



The broadband State aid rules explained

An eGuide for Decision Makers



RÉSUMÉ EXECUTIF

Étude préparée pour la Commission européenne,

DG Réseaux de communication, contenu et technologies

*Une
Stratégie
numérique
pour
l'Europe*

Cette étude a été réalisée pour la Commission européenne par:



WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Germany

Auteurs:
Dieter Elixmann
Karl-Heinz Neumann

Identification interne

Numéro de contrat: ARES (2013)1916501
SMART 2013/0064

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

De la Commission européenne, Direction générale Réseaux de communication, contenu et technologies,

Les informations et points de vue exposés dans la présente publication n'engagent que leur auteur (ou leurs auteurs) et ne sauraient être assimilés à une position officielle de la Commission. La Commission ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans la présente étude. Ni la Commission ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le présent texte.

ISBN 978-92-79-35402-1

doi: 10.2759/40862

© Union Européenne, 2013. Tous droits réservés. Certaines parties sont autorisées sous conditions de l'UE.

Note de synthèse

Objectif et priorité du Guide

1. Un haut débit rapide et amplement disponible est un ingrédient clé de la croissance et de la prospérité. Cependant, un nombre conséquent de citoyens et d'entreprises ne disposent pas d'un accès suffisant au haut débit rapide car le marché ne s'engage pas. Ce Guide est conçu pour vous, décisionnaire du secteur public, et votre réflexion sur l'opportunité et le mode de déploiement d'un projet haut débit. Nous imaginons que vous savez déjà que la connectivité haut débit revêt une importance stratégique pour la croissance et l'innovation dans tous les secteurs de l'économie et de la société mais aussi pour la cohésion nationale. De ce fait, vous avez abouti à la décision d'améliorer l'état actuel du déploiement de l'infrastructure haut débit et la prestation des services haut débit, dans votre région. Vos activités concrètes peuvent être perçues comme des "Aides d'État". Les aides d'État sont soumises à certaines règles afin de s'assurer que les fonds publics sont engagés uniquement en cas de défaut du marché. Ce Guide vous informe des principes d'évaluation par la Commission Européenne des aides d'État aux projets de déploiement du haut débit sur la base des (nouvelles) "Lignes directrices relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit" (publiées en janvier 2013) et (brièvement) d'autres règles relatives aux aides d'État. Il doit vous faciliter un déploiement accéléré de votre projet d'infrastructure haut débit, contribuant ainsi à la prospérité des citoyens et des entreprises.

Le raisonnement des considérations relatives aux aides d'État (liées au haut débit)

2. L'Union Européenne a pour principe directeur que toute intervention de l'État doit limiter autant que possible le risque d'empêcher ou de remplacer l'investissement privé, d'altérer les incitations à l'investissement commercial et, en définitive, de fausser la concurrence. L'application de ce principe au déploiement de l'infrastructure haut débit implique de s'assurer que les fonds publics sont employés avec prudence et que votre aide est complémentaire sans se substituer aux investissements des intervenants du marché, ni les fausser. En d'autres termes, votre projet d'activité de déploiement du haut débit doit cibler les défaillances du marché. Les aides d'État pour le haut débit doivent, de ce fait, ne pas être consacrées aux segments sur lesquels les intervenants du marché ont prévu d'investir, ou l'on déjà fait. La décision sur le caractère compatible ou illégal d'une aide pour une intervention gouvernementale concrète incombe donc uniquement à la Commission Européenne.

Déploiement haut débit: technologies, modèles économiques et options de financement

3. Une multitude de technologies d'accès sont à même d'assurer des communications haut débit. Ces technologies diffèrent grandement, notamment en termes purement technologiques (ainsi fil et sans fil), de performances (ainsi bande passante maximum disponible) et de paramètres économiques (ainsi coûts de déploiement). Vous avez le choix

de la sélection d'une technologie adaptée à vos impératifs concrets, les règles sur les aides d'État étant neutres sur le plan technologique.

4. Vous avez aussi le choix en matière des modèles économiques potentiels pour votre projet haut débit. Les exemples sont expliqués dans le Guide en Section 2.2.

5. Plusieurs méthodes s'offrent à vous pour soutenir, directement ou indirectement, le financement de votre projet haut débit. Parmi les exemples : (1) Fonds européens comme le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural ou le Fonds Européen de Développement Régional (nécessitant normalement un cofinancement d'un État membre); (2) subventions financière directe à une entité pour créer, gérer et exploiter commercialement le réseau haut débit projeté ; (3) réductions d'impôts; (4) prêts à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché ("prêt bonifié") ou "garanties"; (5) mise à disposition de "ressources physiques" en votre pouvoir à des tiers, constituant des intrants nécessaires pour un déploiement haut débit (par ex. fourreaux); (6) politique d'approvisionnement public, soit devenir un "client d'ancrage" d'une entité déployant une infrastructure haut débit dans votre région. L'ensemble est potentiellement sujet à l'approbation de l'aide d'État.

Réseaux haut débit classiques, réseaux NGA, réseaux de concentration

6. Les Lignes directrices haut débit distinguent les réseaux haut débit classiques et NGA. Les réseaux haut débit classiques reposent sur les réseaux existants, fixes ou sans fil, notamment les réseaux ADSL (jusqu'à l'ADSL2+), le câble non amélioré (DOCSIS 2.0, par exemple), les réseaux mobiles de troisième génération (UMTS) et les systèmes par satellite. D'un autre côté, les réseaux NGA sont fondés, en tout ou partie, sur la fibre optique et capables d'offrir des services d'accès au haut débit aux caractéristiques optimisées. Les réseaux NGA intègrent aujourd'hui les réseaux d'accès fibre (soit FTTB, FTTH, FTTC/VDSL), les réseaux câblés améliorés avancés (HFC/DOCSIS 3.0) et certains réseaux d'accès sans fil avancés. À mesure que la technologie évolue, cette énumération devrait évoluer.

Distinction entre les zones de déploiement blanches, grises et noires

7. Les Lignes directrices haut débit reposent sur une classification de votre zone selon le statut de déploiement, actuel ou prévu, de l'infrastructure haut débit, définissant ainsi la situation du marché pour les réseaux haut débit classiques mais aussi NGA.

8. Réseaux haut débit classique: Les zones *blanches* sont des régions dans lesquelles n'existe aucune infrastructure de haut débit et dans lesquelles il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche. En l'occurrence, une intervention publique devrait être en harmonie avec l'intérêt commun et l'aide d'État devrait donc être probablement compatible. Dans les zones *grises*, un seul opérateur de réseau est présent mais il est peu probable qu'un autre réseau soit déployé dans les trois prochaines années. Ici, une analyse plus détaillée et une évaluation scrupuleuse de la compatibilité s'imposent, Dans les zones *noires*, il y a ou il devrait y avoir dans les trois prochaines années au moins deux réseaux haut débit classique d'opérateurs différents. Les services haut débit sont donc assurés dans les conditions de la concurrence (concurrence sur la base d'infrastructure) et il peut être estimé qu'il n'y a pas défaut du marché. De ce fait, l'intervention de l'État dispose

de peu de marge pour apporter de nouveaux avantages sociétaux en subventionnant un autre réseau haut débit classique. Toutefois, il pourrait être possible de soutenir un réseau NGA dans des zones haut débit classique noires.

9. Réseaux NGA : Dans une zone “*NGA blanche*”, nous ne rencontrons aucun réseau NGA actuellement et aucun ne devrait être établi dans les trois prochaines années par des investisseurs privés. En ce cas, votre zone est en principe éligible pour une aide d'État au NGA. Votre zone est considérée comme une zone “*NGA grise*” si un seul réseau NGA est actuellement en place ou devrait être déployé dans les trois prochaines années et si aucun autre opérateur ne prévoit de déployer un autre réseau NGA dans les trois prochaines années. Dans ces circonstances, la Commission Européenne exécute une analyse plus détaillée afin de vérifier si une intervention de l'État s'impose réellement. Vous pouvez avoir la certitude que le déploiement d'une seconde infrastructure haut débit en concurrence avec celle existante ne constitue pas un argument suffisant pour l'acceptation de votre aide. Le second réseau devrait plutôt afficher un progrès substantiel en termes de tarifs compétitifs et de débits supérieurs, notamment. Dans une zone “*NGA noire*”, au moins deux réseaux NGA de différents opérateurs coexistent déjà ou seront déployés dans les trois prochaines années. Ici, vous risquez que la Commission décide que votre soutien d'un réseau NGA équivalent par des fonds publics supplémentaires est incompatible avec les objectifs du marché intérieur. Dans la pratique, cela devrait se traduire par une modification, voire un retrait, de votre projet. Les décisions d'interdiction d'aide d'État au haut débit sont extrêmement rares. Cependant, une exception pour votre projet concret serait possible: votre intervention pourrait être autorisée si votre réseau NGA constitue un "palier" de changement, apte à offrir des débits ultrarapides, bien au-delà de 100 Mbps.

Critères appliqués par la Commission Européenne pour évaluer le cas d'une aide d'État au haut débit

10. Chaque mesure d'aide doit respecter des “conditions de compatibilité” spécifiques. En d'autres termes, votre mesure doit atteindre un objectif d'intérêt commun, répondre à une défaillance du marché, être un instrument politique adéquat, présenter un effet incitatif, être limitée au minimum nécessaire, comporter des effets négatifs limités et être “transparente”. Le respect de ces principes est nécessaire. Tout défaut de conformité avec l'une des conditions aboutit à la déclaration d'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur.

11. Aspect crucial pour l'évaluation de votre projet haut débit: votre réseau peut-il assurer un “palier” en termes de disponibilité du haut débit et dans quelle mesure? Ce palier de changement est manifeste si votre intervention publique implique de nouveaux investissements significatifs portant sur l'infrastructure haut débit et si cette infrastructure procure de nouvelles capacités significatives au marché en termes de disponibilité du service haut débit ainsi que de capacité, de débit et de concurrence. Les nouvelles capacités en regard de la disponibilité, de la capacité et du débit du service, par exemple, devraient probablement être confirmées si votre projet privilégie une mise à niveau d'un réseau haut débit classique vers le NGA. De même, certaines mises à niveau d'un réseau NGA, ainsi une extension de rapprochement de la connectivité de l'utilisateur final, pourraient conforter un palier de changement, par ex. si elles impliquent une élévation du débit de 30 Mbps à 100

Mbps. De nouvelles capacités concurrentielles sont par exemple libérées si votre projet assure un accès (en gros) effectif à différents niveaux d'infrastructure ou de dégroupage. Vous devez gérer la question du palier en comparant vos capacités planifiées de réseau avec celles existantes mais aussi avec les déploiements de réseau concrètement planifiés. Le fait d'étayer le palier assuré par votre mesure concrète est une exigence clé pour la notification de votre projet. Vous devez comprendre qu'il ne suffit pas de simplement revendiquer l'existence d'un palier. Vous devez plutôt développer des efforts substantiels pour démontrer la valeur ajoutée de votre réseau financé par une aide d'État et fournir des raisons concises mais aussi des preuves empiriques solides et pertinentes.

12. Un ensemble de conditions nécessaires doivent être respectées afin de démontrer la proportionnalité de votre mesure, notamment la conduite d'un mappage détaillé et d'une analyse de couverture tout comme une consultation publique afin de spécifier votre projet de manière "technologiquement neutre", fonder votre décision sur un processus de sélection concurrentiel, la sélection de l'offre la plus avantageuse économiquement, l'usage de l'infrastructure existante, le respect de certaines exigences d'accès en gros et la prise en compte du respect de certains impératifs spécifiques de tarification de l'accès en gros, le respect d'obligations spécifiques de suivi de votre projet haut débit et être préparé à l'application d'un "mécanisme de récupération" et le respect d'obligations spécifiques afin d'être en conformité avec les exigences de transparence et de rapport.

13. Si toutes ces conditions nécessaires sont remplies, la Commission Européenne fait le bilan des effets positifs de la mesure d'aide et des effets négatifs potentiels ("test de mise en balance"). Votre mesure haut débit devrait être conçue de sorte que le bilan d'ensemble des effets de la mesure soit positif.

14. La consultation publique peut générer des informations équivoques, voire insuffisantes, sur les infrastructures existantes ou de possibles annonces incorrectes sur des investissements haut débit par des opérateurs souhaitant bloquer l'aide d'État sans intention réelle d'investir dans un futur proche. Des règles sont prévues pour faire face à cette question. En cas d'informations incomplètes ou équivoques, vous devriez contacter la ou les institutions concernées de votre pays. Si la consultation ne génère de réponses ni des prestataires existants, ni des entités avec des plans d'investissement, vous pouvez normalement poursuivre, dans la mesure où la consultation a été menée correctement et les principaux intervenants en étaient informés. Les annonces que vous recevez concernant des investissements haut débit prochains devraient étayer de manière appropriée les engagements du ou des investisseurs privés. Ces engagements devraient assurer un progrès significatif en termes de couverture et pourraient inclure des échéances adéquates à respecter durant la période de 3 ans ainsi que des rapports d'avancement. Si une échéance n'est pas respectée, vous pourriez alors poursuivre vos plans de déploiement. Cette règle s'applique aux réseaux haut débit aussi bien classique que NGA. En cas d'incertitude sur la validité réelle des plans d'investissements reçus, vous pourriez aussi contacter la ou les institutions concernées de votre pays.

Mesures ne constituant pas une aide d'État

15. Des mesures spécifiques sont parfaitement adaptées au soutien du déploiement du haut débit sans constituer, pour autant, habituellement des aides d'État.

16. Si vous déployez un réseau haut débit à des fins non commerciales, ainsi en cas de construction d'un réseau ou de prestations de services haut débit uniquement pour satisfaire vos propres besoins, une telle mesure - dans certaines circonstances - pourrait ne pas être une aide d'État. Vous pourriez, toutefois, arriver à la conclusion que le réseau établi à vos propres fins devrait être commercialisé également pour des tiers, soit des institutions non publiques. Un tel réseau ouvert à l'usage des opérateurs et investisseurs haut débit devrait être qualifié comme une aide d'État même si son approbation ne devrait pas présenter de problème.

17. Votre projet pourrait respecter le "principe de l'investisseur en économie de marché" (PIEM). Dans les grandes lignes, ce principe énonce que, si vous placez un capital, directement ou indirectement, à la disposition d'une entreprise et que ce soutien correspond aux conditions "normales" du marché, il ne saurait être considéré comme une aide d'État. En d'autres termes, l'État devrait partager les mêmes risques et opportunités que l'investisseur privé.

18. Sous des conditions spécifiques, le déploiement de réseaux haut débit et la fourniture d'un accès haut débit aux utilisateurs finaux peuvent être considérés comme un service d'intérêt économique général (SIEG). Cependant, il n'incombe normalement pas aux décideurs locaux de décider seuls du statut de SIEG. Si les conditions du SIEG sont remplies, le financement public du déploiement du haut débit est perçu comme (1) n'étant pas une aide d'État ou (2) comme une aide compatible. Néanmoins, il convient de souligner dès le départ que l'obtention d'une approbation de SIEG pour votre projet haut débit est l'une des voies plus compliquées pour procéder. Vous devriez donc contacter une institution d'aide d'État au haut débit concernée dans votre pays.

Mesures constituant une aide d'État mais ne requérant aucune notification

19. Plusieurs mesures constituant une aide d'État ne requièrent aucune notification.

20. Dans de nombreux cas, il pourrait s'avérer que le projet haut débit que vous envisagez s'intègre dans un régime cadre préexistant des Lignes directrices relatives au haut débit dans votre pays. L'avantage d'exploiter un tel régime porte sur le fait qu'il a déjà été évalué en termes d'exigences sur les aides d'État. Par conséquent, vous évitez la duplication des efforts et ressources. Il est, en particulier, inutile de notifier votre mesure concrète.

21. La règle "de minimis" pourrait entraîner une simplification d'importance à vos yeux: l'attribution de "faibles" sommes pour le soutien de votre projet haut débit est exemptée de l'obligation de notification. Vous pouvez recourir à la règle "de minimis" si le montant total des subventions pour les mêmes coûts éligibles sur une période quelconque de trois ans ne dépasse pas 200 000 EUR par bénéficiaire. La somme n'a pas besoin d'être une subvention financière et peut être également en nature (soit sous forme de fourreaux), un prêt

remboursable, voire une participation dans une entreprise. Des prêts sont aussi envisageables selon la règle “de minimis”. Dans l'ensemble, il convient d'admettre que l'aide au haut débit concernée par “de minimis” est avant tout adaptée aux “petites” (soit régionales et locales) entités. Vous devriez approcher les autorités nationales ou régionales de votre pays en charge des aides d'État sur le caractère applicable du régime “de minimis” pour votre projet concret.

22. En fonction du résultat concret de la consultation en cours, le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) révisé (qui devrait être adopté avant l'été 2014) pourrait vous faciliter encore la tâche d'évaluation de l'aide d'État, dans la mesure où votre projet privilégie une zone blanche. De ce fait, vérifiez les nouvelles règles si votre projet doit démarrer au second semestre 2014 ou plus tard.

23. En alternative à la notification selon les Lignes directrices relatives au haut débit, vous pouvez aussi recevoir une approbation d'aide d'État pour les projets haut débit selon les Lignes directrices régionales relatives aux aides (d'État). Bien que les Lignes directrices régionales relatives aux aides reflètent l'esprit des Lignes directrices relatives au haut débit, elles peuvent souvent s'avérer plus simples à mettre en œuvre. De ce fait, vous devriez évaluer attentivement le choix des Lignes directrices régionales relatives aux aides comme base juridique des aides d'État au haut débit.

Autres types de soutien

24. Vous pourriez abaisser les coûts de génie civil d'un déploiement haut débit: dès lors que des travaux de génie civil sont entrepris dans votre zone (à des fins comme la fourniture du gaz, de l'eau ou de l'électricité par exemple), vous devriez saisir l'opportunité de coordonner ces activités avec le déploiement des fourreaux. Si une entité publique effectue de toutes façons des excavations et des fournisseurs de haut débit ou d'autres commodités, ainsi les entreprises de l'eau ou du gaz, saisissent la chance de placer leurs fourreaux (à leurs frais), cela ne saurait normalement pas être considéré comme une aide d'État. Toutefois, les règles des aides d'État sont d'application si les travaux sont spécialement entrepris pour la construction des fourreaux haut débit.

25. Plus loin, vous pourriez activement optimiser les conditions du côté demande. Une méthode potentielle de soutien de la demande porte sur l'usage de bons de réduction couvrant (en partie) les coûts du côté utilisateur de l'installation ou de l'acquisition de dispositifs haut débit, voire de l'abonnement mensuel. Si vous souhaitez employer cet instrument, vous devriez d'abord vérifier si vous respectez la règle “de minimis”. Par ailleurs, des bons de réduction pour les PME pourraient bénéficier d'une exemption catégorielle comme des aides aux PME ou aux entreprises innovantes. Si c'est le cas pour votre projet haut débit, vous devriez être en bonne voie. En effet, aucun autre impératif d'aides d'État ne s'impose à vous. Par soucis de sécurité, vous devriez contacter une institution concernée de votre pays et lui demander de vérifier le caractère juridique avisé de la mesure que vous envisagez.

Exécution efficiente de votre projet haut débit

26. Dès l'orée de votre projet, vous devriez vous informer des sources d'informations en la matière dans votre pays (par ex. Autorité réglementaire nationale, ministère concerné, centres de compétence haut débit concernés, autorités de gestion des fonds régionaux) et de leur site Web. Tout aussi utile, la liste des décisions passées sur les aides d'État au haut débit (voir Annexe A-1) et un Guide des investissements haut débit, avec une optique plus large que le présent Guide des aides d'État, sont disponibles sur le site Web de la Direction générale pour la politique régionale de la Commission Européenne (DG Regio). Dans tous les cas, faites d'abord appel aux sources d'informations nationales en tant que besoin: elles sont là pour vous aider.

Commission européenne

The broadband State aid rules explained - an eGuide for Decision Makers

Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne

2013 –12 pages

ISBN: 978-92-79-35402-1

DOI: 10.2759/40862

