'une série d'actes législatifs, réglementaires et contractuels.
- (133) L'article L. 38-4 du code des postes et des communications électroniques⁴⁶ dispose que *"...les opérateurs réputés exercer une influence significative sur le marché de la sous-boucle locale sont tenus de fournir une offre d'accès à ce segment de réseau, à un tarif raisonnable. Cette offre technique et tarifaire recouvre toutes les dispositions nécessaires pour que les abonnés puissent notamment bénéficier de services haut et très haut débit"*.
- (134) Les décisions de l'ARCEP ont précisé les modalités de mise en œuvre de la montée en débit:
- la décision n° 2011-0668 et la décision n° 2014-0733, d'analyse de marché de l'ARCEP, qui précisent les obligations d'Orange pour les deux composantes (« réaménagement » et « exploitation ») du SIEG⁴⁷;
 - les décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 05-0834 et n° 2006-1007), qui définissent la méthode de comptabilisation des coûts et les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable qui s'imposent à Orange.
- (135) Les décisions de l'ARCEP ont été éclairées par :
- la recommandation de l'ARCEP de juin 2011 intitulée « La montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom – Présentation, guide et recommandations »⁴⁸;
 - le rapport de l'ARCEP de novembre 2012 « La montée en débit sur le réseau de cuivre. La fibre optique à portée des territoires »⁴⁹;
- (136) Le mandat confié à Orange a été cristallisé au travers de **l'offre de référence PRM et ses annexes** (notamment la convention type de mise à disposition d'infrastructures support de la montée en débit par la CT à Orange, ci-après "**la convention-type**"), ainsi que **l'offre de référence d'accès à la boucle locale d'Orange et ses annexes**. Ces offres sont soumises au contrôle de l'ARCEP qui dispose notamment d'un pouvoir de modification des offres⁵⁰ et d'un pouvoir de sanction⁵¹.

Sur la base de la convention-type annexée à l'offre PRM, la CT met à disposition d'Orange les infrastructures qu'elle a établies. Cette convention précise la durée (10 ans), les conditions financières de mise à disposition, le mécanisme permettant d'éviter les surcompensations, et les restrictions d'usage (i.e. Orange ne peut utiliser les infrastructures que pour permettre la fourniture de services xDSL par des opérateurs commerciaux). L'ensemble des conventions conclues reprennent le contenu de la convention-type.

1) OBLIGATIONS RELATIVES A LA COMPOSANTE « REAMENAGEMENT »

⁴⁶ Introduit par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴⁷ Articles 6, 7 et 12 de la décision n° 2011-0668 et articles 5, 6, 33 et 35 de la décision n° 2014-0733.

⁴⁸ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/201106-Recommandation-montee-en-debit.pdf

⁴⁹ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/guide_M-E-D_nov2012.pdf

⁵⁰ Article D. 307, II du CPCE.

⁵¹ Article L. 36-11 du CPCE.

- (137) Orange a pour obligation de proposer l'offre PRM en réponse aux demandes qui émanent de l'opérateur aménageur pour mettre en œuvre la montée en débit.
- (138) L'offre PRM correspond à la réalisation de l'opération 3 décrite au considérant (117) et suppose les trois prestations suivantes:
- Migration des accès du NRA d'origine vers le NRA-MED;
 - Dérivation de la boucle locale de cuivre;
 - Fourniture et pose de l'armoire mutualisée.
- (139) L'offre PRM est publiée et accessible, dans des conditions transparentes et non-discriminatoires, aux opérateurs aménageurs. Les tarifs proposés sont orientés vers les coûts et contrôlés par l'ARCEP.
- (140) Les autorités françaises ont argué que seul Orange est en capacité de réaliser les travaux de dérivation des câbles et de migration des accès depuis le NRA d'origine vers le NRA-MED directement sur la boucle locale de cuivre. Les autorités françaises ont indiqué que l'opération de dérivation de câbles est la phase la plus critique de l'opération de montée en débit. En effet, les accès de cuivre concernés sont physiquement coupés et les services interrompus. Cette étape nécessite de précautions de la part d'Orange afin d'éviter des coupures plus longues ou interruption des services qui menaceraient la continuité des réseaux de communication. La migration des accès qui nécessite des déconnexions et reconnexions physique des paires de cuivre de la boucle locale ne peut se réaliser sans Orange, le propriétaire et l'exploitant de la boucle locale de cuivre.
- (141) Concernant l'armoire destinée exclusivement au dégroupage, l'ARCEP, par ses décisions n° 2011-0668 et n° 2014-0733, a imposé à Orange la fourniture et la pose de cette armoire afin d'y héberger tous les opérateurs dégroupés actifs sur le marché national qui en ont fait la demande, qu'ils soient présents ou non au NRA d'origine. Les autorités françaises ont indiqué que, pour définir cette obligation, elles ont pris en compte les intérêts des utilisateurs (opérateurs de détail). La consultation publique relative au projet de décision d'analyse de marché de 2011⁵² a montré l'intérêt des opérateurs de détail de disposer d'une offre permettant une industrialisation des projets de NRA-MED, c'est-à-dire permettant sa mise en œuvre rapide et standardisée sur un grand nombre de sites. Un nombre de 15 acteurs, comprenant les principaux opérateurs de télécommunications sur le marché français, ont répondu à la consultation publique. Les opérateurs dégroupés ont demandé lors de la consultation publique une offre d'accès à la sous-boucle standardisée à l'échelle nationale et permettant l'industrialisation des projets de montée en débit⁵³.
- (142) Tout opérateur dégroupé, qu'il soit présent ou non au NRA d'origine, dispose des informations et du délai nécessaires pour anticiper sa potentielle venue en dégroupage au NRA-MED et demander à ce que l'armoire soit dimensionnée en conséquence. Cette demande peut être réalisée sans surcout pour l'opérateur dégroupé. En effet, avant chaque opération PRM, Orange a l'obligation d'informer l'ensemble des opérateurs dégroupés (y

⁵² Réponses à la consultation publique de l'ARCEP de septembre 2010 relative aux projets de décision d'analyse des marchés 4 et 5.

⁵³ La synthèse des réponses à la consultation publique est disponible sur le site de l'ARCEP: http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/synt-consult-adm-march-4-5-240111.pdf. Les opérateurs ont exprimé leur souhait pour "uniformiser les processus de commande et de livraison et standardiser les équipements techniques". « L'hébergement à la sous-boucle doit faire l'objet d'une standardisation nationale [...] [d']une optimisation des processus et [d']une limitation des déplacements physiques. »

inclus les opérateurs qui ne sont pas présents au NRA d'origine) qu'une opération de réaménagement va être réalisée et d'interroger les opérateurs sur leur souhait de se voir réserver un espace dans l'armoire pour placer leur équipement. Sur la base de ces informations, les opérateurs disposent d'un délai raisonnable (de quelques semaines) leur permettant de déterminer s'ils souhaitent dégroupier le site en question. A l'issue de ce délai, l'opérateur informe Orange de son choix et communique, le cas échéant, les informations nécessaires à la mise en œuvre de sa venue en dégroupage et à sa prise en compte dans le dimensionnement du site⁵⁴. Les dimensions de l'armoire sont déterminées d'une part, en fonction de la taille du sous-répartiteur (nombre de lignes) et d'autre part, du nombre d'opérateurs souhaitant installer leurs équipements dans le NRA-MED.

2) OBLIGATIONS RELATIVES A LA COMPOSANTE « EXPLOITATION »

- (143) Orange est tenue d'exploiter les infrastructures d'hébergement (armoire) et les 12 fibres réservées au dégroupage (appelées également "infrastructure de collecte") et mises à disposition dans des conditions non discriminatoires et sans réaliser aucun bénéfice. Les opérations que cette composante suppose sont décrites aux points 4 a) et 5 du considérant (117).
- (144) Orange exploite techniquement et commercialement les infrastructures subventionnées et appartenant à la CT, à l'exception de la maintenance curative du lien de fibre optique entre le NRA d'origine et le NRA-MED sous la responsabilité de ladite CT.
- (145) Afin de pouvoir remplir son obligation de service public, Orange dispose d'un droit d'usage sur les infrastructures d'hébergement et de collecte. A cet égard, les autorités françaises ont souligné qu'Orange ne peut pas utiliser librement les infrastructures ainsi mises à sa disposition. Les conditions d'utilisation par Orange sont restreintes à la mise à disposition de l'ensemble des opérateurs dégroupiers, à des fins de dégroupage ou de *bitstream*. Tout autre usage est explicitement proscrit dans la convention de mise à disposition⁵⁵.
- (146) Orange doit faire droit aux demandes raisonnables d'accès à la sous-boucle de cuivre pour la mise en œuvre de la montée en débit et de publier une offre d'accès à la sous-boucle de cuivre⁵⁶. Orange agit en tant que fournisseur de gros d'une offre d'accès à la sous-boucle locale et fournit à chaque opérateur dégroupier qui en fait la demande un espace d'hébergement dans l'armoire du NRA-MED et une paire de fibres optiques provenant du faisceau de 12 fibres optiques mis à sa disposition.

⁵⁴ Décision de l'ARCEP n°2014-0733 du 26 juin 2014, point 4.2.2.6.2.1. En tout état de cause, afin de permettre aux opérateurs dégroupiers d'anticiper et de planifier correctement leur venue éventuelle en dégroupage au niveau des nouveaux points d'injection, « *il convient qu'Orange prévoie un délai de prévenance raisonnable pour tout réaménagement de la boucle locale de cuivre. Ce délai s'entend comme le délai compris entre le moment où l'opérateur est informé que l'opération de réaménagement aura lieu (T0) et l'ouverture commerciale du site. Compte tenu des obligations imposées à Orange en termes de gestion des migrations et de fourniture d'offres d'hébergement et de raccordement, un délai de prévenance d'au moins six mois avant l'ouverture commerciale du site semble a priori pertinent* ».

⁵⁵ Article 2 de la convention : « *La présente Convention a pour objet de mettre à disposition d'Orange les Infrastructures du Propriétaire lui permettant, conformément à la Décision [n° 2011-0668 en date du 14 juin 2011, reconduite par la décision n° 2014-0733 du 26 juin 2014], de remplir l'ensemble des Obligations Réglementaires qui lui sont imposées dans le cadre de la montée en débit. Dans ce cadre, et en application de la décision n° 2011-0668 de l'ARCEP, Orange s'assure de l'usage exclusif de ces Infrastructures par les Opérateurs présents au NRA-MeD pour la seule fourniture directe ou indirecte par ces opérateurs de services xDSL à destination des abonnés finals.* »

⁵⁶ Cette obligation est précisée à l'article L. 38-4 du CPCE et dans les décisions d'ARCEP d'analyse de marché de 2011 et 2014.

- (147) L'offre d'Orange est proposée en vertu des obligations qui lui ont été imposées par les décisions de l'ARCEP. Les obligations relatives à la composante exploitation incluent certaines obligations imposées à Orange en raison de l'exercice d'une influence significative sur le marché en application du cadre sectoriel européen⁵⁷. Ainsi, Orange a l'obligation de fournir l'accès en gros au NRA-MED sous forme passive (dégrouper) et active (*bitstream*). Orange a l'obligation de proposer pour les prestations d'hébergement et de collecte des tarifs incitatifs, permettant un accès effectif des opérateurs au NRA-MED. Cette commercialisation s'effectue à des tarifs définis par l'ARCEP⁵⁸.
- (148) Pour l'ensemble des conditions d'accès, Orange est soumise à une **obligation de transparence**. Les tarifs de l'accès dégroupé, de l'hébergement au NRA-MED et de la collecte entre le NRA d'origine et le NRA-MED sont intégrés dans l'offre de référence d'Orange d'accès à la boucle locale de cuivre⁵⁹.
- (149) Conformément aux décisions d'analyse de marché de 2011 et 2014, Orange est également soumis à une **obligation de non-discrimination**. Orange a une obligation de comptabilisation des coûts et de séparation comptable pour l'ensemble des prestations d'accès. L'obligation de séparation comptable a notamment pour objet de contribuer à la mise en œuvre de l'obligation de non-discrimination en permettant de vérifier que l'opérateur régulé Orange ne s'octroie pas à lui-même de conditions différentes de celles qu'il octroie à ses concurrents (en particulier sur le plan tarifaire).
- (150) En outre, Orange est obligée de fournir une offre d'hébergement des équipements actifs des opérateurs tiers au niveau des nouveaux points d'injection, y inclus de s'assurer que tous les opérateurs intéressés puissent installer leurs équipements et venir dégroupier le nouveau point d'injection en minimisant les surcoûts éventuels des opérateurs liés à cette opération. Les coûts pertinents liés à cette prestation sont pris en compte dans le SIEG et sont comparés avec les coûts du marché.
- (151) Le niveau du **tarif incitatif** que doit proposer Orange a été élaboré, en 2011, afin de rendre l'accès effectif pour les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) à la suite de la mise en œuvre d'un NRA-MED. Les autorités françaises ont précisé que le niveau des tarifs de gros d'accès aux infrastructures de collecte et d'hébergement ne doit pas décourager un opérateur FAI d'y accéder, d'autant qu'aucun revenu supplémentaire n'est attendu à court terme sur le marché de détail⁶⁰.

⁵⁷ Notamment les obligations suivantes : obligations de transparence ; obligations de non-discrimination ; obligations relatives la séparation comptable ; obligations relatives à l'accès à des ressources spécifiques et à leur utilisation ; contrôle des prix et obligations relatives au système de comptabilisation des coûts.

⁵⁸ Par les décisions n° 2011-0668 et n° 2014-0733 pour le dégroupage et par les décisions n° 2011-0669 et n° 2014-0734 pour le *bitstream* généraliste.

⁵⁹ Recommandation NGA de la Commission du 20 septembre 2010, 2010/572/UE, considérant 31 (« *Le meilleur moyen de garantir la transparence des conditions d'accès à la sous-boucle consiste à les intégrer à l'offre de référence de dégroupage de la boucle locale existante. Il est important que cette exigence de transparence soit applicable à tous les éléments nécessaires à la fourniture du dégroupage de la sous-boucle, y compris les services de collecte et les services accessoires, pour permettre le maintien des offres concurrentes existantes. Toutes les conditions tarifaires devraient figurer dans l'offre de référence de manière à permettre aux entrants de procéder aux calculs relatifs au plan d'affaires lié au dégroupage de la boucle locale.* ») et point 30 (« (30) Lorsque les ARN imposent le dégroupage de la sous-boucle en cuivre, l'opérateur PSM devrait être tenu de compléter l'offre de référence LLU existante par tous les éléments nécessaires. Le tarif d'accès à tous ces éléments devrait être orienté vers les coûts, conformément à l'annexe I. »)

⁶⁰ Dans son avis ° 09-A-57 du 22 décembre 2009, l'Autorité de la concurrence relevait que « 20. L'offre de référence de dégroupage de France Télécom prévoit dans son principe l'accès à la sous-boucle pour tout opérateur qui en ferait la

- (152) Pour répondre à cet objectif, l'ARCEP a imposé à Orange, dans ses décisions d'analyse de marché de 2011 et 2014, les conditions tarifaires suivantes pour l'hébergement et le raccordement optique pour le dégroupage au niveau du NRA-MED : « *Orange ne devra pas pratiquer pour ses offres d'hébergement et de raccordement, de tarifs conduisant un opérateur dégroupé efficace à renoncer à venir en dégroupage au niveau des nouveaux points d'injection [NRA-MED]. À ce titre, un tarif des prestations d'hébergement et de raccordement visant à ce que l'opérateur dégroupé efficace supporte, au niveau du nouveau point d'injection, un coût moyen de l'accès dégroupé du même ordre que celui constaté pour un NRA dont la taille correspond en moyenne aux NRA récemment dégroupés, semble répondre à l'objectif de tarification souhaité par l'Autorité* »⁶¹.
- (153) Par ailleurs, les décisions de l'ARCEP n° 2011-0668 et n° 2014-0734 imposent à Orange de ne pas différencier le tarif de l'offre de *bitstream* (offre activée) proposée aux NRA-MED de celui proposé aux NRA d'origine.
- (154) En d'autres termes, le tarif d'accès au NRA-MED a été défini par l'ARCEP au moyen d'une analyse comparative avec le coût moyen total par accès du dégroupage supporté par un opérateur efficace dans d'autres zones plus compétitives du territoire. Ainsi, le tarif par accès a été établi sur la base du coût moyen, pour un accès, du dégroupage, de l'hébergement et de la collecte en fibre optique noire (utilisation du modèle règlementaire de l'accès dégroupé établi par l'ARCEP après consultation publique⁶²) pour l'ensemble des NRA dégroupés sur une période récente. Ce niveau correspond à la disposition à payer d'un opérateur FAI efficace du dégroupage pour proposer des offres de détail compétitives sur le marché. Un niveau tarifaire plus élevé découragerait un fournisseur d'accès internet efficace et ne garantirait pas un accès effectif au niveau du NRA-MED. Il s'agit donc du niveau tarifaire permettant de reproduire les conditions de concurrence qui prévalent sur des zones plus compétitives du territoire.

IV.3.4.2. DUREE DU MANDAT

- (155) La durée du SIEG est de 10 ans. Cette durée est inférieure à la durée d'amortissement comptable des infrastructures réalisées qui est généralement d'une vingtaine d'années.

IV.3.4.3. VERIFICATION DES CRITERES DES LIGNES DIRECTRICES POUR LA DEFINITION D'UN SIEG DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

- (156) Les Autorités françaises ont indiqué que l'obligation de SIEG imposée à Orange a pour objectif l'amélioration des débits des réseaux de communications électroniques et répond

demande. Aucun opérateur alternatif n'a cependant manifesté son intention d'utiliser cette possibilité au cours des dernières années, de sorte que les modalités opérationnelles n'ont pas encore été définies. Cette attitude est due notamment au fait qu'aucun revenu supplémentaire n'est espéré des clients, en raison du consensus consistant à maintenir un prix unique pour tous les clients, quel que soit le débit qui leur est proposé. Le souhait des collectivités de pouvoir disposer rapidement de solutions techniques leur permettant de s'engager dans des projets de montée en débit nécessite aujourd'hui de définir les modalités d'accès à la sous-boucle locale de France Télécom. »

L'article L. 38-4 du CPCE dispose que « *Dans le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1, et notamment de l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des utilisateurs, les opérateurs réputés exercer une influence significative sur le marché de la sous-boucle locale sont tenus de fournir une offre d'accès à ce segment de réseau, à un tarif raisonnable. Cette offre technique et tarifaire recouvre toutes les dispositions nécessaires pour que les abonnés puissent notamment bénéficier de services haut et très haut débit* ».

⁶¹ Décision n° 2011-0668, p. 59 et article 6. Décision n° 2014-0733, p. 69 et article 5.

⁶² La consultation publique a été effectuée en octobre 2008.

ainsi à **un objectif d'intérêt général**. Le déploiement des réseaux à très haut débit et la fourniture d'une connectivité à très haut débit constituent pour les autorités françaises un objectif d'intérêt général au sens de la Stratégie numérique pour l'Europe (SNE)⁶³.

- (157) La mission de SIEG que constitue l'offre PRM ne peut être mise en œuvre qu'en l'absence d'initiative privée crédible dans un délai de 3 ans. Les autorités françaises ont confirmé que l'intervention des CT ne concernera que des zones rurales au-delà des agglomérations couvertes par l'investissement privé. Les autorités françaises ont confirmé que la montée en débit n'interviendra qu'après la démonstration des CT que les investisseurs privés ne sont pas en mesure d'assurer, dans un avenir proche, une couverture adéquate à l'ensemble des citoyens ou des utilisateurs et que, de ce fait, la population concernée restera privée de connexion. En particulier, soumettre son projet de montée en débit à une consultation publique est l'étape obligatoire de cette démonstration. Les autorités françaises ne déploieront des solutions de montée en débit qu'au-delà de la zone d'initiative privée et au-delà des déploiements par les CT et dans un avenir proche de réseaux de fibre jusqu'à l'abonné. Les opérations de montée en débit par le biais de l'offre PRM ne peuvent intervenir que dans des zones blanches NGA.
- (158) Dans le cadre de l'offre PRM, Orange doit proposer, sur le marché de gros, des offres d'accès permettant à tout opérateur de fournir une **connectivité universelle** tant aux entreprises qu'aux ménages.
- (159) Orange ne peut pas refuser le réaménagement de son réseau dès lors que la demande est raisonnable au sens de la décision de l'ARCEP, c'est-à-dire qu'elle concerne un ou plusieurs sous-répartiteurs (*street cabinet*) suffisamment éloignés du NRA d'origine ou que plus de 10 lignes sont inéligibles au haut débit, afin d'assurer un franchissement de palier, et que la CT met à disposition d'Orange les infrastructures nécessaires dans les conditions encadrées par l'ARCEP.
- (160) En outre, Orange est tenue de faire droit à toute demande raisonnable de raccordement des entreprises ou des ménages à son réseau. Orange a été désigné par les autorités françaises comme opérateur du service universel pour les composantes « raccordement à un réseau fixe ouvert au public permettant d'émettre et de recevoir des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à un débit suffisant pour permettre un accès à internet » et « offre de service téléphonique au public ».
- (161) Orange **ne peut pas refuser une demande raisonnable d'accès** aussi bien aux infrastructures mises à sa disposition, qu'à son propre réseau de cuivre compte tenu de ses obligations au titre de la régulation sectorielle et du SIEG. Orange **ne peut pas non plus refuser une demande raisonnable de réaménagement** de son réseau sur une base discrétionnaire ou discriminatoire. Les conventions qui lient Orange aux CT et qui rappellent les obligations d'accès sont d'une durée de 10 ans.
- (162) Orange doit assurer **la fourniture d'une infrastructure passive, neutre et librement accessible**. En effet, Orange fournit l'accès au dégroupage et à la fibre noire, qui permet l'utilisation sans discrimination de toutes les technologies par les demandeurs d'accès. Orange fournit par ailleurs l'accès à tous les produits d'accès habituels : dégroupage, mais aussi un *bitstream* livré à différents niveaux (régional ou départemental). Les autorités

⁶³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 245 final - Une stratégie numérique pour l'Europe.

françaises ont précisé que les opérations de montée en débit ont été conçues pour assurer une concurrence effective sur le marché de détail et palier les risques de réduction de l'animation concurrentielle. Les autorités françaises considèrent que, en l'absence d'un tel encadrement, ces risques se concrétisent. Les autorités françaises ont indiqué que les offres sur le marché de détail sont en pratique vendues par les opérateurs commerciaux au même prix que dans des zones plus concurrentielles du marché français, étant donné que les prix de gros sont conçus pour retrouver, au niveau des nouvelles infrastructures, l'économie de zones plus rentables.

- (163) Les autorités françaises ont confirmé que la mission SIEG ne couvre que le déploiement d'un réseau haut débit assurant **une connectivité universelle et fournissant les services d'accès de gros connexes**. La mission SIEG n'inclut pas la fourniture de service de détails qui est assurée par l'ensemble des opérateurs commerciaux qui le souhaitent.
- (164) S'agissant d'un opérateur verticalement intégré qui fournira un SIEG, les autorités françaises ont aménagé des garde-fous. Les autorités françaises sont d'avis qu'il existe une forme de séparation structurelle puisque les infrastructures établies avec l'argent public demeurent la propriété des CT et sont mises à disposition d'Orange par le biais d'une convention. Les obligations SIEG sont assorties d'une obligation de séparation comptable et de non-discrimination entre la branche de détail de l'opérateur historique et les autres opérateurs commerciaux. Ces obligations sont sous le contrôle de l'ARCEP.
- (165) En ce qui concerne la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise, les autorités françaises ont confirmé que conformément à l'article 2 de la directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques, aucun droit spécial ou exclusif n'est accordé à Orange.

IV.3.4.4. PARAMETRES DE CALCUL, DE CONTROLE ET DE REVISION DE LA COMPENSATION

IV.3.4.4.1. DETERMINATION PREALABLE DES MODALITES DE CALCUL DE LA COMPENSATION

- (166) La méthode et les paramètres de détermination et de calcul de la compensation ont été établis préalablement par les décisions de l'ARCEP et sont détaillés dans l'offre de référence PRM. Dans la détermination de la compensation, les décisions de l'ARCEP soumettent Orange à une obligation d'uniquement prendre en compte des coûts efficaces, non-discriminants et pertinents, ainsi qu'à une obligation de comptabilisation des coûts.
- (167) Les modalités de calcul de la compensation sont fondées sur les méthodes de comptabilisation des coûts et de séparation comptable définies par l'ARCEP dans ses décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 05-0834 et n° 2006-1007). Ces décisions précisent en particulier :
 - les méthodes de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre, qui doivent, conformément à l'article D. 311 du CPCE, « prom[ouvoir] l'efficacité économique, favorise[r] une concurrence durable et optimise[r] les avantages pour les consommateurs » ;

- les règles d'allocation des coûts, qui respectent notamment les principes de complétude, de causalité⁶⁴ et d'affectation non-discriminatoire des coûts ;
 - le calendrier et le format des restitutions qu'Orange doit fournir ;
 - le calendrier d'audit des comptes, qui doit être réalisé par un auditeur indépendant désigné par l'ARCEP.
- (168) Au titre de l'article D. 312 du CPCE, les méthodes de valorisation et d'allocation des coûts utilisées doivent satisfaire aux principes d'efficacité⁶⁵, de non-discrimination et de pertinence. Seuls les coûts pertinents, c'est-à-dire directement liés à la fourniture du SIEG, sont pris en compte dans la détermination de la compensation.
- (169) En outre, les décisions d'analyse de marché de 2011 et 2014 prévoient que « *les coûts pris en compte doivent correspondre à ceux encourus par un opérateur efficace ; à cet égard, les coûts exposés par l'opérateur seront comparés, dans la mesure du possible et au moins sur la base des tarifs correspondants, à ceux d'autres opérateurs fournissant des prestations comparables. Des modélisations seront également développées* »⁶⁶.
- (170) Les décisions d'analyse de marché de 2011 et 2014 imposent à Orange une obligation de comptabilisation des coûts. A ce titre, Orange doit établir chaque année des documents comptables spécifiques, en respectant les méthodes définies par l'ARCEP dans ses décisions n° 05-0834 et n° 2006-1007. Ces documents sont audités et communiqués à l'ARCEP, afin de lui permettre de vérifier qu'Orange respecte ses obligations tarifaires et comptables. Les comptes règlementaires d'Orange sont audités par un organisme indépendant et contrôlés chaque année par l'ARCEP.
- (171) En ce qui concerne la composante exploitation, la valeur de mise à disposition des infrastructures est neutre pour Orange sur le marché de gros dans la mesure où Orange est obligée à reverser l'ensemble de la différence entre les revenus de l'accès des opérateurs dégroupés et ses coûts propres du dégroupage. Orange doit verser à la CT propriétaire des infrastructures un montant récurrent annuel correspondant à la totalité de la différence entre les revenus de l'offre de gros perçus lors de l'accès effectif par les opérateurs dégroupés aux NRA-MED et les coûts d'exploitation supportés par Orange (maintenance de l'armoire et coût de gestion de l'accès en dégroupage, etc.).
- (172) Les autorités françaises considèrent que les coûts d'exploitation supportés par Orange au titre du dégroupage des NRA-MED bénéficient également des gains d'efficacité nationaux du dégroupage (gestion commune des accès au NRA et NRA-MED).
- (173) Orange, en tant qu'opérateur de gros exploitant les infrastructures nouvellement créées, ne retire aucun bénéfice direct de cette mise à disposition du fait de l'application du principe d'orientation vers les coûts. Les autorités françaises ont précisé que l'intervention d'Orange

⁶⁴ Conformément aux principes édictés dans la décision de l'ARCEP n° 06-1007, la technique de contrôle de gestion ABC (*Activity-Based Costing*) permet d'établir la relation de causalité nécessaire entre les coûts encourus, directement (coûts directement attribuables) ou indirectement (coûts indirectement attribuables), et les activités exercées, services ou produits offerts et par conséquent d'améliorer l'efficacité des processus de production. Ses propriétés permettent notamment de satisfaire aux principes de pertinence et d'efficacité. La Recommandation de la Commission européenne du 19 septembre 2005 sur la comptabilisation des coûts et la séparation comptable recommande l'utilisation de cette méthode pour satisfaire le principe de causalité des coûts.

⁶⁵ Les coûts pris en compte doivent tendre à accroître l'efficacité économique à long terme.

⁶⁶ Point 4.6.1.1 des décisions n° 2011-0668 et n° 2014-0733.

est limitée au strict nécessaire et, en tant qu'opérateur SIEG, Orange joue simplement **le rôle de « guichet unique »** pour les opérateurs dégroupés, permettant ainsi de rendre aux opérateurs l'accès aux infrastructures de gros nouvellement construites.

- (174) L'opération de montée en débit n'a pas d'effet sur la valorisation du réseau de cuivre d'Orange puisque Orange n'est pas propriétaire de l'armoire et des 12 fibres (i.e. le réseau modernisé ne lui appartient pas) et la montée en débit intervient dans des zones dans lesquelles le déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné n'est pas envisagé – ni par le secteur privé ni par les acteurs publics – à court/moyen terme (i.e. dans un scénario contrefactuel dans lequel le réseau de cuivre ne serait pas modernisé, les revenus de gros pour Orange compenseraient exclusivement ses coûts, sur une durée similaire).

IV.3.4.4.2. PARAMETRES DE LA COMPENSATION

1) COMPOSANTE « REAMENAGEMENT »

- (175) Pour la composante « réaménagement », Orange ne perçoit que le montant lui permettant de recouvrir les coûts pour exécuter ses obligations SIEG. La compensation pour le réaménagement de la boucle locale dans le cadre de l'offre PRM correspond seulement aux coûts liés à l'exécution des trois prestations migration/dérivation/armoire (considérant (138)), à l'exclusion de tout bénéfice ou rémunération du capital. Les coûts de ces trois opérations sont définis dans l'offre PRM.
- (176) La décision n° 2011-0668, à laquelle a succédé la décision n° 2014-0733, d'analyse de marché de l'ARCEP, précise les obligations d'Orange pour les deux composantes (« réaménagement » et « exploitation ») du SIEG et a imposé à Orange l'obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts correspondants.
- (177) La base de coûts pertinents est déterminée dans le respect des décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 2005-0834 et n° 2006-1007), qui définissent la méthode de comptabilisation des coûts et les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable qui s'imposent à Orange. Ces décisions ont fait l'objet de consultations publiques.
- (178) L'opérateur Orange ne perçoit aucune rémunération du capital, puisque les investissements nécessaires à la création du NRA-MED sont supportés par la CT porteuse du projet de montée en débit qui détient *ab initio* la propriété des infrastructures concernées.

2) COMPOSANTE « EXPLOITATION »

- (179) Les paramètres de la compensation pour la composante « exploitation » ont été définis préalablement et de façon transparente, dans la décision n° 2011-0668 d'analyse de marché de juin 2011 (reconduite en 2014 par la décision n° 2014-0733), explicitée dans la recommandation de l'ARCEP de juin 2011. Ils sont ensuite repris dans l'offre PRM. En outre, les coûts pertinents sont déterminés dans le respect des décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 2005-0834 et n° 2006-1007), qui définissent la méthode de comptabilisation des coûts et les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable qui s'imposent à Orange.
- (180) Les autorités françaises considèrent que le montant de la compensation correspond à la différence entre la valeur de marché des infrastructures mises à disposition à Orange par le porteur du projet (entendue comme les recettes qu'Orange est susceptible de retirer de leur

exploitation), d'une part, et la redevance de mise à disposition payée par Orange à la CT et ses coûts d'exploitation, d'autre part.

- (181) La compensation correspond donc à titre principal à une compensation en nature (mise à disposition d'infrastructures à un tarif préférentiel).
- (182) Orange n'est autorisée qu'à récupérer ses coûts d'exploitation. La différence entre les coûts d'exploitation de ces opérations et les recettes qu'il en retire sur le marché de gros correspond au montant de la redevance qu'Orange vers aux CT en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures. La redevance annuelle est fixée par la convention type en fonction de la taille du sous-répartiteur. Le montant est révisé annuellement sous le contrôle de l'ARCEP.
- (183) Les autorités françaises considèrent qu'Orange n'est compensée que de ses coûts et ne perçoit aucun bénéfice dans le cadre des deux composantes de sa mission SIEG pour les opérations de montée en débit.

IV.3.4.4.3. ABSENCE DE SURCOMPENSATION ET MODALITES DE RECUPERATION DES EVENTUELLES SURCOMPENSATIONS

- (184) Afin d'éviter aux CT de surcompenser Orange, les décisions d'analyse de marché de 2011 et 2014 de l'ARCEP imposent deux contraintes fortes sur l'encadrement de la montée en débit via l'offre PRM.
- (185) En premier lieu, les autorités françaises ont indiqué que l'intervention des CT doit se limiter aux zones dans lesquelles aucun projet d'investissement privé n'est envisagé à horizon de 3 ans. En pratique, ces zones concerneront particulièrement les zones rurales, peu attrayantes économiquement.
- (186) En second lieu, Orange doit reverser annuellement l'intégralité de la part des recettes excédant ses coûts d'exploitation à la CT. La commercialisation des 12 fibres optiques et des infrastructures d'hébergement mises à sa disposition ne permet à Orange de réaliser aucun bénéfice. Le mécanisme de calcul est actualisé chaque année pour maintenir l'équation redevance = recettes – coûts d'exploitation dans le temps (en cas d'augmentation des recettes notamment). Afin d'assurer l'homogénéité des conditions d'accès sur le territoire national, le tarif de mise à disposition des infrastructures à Orange est péréqué à l'échelle nationale, sous le contrôle de l'ARCEP. Il est calculé sur la base d'hypothèses sur les recettes futures d'Orange auprès des opérateurs dégroupés (y compris la branche de détail d'Orange). Les tarifs sont réévalués annuellement. Ceci permet à l'ARCEP de vérifier que dans le cas d'hypothèses trop conservatrices le trop perçu en année N-1 sera déduit des loyers en année N et soit ainsi «rendu» aux CT et à l'inverse, en cas d'hypothèses trop optimistes, qu'Orange puisse compenser ses pertes l'année suivante, conformément à son obligation d'orientation vers les coûts.

IV.3.4.4.4. COMPENSATION N'EXCEDANT PAS LES COUTS D'UNE ENTREPRISE EFFICACE COMPARABLE

- (187) Les autorités françaises considèrent que le coût du SIEG fourni par Orange n'excède pas celui d'un opérateur efficace (qui peut inclure éventuellement un profit raisonnable). Elles ont entrepris la démonstration suivante :

1) Composante « Réaménagement »

IV.3.4.4.1. Méthodologie

- (188) Les autorités françaises prennent comme point de départ, les coûts d'Orange sur les opérations réalisées sur la boucle locale de cuivre, la fourniture et l'installation des armoires pré-équipées, prestations qui constituent la majorité des coûts de création d'un NRA-MED au moyen de l'offre PRM. A ce montant, s'ajoute le poste de coûts concernant le Pilotage global et coûts communs et commerciaux. Les autorités françaises prennent comme exemple représentatif un NRA-MED de taille moyenne de 275 lignes, qui est la taille moyenne observée sur l'ensemble des NRA-MED à mettre en service et qui correspond à des situations réelles sur le terrain.
- (189) Les coûts d'Orange pour la création d'un NRA-MED de taille moyenne sont les suivants:

Opération/Poste de coûts		Part	Coût total (€)	Prix intermédiaires (€)
1. Opération sur la boucle locale	Dérivation	[16-21]* ⁶⁷	[6 700 – 8 900]*	[2 500 – 3 300]*
	Migration			[4 200 – 5 600]*
2. Armoires	Fourniture et installation armoire	[45-61]*	[18 900 – 25600]*	[11 400 – 15 500]*
	Equipement permettant le dégroupage			[7 500 – 10 100]*
3. Pilotage global + Coûts communs et commerciaux		[25-33%]*	[10 500 – 14 000]*	N/A
Total			41 877	

- (190) **Appels d'offres:** Les autorités françaises expliquent tout d'abord que pour ce qui est de l'acquisition de matériel et du recours à des sous-traitants, Orange a organisé des appels d'offres ou organisera des appels d'offres à l'avenir. Par exemple, dans le cas des opérations de réaménagement de la boucle locale nécessaires à la mise en œuvre du PRM, Orange a réalisé des appels d'offres en 2013 et en 2015. Ces appels d'offres concernaient des entreprises qui disposaient d'une part des compétences techniques à l'intervention sur la boucle locale de cuivre et d'autre part dont l'emprise d'intervention géographique était supérieure à un UPR⁶⁸. La procédure de mise en concurrence la plus récente (2015) a donné lieu à la consultation par Orange de 14 sociétés, trois d'entre elles n'ont pas souhaité se positionner sur l'appel d'offre et 11 prestataires se sont positionnés et ont été retenus pour réaliser ces opérations. Bien que la procédure de sélection ne semble pas répondre *a priori* aux règles relatives aux marchés publics, Orange n'étant pas un pouvoir adjudicateur soumis

⁶⁷ [...] * Information couverte par le secret professionnel.

⁶⁸ UPR : Unité de Production Réseau correspond à une subdivision géographique des équipes réseau d'Orange en charge de la réalisation des travaux (déploiement, maintenance, etc.) sur la boucle locale de cuivre. Orange France est subdivisé sur le territoire métropolitain et ultramarin en 5 UPR.

à ces règles, les autorités françaises considèrent que la mise en place de ce type de processus de sélection, le nombre de prestataires impliqués (plus de 10) et la fréquence régulière de ces appels d'offres apportent des garanties suffisantes concernant l'efficacité des coûts de ces prestations.

- (191) **Comparaison du coût des opérations techniques aux coûts du modèle réglementaire de tarification FttH et confirmation par procédures de marché public:** les autorités françaises considèrent dans un second temps que certaines opérations techniques réalisées, d'une part, sur le réseau de cuivre et, d'autre part, sur d'autres réseaux de boucle locale, en particulier les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné sont comparables. En effet, les autorités françaises considèrent que plusieurs prestations dans la mise en œuvre d'un NRA de montée en débit sont comparables aux prestations mises en œuvre dans le cadre des points de mutualisation (PM) des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, dans la mesure où ces projets consistent en la création d'un nouveau point mutualisé entre le réseau de collecte et le client, avec les similitudes suivantes:
- déploiement d'un câble de fibres optiques, entre le réseau de collecte et le nouveau point mutualisé, sur des tronçons d'une longueur équivalente d'environ 3 km ;
 - installation du nouveau point mutualisé (dalle, armoire, raccordement des opérateurs alternatifs et éventuelle installation électrique) ;
 - taille du nouveau point mutualisé (le nombre de lignes raccordées par un PM 300 et un NRA-MED est équivalent).
- (192) Les autorités françaises comparent les coûts d'Orange avec les coûts établis dans le modèle réglementaire de tarification FttH, qui est fondé sur la tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné et les lignes directrices portant sur la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique⁶⁹.
- (193) Le modèle réglementaire de tarification FttH vise à apporter aux acteurs une visibilité accrue sur les mécanismes de détermination des tarifs des offres de gros FttH, notamment afin de fiabiliser l'établissement des plans d'affaires. L'homogénéité tarifaire traduit notamment l'objectif « de péréquation et de solidarité territoriales » qui est à la base du Plan THD. Les autorités françaises considèrent que l'homogénéité tarifaire répond en outre aux principes de comparabilité des tarifs de gros entre les réseaux bénéficiant d'aides publiques et ceux reposant uniquement sur l'initiative privée (point 78h des Lignes directrices).
- (194) Les autorités françaises ont précisé que le succès du développement des réseaux en fibre optique et de leur commercialisation à grande échelle dépend notamment de l'homogénéité des marchés de gros et de détail au niveau national, tant sur les plans économique que technique. Il est en effet important que les opérateurs de détail puissent proposer des offres uniques au niveau national en s'appuyant sur des marchés de gros standardisés et fluides. L'homogénéité n'est toutefois pas garantie, car, à la différence de la boucle locale cuivre, le déploiement des boucles locales optiques repose sur l'intervention d'une grande diversité d'opérateurs, privés ou publics. Par conséquent, l'ARCEP a poursuivi des travaux visant à préciser les aspects tarifaires et opérationnels de l'accès aux boucles locales optiques mutualisées applicables à l'ensemble des opérateurs et à l'ensemble du territoire national.

⁶⁹ Les lignes directrices portant sur la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique ont été adoptées en décembre 2015, voir le lien sur le site de l'ARCEP: http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/lignes-dir-ARCEP-tarification-RIP-dec2015.pdf

- (195) Le modèle tarifaire a été établi par l'ARCEP en concertation avec les acteurs du marché du FttH à partir d'un ensemble de valeurs de marché et de coûts proposés par ces derniers⁷⁰. Le modèle représente bien les coûts supportés par un opérateur générique agissant sur un marché libre et concurrentiel et respectant des principes d'objectivité, de pertinence, d'efficacité, de transparence et de non-discrimination.
- (196) En outre, le modèle a été mis en consultation publique par l'ARCEP à deux reprises (consultation publique sur la tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné), le 16 mai 2014⁷¹ et le 17 décembre 2014⁷². En décembre 2015, à l'issue d'une consultation publique menée en octobre 2015, l'ARCEP a adopté les lignes directrices portant sur la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique.
- (197) Au cours des consultations publiques susmentionnées et bien que certains acteurs auraient pu avoir intérêt à remettre en question les valeurs de coûts intégrées dans le modèle afin de pouvoir pratiquer soit des tarifs de gros plus bas (au risque de perturber l'économie des déploiements non subventionnés en déplaçant la demande et d'augmenter *in fine* le besoin de subventions publiques), soit des tarifs plus élevés (notamment par les filiales d'opérateurs intégrés afin de favoriser la branche de détail au détriment des opérateurs non intégrés), l'ARCEP n'a reçu aucun élément de la part des acteurs permettant de démontrer que les valeurs retenues n'étaient pas pertinentes, dans un sens ou dans un autre. Les valeurs de coûts intégrées dans ce modèle n'ont donc jamais été contestées lors des consultations publiques auxquelles ont pris part les opérateurs.
- (198) En conséquence, les autorités françaises considèrent que les multiples consultations publiques et l'absence de contestations des acteurs du marché permettent de s'assurer de la pertinence de ces coûts ce qui est également confirmée par les prix observés dans certaines procédures de marché public lancées par des CT pour la réalisation de réseaux d'initiatives publiques. En effet, les autorités françaises ont effectué autant que possible une comparaison des postes de coûts avec les bordereaux de prix unitaires réalisés dans le cadre de procédures de marché public lancées par des CT pour la réalisation de réseaux d'initiatives publiques. Les autorités françaises ont confirmé que les procédures de mise en concurrence, réalisées dans le respect des procédures de marchés publics, permettent de confronter les offres de plusieurs entreprises qui sont placées en situation de compétition, en particulier sur le niveau des prix. Les bordereaux de prix utilisés pour l'exercice de comparaison représentent les offres soumises par des opérateurs concurrents d'Orange lors des appels d'offres concernant des opérations techniques similaires à celles confiées à Orange. Les autorités françaises ont confirmé que ces appels d'offres permettent de s'assurer que les postes de coûts reflètent bien les prix du marché et, par conséquent, elles considèrent que les bordereaux de prix obtenus reflètent les niveaux de coûts efficaces correspondant à des entreprises moyennes bien gérées.

⁷⁰ Les coûts pris par l'ARCEP comme référence pour établir le modèle tarifaire ont été transmis à la Commission.

⁷¹ Consultation publique sur la tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, le 16 mai 2014.

⁷² Seconde consultation publique sur la tarification de l'accès aux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, le 17 décembre 2014. Il convient de noter à cet égard que, si les opérateurs sont intégrés pour la plupart d'entre eux et donc à la fois acheteurs et vendeurs, les flux ne sont pas équilibrés et plusieurs d'entre eux sont des acheteurs nets significatifs, voire sont des acheteurs purs pour certains. Ils n'étaient ainsi pas incités à fournir des éléments de coûts surévalués pour alimenter le modèle.

IV.3.4.4.2. Dérivation de la boucle locale de cuivre et migration des accès du NRA d'origine vers le NRA-MED

Opérations comparées

- (199) Les autorités françaises ont comparé d'une part, les coûts de dérivation supportés par Orange lors de la mise en œuvre d'un NRA de montée en débit de taille moyenne via l'offre PRM et d'autre part, les coûts supportés par d'autres opérateurs lors d'une opération d'épanouissement de fibres optiques réalisée sur un PM de taille équivalente.
- (200) Durant la phase de mise en service d'un NRA de montée en débit, les accès de cuivre concernés vont être physiquement coupés au niveau du sous-répartiteur. Une fois le câble de transport sectionné, un technicien doit trier, dénuder et installer une bague sur chacune des paires de cuivre avant de les connecter sur le bon port au nouveau point d'injection (NRA-MED).
- (201) De manière analogue, un épanouissement de câble au niveau du PM consiste à trier et préparer chaque fibre optique pour les connecter dans des boîtiers d'épissurages.
- (202) Les autorités françaises ont comparé le coût d'une opération de dérivation sur un NRA-MED de taille moyenne (environ 275 lignes d'après les statistiques de l'ARCEP) avec le coût d'épanouissement de 4 câbles de 144 fibres optiques au PM⁷³ :

Spécificités de l'opération sur le réseau de cuivre

- (203) Les autorités françaises considèrent que ces deux opérations sont comparables sur le plan technique, mais souhaitent souligner en outre qu'une opération de dérivation, contrairement à un épanouissement de câble de fibres optiques, peut s'avérer en pratique souvent plus complexe à réaliser sur le terrain dans la mesure où il s'agit d'intervenir sur un réseau existant et de prendre en compte les éventuelles contraintes d'intervention sur le réseau.
- (204) En outre, une opération de dérivation nécessite d'autres actions spécifiques au réseau de cuivre, notamment la fourniture d'un câble entre l'armoire et le sous-répartiteur, la pose en conduite et une mesure électrique d'équipotentialité.

Résultat de la comparaison

- (205) En dépit de ces spécificités, qui impliquent la mise en œuvre d'actions spécifiques au réseau cuivre n'ayant pas d'équivalent sur le réseau FttH, cette analyse montre que les coûts requis par Orange pour l'opération de dérivation d'Orange sont similaires aux coûts du marché pour une prestation comparable dans une architecture FttH (voir ci-dessous).

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Dérivation à la sous-boucle pour un NRA-MED de taille moyenne (yc	[2 200 – 3 000]*

⁷³ Lors d'une opération de dérivation, une fois que le câble de transport est coupé un technicien doit trier, dénuder et installer une bague sur chaque paire de cuivre avant de les connecter au nouveau point d'injection. Cette opération doit être réalisée une première fois pour les paires situées en amont du NRA-MED et une seconde fois pour les paires situées entre le NRA-MED et le SR, soit $2 * 275 = 550$ fois au total pour un NRA-MED de taille moyenne.

Lors d'un épanouissement de fibres optiques, un technicien doit trier et préparer chaque fibre optique pour les connecter dans des boîtiers d'épissurages. Cette opération n'est réalisée qu'une seule fois car la desserte en aval du PM est construite a posteriori. L'épanouissement de 4 câbles de 144 fibres optiques nécessite donc de répéter l'opération $4 * 144 = 576$ fois au total.

	tirage)	
Modèle réglementaire de tarification FttH	Epanouissement de câbles (hors tirage)	2 850

**La taille moyenne des NRA-MED est comprise entre 200 et 300 lignes*

- (206) Les autorités françaises soulignent également que contrairement au coût de dérivation à la sous boucle locale, le coût d'épanouissement de câbles dont dispose l'ARCEP n'inclut pas l'opération de tirage de câble jusqu'au PM.
- (207) En outre, pour l'opération de dérivation, les autorités françaises ont présenté une comparaison avec l'offre d'un opérateur concurrent d'Orange soumise dans le cadre de l'appel d'offres pour le projet de déploiement d'un réseau très haut débit dans le département de [...]*. Les autorités françaises ont précisé que l'opération de dérivation de câble en cuivre est similaire à la mise en place d'un point de mutualisation lors du déploiement d'un réseau fibre.

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Dérivation à la sous-boucle pour un NRA-MED de taille moyenne (yc tirage)	[2 200 – 3 000]*
Réseau public [...]*	Mise en place d'un point de mutualisation	3 032 ⁷⁴

IV.3.4.4.3. Migration des accès

Opérations comparées

- (208) Les autorités françaises expliquent que techniquement, la migration d'un accès sur cuivre consiste à installer et à connecter une jarretière sur un nouvel emplacement (on parle alors de « mouvement de jarretière »). Une opération comparable d'installation et de mouvement de jarretière au PM existe dans l'architecture FttH.

Spécificités de l'opération sur le réseau de cuivre

- (209) Les autorités françaises soulignent en outre que la migration d'un accès lors d'une opération de montée en débit nécessite une intervention d'un technicien au NRA d'origine et au NRA de montée en débit, alors que seule une intervention au PM est nécessaire dans une architecture FttH.
- (210) Par ailleurs, la migration des accès nécessite également des opérations de pilotage, planification et coordination avec les opérateurs alternatifs, notamment ceux présents au NRA d'origine.

⁷⁴ Les autorités françaises ont indiqué que, dans le cas d'un point de mutualisation de 275 lignes, l'opération se compose de : 4 fournitures et poses de tête de câble 19 pouces équipées de 144 connecteurs SC/APC et 1442 pigtaills rangés en cassette à 650 € et de 4 préparations de câble de 96 à 1442 FO en coupure y compris rangement des FO dans les cassettes à 108 €. Sur la base du document de réponse à appel d'offres du projet du [...]*, les autorités françaises estiment donc à $4 \times (650 + 108) = 3\,032$ € le montant d'une opération de « dérivation » dans le cas de la fibre.

- (211) En outre, de la même manière que pour l'opération de dérivation, la migration des accès comporte un caractère particulièrement critique car les accès de cuivre concernés vont être physiquement coupés et les services interrompus, contrairement à la création d'un PM où les accès FttH sont encore inexistants.

Résultat de la comparaison

- (212) Cette comparaison montre que les coûts supportés par Orange pour installer et déplacer une jarretière sont similaires aux coûts supportés par d'autres opérateurs pour la même prestation dans une architecture FttH.

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Matériel de jarretière et mouvement de jarretière	[6-9]*
Modèle réglementaire de tarification FttH	Matériel de jarretière et mouvement de jarretière	7

- (213) En outre, les autorités françaises ont indiqué que les coûts supportés par Orange ont été comparés avec les coûts observables dans les réponses des opérateurs concurrents aux appels d'offres des CT, notamment dans le cadre du projet [...]*

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Matériel de jarretière et mouvement de jarretière	[6-9]*
Réseau [...]*	Fourniture et pose de jarretière 0.5 m	6.4 à 7.2 (moyenne)

- (214) En outre, les autorités françaises expliquent que la migration des accès dans le cadre d'une opération de réaménagement du réseau de cuivre implique des mouvements de jarretières à la fois au NRA de montée en débit et au NRA d'origine, ce qui n'est pas le cas lors de la création d'un PM où seule une intervention sur ce dernier est nécessaire.

IV.3.4.4.4. Fourniture et installation armoire

- (215) Orange a sélectionné plusieurs fournisseurs à l'issue d'appels d'offres permettant de s'assurer de l'acquisition aux meilleurs prix des compartiments. Les autorités françaises estiment que ces éléments démontrent que la dépense pour la collectivité est limitée au strict nécessaire.
- (216) Les autorités françaises ont comparé les coûts de fourniture et d'installation d'un compartiment provenant d'une part des coûts réglementaires d'Orange pour l'offre PRM et d'autre part de bordereaux de prix unitaires réalisés dans le cadre de procédures de marché public lancées par des collectivités territoriales pour la réalisation de réseaux d'initiatives publiques.

Opérations comparées

- (217) Dans le cadre de la montée en débit via l'offre PRM, la comparaison porte sur le compartiment (c'est-à-dire « l'enveloppe » d'une armoire). Les équipements abrités au sein de ces armoires et nécessaires au fonctionnement du site ont été écartés de cette comparaison (par exemple : réglettes à protection, matériel optique, alarmes, etc.).
- (218) De la même manière, les autorités françaises ont comparé le coût pour la fourniture et l'installation d'une armoire de PM en excluant les équipements abrités par ce dernier et qui sont spécifiques à une architecture FttH.

Spécificités de la montée en débit sur cuivre

- (219) La mise en œuvre de la montée en débit nécessite d'installer certains équipements au NRA de montée en débit qui étaient auparavant présents au NRA d'origine. Ainsi, la création d'un NRA de montée en débit nécessite *a minima* de fournir et d'installer deux compartiments. Ces compartiments sont identiques dans leurs dimensions et spécifications techniques, mais abritent des équipements différents.
- l'armoire passive abrite le répartiteur du NRA-MED ;
 - l'armoire active abrite les équipements des opérateurs.
- (220) Dans le cadre de la montée en débit *via* l'offre PRM, les armoires fournies par Orange sont modulaires. Ainsi, le coût total d'une armoire de l'offre PRM dépend du nombre de compartiments nécessaires et de leur nature et comprend notamment l'installation :
- d'un à deux compartiment passif (répartiteur cuivre) : fourniture du compartiment, transport, installation, câblage et pose réceptacle filtres, remontée alarmes et réglettes à protection (têtes de câble arrivée câble de transport) ;
 - d'un à deux compartiments actifs : fourniture du compartiment, transport, installation, matériel optique (fourniture et main d'œuvre) et contrôle d'accès.
- (221) En outre, il est également nécessaire d'installer des équipements pour alimenter le NRA de montée en débit en énergie (bandeau d'énergie et redresseurs dans les parties communes) ainsi que des batteries.
- (222) Ces éléments, non spécifiques aux NRA de montée en débit, s'inscrivent dans le cadre d'appels d'offres pour l'achat d'équipements et le recours à des sous-traitants lorsque les prestations sont externalisées.

Résultat de la comparaison

- (223) Il résulte de cette comparaison que les coûts supportés par Orange pour fournir et installer un compartiment sont comparables aux coûts supportés par d'autres opérateurs pour fournir et installer un PM de taille équivalente (en nombre de lignes) dans une architecture FttH.

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Fourniture et installation d'une armoire de NRA-MED de taille moyenne	[2 800 – 3 700]*

Modèle réglementaire de tarification FttH	Fourniture et installation d'une armoire de PM300	3 000
---	---	-------

- (224) Les autorités françaises indiquent que dans le cadre de l'offre PRM, il est nécessaire d'installer au minimum deux compartiments (un compartiment passif comprenant les équipements du répartiteur cuivre et un compartiment actif comprenant les équipements des opérateurs alternatifs), ce qui peut constituer un majorant en termes de coûts par rapport au réseau FttH.
- (225) En outre, concernant cette opération, les autorités françaises ont présenté les offres soumises par des opérateurs concurrents d'Orange lors des appels d'offres pour le projet à [...]*

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Fourniture et installation d'une armoire de NRA-MED de taille moyenne	[2 800 – 3 700]*
Réseau public [...]*	Fourniture et installation d'une armoire de PM300	3 700

IV.3.4.4.5. Equipement permettant le dégroupage

- (226) Afin de maintenir la dynamique concurrentielle et de permettre aux clients de bénéficier de services améliorés, Orange fournit aux opérateurs dégroupés une offre d'hébergement des équipements au niveau du nouveau point d'injection et s'assure que tous les opérateurs intéressés puissent y installer les équipements actifs nécessaires, en minimisant les surcoûts éventuels des opérateurs liés à cette opération. L'installation des équipements actifs permettant la venue des opérateurs au NRA-MED est couverte par le SIEG.
- (227) Les autorités françaises ont comparé, d'une part, les coûts pour l'installation des équipements actifs permettant la venue des opérateurs au NRA-MED et, d'autre part, les coûts supportés par les opérateurs lors de l'installation d'équipements actifs dans l'armoire de dégroupage d'un NRA d'une taille correspondant au NRA-MED moyen.
- (228) Dans leur opération de comparaison, les autorités françaises se sont appuyées sur le modèle réglementaire du coût de l'accès dégroupé et du coût de la collecte publié par l'ARCEP le 7 septembre 2012 permettant d'estimer les coûts d'investissement supportés par un opérateur générique efficace lors de sa venue aux NRA-MED⁷⁵. Ce modèle vise à simuler un opérateur générique efficace agissant sur un marché libre et concurrentiel et à permettre de calculer les coûts dans une approche modélisée pour un opérateur efficace de la fourniture d'un accès fondé sur le dégroupage, en vue par exemple de la mise en œuvre d'une obligation tarifaire. Concernant le suivi des déploiements, l'exercice de modélisation permet de mesurer les coûts d'investissement pour les opérateurs alternatifs liés à l'extension du dégroupage.

⁷⁵ Le modèle réglementaire de l'accès dégroupé et du coût de la collecte est consultable à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/modele-cp-model-acces-collecte-sept2012.xlsm

- (229) Pour répondre à ce besoin, les opérateurs ont partagé avec l'ARCEP certains éléments de coûts et paramètres généraux, que l'ARCEP a pris en compte afin d'affiner et de fiabiliser le modèle. Le modèle a été mis en consultation publique et révisé par l'ARCEP à trois reprises (2005, 2008⁷⁶ et 2012⁷⁷). Lors de la dernière consultation publique, l'ensemble des acteurs ayant répondu à la consultation menée, se félicitant de l'évolution du modèle de l'accès dégroupé, a validé la démarche menée par l'ARCEP⁷⁸.
- (230) A partir de ce modèle, les autorités françaises ont calculé, sur chaque NRA de montée en débit en service, les coûts d'investissement (matériel) supportés par les opérateurs. Ce calcul prend notamment en compte :
- la présence d'un « grand châssis » par NRA-MED, d'une valeur issue du modèle réglementaire de l'accès dégroupé s'établissant à 1 500 €⁷⁹;
 - le nombre de « petits châssis » à installer (en fonction du nombre d'opérateurs alternatifs présents en dégroupage à chaque NRA-MED). La valeur d'un « petit châssis » issue du modèle réglementaire de l'accès dégroupé s'établit à 500 € Dans le cas du NRA de taille moyenne un "petit châssis" est nécessaire en moyenne soit un poste de coût correspondant à 500€;
 - le nombre de DSLAMs à installer dans les châssis (en fonction du nombre d'accès en dégroupage et en bitstream à chaque NRA-MED). La valeur d'un DSLAM issue du modèle réglementaire de l'accès dégroupé s'établit à 500 € Dans le cas du NRA de taille moyenne ce poste s'établit à 3 000 € correspondant à 6 DSLAM de 50 ports.
- (231) Au total, l'investissement matériel initial des opérateurs pour un NRA de montée en débit de taille moyenne s'élève à 5 000 €
- (232) Par ailleurs, certains équipements nécessiteront d'être changés au cours de la durée de vie d'une NRA de montée en débit. Le modèle réglementaire de l'accès précise que l'amortissement des DSLAM est de 5 ans. Afin de prendre en compte ce phénomène, les autorités françaises ont calculé l'investissement moyen annuel pour un NRA-MED en fonction du taux de renouvellement des équipements sur une durée de 10 ans; taux de rémunération du capital et de l'évolution des prix des équipements compte tenu des progrès technologiques.
- (233) Il résulte de cette comparaison que le coût de l'équipement permettant le dégroupage est inférieur aux coûts supportés par un opérateur générique efficace lors de l'installation des équipements actifs pour un NRA-MED de taille moyenne.

⁷⁶ La consultation publique sur le modèle réglementaire de l'accès dégroupé et du coût de la collecte réalisée en octobre 2008 est consultable à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/notic-model-acdeg-modelhd-oct08.pdf.

⁷⁷ La synthèse de la consultation publique sur le modèle réglementaire de l'accès dégroupé et du coût de la collecte réalisée en mai 2012 est consultable à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/cp-modele-cout-acces-collecte-mai2012.pdf.

⁷⁸ La synthèse de la consultation publique menée sur le modèle réglementaire du coût de l'accès dégroupé et du coût de la collecte est consultable à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/synth-cp-model-acces-collecte-sept2012.pdf.

⁷⁹ Un seul "grand châssis" est installé par Orange sur le NRA-MED de taille moyenne car il doit à la fois respecter ses obligations de proposer une offre de gros de bitstream (pour les clients des autres opérateurs en bitstream) et proposer ses offres de détail pour ses propres abonnés.

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Aide à la venue des opérateurs au NRA-MED	[7 400 - 10 100]*
Modèle réglementaire de l'accès dégroupé	Coûts d'installation des équipements actifs pour un NRA de 275 lignes	10 090

- (234) En outre, les autorités françaises ont souligné que tous les opérateurs ayant répondu à la consultation publique du 11 mai 2012 ont indiqué que le niveau des valeurs retenues dans le modèle réglementaire tend à sous-estimer les coûts réellement encourus par les opérateurs lors de l'équipement des armoires de dégroupage (équipement permettant le dégroupage). SFR a indiqué par exemple que l'ARCEP a sous-estimé les coûts des DSLAM « d'environ [...]»*. Au vu de ces réponses, les autorités françaises considèrent que le niveau proposé par le modèle réglementaire est inférieur à celui constaté par plusieurs opérateurs alternatifs de taille nationale.
- (235) Les autorités françaises considèrent que fournir l'équipement permettant le dégroupage est de nature à minimiser les surcoûts éventuels supportés par les opérateurs lors de leur venue au NRA-MED.

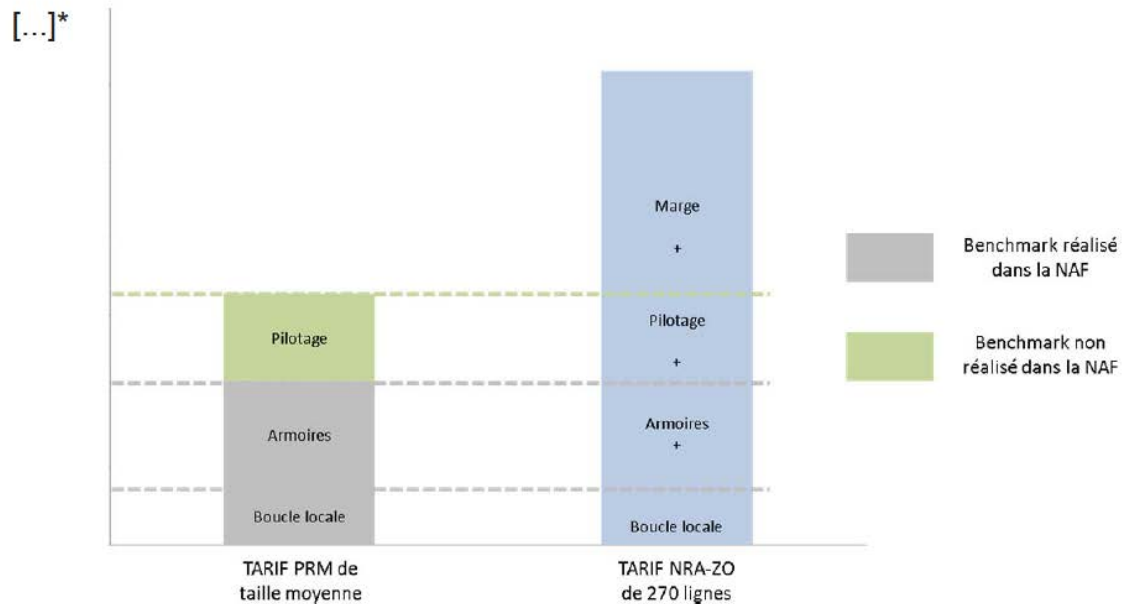
IV.3.4.4.6. Pilotage global et autres coûts

- (236) Par ailleurs, concernant les coûts restants pour un NRA-MED de taille moyenne ([25-33%]* du coût du PRM – voir tableau au considérant (189)), les autorités françaises expliquent tout d'abord que ce sont des coûts de personnel difficilement comparables. Il s'agit en effet soit de coûts de main d'œuvre complémentaires à ceux pris en compte dans le tableau ci-dessus, soit de coûts de processus de pilotage de projet, de coordination avec les opérateurs aménageurs et dégroupes, de déclarations dans le système informatique et de recettes sites (la création d'un NRA-MED comprend *a minima* 3 étapes nécessitant un rendez-vous sur site réunissant les équipes d'Orange et celles de l'opérateur aménageur sélectionné par la CT).
- (237) De plus, ce pourcentage correspondrait non seulement à des coûts liés aux prestations de création d'un NRA-MED mais aussi liés au pilotage des autres prestations nécessaires mais non incluses dans l'offre PRM : la création de la collecte entre le NRA-O et le NRA-MED et l'aménagement du site. Il conviendrait donc de les apprécier en fonction de l'ensemble des dépenses d'investissement de la CT.
- (238) Les autorités françaises fournissent néanmoins certaines informations sur ce poste de coûts relatives à des passations de marché parfois antérieures à l'élaboration de l'offre PRM pour des opérateurs comparables.
- (239) Les autorités françaises s'appuient en particulier sur la réponse de l'opérateur [...]»* à un appel d'offres de la collectivité territoriale du [...]»* afin de réaliser trois NRA-ZO⁸⁰ en 2009.
- (240) L'infrastructure des NRA-ZO est considérée très proche de celle des NRA de montée en débit par les autorités françaises pour les raisons suivantes:

⁸⁰ NRA-ZO est un nœud de raccordement d'abonnés dont l'objectif est de répondre à la problématique des zones d'ombre qui regroupent un nombre important de lignes inéligibles au haut débit.

- Opérations sur la boucle locale de cuivre : les opérations de dérivation et de migration des accès sont identiques pour le NRA-ZO et le NRA-MED.
- Fourniture et installation des armoires : les armoires sont similaires sur les deux types NRA. Cette comparaison serait en fait favorable à [...] dans la mesure où pèsent sur Orange des obligations réglementaires spécifiques qui n'existaient pas pour [...] pour la réalisation d'un NRA-ZO.

(241) Les autorités françaises comparent alors la prestation de l'opérateur chargé du SIEG (à gauche dans la figure ci-après) avec la prestation NRA-ZO proposée dans le cadre de l'appel d'offre de [...] (à droite):



(242) L'efficacité d'Orange ayant été démontrée selon les autorités françaises sur les prestations (i) « boucle locale » et (ii) « armoire », elles considèrent qu'une entreprise moyenne bien gérée réalisant les mêmes prestations subirait des coûts équivalents à ceux d'Orange.

(243) On peut ainsi comparer :

- les coûts d'Orange sur la prestation (iii) de pilotage ([10 500 – 14 000]* EUR) ;
- le reste du tarif proposé par [...] une fois les prestations (i) et (ii) déduites et qui correspond au pilotage du projet + la marge que réalise l'opérateur (soit un total de 30500 EUR environ).

IV.3.4.4.7. Conclusion

(244) Sur la base des éléments ci-dessus, les autorités françaises considèrent avoir établi que le niveau de financement public mobilisé pour la Composante Réaménagement correspond au minimum nécessaire pour permettre à Orange de mettre en œuvre sa mission de SIEG.

2) Composante « Exploitation »

IV.3.4.4.8. Méthodologie

- (245) Les autorités françaises expliquent que les coûts d'exploitation d'Orange sont liés à l'exploitation technique qu'elle réalise sur l'infrastructure, à savoir la maintenance de l'armoire. Pour ce qui est de l'exploitation commerciale, dans la mesure où la gestion, par Orange, des accès en dégroupage aux NRA et aux NRA-MED est commune et réalisée au titre de l'obligation d'accès à la boucle et la sous-boucle locale, elle ne donne pas lieu à des coûts supplémentaires pour la collectivité⁸¹.
- (246) Les autorités françaises comparent les projets de montée en débit via l'offre PRM et les projets FttH via PM. En utilisant le modèle réglementaire de tarification FttH, les autorités françaises comparent les coûts de maintenance d'une armoire de NRA-MED avec ceux d'une armoire de PM.

IV.3.4.4.9. Comparaison des coûts de maintenance des armoires

- (247) Pour la montée en débit via l'offre PRM, le coût (élément des coûts réglementaires d'Orange contrôlés chaque année par l'ARCEP) supporté par Orange, de maintenance d'une armoire est d'environ [900 – 1 200]* EUR par an, comprenant notamment les coûts de personnel nécessaires à la réparation, à la supervision de l'installation ainsi qu'au pilotage des opérations de maintenance.
- (248) Pour le FttH via PM, le coût de maintenance d'une armoire d'environ 1 200 EUR par an est estimé à partir du coût de maintenance de 1 EUR par ligne et par mois pour l'infrastructure globale composée du PM et du segment NRO-PM (coût préconisé dans les lignes directrices de l'ARCEP relatives à la tarification des réseaux d'initiative publique). Ce coût de maintenance a ensuite été pondéré avec un coefficient d'un tiers, représentant l'estimation par les autorités françaises de la part de la maintenance réalisée sur l'armoire ramenée à la maintenance sur l'infrastructure globale. Le montant de 1 200 EUR par an est donc obtenu par le calcul suivant : (1 €x 12 mois x 300 lignes) x 1/3.

Source	Opération	Coût (€)
Coûts réglementaires d'Orange (2011)	Maintenance annuelle d'une armoire de NRA-MED via l'offre PRM	[900 – 1 200]*
Modèle réglementaire de tarification FttH	Maintenance annuelle d'une armoire PRM	1200

- (249) Les autorités françaises ajoutent à ces chiffres que la maintenance de l'armoire du NRA-MED nécessite une maintenance plus importante que celle de l'armoire PM dans la mesure où elle s'applique à une armoire active et raccordée électriquement, dans une infrastructure cuivre plus susceptible d'entraîner des opérations de maintenance en raison de sa nature propre et de son ancienneté.
- (250) En outre, les autorités françaises ont indiqué que, en France, dans le domaine des réseaux de télécommunication, le coût de maintenance d'un équipement ou d'une infrastructure est très généralement estimé en fonction des dépenses d'investissement réalisées pour sa mise en place. Les opérateurs utilisent un taux représentatif de leurs expériences sur les contrats

⁸¹ Par ailleurs, les coûts d'exploitation qu'Orange supporte au titre du dégroupage des NRA-MED bénéficient des gains d'efficacité nationaux du dégroupage sur l'ensemble des NRA, à la fois dans le process de gestion des demandes et dans la mise en œuvre opérationnelle.

de maintenance précédents. La valeur référence de ce taux s'établit habituellement à environ 5%.

- (251) Ainsi, en utilisant cette approche pour estimer le coût de maintenance des armoires de montée en débit, on obtient le montant suivant : $5\% \times [18\ 900 - 25\ 600]^* = [945 - 1\ 280]^*$ EUR ([18 900 – 25600]* EUR étant le coût de la prestation globale d'installation de l'armoire et de son contenu, voir considérant (189)). Ce montant est à mettre en comparaison avec la compensation de $[900 - 1\ 200]^*$ EUR pour l'opération de maintenance réalisée par Orange.

IV.3.4.4.10. Conclusion

- (252) Les autorités françaises considèrent que cette comparaison montre qu'Orange assure la maintenance de l'armoire de manière efficace à un niveau de coût représentatif du marché FttH sur lequel les opérateurs sont mis en concurrence et donc à un coût efficace.

APPRECIATION DE LA MESURE

- (253) La Commission doit vérifier en premier lieu si les composantes du Plan THD constituent une aide d'Etat au sens de l'article 107 du TFUE. L'analyse de la Commission portera tout d'abord sur la composante SIEG (composante D) et ensuite sur les composantes hors SIEG - (A), (B) et (C).

V. ABSENCE D'AIDE D'ETAT : COMPOSANTE SIEG

- (254) Les considérants suivants concernent la composante (D).
- (255) Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Altmark*, la Cour de justice a indiqué que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE pour autant que quatre critères cumulatifs soient remplis. Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives et d'un bénéfice raisonnable. Enfin, lorsque le choix de l'entreprise à se charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée aurait encourus.
- (256) Lorsque ces quatre critères sont remplis, les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État car elles n'octroient pas d'avantage au fournisseur du service public, et les dispositions des articles 107 et 108 du TFUE ne s'appliquent pas. Si un de ces critères n'est pas rempli et les critères généraux d'applicabilité de l'article 107 paragraphe 1 du TFUE sont réunis, les compensations de service public constituent des aides d'Etat soumises aux dispositions des articles 107 et 108 du TFUE. De plus, les Lignes directrices relatives au haut débit prévoient des dispositions spécifiques sur le déploiement du haut débit en tant que services d'intérêt économique général.

- (257) Il convient donc d'examiner si, ainsi que les autorités françaises l'ont fait valoir, la mesure respecte les quatre conditions de l'arrêt Altmark ainsi que les dispositions pertinents des Lignes directrices illustrant l'application des principes du «paquet SIEG» dans le contexte spécifique de la fourniture d'un réseau haut débit comme un service d'intérêt économique général.
- (258) En ce qui concerne les fibres surnuméraires (celles que les CT peuvent installer hors les 12 fibres réservées au dégroupage), leur déploiement et exploitation suivront les règles des composantes hors SIEG. En particulier, les autorités françaises se sont engagées à ce que les conditions d'exploitation et d'utilisation de ces fibres respectent les Lignes directrices relatives au haut débit. Dès lors, la même analyse de compatibilité que pour les composantes hors SIEG s'y appliquent.

V.1.PREMIER CRITERE: OBLIGATIONS EFFECTIVES ET CLAIREMENT DEFINIES

- (259) L'application des critères Altmark suppose que l'entreprise bénéficiaire ait effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public au sens de l'article 106(2) du TFUE.
- (260) En l'absence de réglementation spécifique définissant à l'échelle de l'Union le champ d'existence d'un SIEG, les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des SIEG. La définition de ces services par un Etat membre ne peut être remise en question par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste⁸².
- (261) Néanmoins, les Etats membres ne sauraient assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'Etat, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales (point 19 des Lignes directrices relatives au haut débit).
- (262) Selon le point 20 des Lignes directrices, 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 devrait pas être qualifiée de SIEG au sens de l'article 106 du TFUE. En revanche, si les investisseurs privés ne sont pas en mesure d'assurer, dans un avenir proche, une couverture adéquate à l'ensemble des utilisateurs et que, de ce fait, une part importante de la population restera privée de connexion, une compensation de service public peut être accordée à une entreprise chargée d'un SIEG, pour autant que les critères communs à toute mission SIEG soient réunis.
- (263) En l'espèce, les opérations de montée en débit qui forment le SIEG ne peuvent concerner que les zones où les réseaux existants en cuivre ne sont pas capables de fournir du très haut débit et le marché ne supporte pas seul les investissements nécessaires pour y parvenir. En effet, les autorités françaises ont l'obligation de vérifier pour les zones concernées l'absence d'initiatives crédibles de déploiements de réseaux à très haut débit dans un avenir proche. En outre, les autorités françaises ont prouvé qu'elles ont pris en considération les besoins de

⁸² Arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire T-289/03, BUPA e.a./ Commission (Recueil 2008, p. II-81, points 166 à 169 et 172); arrêt du 16 septembre 2013 dans l'affaire T-79/10, Colt/Commission (point 92).

la société en matière d'accès à très haut débit en effectuant des consultations publiques (notamment celle relative à la décision de l'ARCEP n° 2011-0668) avant de définir les obligations imposées à Orange. Dès lors, la Commission considère que le critère de la défaillance de marché est rempli.

- (264) Il convient ensuite d'observer que le service public tel qu'institué par les autorités françaises dans le domaine de l'accès au très haut débit est fondé sur:
- une connectivité universelle des zones concernées: plus précisément, l'infrastructure sera mise à la disposition de tous les opérateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires ;
 - des conditions tarifaires et opérationnelles non-discriminatoires favorisant la concurrence: l'exploitant du réseau modernisé est tenu de proposer aux opérateurs de service des tarifs raisonnables et incitatifs, fixés par l'ARCEP, ce qui garantit l'homogénéité des conditions d'accès;
 - un franchissement de palier: l'opération de modernisation doit impérativement permettre d'améliorer significativement le niveau de débits et de services, tel que décrit au considérant (128);
 - la neutralité technologique: l'investissement envisagé est compatible avec les technologies d'usage et permet au consommateur de choisir librement un opérateur de service (qui sera en charge de la couche active du réseau).
- (265) En outre, la mission SIEG confiée à Orange revêt un caractère obligatoire puisque Orange ne peut pas refuser le réaménagement de son réseau dès lors que la demande est raisonnable ou l'accès aux infrastructures mises à sa disposition dans le cadre du SIEG.
- (266) Compte tenu de ces caractéristiques, la Commission considère que la réalisation et la mise à disposition de l'infrastructure de très haut débit dans des conditions permettant l'utilisation effective par les opérateurs de détail et le maintien de la dynamique concurrentielle au bénéfice des utilisateurs finals répondent à un besoin général et présentent un intérêt général spécifique par rapport à celui que peuvent revêtir d'autres activités de la vie économique⁸³. L'entreprise en cause a effectivement été chargée d'une mission particulière attribuée par les autorités françaises.
- (267) Selon la jurisprudence, les entreprises chargées de la gestion d'un SIEG doivent avoir été investies de cette mission par un acte de puissance publique. Dans le cas présent, l'attribution de service public à l'entreprise a eu lieu par les actes obligatoires précisés au considérant (134) et qui fournissent une description suffisamment détaillée et claire des obligations confiées à Orange (précisées dans la section IV.3.4.1 de la présente décision).
- (268) Il s'ensuit que, afin de pallier les insuffisances du marché, les autorités françaises ont déterminé qu'une intervention publique était nécessaire pour l'aménagement/réaménagement d'une infrastructure destinée à être mise à la disposition, dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires, des opérateurs désireux de fournir des services de télécommunications. L'opérateur exploitant du réseau fournira uniquement des services d'accès de gros et une séparation comptable pour l'ensemble des prestations d'accès lui a été

⁸³ La jurisprudence a reconnu que l'accès aux services de très haut débit pour l'ensemble de la population d'un département répond à un besoin général et présente un intérêt général spécifique par rapport à celui que peuvent revêtir d'autres activités de la vie économique, arrêt du 16 septembre 2013 dans l'affaire T-79/10, Colt/Commission.

imposée pour éviter que l'opérateur régulé Orange ne s'octroie pas à lui-même de conditions différentes de celles qu'il octroie à d'autres opérateurs, ses concurrents sur le marché de détail. L'infrastructure mise en place est passive, neutre et ouverte (l'accès de tous les opérateurs de service est garanti), tel que requis par les Lignes directrices aux points 21 à 24.

(269) La Commission considère, par conséquent, que le premier critère est rempli.

V.2. SECOND CRITERE: PARAMETRES DE LA COMPENSATION PREALABLEMENT ETABLIS, DE FAÇON OBJECTIVE ET TRANSPARENTE

(270) La Commission a vérifié que, tel qu'indiqué dans la section IV.3.4.4, les paramètres de compensation sont préalablement établis par les décisions de l'ARCEP et sont détaillés dans l'offre de référence PRM.

V.2.1. Composante « Réaménagement »

(271) Les paramètres de la compensation d'Orange pour la composante « Réaménagement » sont déterminés sur la base (voir considérants (175) et ss.):

- des décisions 2011 et 2014 (décisions n° 2011-0668 et n° 2014-0733) qui ont imposé à Orange l'obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts correspondants ;
- décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 2005-0834 et n° 2006-1007) qui ont défini la méthode de comptabilisation des coûts et les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable qui s'imposent à Orange.

(272) Ces décisions ont établi que les coûts pris en compte pour calculer la compensation doivent correspondre à ceux encourus par un opérateur efficace et ont imposé une comparaison avec les coûts d'autres opérateurs fournissant des prestations comparables. Ces décisions ont fait l'objet de consultations publiques et/ou sont accessibles sur le site de l'ARCEP. La Commission considère donc que ces paramètres ont une base objective (notamment pour la détermination des coûts d'Orange) et qu'ils sont définis de façon suffisamment transparente.

V.2.2. Composante « Exploitation »

(273) Les paramètres de la compensation d'Orange pour la composante « Exploitation » sont déterminés sur la base (voir considérants (179) et ss.):

- des décisions 2011 et 2014 (décisions n° 2011-0668 et n° 2014-0733) qui établissent qu'Orange reçoit des infrastructures à un tarif préférentiel et paie une redevance à la CT équivalente à la différence entre ses coûts d'exploitation et les recettes qu'il retire de l'exploitation de ces infrastructures;
- décisions comptables de 2005 et 2006 (décisions n° 2005-0834 et n° 2006-1007) qui ont défini la méthode de comptabilisation des coûts et les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable qui s'imposent à Orange.

(274) Ces décisions ont fait l'objet de consultations publiques et/ou sont accessibles sur le site de l'ARCEP. La Commission considère donc que ces paramètres ont une base objective (notamment pour la détermination des coûts d'Orange) et qu'ils sont définis de façon suffisamment transparente.

V.3. TROISIEME CRITERE: ABSENCE DE SURCOMPENSATION

V.3.1. Composante « Réaménagement »

- (275) Le dispositif prévoit qu'Orange ne fasse aucun profit sur la composante « Réaménagement ».
- (276) En effet, comme expliqué par les autorités françaises au considérant (175), la compensation pour le réaménagement de la boucle locale dans le cadre de l'offre PRM correspond seulement aux coûts liés à l'exécution des prestations migration/dérivation/armoire, à l'exclusion de tout bénéfice ou rémunération du capital.
- (277) Dans la mesure où les paramètres de la compensation ont été fixés de telle manière qu'Orange, pour la Composante « Réaménagement », ne fasse aucun profit dans la fourniture du service public, et que seuls les coûts effectifs soient pris en compte, il ne peut y avoir de surcompensation qui correspondrait à une situation où Orange ferait un profit supérieur à un profit raisonnable dans la fourniture du SIEG.

V.3.2. Composante « Exploitation »

- (278) Le dispositif prévoit qu'Orange ne fasse aucun profit sur l'exploitation des NRA-MED.
- (279) En effet, comme expliqué par les autorités françaises aux considérants (180) à (182) un système de redevance a été mis en place pour s'assurer qu'Orange ne récupère que ses coûts d'exploitation. Ce système prévoit qu'Orange reverse à la CT la différence entre les coûts et les recettes d'exploitation. Le montant de cette redevance est révisé annuellement sous le contrôle de l'ARCEP, ce qui est *a priori* de nature à s'assurer qu'elle corresponde bien au profit fait par Orange.
- (280) Dans la mesure où les paramètres de la compensation ont été fixés de telle manière qu'Orange ne fasse aucun profit dans la fourniture du service public, il ne peut y avoir de surcompensation qui correspondrait à une situation où Orange ferait un profit supérieur à un profit raisonnable dans la fourniture du SIEG.

V.4. QUATRIEME CRITERE: PROCEDURE DE MARCHE PUBLIC OU COMPENSATION N'EXCEDANT PAS LES COUTS D'UNE ENTREPRISE EFFICACE

- (281) Bien qu'Orange ne soit autorisée à faire aucun profit dans la fourniture du SIEG, il ne peut être exclu uniquement sur cette base qu'elle bénéficie d'un avantage et par voie de conséquence potentiellement d'une aide d'Etat.
- (282) En effet, un avantage pourrait exister dans la mesure où les coûts de l'opérateur qui constituent la base de la compensation d'Orange seraient supérieurs à ceux d'un opérateur efficace (incluant éventuellement un profit raisonnable). Le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

Les autorités françaises ont par conséquent entrepris de démontrer que le coût du SIEG fourni par Orange n'excède pas celui d'un opérateur efficace (incluant éventuellement un profit raisonnable).

V.4.1. Analyse de la Commission

V.4.1.1. Méthodologie

- (283) Afin de démontrer que la quatrième condition d'Altmark est remplie, il n'est pas possible d'identifier sur le marché une référence pour la mission SIEG considérée globalement. Les autorités françaises ont décomposé le SIEG en sous-prestations pour lesquelles une base de comparaison réelle peut être trouvée sur le marché.
- (284) En tenant compte des spécificités de la mission SIEG et du marché concerné, la Commission considère, de façon générale, que la méthodologie proposée par les autorités françaises est pertinente. Par conséquent l'analyse de comparaison doit être mise en œuvre pour chacune des prestations qui forment le SIEG.
- (285) La Commission considère également possible d'utiliser le modèle de réglementation FttH et, respectivement, le modèle réglementaire du coût de l'accès dégroupé et du coût de la collecte comme points de référence dans la mesure où i) ces modèles tarifaires ont été établis à partir des valeurs et des coûts de marché proposés par les acteurs du marché eux-mêmes; ii) les modèles semblent faire consensus sur le marché et iii) les coûts retenus à partir du modèle de tarification FttH semblent également être cohérents avec les prix observés dans certaines procédures de marché public lancées par des CT pour la réalisation de réseaux d'initiatives publiques.
- (286) En outre, la Commission a pris également en compte les résultats des appels d'offres (bordereaux de prix unitaires) transmises par les autorités françaises afin d'étayer la comparaison avec les coûts d'un opérateur efficace.
- (287) Pour son analyse, la Commission a également cherché à recueillir une estimation du profit raisonnable qui aurait pu être accordé à Orange. Les autorités françaises ont indiqué ne pas disposer d'une telle information mais considèrent qu'une approximation du profit effectué par les opérateurs sur le marché pourrait être trouvée en considérant les marges EBITDA/CA des opérateurs en France et dans le monde qui seraient généralement entre 30 et 40%.
- (288) En France, le ratio EBITDA/CA des quatre grands opérateurs haut débit varient de 15 % à 37 % sur les deux derniers exercices annuels.

	EBITDA (M€)		EBITDA/CA (%)	
	2014	2015	2014	2015
1.Orange France	6 991	7 076	36,2	37,0
2.Numericable-SFR	3 100	3 860	27,1	35,0
3.Bouygues Telecom	694	752	15,7	16,7
4.Iliad	1 284	1 490	30,8	33,8

(289) Sur la base de ces données, il est possible de calculer un profit moyen pondéré qui s'élèverait à 31% en prenant les 4 opérateurs en compte et à 28% en excluant Orange du calcul (voir tableau ci-après).

	EBITDA (M€)		Marge de profit		CA (M€)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1.Orange France	6991	7076	36.20%	37%	19312.15	19124.32
2.Numericable SFR	3100	3860	27.10%	35%	11439.11	11028.57
3.Bouygues Telecom	694	752	15.70%	16.70%	4420.382	4502.994
4.Iliad	1284	1490	30.80%	33.80%	4168.831	4408.284
					41354.48	41079.17

	Profit moyen pondéré		Profit pondéré global
4 opérateurs	29%	32%	31%
Opérateurs 2, 3 et 4 (Orange exclue)	25%	31%	28%

(290) L'analyse de la Commission va consister, sur la base des informations fournies par les autorités françaises, à vérifier s'il peut être considéré avec un suffisant degré de certitude que le coût d'Orange est inférieur à celui d'un opérateur efficace (incluant éventuellement un profit raisonnable).

V.4.1.2. Composante « Réaménagement »

V.4.1.2.1. Dérivation de la boucle locale de cuivre et migration des accès du NRA d'origine vers le NRA-MED

(291) Le coût d'Orange pour cette opération est de [6 700 – 8 900]* EUR.

(292) La Commission retient comme coût efficace les coûts fournis par le modèle de réglementation FttH soit 6962 EUR calculé comme suit :

Opération/Poste de coûts		Orange			Opérateur efficace		
		Coût total (€)	Coût intermédiaire (€)	Coût unitaire (€)	Coût total (€)	Coût intermédiaire (€)	Coût unitaire (€)
Opération sur la boucle locale	Dérivation	[6 700 – 8 900]*	[2 500 – 3 300]*	N/A	6962(**)	2850 (*)	N/A
	Migration		[4 200 – 5 600]*	[6-9]*		4112.5(**)	7

(*) voir considérant (205)

(**) 4112.5 EUR représente le coût calculé sur la base d'un nombre équivalent de matériel de jarretière et mouvement de jarretière qu'Orange doit effectuer sur la boucle locale ($4112.5 = [4\ 200 - 5\ 600] * [6-9]**7$).

On obtient une estimation du coût total d'un opérateur efficace pour l'opération sur la boucle locale: $2850 + 4112.5 = 6962$. En prenant en compte les offres soumises lors des procédures de marché public, les coûts de l'opérateur efficace pourrait être calculé comme suit: total de 7027EUR = 3032 EUR (coût intermédiaire pour la dérivation - voir considérant (207)) + 3995 EUR (estimation du coût intermédiaire pour la migration calculé comme $[4\ 200 - 5\ 600] * [6-9]^{**} * 6.8$, où 6.8 représente la moyenne des offres pour les coûts unitaires - voir considérant (213)).

V.4.1.3. Fourniture et installation armoire

- (293) Le coût d'Orange est de $[18\ 900 - 25\ 600] * \text{EUR}$.
- (294) La Commission retient comme coût efficace les coûts fournis par les modèles réglementaires FttH et d'accès dégroupé soit 23 690 EUR (voir tableau ci-dessous, qui prend en compte les données indiquées aux considérants (223) et (233)).

Opération/Poste de coûts		Orange			Opérateur efficace		
		Coût total (€)	Coût intermédiaire (€)	Coût unitaire (€)	Coût total (€)	Coût intermédiaire (€)	Coût unitaire (€)
Armoire	Fourniture et installation armoire	[18 900 – 25 600]*	[5 600 – 7 400]*	[2 800 – 3 700]*	23 690	6 000 (*)	3 000
	Equipement contenu armoire		[5 800 – 8 100]*			7 600(**)	N/A
	Equipement permettant le dégroupage		[7 500 – 10 100]*			10 090	N/A

(*) Pour le NRA-MED, deux compartiments peuvent être nécessaires.

(**) Le coût de l'équipement armoire résulte d'une mise en concurrence (appel d'offre) et représente donc une valeur conforme au prix de marché.

- (295) Ces résultats sont confirmés par les offres soumises par des opérateurs alternatifs dans des procédures de marché public lancés par les autorités françaises (pour la fourniture et l'installation de l'armoire voir considérant (227)) ou par toutes les réponses des opérateurs dans le cadre des consultations publiques (pour l'équipement permettant le dégroupage voir considérant (234)).

V.4.1.3.1. Pilotage global et autres coûts

- (296) Le coût d'Orange pour ce poste est de $[10\ 500 - 14\ 000] * \text{EUR}$.
- (297) Les autorités françaises reconnaissent elles-mêmes qu'elles disposent de peu d'informations pour ce poste de coût. Il semble donc justifié d'être particulièrement restrictif dans l'estimation qui peut être dérivée de l'information disponible.
- (298) Ainsi, si la Commission considère qu'il peut être justifié de considérer l'offre de [...]*, dans la mesure où c'est l'unique point de comparaison, il est préférable de considérer dans

l'estimation du coût de pilotage (et autres) le moyen pondéré calculé comme décrit au considérant (289).

- (299) Ainsi la Commission considère l'hypothèse selon laquelle l'opérateur [...] * aurait en fait réussi à obtenir le profit moyen pondéré qui s'élèverait à 28% en prenant en compte les trois opérateurs alternatifs sur le marché français (et en excluant Orange du calcul).
- (300) Sont ensuite déduits du coût total du projet (coûts de NRA-ZO [...] * = 61 200 EUR) les coûts considérés efficaces (correspondant au modèle réglementaire de tarification FttH) pour la boucle locale soit 6 962 EUR et pour le poste armoire soit 23 690 EUR.
- (301) Ce calcul mène à une estimation pour le poste pilotage et autres coûts:

Opération/poste de coûts	Coût [...] * recalculé (€)
(a) Total	61 200
(b) Marge (b= 28% *a)	17 136
(c) Opération sur la boucle locale	6 962
(d) Armoires	23 690
(e) Estimation Pilotage global & autres coûts (e = a-b-c-d)	13 412

- (302) Il est à noter que cette estimation prend en compte dans le poste Armoires le coût de l'équipement permettant le dégroupage alors qu'un tel coût n'existait pas dans le projet NRA-ZO. Il s'agit donc d'une estimation particulièrement conservatrice d'un coût efficace pour le poste "Pilotage global et autres coûts".

V.4.1.3.2. Conclusion

- (303) En utilisant l'ensemble des données ci-dessus, il peut être considéré, qu'une estimation conservatrice d'un coût efficace pour la composante "Réaménagement" pourrait s'élever au minimum à:

Opération/poste de coûts	Coût efficace(*) (€)
(a) Opération sur la boucle locale	6 962
(b) Armoires	23 690
(c) Estimation Pilotage global & autres coûts	13 412
Total	44 064

- (304) Sur la base des calculs ci-dessus, la Commission conclut que les coûts d'Orange en tant que tels 41 877 EUR) sont inférieurs au coût efficace minimum (44 064 EUR).
- (305) Compte-tenu des approximations conservatrices effectuées dans ce calcul, il semble donc que les coûts d'Orange peuvent être clairement considérés efficaces. La compensation reçue par Orange est inférieure au montant qu'il aurait reçu un opérateur efficace et qui aurait inclus un profit raisonnable. En d'autres termes, la compensation reçue par Orange représente le moindre coût pour la prestation du SIEG payé par les autorités françaises.

- (306) Par conséquent, la Commission estime que dans le cas d'espèce, le niveau de la compensation, déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise efficace en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution des obligations du service publique, peut être considéré en étant en conformité avec les termes du marché.

V.4.1.4. Composante « Exploitation »

- (307) Pour la composante exploitation, la Commission considère que la maintenance annuelle d'une armoire de NRA-MED via l'offre PRM peut effectivement être comparée à la maintenance annuelle d'une armoire PRM.
- (308) En conséquence, la Commission accepte que le coût d'Orange ([900 – 1 200]* EUR) est effectivement inférieur à un coût pouvant être considéré comme efficace (1 200 EUR). Ce résultat est également confirmé par l'estimation utilisée d'une manière générale par les opérateurs sur le marché français, tel que décrit au considérant (251).

V.4.2. Conclusion sur le quatrième critère Altmark

- (309) Les autorités françaises ont apporté des preuves solides et spécifiques démontrant que, pour chaque prestation comprise dans le SIEG confié à Orange, les coûts du prestataire Orange sont conformes aux prix de marché. En particulier, la comparaison avec les coûts réglementaires montre que les coûts de l'opérateur chargé de la mission SIEG peuvent être considérés comme étant les coûts d'un opérateur efficace et satisfont le quatrième critère Altmark. La Commission considère par conséquent que le quatrième critère Altmark est satisfait.

V.5. CONCLUSION

- (310) Sur la base de cette analyse, la Commission peut conclure que la mission de service public confiée par les autorités françaises à Orange correspond à des obligations effectives et clairement définies qui respectent en outre les conditions pour les SIEG dans le secteur du haut débit prévues dans les Lignes directrices relatives au haut débit. En particulier, les obligations ainsi définies répondent à un besoin général et présentent un intérêt général spécifique par rapport à ceux que peuvent revêtir d'autres activités de la vie économique. La mission de service public en examen concerne le déploiement et l'exploitation d'une infrastructure passive, neutre et librement accessible assurant un franchissement de palier significatif et une connectivité universelle dans des conditions non-discriminatoires qui favorisent la concurrence.
- (311) En outre, les paramètres de compensation ont été préalablement établis par les décisions de l'ARCEP de façon objective et transparente. Dans la mesure où ces paramètres ont été fixés de telle manière qu'Orange ne fasse aucun profit dans la fourniture du service public attribué, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. En l'absence d'une procédure de marché public pour sélectionner le fournisseur du service public, le niveau de la compensation a été fixé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée aurait encouru pour exécuter ces obligations (incluant éventuellement un profit raisonnable).

- (312) Par conséquent, les quatre critères Altmark sont remplis et Orange n'obtient pas d'avantage, et donc pas d'aide, dans la fourniture du SIEG.

VI. PRESENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT: COMPOSANTES HORS SIEG

- (313) Les considérants suivants concernent les composantes (A), (B) et (C).
- (314) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont «*incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions*». Par conséquent, une mesure ne peut être considérée comme une aide d'État que si toutes les conditions cumulatives suivantes sont réunies: 1) la mesure doit être financée au moyen de ressources d'État, 2) elle doit apporter un avantage économique sélectif aux entreprises, 3) l'avantage doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et 4) la mesure doit affecter les échanges intracommunautaires.
- (315) *Ressources d'État*: l'aide provient du budget national et donc de ressources d'État.
- (316) *Avantage économique sélectif*: bien qu'une procédure d'appel d'offres concurrentielle tende à réduire le montant du soutien financier nécessaire, les opérateurs choisis pour gérer ou exploiter le réseau percevront une aide financière et, par conséquent, le régime d'aide leur confère un avantage économique. Le régime est également sélectif étant donné qu'il s'adresse aux entreprises exerçant leur activités uniquement dans certains secteurs spécifiques (prestations de services à haut débit) à l'exclusion d'autres services de communications électroniques et d'autres activités économiques (voir point 13 des Lignes directrices relatives au haut débit).
- (317) *En ce qui concerne le système de la régie*: un avantage économique existe également quand une CT ou un groupe de CT peuvent percevoir des financements au titre du programme notifié pour la construction et la gestion d'un réseau en régie. Étant donné que le système de la régie dans le Plan notifié est utilisé dans des zones géographiques où aucun investissement commercial n'est envisageable dans un avenir proche (zones blanches NGA), ce qui a été clairement démontré au moyen de cartes détaillées, l'activité des CT ne peut être considérée comme menée aux conditions du marché. Au contraire, comme les autorités françaises l'indiquent elles-mêmes, la CT construit et exploite l'infrastructure passive dans l'intérêt du bien public, en vue d'attirer les investissements dans les réseaux à haut débit dans ces zones. Plutôt que d'agir comme un investisseur privé sur le marché, la CT exerce son activité dans l'intérêt de la politique plus générale de la France qui consiste à développer les réseaux NGA en vue d'offrir un accès à très haut débit à l'ensemble de la population française.
- (318) Étant donné que les CT font partie de l'administration de l'État, leur intervention dans le cadre du système de la régie relève du champ d'application des règles en matière d'aides d'État. Compte tenu du caractère fonctionnel de la notion d'«activité économique» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il est indifférent que le bénéficiaire des financements soit une entité ayant un statut juridique propre ou fasse partie intégrante de

l'administration de l'État⁸⁴. La gestion d'un réseau à haut débit par une CT, même s'il s'agit d'une simple infrastructure passive, constitue une activité économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dans la mesure où elle consiste à offrir des biens et des services en gros aux opérateurs de réseaux à haut débit. Conformément à la jurisprudence, la construction du réseau à haut débit, qui est intrinsèquement liée à l'activité d'exploitation, le réseau étant développé exclusivement à cette fin, doit donc aussi être qualifiée d'activité économique⁸⁵. Il en résulte que la construction et l'exploitation du réseau passif par la CT constituent des activités pour lesquelles il existe un marché et non une action classique de l'autorité publique échappant au champ d'application des règles en matière d'aides d'État.

- (319) Les prestataires de services à haut débit tiers pourront accéder au réseau amélioré à des conditions non discriminatoires et, par voie de conséquence, bénéficieront aussi indirectement des ressources d'État.
- (320) *Distorsion de la concurrence*: l'intervention de l'Etat modifie la situation existant sur le marché. Elle a pour effet de procurer un avantage sélectif aux soumissionnaires qui remportent les appels d'offres et bénéficie aussi à tous les prestataires tiers qui utilisent l'infrastructure améliorée pour faire concurrence à d'autres prestataires tiers.
- (321) En outre, bien que l'intervention des autorités françaises se limite aux zones dans lesquelles aucune initiative privée n'est prévue, on ne peut exclure l'éventualité que des opérateurs commerciaux jugent viable d'investir dans certaines des zones visées à plus long terme. Les bénéficiaires de l'aide établiront donc leurs activités et constitueront leur clientèle plus tôt que ces concurrents potentiels, jouissant ainsi de ce que l'on appelle «l'avantage réservé au précurseur».
- (322) *Effet sur les échanges*: Dans la mesure où l'intervention affecte les prestataires de services de communications électroniques d'autres Etats membres, elle a un effet sur les échanges. Les marchés des services de communications électroniques sont ouverts à la concurrence entre opérateurs et prestataires de services, qui exercent généralement des activités faisant l'objet d'échanges entre les Etats membres.
- (323) *Conclusion* : La Commission conclut par conséquent que les composantes (A), (B) et (C) constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, comme l'indiquaient du reste les autorités françaises dans la notification. Il convient d'examiner si ces aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

VII. APPRECIATION DE LA COMPATIBILITE DES COMPOSANTES HORS SIEG

- (324) La Commission a apprécié la compatibilité des composantes (A), (B) et (C) avec le marché intérieur à la lumière des Lignes directrices relatives au haut débit qui contiennent l'interprétation détaillée de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE dans la mesure où il s'applique à ce domaine des aides d'Etat.
- (325) Comme il est expliqué aux points 33 et suivants des Lignes directrices relatives au haut débit, pour qu'une mesure d'aide soit compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les conditions suivantes doivent être remplies:

⁸⁴ Voir l'arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire C-118/85, Commission/Italie (Recueil 1987 p. 2599, point 13) et l'arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans les affaires T-443/08 et T-455/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, non encore publié, points 88 et 89.

⁸⁵ À ce sujet, voir l'arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans les affaires T-443/08 et T-455/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, non encore publié, points 90 et suivants.

- 1) contribution à la réalisation d'objectifs d'intérêt commun
 - 2) absence de fourniture du service par le marché en raison de défaillances du marché ou d'inégalités importantes
 - 3) adéquation du choix de l'aide d'État comme instrument d'action
 - 4) existence d'un effet d'incitation
 - 5) limitation de l'aide au minimum nécessaire
 - 6) effets négatifs limités
 - 7) transparence.
- (326) Si toutes les conditions nécessaires sont remplies, la Commission met en balance les effets positifs de l'aide pour atteindre un objectif d'intérêt commun et les effets potentiellement négatifs.

Contribution à la réalisation d'objectifs d'intérêt commun

- (327) Dans sa stratégie Europe 2020⁸⁶, la Commission a défini l'initiative phare «Une stratégie numérique pour l'Europe» dont l'objectif est de "garantir des bénéfices économiques et sociaux durables grâce à un marché numérique unique basé sur l'Internet à haut et très haut débit et des applications interopérables, permettant l'accès à l'Internet haut débit pour tous en 2013, l'accès à l'Internet à des débits beaucoup plus élevés (30 Mbps ou davantage) pour tous en 2020, et à 50 % ou davantage de ménages européens de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps". A l'échelon de l'Union, la Commission s'efforcera "de faciliter l'utilisation des fonds structurels de l'UE pour la mise en œuvre de cette stratégie" et, au niveau national, les Etats membres devront "s'attacher à concevoir des stratégies opérationnelles pour les services Internet à haut débit et à concentrer les financements publics, y compris les fonds structurels, dans les zones qui ne sont pas totalement couvertes par les investissements privés". L'action clé 8 dans la stratégie Europe 2020 appelle les Etats membres à utiliser les modes de financement public conformes aux règles de l'UE relatives à la concurrence et aux aides d'Etat afin d'atteindre les objectifs en matière de couverture, de vitesse et de pénétration.
- (328) Les objectifs ambitieux du Plan THD visent une couverture intégrale du pays en très haut débit d'ici 2022. Le Plan THD contribue donc de manière significative à atteindre les objectifs de la Stratégie numérique et, permet ainsi de réaliser un objectif d'intérêt commun.

Absence de fourniture du service par le marché en raison de défaillances du marché ou d'inégalités importantes

- (329) Le Plan THD vise essentiellement des projets de déploiement de réseaux dans des zones blanches NGA, où il n'existe aucune infrastructure NGA et dans lesquelles il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche. Ce sont des zones situées hors les zones d'initiative privée, qui sont établies par consultation publique.
- (330) Dans le cas des réseaux de collecte - composante (B), les autorités françaises envisagent des déploiements de nouveaux réseaux de collecte dans des zones blanches NGA et des zones grises où malgré la présence d'une infrastructure, il existe une défaillance du marché.
- (331) D'une manière générale, la Commission note que l'utilisation des réseaux de collecte est nécessaire pour les opérateurs de télécommunication afin de fournir les services d'accès aux

⁸⁶ EUROPE 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010)2020 final, 3.3.2010.

utilisateurs finaux. Les réseaux de collecte ont en effet le potentiel de stimuler la concurrence par le développement des technologies d'accès. En réalisant l'objectif principal du Plan THD qui est de déployer de nouveaux réseaux d'accès NGA neutres et ouverts à tous les opérateurs, il est essentiel de s'assurer qu'en amont le réseau de collecte fournit la capacité requise pour satisfaire les demandeurs d'accès et qu'il ne fait pas obstacle à l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs.

- (332) Le régime d'aide en examen exige en effet que, pour tous les zones grises de collecte, les autorités françaises établissent préalablement que les conditions générales du marché sont inadéquates, en vérifiant que le réseau existant n'est pas disponible techniquement (notamment si le réseau existant est saturé) ou commercialement (l'opérateur refuse l'accès), que l'offre commerciale et technique existante n'évolue pas par les seules forces du marché (pas d'investissement privé qui conduise à l'amélioration des conditions d'accès), qu'aucun déploiement privé n'y est planifié dans les trois ans et qu'un franchissement de palier sera atteint suite à l'intervention publique. En particulier, les autorités françaises doivent vérifier que l'offre existante dans toutes les zones grises de collecte en question n'évolue pas par les seules forces du marché, en demandant directement à l'opérateur propriétaire de l'infrastructure existante s'il est en mesure de proposer par ses propres moyens une offre technique et commerciale qui réponde aux besoins des utilisateurs.
- (333) Les Lignes directrices relatives au haut débit précisent au point 69 les conditions spécifiques que doivent remplir les zones grises pour être admissibles au bénéfice d'un soutien de l'Etat. L'analyse concernant l'intervention dans les zones grises visées doit montrer i) qu'aucun service abordable ou adéquat n'y est offert pour répondre aux besoins des citoyens ou des utilisateurs professionnels, et ii) qu'il n'existe aucune mesure ayant moins de répercussions sur la concurrence (notamment une réglementation ex ante) qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs. Afin d'établir si ces critères sont remplis, la Commission doit examiner en particulier:

a) que les conditions générales qui prévalent sur le marché sont inadéquates (point 70 a) des Lignes directrices relatives au haut débit

Il résulte des considérants précédents (77) à (79) que les interventions des autorités françaises visent à remédier aux défaillances de marché dans les zones où une offre adéquate de services d'accès est absente puisqu'aucun service NGA abordable ou adéquat n'y est offert pour répondre aux besoins des citoyens ou des utilisateurs professionnels. L'intervention concernant les réseaux de collecte est rendue nécessaire par l'absence d'un accès adéquate au réseau existant pour des raisons techniques (capacité insuffisante) où commerciales (absence d'offre adéquate). Il peut en être déduit que le déploiement des réseaux de collecte aura lieu dans des zones où les conditions générales qui prévalent sur le marché sont inadéquates. La Commission est d'avis que les garanties prévues par les autorités françaises et détaillées au considérant (80) assurent que l'intervention publique respectera cette condition.

b) En l'absence de réglementation ex ante imposée par un régulateur national, l'accès effectif au réseau est fermé aux tiers (point 70 (b) des Lignes directrices relatives au haut débit)

Comme indiqué au considérant (81), en l'absence de réglementation asymétrique qui couvre le champ des réseaux de collecte, il existe des réseaux de collecte qui ne sont pas accessibles

aux tiers, notamment aux opérateurs des boucles locales déployées dans le cadre du Plan THD. En effet, l'intervention des autorités françaises ne vise que les zones où le réseau de collecte existant soit n'offre pas les capacités techniques requises et le propriétaire du réseau existant ne souhaite pas intervenir avec des fonds propres, soit ce dernier refuse l'accès au réseau. Les autorités françaises ont montré que, *de facto*, les difficultés pratiques (le réseau n'est pas disponible techniquement ou commercialement) empêchent la réutilisation des réseaux de collecte existants. En particulier, les garanties prévues par les autorités françaises pour vérifier si l'offre existante a évolué de manière satisfaisante (voir considérant (82)) assurent que l'intervention publique aura lieu uniquement dans le cas où l'accès effectif reste fermé aux tiers, étant susceptible d'empêcher l'utilisation des nouveaux réseaux d'accès et, par conséquent, une concurrence effective. Les nouvelles infrastructures d'accès NGA, qui permettent d'atteindre les objectifs du régime en terme de couverture, nécessite une connexion à un réseau de collecte ouvert et suffisamment dimensionné. L'infrastructure de collecte doit garantir que les besoins de connexion des opérateurs de la boucle locale sont satisfaits et que la boucle locale peut fournir les services d'accès aux utilisateurs finaux.

c) Les barrières globales à l'entrée font obstacle à l'entrée éventuelle d'autres opérateurs de communication électronique (point 70 c) des Lignes directrices relatives au haut débit)

Il existe des barrières significatives à l'entrée sur le marché des réseaux de haut débit, en raison des économies d'échelle très élevées. Cette conclusion peut être déduite du fait que, tel qu'il a été constaté par les autorités françaises depuis plusieurs années, aucun opérateur n'est prêt à déployer un réseau de collecte dans la zone visée, malgré l'insuffisance des capacités offertes par l'opérateur historique. Par conséquent, le marché en examen se caractérise par une utilisation du réseau de collecte d'Orange par d'autres opérateurs sans qu'il puisse être constaté un développement des réseaux de collecte ou des offres de services d'accès. En effet, l'intervention des autorités françaises n'aura lieu que si le réseau de collecte existant n'est pas accessible pour la connexion des nouvelles infrastructures d'accès et Orange décide de ne pas ouvrir son réseau ou d'entreprendre les investissements nécessaires. La Commission considère que les autorités françaises ont montré de manière suffisamment fondée que les barrières globales à l'entrée font l'obstacle à l'entrée sur le marché d'autres opérateurs communication électronique.

d) Il n'existe aucune mesure ayant moins de répercussions sur la concurrence (point 70 d) des Lignes directrices relatives au haut débit)

En l'occurrence, les mesures prises par l'ARCEP n'ont pas conduit Orange à faire évoluer son offre technique et commerciale pour répondre aux besoins de réutilisation de ses réseaux de collecte, sans toutefois qu'il soit nécessaire d'imposer à Orange des mesures plus sévères, par exemple par le biais d'une réglementation asymétrique. Les autorités françaises ont montré que, malgré d'autres mesures pour éliminer les barrières à l'entrée, notamment l'intervention du régulateur national (voir considérant (81)), celles-ci n'ont pas permis de faire évoluer le marché concerné. Ce marché, comme précisé ci-dessus au considérant(81), continue à être caractérisé par un niveau insuffisant d'investissements privés visant le déploiement des infrastructures de collecte.

- (334) Concernant la composante (B) - réseaux de collecte, les autorités françaises ont confirmé que les interventions publiques en zones grises de collecte servent à desservir des zones blanches NGA au titre de l'accès – notamment dans le cadre de la composante (A) envisagée par le présent régime d'aide. Des interventions publiques pour déployer et opérer

un réseau de collecte en une zone grise seront envisagées, dans les conditions développées aux considérants 80 et suivants de la décision, uniquement si et dans la mesure où de telles interventions sont nécessaires pour déployer des projets de boucle locale NGA subventionnée.

- (335) Sur la base de ces éléments, la Commission considère comme étant compatibles avec le marché intérieur les mesures de la composante (B) visant à fournir des aides d'Etat en faveur du déploiement et de l'opération des réseaux de collecte en zones grises uniquement si et dans la mesure où de telles interventions sont nécessaires pour satisfaire aux besoins de la mise en place efficace de la composante (A) du présent régime d'aide en vue de la couverture de zones blanches y envisagées.
- (336) A la lumière de ces considérations, la Commission peut conclure que les conditions énumérées au point 70 des Lignes directrices relatives au haut débit sont remplies. Dès lors, les critères proposés par les autorités françaises pour admettre des zones grises au bénéfice de la mesure sont compatibles avec les Lignes directrices relatives au haut débit en permettant de s'assurer qu'il n'existe pas de services satisfaisants pour certains utilisateurs et qu'il n'existe pas de mesure ayant moins de répercussion sur la concurrence.
- (337) En ce qui concerne la composante (C), les interventions ont lieu dans des zones grises classiques qui sont blanches NGA. Toutefois, les interventions publiques ne concernent que des zones cibles périphériques, à faible densité de population et où le déploiement de réseaux haut débit n'est commercialement pas rentable. Ainsi qu'indiqué au considérant (23), ces zones ne bénéficient pas des autres mesures prévues par le présent régime. Les autorités françaises ont montré que les services proposés dans ces zones cibles sont souvent très limités en termes de vitesse et de conditions d'utilisation alors que les prix sont plus élevés que dans d'autres régions (considérant (85)). Au regard de ces conditions inadéquates, la Commission considère que la composante (C) remplit le critère de défaillance du marché.

L'aide est le moyen d'action approprié

- (338) Le déploiement des réseaux NGA exige des investissements initiaux importants qui sont amortis sur une longue période de temps. D'autres instruments seuls, comme les mesures du côté de la demande sous forme de subventions ou d'incitations fiscales pour les utilisateurs finaux ne sont pas suffisants pour remédier au manque d'approvisionnement (à savoir la non-existence de l'infrastructure). La réglementation ex ante, qui sert l'efficacité du système, serait également en elle-même insuffisante pour déclencher un déploiement d'un réseau haut débit à grande échelle.
- (339) Dans le respect des points 40 et 41 des Lignes directrices relatives au haut débit, la Commission considère que, tout comme pour le régime approuvé précédemment (Programme Très haut débit), l'aide constitue un moyen d'action appropriée pour poursuivre les objectifs établis par les autorités françaises.

L'aide a un effet d'incitation

- (340) Comme indiqué au point 45 des Lignes directrices relatives au haut débit, afin d'évaluer l'effet incitatif de la mesure, la Commission doit examiner si l'investissement en question ne serait pas effectué dans les mêmes délais, sans aucune aide d'État. Dans le cadre du régime notifié, l'aide ne peut être fournie que s'il est établi, par une consultation publique, que dans les zones ciblées aucun investissement comparable n'aurait lieu sans financement public dans les trois ans (voir considérants (26) à (30)). L'investissement ne serait pas effectué dans

les mêmes délais sans l'aide qui produit un changement dans les décisions d'investissement des opérateurs. Il peut être conclu que l'aide a un effet d'incitation.

L'aide est limitée au minimum nécessaire

(341) Les autorités françaises ont conçu la mesure de façon à limiter au minimum nécessaire le recours à l'aide de l'État et les distorsions de concurrence susceptibles d'en découler. À cet égard, la Commission relève notamment les éléments positifs suivants dans la conception de la mesure :

a) *Elaboration d'une carte détaillée et analyse de la couverture; consultation des parties prenantes:*

(342) Comme décrit ci-dessus aux considérants (27) - (32), les autorités françaises entreprennent une analyse des infrastructures existantes à différents niveaux pour déterminer les zones où l'intervention publique est nécessaire. Toutes les parties prenantes ont l'occasion de participer à la consultation publique et de présenter leurs investissements en cours et à venir. L'intervention des CT ne couvrira pas les zones où il existe des projets d'investissement privés.

(343) En consultant les opérateurs existants de façon ouverte et transparente, les autorités françaises garantissent que les fonds publics seront utilisés uniquement dans les zones où ils sont nécessaires, ce qui permettra d'éviter autant que possible une éventuelle éviction des investissements privés et les distorsions de la concurrence.

b) *Procédure d'appel d'offres ouvert*

(344) A l'exception de l'exploitation directe par régie, la CT choisit l'opérateur chargé d'exploiter et, dans certains cas, de construire le réseau au moyen de procédures de mise en concurrence ouvertes et transparentes, en appliquant les principes et les garanties prévus par les règles relatives aux marchés publics, conformément aux législations nationale et européenne. Les procédures d'appel d'offres ouvert sont considérées comme un moyen efficace de limiter le montant de l'aide nécessaire pour mettre en œuvre la mesure.

(345) Dans le cas de la régie, la CT ne choisit pas un opérateur de haut débit pour construire et/ou exploiter le réseau en son nom, mais crée et entretient elle-même une infrastructure publique accessible à tout opérateur de haut débit qui souhaite l'utiliser. La propriété du réseau demeure publique. La CT se charge, par l'intermédiaire de la régie, de l'administration de ce réseau public, et notamment de son entretien et de la gestion des demandes d'accès de tous les opérateurs commerciaux. Le système de la régie maintient toutes ses caractéristiques précisées dans la décision de 2011. Dans cette décision, la Commission avait considéré que le système de la régie constitue un scénario dont la configuration diffère de celle mentionnée au point 51, b) des Lignes directrices relatives au haut débit et ne fausse pas la concurrence dans des proportions excessives mais, au contraire, favorise une utilisation de l'infrastructure subventionnée qui est bénéfique pour la concurrence, grâce aux multiples garanties inhérentes au système lui-même.

(346) Ainsi, l'obligation pour la CT d'accorder l'accès à l'infrastructure exploitée par la régie à des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires est une garantie qui favorise la concurrence car elle élimine d'emblée un des risques que fait potentiellement peser sur la concurrence la gestion du réseau par des opérateurs, à savoir la tentation d'exclure ou

d'affaiblir les concurrents qui utilisent la même infrastructure (voir considérants (35) et (47)).

- (347) Cette caractéristique est renforcée par le fait que les CT n'agissent pas comme des opérateurs de haut débit à part entière, mais organisent et gèrent simplement l'accès à l'infrastructure de tout tiers intéressé par son utilisation. Les autres garanties mentionnées au considérant (35) contribuent toutes à rendre le système favorable à la concurrence, à savoir que: a) les CT n'exploitent pas le réseau à des fins lucratives, mais maintiennent l'équilibre entre les recettes et les dépenses et limitent leur activité à la gestion administrative d'une infrastructure purement passive; b) les CT n'offrent aucun service de détail sur l'infrastructure; c) les CT ne sont pas autorisées à opérer en dehors de leur propre zone géographique; d) les CT sont obligées de séparer les fonds perçus au titre du programme «très haut débit» de leurs autres recettes. En tout état de cause, l'attribution des marchés pour la construction de l'infrastructure se fait conformément aux principes habituels de passation des marchés publics. Dans ce contexte, la Commission, ainsi qu'elle l'a fait en ce qui concerne le régime antérieur de 2011, conclut que le système de la régie, tel que décrit dans le Plan THD, ne requiert aucune procédure de sélection complémentaire.

c) Offre économiquement la plus avantageuse:

- (348) Dans le contexte d'une procédure d'appel d'offres ouvert, les autorités françaises sélectionneront l'offre économiquement la plus avantageuse parmi celles présentées par les opérateurs. Les Lignes directrices relatives au haut débit prévoient que les critères d'attribution sont établis dans l'appel d'offres et que le pouvoir adjudicateur précise à l'avance la pondération relative qu'il affectera à chaque critère de qualité retenu, comme expliqué ci-dessus au considérant (36). À conditions de qualité similaires, on attribue au soumissionnaire qui demande le moins de subventions des points de priorité supérieurs lors de l'appréciation générale de son offre.

d) Neutralité technologique:

- (349) Le régime en examen ne favorise aucune technologie ni plateforme de réseau particulières, les opérateurs commerciaux étant autorisés à proposer les services haut débit requis aux utilisateurs en utilisant les solutions technologiques qu'ils jugent les plus appropriées (voir considérant (38)).

e) Accès en gros et analyse comparative des prix:

- (350) En conformité avec les points 78 g) et 80 a) des Lignes directrices relatives au haut débit, les opérateurs sélectionnés doivent fournir l'accès aux réseaux subventionnés à d'autres opérateurs à des conditions identiques et non discriminatoires et donner la possibilité d'un dégroupage physique complet et effectif. L'accès en gros effectif sera offert pendant une période minimale de sept ans. Les autorités françaises prévoient qu'en réalité, l'obligation en question aura même une durée supérieure, déterminée en fonction du marché. Dans le cas du système de la régie, l'accès à l'infrastructure sera illimité dans le temps.
- (351) L'accès effectif aux infrastructures d'accueil (fourreaux et aux appuis aériens) n'est pas limité dans le temps. Les obligations d'accès seront maintenues indépendamment de tout changement concernant le propriétaire, la gestion ou l'exploitation de l'infrastructure subventionnée. L'accès est donné à tous les niveaux possibles de l'infrastructure, garantissant un accès effectif, qui inclut tous les produits de gros énumérés dans l'annexe II des Lignes

directrices relatives au haut débit. Le régulateur (l'ARCEP) a été associé à la définition des conditions d'accès dans les conditions précisées au considérant (49).

- (352) En cas de déploiement de nouveaux réseaux NGA, il est également fait droit aux demandes d'accès activé des demandeurs d'accès dès lors que ces demandes sont jugées raisonnables, tel que prévu par le point 80 a) des Lignes directrices relatives au haut débit.
- (353) En conformité avec le point 80 b) des Lignes directrices relatives au haut débit, la mesure assure un traitement équitable et non discriminatoire de manière à prévenir tout conflit d'intérêt, toute discrimination induite envers les demandeurs d'accès ou les fournisseurs de contenu et tout autre avantage indirect caché. En particulier, une séparation juridique entre la CT intervenante et la régie est prévue comme garde-fou.
- (354) Les opérateurs sélectionnés doivent fournir l'accès aux réseaux subventionnés aux autres opérateurs à des conditions tarifaires identiques et non discriminatoires, basées sur celles prévalant dans d'autres zones comparables, plus compétitives du territoire français ou, à défaut de tarif officiel, sur les prix déjà fixés ou approuvés par l'ARCEP pour les marchés ou services concernés. En outre, l'ARCEP dispose de divers moyens pour intervenir dans le cas où les prix ne semblent pas appropriés. En cas de litiges entre les demandeurs d'accès et les opérateurs de réseaux subventionnés, l'ARCEP est compétente pour les régler.

f) Utilisation de l'infrastructure existante:

- (355) Afin d'éviter la duplication de l'infrastructure et de garantir que l'opérateur historique ne bénéficiera pas d'avantages indus dans les procédures d'appel d'offres, les soumissionnaires auront la possibilité d'utiliser non seulement leur propre infrastructure, mais aussi d'autres infrastructures existantes. A cette fin, il est demandé aux soumissionnaires au cours de la consultation publique d'informer les autorités concernées de l'existence d'une infrastructure réutilisable de la consultation et de fournir toutes les informations utiles aux autres soumissionnaires à un moment leur permettant d'inclure cette infrastructure dans leur offre.

g) Transparence, suivi, mécanisme de récupération et obligation de faire rapport:

- (356) Les autorités françaises ont institué pour tous les projets (à l'exception du système de la régie) un mécanisme de récupération, *a fortiori* pour ceux dont le montant de l'aide est supérieur à 10 millions d'EUR. La mise en œuvre du Plan THD, qui prévoit des mécanismes de sanction suffisants, fera l'objet d'un contrôle minutieux de la part des autorités françaises, ainsi que de la CT pour ce qui est des projets concrets. Les informations pertinentes sur les aides accordées seront publiées sur le site internet du Plan THD. Ainsi, la mesure respecte les dispositions du point 78 i) et 78 j) des Lignes directrices relatives au haut débit.
- (357) Tous les deux ans et tel que prévu par le point 78 k) des Lignes directrices relatives au haut débit, les autorités françaises fourniront à la Commission européenne les informations essentielles sur les projets de réseaux subventionnés dans le cadre du Plan THD, à savoir 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.

L'aide a des effets négatifs limités

- (358) Compte tenu des caractéristiques de la mesure notifiée et de sa conformité avec les conditions vérifiant la proportionnalité de l'aide, il est peu probable que la mesure ait un

effet d'éviction sur les investissements privés. En ce qui concerne les interventions en zones grises, qui visent uniquement à assurer la couverture des zones blanches NGA sous la composante (A), l'analyse détaillée a démontré que l'intervention remplit les conditions de compatibilité énoncées aux points 69 et 70 des Lignes directrices relative au haut débit, étant nécessaire pour atteindre les objectifs du régime. Le Plan THD vise en premier lieu à articuler le mieux possible les initiatives publiques et privées, en crédibilisant les intentions des opérateurs privés par la signature de convention de programmation et de suivi des déploiements, et d'autre part en s'assurant que les projets des CT ne concernent que des zones où un financement public est nécessaire. Par ailleurs, le réseau subventionné doit assurer un franchissement de palier par la construction d'une infrastructure qui confère de nouvelles possibilités significatives au marché en termes de disponibilité des services à haut débit, de capacité, de vitesse et de concurrence.

- (359) Par conséquent, les effets négatifs de la mesure, s'ils existent, sont limités.

Transparence

- (360) Comme expliqué ci-dessus aux considérants (72) - (73), le public et la Commission auront accès à tous les actes pertinents et à toute information utile sur les aides accordées dans le cadre du Plan THD.
- (361) Le régime notifié, qui est d'envergure nationale, fera l'objet d'une évaluation par un expert indépendant, comme prévu par le point 53 des Lignes directrices relatives au haut débit. Une évaluation de la mesure sera effectuée jusqu'à l'expiration de la mesure. L'évaluation aura pour objectif de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints et d'évaluer l'efficacité globale de la mesure à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques ainsi que l'impact de la mesure sur la concurrence.

Mise en balance: le bilan global de la mesure est positif

- (362) La Commission conclut que la mesure notifiée compensera un handicap géographique et commercial et est objectivement justifiée pour remédier à l'absence de services haut débit amélioré imputable au caractère commercialement peu attractif de la modernisation des services haut débit existants dans les zones visées.
- (363) Compte tenu des caractéristiques du projet et des garanties prévues par les autorités françaises, l'incidence globale de la mesure sur la concurrence est jugée positive. Le déploiement des infrastructures en examen favorise la concurrence. En effet, en fournissant un accès effectif, complet et à tous les niveaux du réseau, les nouvelles infrastructures permettront à plusieurs opérateurs de s'y faire concurrence. L'important accroissement de la capacité du réseau qui en résultera devrait stimuler l'entrée de prestataires de services sur le marché et favoriser une offre de services bien plus variée. La mesure ne comporte pas d'effets négatifs sur le commerce et il ne semble pas y avoir de retombées négatives importantes pour les autres Etats membres.
- (364) Tout bien considéré, la Commission estime que l'effet global de la mesure est positif. La Commission considère que la mesure notifiée est conforme aux objectifs de l'article 107, paragraphe 3 (c) du TFUE, étant conçue d'une façon telle qu'elle ne fausse pas la concurrence et n'influe pas négativement sur les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Conclusion

(365) Sur la base de l'appréciation qui précède, la Commission conclut que les composantes (A), (B) et (C) du Plan France Très Haut Débit remplissent les critères définis dans les Lignes directrices relatives au haut débit.

VIII. APPRECIATION DE LA COMPATIBILITE DU PLAN D'EVALUATION

(366) Comme mentionné au considérant (87), la Commission peut exiger que les régimes d'aide de grande ampleur et avec de montants d'aide élevés soient soumis à une évaluation. Comme cela est le cas pour le présent régime d'aide, les autorités françaises ont notifié un plan d'évaluation.

(367) La Commission considère que, comme décrit dans la section IV.2 de la présente décision, le plan d'évaluation notifié contient les éléments nécessaires: les objectifs du régime d'aides à évaluer, les questions d'évaluation, les indicateurs de résultats, la méthodologie envisagée pour mener la évaluation, les exigences en matière de collecte de données, le calendrier proposé de l'évaluation, y compris la date de soumission du rapport final d'évaluation, la description de l'organisme indépendant effectuant l'évaluation ou les critères qui seront utilisés pour sa sélection et les modalités pour assurer la publicité de l'évaluation.

(368) La Commission note que la portée de l'évaluation est définie d'une manière appropriée. Celle-ci comprend une liste de questions d'évaluation avec des indicateurs adaptés et des méthodologies envisagées pour répondre aux questions. Les sources de données sont définies individuellement pour chaque question.

(369) La Commission reconnaît également les engagements pris par les autorités françaises pour mener l'évaluation selon le plan d'évaluation décrit dans la présente décision par un organisme d'évaluation indépendant et à informer les services de la Commission sur le déroulement de l'évaluation. L'organisme prévu pour effectuer l'évaluation est approprié en termes d'indépendance et de compétences et les autorités françaises se sont engagées à informer la Commission dès l'officialisation de sa sélection. En outre, les modalités proposées pour la publication des résultats de l'évaluation sont suffisantes pour assurer la transparence.

(370) Enfin, la Commission prend note de l'engagement pris par les autorités françaises à présenter un rapport de mi-parcours et un rapport final d'évaluation au plus tard le 31 décembre 2022, mais en tout état de cause avant ou en même temps que la notification d'une éventuelle continuation du régime, qui prendra en compte les résultats de cette évaluation.

IX. DECISION

Article I - Conclusion sur la composante SIEG

La mesure concernant la modernisation du réseau téléphonique afin d'augmenter rapidement les débits disponibles ne constitue pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article II – Conclusion sur les composantes hors SIEG

La Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107(3) c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il est rappelé aux autorités françaises que, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, elles sont tenues d'informer la Commission de tout projet visant à proroger ou à modifier la mesure et de faire rapport sur les projets d'aide tous les deux ans à compter de la date de mise en service du réseau. Il est également rappelé aux autorités françaises que le rapport d'évaluation doit être soumis au plus tard le 31 décembre 2022.

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la communication à des tiers et la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par courrier électronique à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes des aides d'Etat
B-1049 Bruxelles
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

