**Questionnaire relatif à la consultation publique de la Commission européenne sur règles de l'UE en matière d'aides d'Etat pour le déploiement des infrastructures à très haut débit**



Si l’on se réfère à l’introduction des lignes directrices de 2013, on constate que celles-ci ont été édifiées en tenant compte de l’objectif de la stratégie Europe 2020, qui visait « *à mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d’ici à 2013 et à faire en sorte que, d’ici à 2020, i) tous les Européens aient accès à des vitesses de connexion bien supérieures, de plus de 30 Mbps, et ii) que 50 % au moins des ménages européens s’abonnent à des connexions internet de plus de 100 Mbps*».

Pour cela, la Commission a encadré le régime d’aides publiques susceptible d’être mis en place pour déployer plus rapidement des réseaux de communications électroniques permettant d’atteindre ces objectifs, qu’il s’agisse de réseaux câblés modernisés, de réseaux en fibre optique ou de réseaux hertziens.

Aujourd’hui, les ambitions posées par la Commission européenne pour la Gigabit Society vont plus loin en ce qu’elles prévoient notamment l’accès de tous à *« une connexion offrant une vitesse de téléchargement d’au moins 100 Mbit/s à horizon 2025 »*. Cet accès devra se concrétiser par une nouvelle génération d’infrastructures de connexion gigabit à haut débit, comprenant un accès à l’internet fixe et mobile (dont la couverture 5G).

Les objectifs de la Gigabit society ne sont donc pas contraires à celles prévues par les lignes directrices de 2013 qui s’applique tant aux réseaux filaires que mobiles, mais sont plus larges.

A ce titre, la définition des réseaux NGA et NGN prévue dans les lignes directrices permet d’atteindre les objectifs posés par la Gigabit Society, quand bien même la 5G n’était pas envisagée en 2013.

Toutefois, dans une optique de réviser les lignes directrices de 2013, il pourrait être pertinent de faire expressément référence aux objectifs de la Gigabit society et de lever ainsi des doutes sur leur application pour le subventionnement des projets en cours ou à venir.

**3 - Distinction entre zones blanches, grises et noires dans le cas des réseaux NGA et NGN (points 73 à 78 des lignes directrices).**

*Les règles en matière d'aides d'État pour le déploiement des infrastructures à haut débit définissent différentes zones pour la* même *catégorie (réseaux classiques à haut débit ou réseaux* ***NGA) :***

1. zones «blanches»= aucune infrastructure
2. zones «grises» = une seule infrastructure
3. zones «noires» = au moins deux infrastructures de la même catégorie (réseaux classiques à très haut débit ou réseaux **NGA)**

*li peut s'agir d'infrastructures existantes ou d'infrastructures planifiées de manière crédible dans un avenir proche. Pour chaque type de zone, les règles relatives au déploiement des infrastructures à très haut débit fixent des conditions spécifiques pour le soutien public.*

**Q2. La distinction entre zones blanches, grises et noires est-elle la plus pertinente pour identifier les zones qui ont le plus besoin d'aides d’État ?**

*Totalement/ En partie/ Neutre /Pas du tout /Sans réponse*

Sans préjuger de l’application d’autres critères pertinents, les conditions de l’intervention publique en France pour le déploiement de réseaux à très haut débit ont été définies sur la base d’un zonage similaire dénommé de la manière suivante : zone très dense (ZTD) / zone AMII-AMEL / zone d’intervention publique (ou zone RIP).

Ainsi, le Plan France THD permet, conformément aux lignes directrices, d’allouer des subventions publiques pour permettre le déploiement de réseaux THD en zone RIP (ou zone blanche pour reprendre le terme européen) et certaines collectivités ont pu mettre en œuvre des réseaux en zone AMII voire ZTD (ou zone grise et noire) en cas de carence de la part de l’opérateur privé ou du fait de l’absence d’offres adéquates proposées par celui-ci pour répondre aux besoins des entreprises et sites publics.

Remettre en cause le zonage des lignes directrices reviendrait ainsi à remettre en cause les conditions de mise en œuvre du Plan France THD et des collectivités locales en zone AMII et serait source d’un risque d’insécurité juridique pour les projets passés et à venir ; cela d’autant plus que le zonage des lignes directrices de 2013 s’est révélé jusque-là efficient pour assurer une bonne articulation entre l’initiative publique et privée et respecter le libre jeu du marché.





En dehors de retards de déploiement toujours possibles, on note :

* qu’il existe encore, bien que de manière minoritaire, des zones sans aucun engagement de déploiement des opérateurs (absence de conventionnement). C’est notamment le cas de l’agglomération de Cap Excellence ou de Lens ;
* surtout, depuis plusieurs mois, le déploiement du FTTH en zone très dense (zone noire) ne progresse que lentement, avec au sein de très grandes villes des poches de faible densité qui ne sont pas desservies, sans visibilité par ailleurs sur la date où elles le seront. Le Président de l’ARCEP regrettait par exemple encore récemment que des villes comme Marseille, Lille, Nantes ne soient encore couvertes qu’aux deux tiers en FTTH, ou que des villes comme Clermont Ferrand soient couvertes à moins 50%.





Le traitement de ces locaux fait l’objet de discussions en cours entre les opérateurs et les pouvoirs publics afin de définir les conditions dans lesquelles leur raccordement à un réseau THD peut se faire dans des conditions économiquement viables, de sorte qu’ils ne soient pas délaissés ou réalisés à une date incertaine.

A l’instar de qui se fait déjà dans certains projets de RIP, l’un des modes d’intervention publique serait d’accorder une subvention à l’opérateur d’infrastructure intervenant dans la zone concernée pour réaliser l’extension du réseau sur ces poches de basse densité ou pour réaliser le raccordement des logements isolés ou les « raccordements complexes » (sous réserve que ces derniers soient clairement définis) à un montant strictement destiné à compenser le surcoût induit par la réalisation des prestations y afférentes de sorte à éviter toute distorsion de concurrence.

Dans tous les cas, si le traitement des locaux isolée et/ou raccordements complexes devraient faire l’objet en tout ou partie d’un financement public, il conviendrait, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de s’interroger sur le caractère suffisamment précis des postes de dépenses subventionnables dans les lignes directrices mais également le règlement général d’exemption du 17 juin 2014[[1]](#footnote-1), et de veiller à l’égalité de traitement entre tous les opérateurs de détail pour accéder au réseau et aux raccordements associés.

Le traitement de ces locaux pourrait notamment être pris en charge par le service universel de la fibre transposé récemment par la loi Ddadue du 3 décembre 2020. Une concertation des acteurs sur les conditions de mise en œuvre de ce nouveau SU est donc nécessaire.





Quelle que soit la zone concernée, les opérateurs doivent respecter des engagements de déploiement dans un calendrier précis, validé par l’ARCEP et/ou les collectivités locales.

Sauf causes exonératoires définies dans les conventions ou les textes, un opérateur qui ne respecte pas ses engagements en zone d’initiative privée peut faire l’objet de mises en demeure de l’ARCEP mais surtout des collectivités locales concernées de les respecter à défaut de quoi, celles-ci pourront procéder à l’établissement d’un constat de carence (cf. cas de Lille et des Hauts-de-Seine, par exemple).

Ce constat peut ainsi donner lieu au lancement d’une nouvelle consultation publique à l’issue de laquelle un opérateurs tiers distinct sera retenu pour combler les défaillances du premier.





La durée de 3 ans prévue dans les lignes directrices pour définir les conditions d’intervention publique est cohérente avec la durée moyenne des prévisions de déploiement des RIP. Par ailleurs, la durée initialement estimée du déploiement d’un réseau public est souvent revue à la baisse du fait des négociations avec les opérateurs qui se portent candidat à un marché public ou un contrat de DSP.

La pertinence d’aligner ces deux durées n’est donc pas évidente et pourrait, à l’inverse, permettre aux opérateurs privés de se donner une marge d’intervention non justifiée et qui bloquerait l’intervention publique.







Le mécanisme des consultations publiques prévues par les lignes directrices a pour vertu d’identifier la situation sur le marché et d’établir un zonage d’intervention publique, privée ou mixte.

C’est notamment via ce mécanisme que la France a établi la zone d’intervention privée (zone AMII) et publique (zone RIP).

Toutefois, ce mécanisme n’est efficace que si les déclarations d’intention de déploiement des opérateurs sont accompagnées d’engagements concrets, tant sur le calendrier de déploiement – via un plan d’investissement détaillé, par exemple – que sur les conditions d’accès au réseau.

Or, si cela est davantage prévu dans le cadre prévu dans le cadre des AMEL, du fait des procédures mises en place par les collectivités et du système d’approbation prévu à l’article L. 33-13 du CPCE, on voit aujourd’hui les limites de la consultation publique mise en place en 2011 par l’Etat pour définir la zone d’intervention privée.

En d’autres termes, les consultations publiques ne sont efficaces à l’élaboration des règles en matière d’aides d’Etat que si elles définissent clairement les documents et informations détaillées qui doivent être produits à l’appui des réponses des opérateurs, si les propositions d’engagements font l’objet d’un examen préalable et approfondi par le régulateur, l’Etat et les collectivités locales, et si un mécanisme de contrôle et de sanction efficace est prévu (ce qui n’est pas le cas aujourd’hui dans les lignes directrices et qui figure partiellement dans les CPSD et l’article L. 33-13 du CPCE).







Les paliers actuels sont toujours pertinents tant que les objectifs du Plan France Très Haut débit ne sont pas atteints. Le palier de 30 Mbps reste notamment d’actualité pour le THD radio et le satellite, deux technologies essentielles pour permettre aux foyers d’accéder au très haut débit en attendant la fibre. Cela explique notamment que, pour le THD radio, les licences courent d’ailleurs jusqu’en 2026.

Le palier à 100 Mbps reste néanmoins la référence pour tous les projets de réseaux en fibre optique.







Pour répondre à cette question, il importe de rappeler que le choix de l’offre économiquement la plus avantageuse par les collectivités porteuses de RIP se fait au regard de critères de sélection reflétant l’ensemble paramètre attendus pour remplir les objectifs fixés par la collectivité porteuse du RIP, tels que par exemple :

* Le coût global net des prestations réalisées par l’opérateur de réseau (subvention, frais de contrôle, …) ;
* Les conditions de déploiement du réseau (délais, priorités de déploiement, complétude, …) ;
* La cohérence et la pertinence des hypothèses du plan d’affaires, qualité du plan de renouvellement du réseau notamment en fin de DSP ;
* La capacité d’exploitation et de commercialisation
* Robustesse juridique et financière, qualité, clarté et cohérence de l’offre du candidat ;
* La conception du réseau (règles d’ingénierie, prises isolées, …) ;
* L’emploi et la formation.

L’obligation de définir des critères (et sous-critères) de sélection est par ailleurs une obligation posée par le code de la commande publique, quel que soit le montage contractuel retenu, destiné à retenir l’offre la « mieux disante » pour la collectivité.

Dans la majorité des cas, le choix de l’offre « économiquement la plus avantageuse » permet donc de retenir le candidat qui présente l’offre la plus pertinente, la plus efficiente et la plus appropriée. Si les conditions d’exécution des projets de réseaux FttH ont pu porter en échec certains engagements des opérateurs, cela résulte, le plus souvent, d’évènements extérieurs (évolution du marché, concentration des acteurs, …) ou imprévisibles qui ne remettent pas en cause le choix de l’opérateur.







Si les règles en matière d’aides d'État permettent de définir les conditions d’intervention publique, elles sont globalement silencieuses sur les conditions d’attribution des projets de RIP. Seule l’obligation, pour les collectivités locales, de sélectionner l’opérateur au terme d’une procédure transparente et non discriminatoire est prévue à ce jour dans les lignes directrices de 2013.

Les choix relatifs à la taille, au nombre et à la nature des lots prévus dans un appel d’offres s’effectuent en pratique, au regard du nombre d’acteurs compétents au niveau local et national, des pratiques mises en œuvre (et du retour d’expérience des collectivités et des opérateurs), et des contraintes posées par le code de la commande publique sur l’allotissement et le recours aux marchés globaux de conception, réalisation et exploitation du réseau.

Aujourd’hui, on constate que les petites et moyennes entreprises ont su bien souvent s’insérer dans les appels d’offres, notamment au travers des critères relatifs au développement de l’emploi local et d’insertion sociale, en intervenant en sous-traitantes des titulaires de marchés publics ou de délégations de service public passés par les collectivités territoriales.





Vu avec la DGE : question à destination des collectivités



Ce n’est pas tant les règles européennes relatives au marchés publics – qui n’imposent pas la passation séparée ou conjointe des marchés de conception et de travaux (par exemple) – que les orientations prises au niveau national dans l’élaboration des textes relatifs aux marchés publics qui ont pu créer des difficultés, certaines collectivités ayant été frileuses ou contre la passation de marchés globaux.

Néanmoins, afin de faciliter et d’accélérer le déploiement des réseaux THD en fibre optique, la loi ELAN du 23 novembre 2018 est venue mettre fin à cela en permettant de manière dérogatoire aux acheteurs publics, jusqu’au 31 décembre 2022, de confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation de RIP.

A côté de cela, on relèvera la lourdeur du process imposé pour obtenir des subventions FEDER, quand bien même les sommes versées par ce canal sont bien inférieures à celles versées par le FSN.

**Q12. Le principe de neutralité technologique est-il toujours pertinent, en particulier compte tenu des objectifs de la Commission de Gigabit society?**



Oui, il l’est d’autant plus que les objectifs de posés par la Commission pour la Gigabit society peuvent être réalisés par les réseaux fixes et mobiles. On pourrait même se demander si la Commission a assez pris en compte le rôle que pourrait jouer dans l’avenir le satellite pour offrir aux foyers une connexion d’au moins 100 Mbps.



Le modèle des RIP, basé sur les principes d’un réseau neutre, ouvert et activé, favorise totalement l’accès en gros aux opérateurs tiers et renforce ainsi le choix des consommateurs au niveau régional ou départemental.

Cela l’est d’autant plus que, comme prévu par les lignes directrices de la Commission, les réseaux subventionnés sont soumis à la même réglementation sectorielle que les réseaux purement privés, notamment sur les aspects techniques et tarifaires.

Cela se matérialise aujourd’hui par l’obligation, pour les opérateurs de RIP, de respecter les lignes directrices de l’ARCEP de décembre 2015 dont l’objectif est de veiller à ce que les tarifs d’accès à ces réseaux ne créent pas de distorsion de concurrence par rapport à ceux pratiqués en zone AMII (notamment par des tarifs trop inférieurs), et de soumettre pour avis au régulateur leur catalogue de services et de tarifs au régulateur avant entrée en vigueur.

Il n’en reste pas moins que des opérateurs peuvent être réticents à recourir au RIP existant, notamment lorsque le raccordement des immeubles au réseau est trop difficile ou onéreux (cas des logements isolés ou des raccordements complexes). Il importe ainsi que la collectivité ou que l’opérateur de RIP accepte de prendre en charge tout ou partie des coûts de raccordement pour garantir un accès au réseau sur toute la zone concernée, ce qui crée des situations diverses sur l’ensemble du territoire.

Il conviendra à ce titre de voir comment le nouveau SU de la fibre pourra permettre un accès aux réseaux sur la totalité du territoire.





Conformément aux lignes directrices de la Commission, tous les contrats de délégation de service public (DSP) qui portent a minima sur l’exploitation d’un RIP comporte des « clauses de retour à meilleure fortune », le plus souvent négociées entre la collectivité et l’opérateur au regard, notamment, des perspectives de commercialisation et de l’évolution du marché concerné et des résultats financiers du projet.

Si on ne bénéficie pas d’un retour d’expérience sur l’efficacité de ces clauses concernant les RIP FttH (le déploiement de ces derniers étant pour la plupart encore en cours), on sait que ce telles clauses ont pu être déclenchées par les collectivités sur la base des données fournies dans le cadre des rapports annuels sur les RIP de 1ère génération (FttO, notamment) (cf. cas de Lyon ou de l’Alsace).

On peut donc légitimement penser que cela sera également le cas pour les RIP 2G.





Vu avec la DGE : question à destination des collectivités

**Q16. L'obligation de faire rapport a-t-elle créé une charge excessive de travail pour les bénéficiaires de l'aide ?**

Non. En pratique, les informations qui peuvent être demandées aux bénéficiaires de l’aide sont au nombre de celles figurant en annexe des conventions de DSP ou dans les rapports annuels dont le contenu est détaillé tant par les textes que par la convention elle-même et va au-delà des informations requises par les lignes directrices.

**Q.17 et 18 sur les SIEG : vu avec la DGE, c’est à destination des collectivités**

**Q19. Pensez-vous que ce type de mesure soit efficace pour favoriser la couverture et la pénétration du haut et du très haut débit ?**

* ***OUI/NON/Sans réponse***

La fédération InfraNum est très attentive aux questions relatives au mix technologique dans le cadre de l’aménagement numérique du territoire. La fédération regroupe plusieurs acteurs qui proposent des solutions alternatives permettant un accès à internet en très haut débit à tous les Français ne disposant pas encore d’une connexion en fibre optique.

Les objectifs du Plan France Très Haut débit rendent aujourd’hui indispensable l’utilisation de ce mix technologique avec les technologies THD radio et satellite. La qualité des offres proposées par ces opérateurs en 2020 permet à plusieurs dizaines de milliers de Français d’accéder au très haut débit dans de bonnes conditions.

À ce titre, la création du guichet cohésion numérique en mars 2019 fut un précieux soutien commercial à tous les opérateurs, leur permettant de proposer l’installation du service à un coût réduit grâce à l’aide de l’État. Il est surtout une façon de gommer l’iniquité entre ceux ayant d'ores déjà accès à la fibre et ceux devant se contenter d’une connexion bas débit.

**Q20. Ce type de dispositif doit-il être pérennisé pour permettre un accès effectif des usagers au Très Haut Débit ?**

1. ***OUI/NON/Sans réponse***

L’échéance du Très Haut Débit pour tous ne sera atteignable que si on permet aux Français d’accéder plus facilement à un panel de technologies permettant d’atteindre le THD. L’appui des pouvoirs publics est donc essentiel pour assurer la pérennité de ce soutien financier aux Français ne disposant pas d’une connexion THD, en particulier dans un contexte de crise sanitaire, ce qui explique que de nombreux départements se soient engagés dans cette voie pour leur projet d’aménagement numérique.

1. Sont visées à ce jour les investissements relatifs soit au déploiement d’infrastructures passives haut et très haut débit, soit aux travaux de génie civil y afférent, soit au déploiement de réseaux haut débit et de réseaux à très haut débit  [↑](#footnote-ref-1)