



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2007
SEC(2007) 1473

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

modifiant les directives 2002/19/CE, 2002/20/CE et 202/21/CE

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

modifiant les directives 2002/22/CE et 2002/58/CE

Proposition de

REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

instituant l'Autorité européenne du marché des communications électroniques

{COM(2007) 697 final}

{COM(2007) 698 final}

{COM(2007) 699 final}

{SEC(2007) 1472}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

1. INTRODUCTION

Le présent document résume le rapport d'analyse d'impact¹ concernant le réexamen du cadre réglementaire de l'Union européenne pour les réseaux et services de communications électroniques. Il approfondit et affine l'analyse contenue dans l'analyse d'impact initiale de juin 2006.

Ce réexamen propose des modifications qui tiennent compte de l'expérience acquise jusqu'ici et des évolutions commerciales et technologiques attendues, afin que le cadre soit davantage adapté à la réalisation de ses objectifs et de soutenir les objectifs de l'initiative i2010.

Le rapport d'analyse d'impact s'articule autour de trois grands thèmes, à l'intérieur desquels des problèmes et des objectifs plus spécifiques sont présentés.

THÈME I – Mieux légiférer

1) Concurrence, investissement et innovation: déterminer la meilleure manière de promouvoir la concurrence, l'investissement et l'innovation dans les communications électroniques, et faire en sorte que les besoins des utilisateurs soient couverts et que les intérêts des consommateurs soient protégés.

2) Gestion du spectre: faire en sorte que le spectre radioélectrique, en tant que ressource rare fort demandée, soit utilisé pour le plus grand intérêt de la société, et que les évolutions de la technologie et de la structure de la demande entraînent une adaptation rapide des modes d'utilisation de cette ressource.

THÈME II – Achever le marché unique des communications électroniques

3) Cohérence et efficacité de la régulation – questions institutionnelles et procédurales: concevoir un modèle réglementaire qui conduise à l'établissement d'un marché unique des communications électroniques grâce à une régulation cohérente et efficace, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

THÈME III – Être au contact des citoyens

4) Droits des utilisateurs et protection des consommateurs: prévoir des garanties suffisantes pour les droits des utilisateurs, la protection des consommateurs et l'intérêt public, dans un environnement soumis à la convergence des technologies, conformément à l'objectif de l'initiative i2010 consistant à créer une société de l'information pour tous.

¹ SEC(2007) 1472.

5) Vie privée et sécurité: contribuer à rehausser le niveau de sécurité et d'intégrité des réseaux de communications électroniques en Europe, ce qui débouchera sur des avantages concrets pour tous les citoyens et la société dans son ensemble, conformément aux objectifs d'i2010.

2. RESUME DES PROBLEMES ET OPTIONS STRATEGIQUES ENVISAGEES

2.1. Concurrence, investissement et innovation

L'UE fait au moins aussi bien que ses principaux partenaires commerciaux en matière de concurrence et d'innovation dans les communications électroniques. Une mise en œuvre effective des règles communautaire a permis d'ouvrir les marchés, ce qui a entraîné une réduction des prix des services vocaux et des services à large bande. Certains pays de l'Union occupent désormais les premiers rangs mondiaux en ce qui concerne la pénétration des communications mobiles et de l'accès à large bande.

Le principal enjeu pour les années à venir est de savoir si le cadre offre des incitations appropriées pour susciter des investissements dans de nouveaux réseaux à haut débit, qui soutiendront l'innovation en matière de services internet riches en contenu. Le débat stratégique dans ce domaine a été axé sur la question de savoir si l'existence d'un accès ouvert réduit les incitations à investir dans de nouvelles infrastructures.

Trois grandes options stratégiques ont été examinées sous ce chapitre:

Option 1: adopter un modèle d'«accès ouvert» pour les nouvelles infrastructures de réseau (avec une séparation de la fourniture du réseau et de la prestation de service);

Option 2: pas de réglementation: supprimer ou limiter la réglementation spécifique au secteur («pause réglementaire»); et

Option 3: maintien du modèle actuel du cadre.

Assurer l'égalité d'accès des prestataires de services à des infrastructures congestionnées est déjà un objectif du cadre réglementaire actuel (option 3), qui contient des dispositions pour éviter les discriminations afin de maintenir le marché ouvert et soumis à la concurrence. Toutefois, il reste difficile d'assurer une telle équivalence de l'accès et notamment de lutter contre les discriminations non tarifaires, lorsque les opérateurs de réseau sont des prestataires de services intégrés verticalement.

Si de telles discriminations persistent et ne peuvent être éliminées par le recours à des mesures correctives portant sur les comportements, la séparation de l'opérateur intégré en plusieurs entités distinctes mettra fin aux tentations d'opérer des discriminations entre prestataires de services (option 1). Le degré de séparation approprié dépend de la nature de l'activité de réseau concernée (télécommunications, énergie ou transport ferroviaire, etc.). La séparation structurelle totale (dissociation des structures de propriété) constitue une mesure décisive qui supprime les incitations à des pratiques discriminatoires par la cession des actifs de réseau non duplicables. Toutefois, dans les domaines où les technologies et les services sont caractérisés par une innovation considérable, comme c'est le cas des communications électroniques, une approche moins interventionniste peut consister à exiger que les actifs qui constituent des goulets d'étranglement soient confiés à une filiale distincte sur le plan fonctionnel et dont la gestion réponde à des incitations distinctes, ce qui permet de conserver

la souplesse qu'offre la propriété commune globale des divisions chargées des infrastructures et des services, tout en renforçant la transparence et en multipliant les incitations à la non-discrimination.

L'option 2 – la «pause réglementaire» – met en danger la concurrence effective dans la grande majorité des marchés européens des communications électroniques. L'expérience montre que les investissements et l'innovation sont les plus forts lorsqu'il existe une concurrence effective entre infrastructures. Toutefois, il n'existe toujours pas de concurrence fondée sur les infrastructures pour environ 80 % des boucles locales dans l'UE. Par conséquent, la régulation ex ante continue à jouer un rôle crucial pour le maintien de la concurrence et la protection des consommateurs en fixant les conditions d'accès à l'infrastructure de l'opérateur historique.

Conclusion

L'expérience montre que, bien que la discrimination reste un problème grave dans certains marchés, dans d'autres cas les mesures correctives existantes ont permis d'assurer une égalité d'accès satisfaisante. Par conséquent, l'analyse préconise de maintenir l'approche actuelle (**option 3**) consistant à appliquer des solutions ex ante afin de maintenir l'égalité d'accès. Toutefois, la Commission estime nécessaire de donner aux autorités de régulation nationales (ARN) le pouvoir d'imposer une **séparation fonctionnelle** à titre de mesure exceptionnelle pour remédier à des discriminations persistantes, auxquelles l'ensemble existant de mesures correctives comportementales n'apporte pas de solution.

2.2. Gestion du spectre

Les services fondés sur le spectre radioélectrique représentent 250 milliards d'euros pour l'économie de l'UE et continuent à se développer. Or, le spectre constitue une ressource limitée et les systèmes actuels d'attribution de fréquences sont rigides et découragent l'innovation. La politique actuelle de la Commission consiste à promouvoir une souplesse et une efficacité accrues dans l'utilisation du spectre tout en protégeant les applications sans fil des interférences. Les options étudiées dans ce chapitre envisagent des modifications visant à intégrer la politique du spectre dans le cadre réglementaire.

À la suite de la consultation publique sur les documents de la Commission relatifs au réexamen de juin 2006, une option a été écartée – la création d'un organe indépendant pour coordonner et rationaliser les décisions en matière de spectre – et les options pour la gestion du spectre ont donc été réduites à deux:

Option 1: adapter le cadre en introduisant le principe de la neutralité technologique et à l'égard des services et créer un marché coordonné pour les échanges de radiofréquences;

Option 2: pas de modification du cadre réglementaire.

La neutralité technologique et à l'égard des services (principe fondamental de l'option 1) supprimerait la plupart des contraintes réglementaires, renforcerait la concurrence et réduirait la charge réglementaire qui pèse sur les utilisateurs. Cette neutralité, combinée avec les échanges de fréquences et l'application effective des règles de concurrence, assurerait l'accès à un marché ouvert pour les nouvelles technologies et les nouveaux prestataires de services.

Bien que l'option 2 autorise en principe la coexistence de différents modèles de gestion, en réalité elle préservera vraisemblablement le modèle administratif fondé sur la technologie et le service qui s'applique actuellement et qui limite le nombre d'autorisations et ralentit l'introduction de nouvelles technologies.

L'option 1 intègre des mécanismes de coordination renforcée tandis que l'option 2 repose sur une coordination volontaire.

Conclusion

La Commission considère que **l'option 1** constitue la base la plus appropriée pour réformer la gestion du spectre en Europe.

2.3. Cohérence et efficacité de la régulation: questions institutionnelles et procédurales

Le principal avantage concurrentiel de l'Europe dans l'économie mondiale est son marché ouvert qui compte près de 500 millions de consommateurs. Pour recueillir les avantages qu'est susceptible d'offrir ce marché intérieur, les entreprises doivent être en mesure de réaliser des économies d'échelle grâce à une application stable et cohérente de la réglementation.

Le cadre de l'UE pour les communications électroniques a créé un système de 27 marchés nationaux qui sont coordonnés au moyen d'un ensemble de règles commun. Toutefois, en dépit de progrès appréciables dans certains domaines, il subsiste des problèmes de cohérence dans la mise en œuvre de ces règles.

Trois grandes options ont été analysées afin de remédier à ces problèmes:

Option 1: une autorité de régulation européenne unique, dotée de pouvoirs de décision discrétionnaires en matière d'analyse de marché, et chargée de gérer les aspects du spectre à l'échelon de l'Union européenne;

Option 2: une autorité de régulation européenne sans pouvoirs de décision discrétionnaires, chargée d'aider à la mise en œuvre de procédures communautaires renforcées;

Option 3: une meilleure coordination entre les États membres.

La régulation centralisée proposée dans l'option 1 profiterait aux opérateurs actifs dans l'ensemble de l'UE et encouragerait ainsi le déploiement plus rapide de services présentant un potentiel paneuropéen et la concurrence transnationale. Toutefois, de fortes contraintes juridiques et liées à la subsidiarité plaident contre cette option.

L'option 2 garantit la cohérence réglementaire tout en préservant le système de régulation décentralisé. Elle combine l'attribution de compétences plus étendues à la Communauté avec la création d'une nouvelle autorité européenne dotée d'un rôle consultatif, ce qui garantit une approche efficace de la sélection, de l'autorisation et de l'harmonisation de services qui font usage de fréquences et/ou de numéros et présentent un potentiel paneuropéen.

L'évaluation et la consultation publique ont montré que la sécurité des réseaux et de l'information exigent une plus grande efficacité. C'est pourquoi, dans le cadre de l'option 2, les fonctions de l'ENISA (Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de

l'information) seraient fusionnées au sein de l'Autorité de régulation européenne. Cette transformation de l'ENISA pour devenir partie intégrante de l'Autorité de régulation européenne apporterait des gains d'efficacité opérationnelle grâce à la combinaison des deux organismes.

L'option 3 exige que toutes les ARN s'engagent à suivre des lignes directrices communes et à appliquer des mesures correctives cohérentes. Il n'y a guère d'indices qu'une telle coordination volontaire fonctionnerait en pratique.

Conclusion

La Commission considère **l'option 2** comme la plus appropriée dans le cadre institutionnel et juridique actuel.

2.4. Droits des utilisateurs et protection des consommateurs

La concurrence a permis aux consommateurs de bénéficier d'avantages importants, en faisant baisser les prix en termes absolus. Cependant, la concurrence et l'innovation sont aussi une source de complexité accrue. Par conséquent, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître la transparence, préserver la connectivité et la qualité des services de communications et faire en sorte que des services de base tels que les appels des numéros d'urgence, et les objectifs d'intégration sociale par les technologies de la société de l'information, ne soient pas négligés avec l'émergence de nouveaux marchés.

Trois options stratégiques ont été analysées:

Option 1: encourager une autorégulation accrue de la part du secteur d'activité;

Option 2: actualiser et renforcer les dispositions actuelles;

Option 3: pas de modification du cadre réglementaire.

L'efficacité de l'option 1 dépend fortement du consensus entre toutes les parties intéressées. Actuellement, il ne serait pas réaliste d'escompter qu'une autorégulation volontaire engendre une amélioration sensible de la protection des consommateurs et des droits des utilisateurs.

L'option 2 tient compte des progrès technologiques et de l'évolution des marchés et fait en sorte que les mesures de protection des consommateurs ne soient plus simplement tributaires d'accords sectoriels, mais bénéficient de la garantie de la loi. La consultation publique a mis en lumière la nécessité d'affiner les propositions initiales de la Commission mais, avec de telles adaptations, l'option 2 devrait bénéficier d'un large appui politique.

L'option 3 ne permettrait pas de traiter les problèmes qui ont été recensés en ce qui concerne la protection des consommateurs et les droits des utilisateurs dans le domaine des communications électroniques, et ne serait donc pas conforme aux objectifs fixés par i2010.

Conclusion

La Commission considère que **l'option 2** est la plus appropriée, tout en n'écartant pas la possibilité de développer l'autorégulation au sein du cadre juridique ainsi créé, où elle permettrait d'atteindre les résultats escomptés avec l'efficacité voulue.

2.5. *Vie privée et sécurité*

Sous ce thème, trois options stratégiques ont été identifiées:

Option 1: pas de modification du cadre réglementaire;

Option 2: actualiser et renforcer les dispositions actuelles;

Option 3: créer un nouvel instrument détaillé pour traiter la sécurité et l'intégrité.

Avec l'option 1, les exigences relatives à l'intégrité des réseaux resteraient applicables uniquement aux réseaux de téléphonie fixe, ce qui réduirait considérablement leur utilité dans l'avenir, alors que les réseaux évoluent vers un environnement «tout IP».

L'option 2 permettrait de traiter des questions telles que celle de l'intégrité et de l'application des règles d'une manière harmonisée, en veillant à ce que le cadre soit adapté pour prendre en charge des besoins émergents sans courir le risque d'être trop normatif.

Il ressort de la consultation publique que l'option 3 ne bénéficie pas d'un soutien général des parties concernées. L'une des préoccupations exprimées est le fait qu'une nouvelle législation détaillée risque d'augmenter sensiblement le coût de l'activité économique et donc d'avoir des effets néfastes sur la concurrence.

Conclusion

La Commission considère que **l'option 2** est la plus appropriée, en offrant un équilibre entre harmonisation, prévisibilité et flexibilité, ce qui permettra de traiter en temps utile toute menace future sur la sécurité.

3. PRINCIPAUX EFFETS DES OPTIONS PRIVILEGIEES

Ce chapitre résume les principaux impacts des options privilégiées décrites ci-dessus.

THÈME I – Mieux légiférer

1) Maintenir le modèle actuel de la régulation ex ante fondée sur le marché constitue le meilleur moyen de promouvoir la concurrence, l'investissement et l'innovation dans le secteur des communications électroniques: les ARN ont les moyens de stimuler la concurrence, tout en tenant compte de la nécessité d'un rendement adéquat des investissements à risque. La séparation fonctionnelle, en tant que nouvelle mesure corrective ultime, pourrait améliorer la concurrence dans les cas où les problèmes de concurrence et les goulets d'étranglement persistent et où les autres solutions n'ont pas permis d'éliminer les discriminations.

La révision de la recommandation de 2003 sur les marchés pertinents (effectuée parallèlement au présent réexamen) montre que le cadre actuel a déjà rendu possible une déréglementation substantielle, étant donné qu'il est proposé de retirer du champ de la recommandation 11 des 18 marchés susceptibles de faire l'objet d'une régulation ex ante (principalement des marchés de détail). La régulation dans le secteur peut donc être axée sur les marchés de gros, où subsistent les principaux goulets d'étranglement qui entravent une concurrence effective.

2) Une réforme de la gestion du spectre introduisant plus de souplesse dans le marché permettra de renforcer la concurrence et de réduire le fardeau réglementaire qui pèse sur les utilisateurs du spectre. Cette réforme encouragera les investissements et permettra aux opérateurs d'introduire de nouvelles technologies dans les bandes de fréquences dont ils détiennent les droits d'utilisation, ce qui rendra réalisable le déploiement de nouvelles technologies et accélérera leur adoption par les consommateurs, grâce à l'élargissement du choix et à l'abaissement du niveau des prix.

THÈME II – Achever le marché unique des communications électroniques

3) Même si le système de régulateurs nationaux indépendants offre une vaste base de connaissances pour la régulation, l'ajout d'une Autorité européenne dotée d'un rôle consultatif, combiné au contrôle exercé par la Commission sur les mesures correctives, contribuerait fortement à améliorer l'efficacité et la rapidité du processus décisionnel dans l'UE. Il s'agirait d'une solution proportionnée aux problèmes actuels de cohérence des approches réglementaires, qui placent les prestataires de services de l'ensemble de l'UE dans des conditions d'inégalité. La cohérence encouragera d'une part les opérateurs à développer leurs activités transfrontières, et réduira d'autre part les coûts qui grèvent l'activité économique en Europe en général, en promouvant des services paneuropéens.

THÈME III – Être au contact des citoyens

4) L'actualisation et le renforcement des droits des utilisateurs, notamment des personnes handicapées, et des dispositions visant à protéger les consommateurs, tiennent compte des évolutions technologiques et commerciales et font bénéficier tous les utilisateurs d'un choix plus vaste et d'une meilleure sécurité juridique. Les consommateurs profiteront d'une meilleure information sur les tarifs et les services. Une utilisation accrue des services de communications et un accès plus facile à ceux-ci renforceront la participation à la vie sociale des utilisateurs handicapés et/ou ayant des besoins particuliers, tels que les personnes âgées. Un meilleur traitement des informations de localisation de l'appelant améliorerait la qualité des services d'urgence.

5) L'amélioration et le renforcement des dispositions actuelles en matière de protection de la vie privée et de la sécurité apporteront aux consommateurs des réseaux et services de meilleure qualité et plus sûrs, ainsi que des informations et une transparence supérieures, de sorte que la qualité et la sécurité du service deviendront partie intégrante des critères de sélection appliqués par les consommateurs. L'amélioration de l'information, de la transparence et de la confiance encouragera la diffusion des TIC.

En résumé:

La combinaison de toutes les options privilégiées contribue à simplifier les obligations réglementaires imposées aux entreprises, tout en renforçant les droits des citoyens et en suscitant des avantages pour les consommateurs. Les principaux éléments de simplification sont la réduction du nombre de marchés pertinents dans la recommandation de la Commission, une simplification des procédures d'analyse de marché et la réforme de la gestion du spectre, qui entraînera une réduction nette des coûts administratifs. Les infrastructures de communications électroniques constituent les fondements de l'économie dans son ensemble, de sorte que les améliorations apportées dans ce secteur profiteront au reste de l'économie de l'UE.