



Bruxelles, le 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et destinées à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012

{COM(2013) 627 final}

{SWD(2013) 331 final}

Résumé

Analyse d'impact portant sur les mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et destinées à faire de l'Europe un continent connecté

A. NECESSITE D'AGIR

Pourquoi? Quel est le problème?

L'Union est fragmentée en marchés nationaux distincts; il manque donc un véritable marché unique des services de communications électroniques. La mise en œuvre des règles de l'UE diverge d'un pays à l'autre, ce qui crée des barrières à l'entrée et rend la fourniture de services transfrontaliers par les opérateurs plus difficile et coûteuse. Le morcellement touche l'ensemble des réglementations sectorielles indispensables: l'autorisation d'exercer les activités en se pliant à des règles cohérentes, l'accès à des ressources essentielles pour la fourniture de services fixes ou mobiles, les règles de protection de l'utilisateur final. Les tarifs injustifiés des communications transfrontalières dans l'Union sont un signe indubitable de ce morcellement. Celui-ci n'est pas seulement un problème propre au secteur, il a des conséquences sur un grand nombre d'autres secteurs comme les transports ou les services transnationaux (commerce, tourisme, services financiers).

Les entreprises européennes ne peuvent réaliser suffisamment d'économies d'échelle ni profiter à plein de nouvelles possibilités d'expansion. Elles n'exploitent pas intégralement les possibilités qu'offre l'internet. Parallèlement, alors qu'ils disposent d'un choix moins important et de services de qualité moindre et moins innovants, les consommateurs continuent d'acquitter un prix élevé pour effectuer des appels internationaux ou pour utiliser des services de communication de données et de communication vocale lors de leurs déplacements dans l'Union.

Quels sont les résultats escomptés de cette initiative?

Il s'agit de rendre possible la réalisation d'un marché unique européen des communications électroniques.

Le fait de supprimer les obstacles au marché unique qui ont été répertoriés en consacrant une seule et même initiative aux différents domaines sujets au morcellement stimulera la concurrence et permettra l'innovation dans de nouveaux services et applications. Un marché unique ouvrira des perspectives nouvelles grâce auxquelles les entreprises pourront exercer leurs activités à plus grande échelle, aidant ainsi les opérateurs européens à devenir des acteurs d'envergure mondiale plus compétitifs et à faire entrer de nouveaux opérateurs sur le marché.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE?

Des mesures s'imposent au niveau de l'UE pour lutter contre le morcellement actuel en résolvant le problème des goulets d'étranglement recensés et en permettant aux opérateurs de bénéficier d'un cadre réglementaire cohérent et de ressources communes afin de fournir des services à l'échelle paneuropéenne.

Des mesures prises au niveau de l'UE entraîneraient également une réduction de la charge administrative et réglementaire, un niveau constamment élevé de protection des

consommateurs qui promouvrait la confiance, et un plus grand choix pour les utilisateurs.

B. SOLUTIONS

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Existe-t-il une option privilégiée ou non? Pourquoi?

L'**option 1** vise à faciliter l'achèvement du marché unique par une coordination réglementaire. Les problèmes recensés sont abordés au moyen de recommandations (article 292 du TFUE et article 19 de la directive cadre) et par l'intermédiaire du réexamen prévu de certains éléments du cadre réglementaire régissant les services et réseaux de communications électroniques comme, par exemple, la directive «service universel» et le règlement sur l'itinérance, qui feront l'objet d'un réexamen respectivement en 2014 et en 2016.

L'**option 2**, qui est l'option privilégiée, consiste en un ensemble intégré de mesures législatives ciblées visant à mettre en place un marché unique des services de communications électroniques appuyés par une coordination renforcée au niveau de l'UE (en introduisant une autorisation unique UE pour les fournisseurs de communications électroniques européens et pour la fourniture de services sur la base de règles harmonisées en matière de protection des consommateurs, de mesures correctrices réglementaires convergentes, d'un accès à des ressources communes – spectre, lignes louées et accès bistream – et d'un espace unique du consommateur où l'itinérance et les tarifs transfrontaliers ne constituent plus un obstacle et où l'accès à l'internet ouvert est garanti). Cette option s'appuie sur le cadre réglementaire en vigueur, dont elle conserve les caractéristiques principales (par exemple l'analyse de marché, l'établissement de l'existence d'une position dominante et le recours à des mesures correctrices ex ante pour garantir une concurrence effective). Elle prévoit de réduire progressivement la pression réglementaire lorsque le marché apparaît soumis à la concurrence et, par des modifications ciblées, vise à atteindre une cohérence réglementaire plus poussée, en particulier pour les entreprises actives dans plusieurs États membres, tout en garantissant aux utilisateurs les avantages d'un continent connecté.

L'**option 3** est similaire à l'option 2 en termes de mesures mais s'en distingue en ce qui concerne la structure de gouvernance. Cette option prévoit l'établissement d'un régulateur unique au niveau de l'UE qui serait responsable de la mise en œuvre et de l'exécution de services paneuropéens, y compris dans le domaine du spectre, en coopération, le cas échéant, avec les régulateurs nationaux.

Quel soutien pour quelle option?

Les avis convergents largement sur l'urgence de mettre fin au morcellement constaté du marché unique des services de communications électroniques. Ils divergent toutefois sur les meilleurs moyens d'y parvenir, en fonction des intérêts des différents groupes de parties intéressées.

Certaines parties intéressées (notamment les opérateurs historiques) plaident pour des changements en profondeur, notamment pour une plus grande cohérence des approches réglementaires, tant pour les réseaux fixes que mobiles, pour une prévisibilité accrue et davantage de continuité, ainsi que pour une déréglementation plus poussée. Certains opérateurs ont exprimé des inquiétudes quant à l'incidence sur leurs recettes de certains

éléments de ces propositions, notamment en ce qui concerne l'itinérance et les appels internationaux. D'autres acteurs du secteur (notamment les demandeurs d'accès) plaident en faveur d'une meilleure mise en œuvre et d'une plus grande cohérence dans la fourniture de produits d'accès «virtuel».

Tous les opérateurs de télécommunications conviennent de la nécessité d'une meilleure coordination de la politique en matière de spectre, de manière à libérer davantage de fréquences pour les services à haut débit dans un environnement réglementaire propice à la stabilité et aux investissements.

Les associations de consommateurs plaident quant à elles pour la suppression des frais artificiels (dans le cas de l'itinérance, par exemple) imposés aux consommateurs chaque fois qu'ils utilisent des services en dehors de leurs frontières nationales. De nombreux prestataires de services (dans les domaines des transports, de la navigation, de la logistique) préconisent eux aussi l'abolition des frais d'itinérance pour pouvoir élaborer des modèles entrepreneuriaux innovants.

Ils insistent également sur l'élimination de toute discrimination résultant du blocage ou de la limitation des services. Les utilisateurs du secteur, qu'il s'agisse de grandes ou de petites et moyennes entreprises, y compris les entrepreneurs du web et les jeunes pousses, soulignent l'importance de l'accès à une connectivité de qualité élevée pour la compétitivité, ce qui leur permettrait par exemple d'exploiter les avantages de l'informatique en nuage et des applications de services de communications de machine à machine.

Les inquiétudes exprimées face au manque de couverture haut débit et à la congestion des réseaux mobiles sont de plus en plus nombreuses.

Lors d'un débat d'orientation qui s'est tenu lors du Conseil «Transports, télécommunications et énergie» le 6 juin 2013, un grand nombre de délégations ont soutenu l'objectif de l'achèvement d'un marché unique des télécommunications, en mettant l'accent, entre autres, sur l'assurance d'une concurrence dynamique, la promotion d'un plus grand choix pour les consommateurs, le traitement de la question de la neutralité de l'internet, une solution proportionnée en matière d'itinérance, la garantie d'une cohérence réglementaire accrue, l'évitement de tout arbitrage réglementaire et l'assurance d'une coordination plus étroite des approches nationales en matière de radiofréquences. Un grand nombre de délégations ont fait part de leur inquiétude à l'égard d'une politique centralisatrice reposant sur un régulateur européen unique et/ou sur la centralisation au niveau de l'UE de l'octroi de l'autorisation d'utiliser les radiofréquences et de leur assignation.

Le Parlement européen s'est déjà réuni à trois reprises pour examiner les propositions à venir. Les parlementaires ont notamment souligné la nécessité, dans le cadre d'un véritable marché unique des services de communications électroniques, d'éliminer les frais d'itinérance, d'introduire des règles claires et strictes sur la neutralité de l'internet et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs. Ils ont également insisté sur la nécessité d'être réaliste et d'évaluer les nouvelles propositions en termes d'attentes et de contraintes de temps.

C. INCIDENCES DE L'OPTION PRIVILEGIEE

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (s'il y en a une, sinon des options

principales)?

Les gains directs à escompter d'un marché unique des services de communications électroniques se chiffrent, selon les estimations, à environ 110 milliards d'euros par an. En outre, les retombées positives pour d'autres secteurs devraient être de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards de gains potentiels par an. Par rapport aux autres options, l'option privilégiée a l'avantage de s'appuyer sur la législation et la gouvernance existantes et d'être axée sur les aspects essentiels des problèmes de morcellement répertoriés, sans centralisation excessive; elle représente donc une approche réaliste pour obtenir les avantages escomptés plus rapidement et plus sûrement que les autres options. L'option privilégiée est une réponse pragmatique à des problèmes qu'il faut absolument régler, notamment en ce qui concerne les fréquences radioélectriques, où il s'agit d'assurer, en temps utile, la disponibilité des fréquences nécessaires pour éviter la congestion ou l'effondrement des réseaux.

Premièrement, les secteurs directement concernés comme la fabrication d'équipements de télécommunications, le développement d'applications et l'industrie du contenu devraient tirer un avantage immédiat d'un marché européen des télécommunications plus dynamique.

Deuxièmement, des secteurs tels que l'industrie automobile, la logistique ou l'énergie bénéficieront d'une connectivité renforcée dans le marché unique et de gains de productivité par l'intermédiaire, par exemple, d'applications universelles en nuage, d'objets connectés et de possibilités de fourniture de services intégrés pour diverses parties de l'entreprise.

Troisièmement, les administrations publiques et les services généraux, tels que le secteur de la santé, devraient eux aussi bénéficier d'une plus grande disponibilité de services d'administration en ligne (e-government) et de santé en ligne (e-health). La santé en ligne, en particulier, peut permettre d'améliorer la qualité des soins tout en réduisant considérablement les coûts.

Enfin, les consommateurs européens disposeraient d'un choix plus vaste et de services plus innovants et de meilleure qualité. L'option privilégiée permet d'atteindre l'objectif recherché sans créer de nouvelles charges administratives.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (s'il y en a une, sinon des options principales)?

La proposition de régime réglementaire simplifié n'entraînerait pas de coûts réglementaires et administratifs supplémentaires pour les entreprises. Au contraire, elle les ferait baisser.

Certaines mesures peuvent entraîner la réduction de certains flux de revenus des opérateurs. Si l'itinérance et les appels intra-UE étaient facturés aux tarifs des services nationaux, cela représenterait des pertes annuelles de recettes de 1 650 millions d'euros sur l'itinérance et de 700 millions d'euros sur les appels internationaux, selon le scénario le plus pessimiste (c'est-à-dire lorsqu'il n'est tenu aucun compte des effets de l'élasticité des prix ou du critère d'une utilisation raisonnable en ce qui concerne l'itinérance). En réalité, il est donc vraisemblable que les conséquences seront beaucoup plus limitées. De plus, il était de toute façon inévitable que les recettes des opérateurs accusent une baisse, notamment en raison du règlement sur l'itinérance (en vertu duquel la différence entre les tarifs nationaux et les tarifs internationaux en itinérance doit s'approcher de zéro d'ici à

2016) et de l'intensification de la concurrence, ainsi que des évolutions technologiques (voix sur IP). En revanche, le cadre permettra d'exploiter de nouvelles sources de revenus, de profiter de meilleures conditions d'utilisation du spectre et de tirer parti des économies d'échelle.

Quels seront les changements pour les entreprises, les PME et les micro-entreprises?

L'option privilégiée, qui vise à supprimer les obstacles à la connectivité, permet d'améliorer la productivité et d'offrir de nouvelles possibilités commerciales à tous. En vertu des nouvelles règles, il sera beaucoup plus aisé pour les fournisseurs de services en ligne d'acheter la qualité de connectivité adaptée aux services fournis, tandis que la qualité globale de l'accès à l'internet s'améliorera en Europe et répondra aux besoins de tous les fournisseurs et utilisateurs de services en ligne.

Les incidences sur les administrations et les budgets nationaux seront-elles importantes?

Le choix de l'instrument législatif, à savoir un règlement, ne devrait entraîner aucun coût de transposition ou de mise en œuvre pour les autorités publiques. Pour les administrations, l'incidence à long terme des mesures proposées devrait aussi être généralement positive, car la croissance des revenus tirés des radiofréquences entraînera une augmentation des recettes fiscales au fil du temps. Toutefois, certains problèmes pourraient se poser au cas où les meilleures pratiques ne seraient pas observées.

Le renforcement de la coordination réglementaire entre les autorités ne devrait pas nécessiter de ressources supplémentaires.

D'autres incidences significatives sont-elles à prévoir?

L'existence d'un marché unique des services de communications électroniques soutient le marché unique du numérique, ses effets positifs se répercuteront donc sur l'ensemble de l'économie numérique.

D. SUIVI

Quel est le calendrier du réexamen des mesures?

La Commission évaluera, après quatre ans, l'incidence des mesures contenues dans la proposition, en vue de présenter, si nécessaire, les adaptations appropriées.