



Bruxelles, le 11.9.2013  
COM(2013) 634 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**sur le marché unique des télécommunications**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## sur le marché unique des télécommunications

### 1. CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE

Les intérêts stratégiques de l'Europe et son développement économique réclament des progrès substantiels vers la mise en place d'un marché unique européen des télécommunications, tant dans l'intérêt du secteur des télécommunications lui-même que pour les Européens, qui se voient privés de la possibilité d'utiliser toutes les possibilités de services de télécommunications tels que l'internet et les services mobiles à des conditions équitables.

L'importance de disposer d'un accès fiable et rapide à l'internet va s'accroître, étant donné que l'informatique en nuage devient le modèle dominant. Cela suppose la disponibilité de réseaux de haute qualité, que seul un secteur des télécommunications sain est à même de fournir; sa situation constitue donc un enjeu stratégique pour l'Europe.

De même, le fait que l'Europe dispose de ses propres capacités pour fournir aux consommateurs des services d'informatique en nuage sécurisés, et qu'elle conserve une capacité importante de production d'équipements de télécommunications, sert aussi ses intérêts stratégiques. Ces deux types de capacités dépendent de l'existence d'un secteur des télécommunications dynamique, souhaitant investir dans les réseaux mobiles 4G et les réseaux d'accès fixes à haut débit.

La majorité écrasante des particuliers, des entreprises et des administrations publiques sont de plus en plus dépendants de la connectivité en matière de TIC. Or, actuellement en Europe, l'accès à ces services s'apparente à une loterie malgré 26 ans de progrès réalisés pour réformer les marchés nationaux des télécommunications et poser les bases d'un marché unique dans ce domaine.

L'économie de l'internet proprement dite représente une part croissante du PIB mais désormais, tous les secteurs, des soins de santé à l'énergie en passant par les services publics, ont absolument besoin d'une connectivité efficace et des innovations de l'internet. Assurer le bon fonctionnement du secteur des télécommunications (qui représente à peine 9 % de l'économie numérique européenne) n'est plus un enjeu pour ce seul secteur: il s'agit de soutenir le développement durable de tous les secteurs.

Le franchissement d'une nouvelle étape importante dans le développement du marché unique des télécommunications donnerait à l'économie une impulsion bien nécessaire, en contribuant à promouvoir de nouvelles sources de croissance économique (telles que le secteur des applications mobiles, qui a généré 794 000 nouveaux emplois depuis 2008, dont près de la moitié dans le développement de logiciels), à nourrir l'innovation, à créer des emplois nouveaux et durables, et à rétablir la compétitivité de l'Europe.

C'est dans cette perspective que le Conseil européen a demandé à la Commission, en mars 2013, de présenter des mesures concrètes visant à mettre en place dans les meilleurs délais le marché unique des technologies de l'information et des communications. Les propositions présentées aujourd'hui correspondent à cet engagement pris par la Commission.

Le secteur des communications électroniques a un champ d'activité de dimension mondiale et le web, comme les services dont il est le vecteur, dépassent les frontières de l'UE. Il est important d'examiner les présentes initiatives en tenant compte de ce qui se passe ailleurs dans le monde, et d'accorder aux communications électroniques et à la fourniture de services numériques toute l'attention requise, dans le cadre d'accords sectoriels spécifiques ou lors de négociations en matière de commerce et d'investissement avec nos principaux partenaires.

## **2. VINGT-SIX ANS DE REFORMES DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE DE TELECOMMUNICATIONS**

Sur à peine plus d'une génération, grâce au cadre réglementaire de l'UE, les télécommunications en Europe ont été libéralisées: une situation statique de monopoles de service public a laissé la place à un secteur dynamique, soumis à la concurrence. À partir des années 1980, les paquets législatifs successifs adoptés à l'échelon européen ont permis de dégroupier les réseaux, de stimuler la concurrence et d'élargir l'éventail de choix des utilisateurs, de plafonner le coût de l'itinérance en téléphonie mobile, de donner aux consommateurs de nouveaux droits appréciables et d'encourager une application convergente et cohérente du cadre commun.

En outre, l'application du droit de la concurrence de l'UE a été déterminante pour assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés, ce qui a entraîné une baisse des prix et une amélioration de la qualité des services fournis aux consommateurs dans l'ensemble de l'UE.

Les modifications apportées à la législation de l'UE en matière de télécommunications étaient destinées à l'adapter aux mutations qu'ont connues les technologies de l'information et des communications: la téléphonie mobile tout d'abord, puis l'internet. Aujourd'hui, le secteur des télécommunications est l'épine dorsale des produits et services numériques, qui sont susceptibles de nous venir en aide dans tous les aspects de notre vie et de stimuler le redressement économique de l'Europe.

Les efforts de l'UE pour promouvoir un environnement réglementaire solide et encourager la concurrence sous-tendent depuis longtemps les évolutions intervenant dans le secteur. Avec des percées telles que les normes GSM et UMTS, l'Union européenne a créé un environnement permettant à l'Europe et à ses acteurs industriels de jouer un rôle moteur dans le monde. Le temps passant, la libéralisation a apporté la concurrence, des prix plus justes et un véritable choix pour les particuliers et les entreprises dans le cadre des marchés nationaux. À mesure que les marchés deviennent plus concurrentiels et acquièrent une dimension européenne et mondiale, le cadre réglementaire doit lui aussi évoluer.

Le cadre réglementaire en vigueur, présenté par la Commission en 2007 et axé sur le renforcement de la surveillance au niveau européen et de la cohérence de la réglementation des marchés nationaux, a bien servi ses objectifs. Toutefois, plus récemment, au-delà des frontières européennes, des opérateurs puissants établis aux États-Unis, au Japon et en Corée du Sud ont investi massivement dans la fourniture de connexions à haut débit rapides (fixes et sans fil). Dans un tel environnement mondial, il est important que l'Europe ne reste pas à la traîne. Par ailleurs, l'évolution de l'environnement économique et technologique, ainsi que les effets de la crise économique et financière, ont induit, dans le secteur des télécommunications à l'échelle mondiale, des mutations rapides qui vont s'accroissant, notamment une restructuration de grande ampleur. De même, de nouvelles demandes et applications de services dirigés par les données renforcent encore la nécessité d'un marché unique, étant donné qu'une position de force du secteur européen des TIC (et en particulier des

télécommunications), et l'existence d'une couverture haut débit d'excellente qualité, par rapport à d'autres pays, constituent des atouts essentiels pour la compétitivité de l'économie européenne. Ce besoin se fait particulièrement sentir actuellement, l'Europe étant à la recherche de nouveaux moyens de sortie de crise.

Le secteur des télécommunications devrait prospérer en permettant à toute l'économie de prospérer, et non en ignorant les besoins de connectivité de l'économie dans son ensemble, en suivant des modèles économiques où le profit découle de la pénurie plutôt que de l'abondance. Une telle attitude n'est pas viable. Il faut donc agir de manière déterminée dès maintenant pour permettre au secteur de se restructurer et éviter de devoir faire face à une nouvelle dégradation inévitable de sa situation. Le maintien du statu quo n'est pas une option.

### **3. OBSTACLES AU MARCHÉ UNIQUE**

La Commission européenne est déterminée à conserver et à développer les avantages que confèrent les télécommunications aux entreprises et aux particuliers. Cependant, malgré les progrès réalisés jusqu'ici, le secteur reste confronté à un certain nombre d'obstacles, de barrières et de difficultés qui, en se conjuguant, font que le véritable potentiel du marché unique est encore loin d'être atteint. D'après une étude récente, si le marché intérieur des communications électroniques était achevé, l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) de l'UE pourrait atteindre 110 milliards d'euros par an.<sup>1</sup>

Dans l'ensemble, le secteur des télécommunications subit encore les conséquences de l'héritage des anciens monopoles nationaux et fonctionne largement selon des logiques nationales. Certaines grandes entreprises de télécommunications sont présentes dans plusieurs États membres mais aucune n'est active dans chacun d'entre eux. Quant aux opérateurs mobiles, la plupart d'entre eux ne sont que d'envergure nationale; beaucoup d'opérateurs fixes ont un champ d'activité encore plus restreint géographiquement. Ceux qui exercent leurs activités dans plusieurs États membres doivent, après avoir sollicité des autorisations séparées dans chaque État membre, respecter des règles distinctes en se pliant aux exigences et aux mesures correctrices parfois divergentes adoptées par les différents régulateurs. En outre, il est fréquent que des opérateurs actifs dans plusieurs États membres ne se comportent pas comme des opérateurs véritablement européens et semblent se contenter d'une gestion séparée de leurs activités dans chaque État membre. Le marché compte plus d'un millier d'opérateurs fixes et plusieurs centaines d'opérateurs mobiles qui, même s'ils appartiennent souvent à des groupes plus vastes, opèrent sur une base nationale. Parallèlement, le secteur se mondialise de plus en plus par nature et sa rentabilité dépend de l'échelle des activités.

L'absence de marché unique influe aussi directement sur la fixation des prix. Par exemple le coût des appels vers un autre pays de l'UE, ou de l'utilisation d'un appareil mobile dans un pays de l'UE autre que le pays d'établissement de l'utilisateur, est souvent largement supérieur aux tarifs nationaux, en raison des frais d'itinérance pour la voix et les données et des tarifs des appels «internationaux» (intra-UE). Beaucoup d'Européens jugent abusifs ces frais, qui constituent aussi un obstacle pratique à l'exercice des libertés du marché unique.

Par ailleurs, il est probable que les consommateurs seront davantage enclins à souscrire aux offres d'opérateurs établis dans d'autres États membres s'ils savent qu'ils peuvent s'appuyer sur le même ensemble de règles: il s'agit par exemple des règles en matière de transparence, de conditions contractuelles, de facilitation du changement d'opérateur, ou encore des règles

---

<sup>1</sup> Ecorys, TU Delft et al., *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

destinées à prévenir le blocage ou la limitation des services en ligne, dans le cadre des mesures visant à garantir l'accès à l'internet ouvert. Il se peut que la dispersion des efforts nationaux pour garantir les droits des consommateurs aggrave aussi le morcellement du marché.

Par ailleurs, les différences observées dans le calendrier, les conditions et les coûts des procédures d'obtention de droits d'utilisation de radiofréquences freinent les projets d'investissement et rendent difficile la création de réseaux transnationaux sans fil intégrés. Si les radiofréquences étaient disponibles dans de meilleurs délais et de manière plus prévisible, les opérateurs pourraient proposer plus largement des connexions à haut débit à des prix abordables en Europe. Or, trop souvent, ces possibilités restent limitées à l'intérieur des structures de régulation à l'échelon national.

Quant à la divergence des réglementations applicables aux réseaux fixes, elle est souvent à l'origine d'une réglementation excessive, ou d'une insécurité et d'une imprévisibilité sur le plan réglementaire, ce qui rend difficile la planification d'investissements dans des réseaux à haut débit rapides «de nouvelle génération».

Si le marché unique était plus harmonisé, les Européens jouiraient d'une couverture haut débit rapide plus largement étendue et de nouveaux services numériques innovants plus nombreux. Or, de tels réseaux de télécommunications rapides constituent aussi des ressources essentielles pour de nombreux autres secteurs d'activité publics et privés. L'Europe doit absolument disposer d'un secteur des télécommunications solide et dynamique si elle veut tirer avantage d'innovations récentes comme l'informatique en nuage, les nouveaux outils exploitant de gros volumes de données, les voitures connectées, les procédés de fabrication intelligents, l'internet des objets, les villes intelligentes, la modernisation des administrations publiques, la santé en ligne, l'éducation en ligne, etc. Les réseaux de communication à grande vitesse pourraient ainsi devenir la base de la prospérité d'un écosystème numérique européen.

En résumé, le secteur souffre d'un morcellement correspondant aux frontières nationales, d'un manque de cohérence réglementaire et de prévisibilité dans l'ensemble de l'Union, de tarifs excessivement élevés pour certains services, et d'un manque d'investissements. Il est essentiel de résoudre ces problèmes pour soutenir l'emploi, la productivité et la croissance en Europe. L'émergence d'un marché unique des télécommunications concurrentiel y contribuerait.

#### **4. VERS UN MARCHÉ UNIQUE DES TELECOMMUNICATIONS**

Un véritable marché unique des télécommunications est un marché où:

- les consommateurs peuvent obtenir des services de n'importe quel opérateur actif dans l'UE sans discrimination, quel que soit l'endroit où ils se trouvent;
- les opérateurs sont en mesure de proposer des services compétitifs en dehors de leur État membre et de leur marché d'origine à des consommateurs établis dans l'ensemble de l'UE;
- les frais excessifs facturés pour les appels intra-UE ou pour l'utilisation d'un portable dans un pays de l'UE autre que le pays d'établissement de l'utilisateur sont supprimés.

C'est l'objectif final à la réalisation duquel s'emploie la Commission européenne depuis un certain temps, ce qui a donné naissance au cadre réglementaire que nous connaissons actuellement. Il devrait aboutir, à terme, à la suppression progressive des obstacles nationaux à la concurrence transfrontalière, notamment les différences entre les réglementations

sectorielles nationales, entre les législations nationales de protection des consommateurs sur les contrats en matière de télécommunications, et entre les conditions nationales d'attribution et d'assignation des fréquences radioélectriques. Il passe aussi par l'adoption d'un cadre plus cohérent, stable et juridiquement sûr, concurrentiel, harmonisé à un plus haut degré et plus propice aux investissements, garant d'un choix élargi, de connexions haut débit plus rapides et de services transfrontaliers de meilleure qualité.

La Commission reste convaincue qu'un véritable marché unique correspondant à cette ambition nécessitera un régulateur unique au niveau de l'UE, qui aura la responsabilité d'interpréter et de mettre en œuvre un cadre législatif harmonisé. Il faudrait aussi un système unique d'imposition de mesures correctrices et, éventuellement, une harmonisation plus poussée de l'attribution et de l'assignation des fréquences du spectre.

Il est toutefois clair que la mise en place d'un marché unique des télécommunications – comme dans d'autres secteurs – est un processus progressif qui dépend tout autant du comportement des acteurs du marché que de l'intervention des régulateurs.

Les propositions présentées aujourd'hui marquent une étape intermédiaire importante vers l'objectif ultime – la mise en place d'un marché unique totalement intégré – en éliminant certains des obstacles dont la suppression peut aider le secteur à jouer pleinement son rôle dans la pressante quête de croissance. L'approche retenue se fonde sur le cadre des télécommunications existant et cible les problèmes transfrontaliers auxquels sont confrontés opérateurs et consommateurs, tout en s'attaquant aux obstacles à l'investissement. Elle implique de déterminer les modifications spécifiques à apporter au cadre actuel qui, collectivement, marqueront un tournant décisif vers la mise en place d'un marché unique paneuropéen.

En pratique, cela implique:

- de remédier à certaines des divergences d'interprétation entre les autorités réglementaires nationales, en intensifiant leur coopération et la continuité en matière de gouvernance, ainsi que de renforcer le rôle de la Commission;
- de résoudre les problèmes que rencontrent les consommateurs sur un marché européen morcelé, en introduisant certaines normes communes de protection des consommateurs; de mettre fin à l'application de frais pour les appels reçus en itinérance, ainsi que de frais supplémentaires injustifiés pour les appels effectués à l'intérieur de l'Union; d'encourager la mise en place de conditions du marché pouvant conduire à la disparition progressive mais rapide des tarifs d'itinérance en Europe et d'instaurer de nouvelles protections pour l'ensemble des consommateurs, notamment pour préserver l'accès à un internet ouvert;
- d'offrir au secteur des télécommunications de nouvelles perspectives d'activité, en rendant moins complexe la réalisation d'investissements dans les réseaux ainsi que la fourniture et la garantie de services transfrontaliers, et d'harmoniser les «intrants» techniques essentiels (par exemple, les fréquences radioélectriques disponibles pour les réseaux sans fil, l'accès aux réseaux fixes à haut débit);
- de renforcer la dimension européenne du dispositif actuel organisé autour des autorités réglementaires nationales. La Commission propose, comme étape intermédiaire, de renforcer le rôle du président de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), en créant notamment un poste à temps plein couvert par un mandat d'une durée de trois ans, afin d'assurer une meilleure planification stratégique et une plus grande continuité.

À l'issue des négociations sur le réexamen du cadre réglementaire en 2009, la Commission a pris l'engagement formel de prendre des mesures dans le domaine de l'accès à un internet ouvert. Même après si peu de temps, et a fortiori depuis l'élaboration du cadre initial, l'accès à l'internet a considérablement gagné en importance, à telle enseigne qu'il est devenu un pivot de l'activité économique, sociale et culturelle et constitue désormais la prestation fondamentale et le service le plus précieux que fournissent les opérateurs de réseau et les fournisseurs de services internet. Les raisons qui militent en faveur d'une action immédiate concernant l'accès ouvert à l'internet sont au nombre de quatre. Premièrement, en l'état actuel des choses, l'accès ouvert n'est pas efficacement garanti au niveau de l'UE, et il existe de nombreux cas avérés de services bloqués ou «bridés» (dégradés), ce qui nuit à l'intérêt des consommateurs et des fournisseurs de contenus et d'applications qui sont exposés au risque de blocage. Deuxièmement, les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs d'applications et de contenu mettent au point des «services spécialisés» dont la valeur économique et sociale dépend d'un niveau de qualité garanti – pour la télévision par internet, les applications de santé en ligne telles que l'imagerie médicale haute résolution, les services de vidéoconférence ou les applications en nuage à forte intensité de données d'importance critique pour les entreprises. Ces innovations ouvrent des perspectives de nouvelles activités économiques mais elles exigent un cadre réglementaire européen qui fixe des conditions claires pour le développement de ces services, combinées à un écosystème internet dynamique. Troisièmement, aujourd'hui, le cadre européen applicable aux télécommunications ne confère pas aux régulateurs nationaux de pouvoirs d'intervention suffisants pour sanctionner le blocage ou d'autres pratiques de gestion du trafic non raisonnable ou pour préserver la vitalité de l'internet ouvert. Quatrièmement, les décideurs nationaux commencent à adopter des approches divergentes pour régler ces problèmes, ce qui crée un nouveau risque de morcellement dans le marché unique et constitue un nouveau défi pour la gestion intégrée des réseaux. L'objectif du projet de règlement est d'apporter une solution efficace et équilibrée à ces problèmes.

## **5. RENFORCER L'INVESTISSEMENT ET LA CONCURRENCE**

La recommandation sur les méthodes de calcul des coûts et la non-discrimination est le second élément de ce train de mesures. Elle complète le règlement proposé, auquel elle est intrinsèquement liée, en se concentrant plus directement sur les investissements et sur une harmonisation plus poussée des méthodes de calcul des coûts. L'objectif est que l'Europe renforce ses investissements dans le haut débit. Elle en a besoin pour maintenir sa compétitivité au niveau mondial; or l'insécurité juridique et les divergences entre les autorités réglementaires entravent les investissements. Une réglementation plus cohérente et prévisible et un environnement réglementaire plus stable peuvent être réalisés 1) par une harmonisation plus poussée des frais que les opérateurs historiques peuvent facturer aux tiers pour permettre l'accès à leur réseau de cuivre et 2) par la garantie que les «demandeurs d'accès» jouissent d'un accès aux réseaux véritablement équivalent. Si ces exigences de concurrence et de non-discrimination sont remplies, les prix des produits «de nouvelle génération» seront déterminés par le marché plutôt par la voie réglementaire, tandis que les prix de l'accès aux réseaux de cuivre resteront globalement stables et n'altéreront pas artificiellement la tarification de l'accès aux réseaux futurs.

Dans les circonstances actuelles, l'application incohérente des règles crée une insécurité juridique pour l'ensemble des acteurs du marché et des entraves sur le marché intérieur. La sécurité juridique est un enjeu particulièrement important car les investissements dans les réseaux à haut débit sont extrêmement coûteux, alors que la demande du produit final reste incertaine.

Les éclaircissements apportés par la recommandation seront donc essentiels pour dissiper les incertitudes: aussi bien les opérateurs historiques que les demandeurs d'accès seront clairement informés des modalités de tarification de l'accès au réseau.

## **6. FEUILLE DE ROUTE POUR L'ACHEVEMENT DU MARCHÉ UNIQUE DES TELECOMMUNICATIONS A MOYEN TERME**

À moyen terme, la législation proposée devrait apporter une liberté et des possibilités accrues aux acteurs du marché, et susciter un mouvement vers une consolidation accrue du secteur. L'intensification de la concurrence à mesure que l'Europe progresse dans la réalisation d'un véritable marché unique pourrait déboucher, à terme, sur une réduction de la réglementation sectorielle fondée sur l'analyse du marché. En effet, l'un des résultats de la mise en place du marché unique devrait être une tendance accrue à ce qu'une concurrence effective s'installe sur les marchés pertinents, l'application ex post du droit de la concurrence étant considéré comme un moyen suffisant d'assurer le fonctionnement du marché. Avec le temps, à mesure qu'un véritable marché unique des communications électroniques se mettra en place, la portée géographique des marchés devra également évoluer, pour permettre à la fois d'arrêter une réglementation sectorielle fondée sur les principes de la concurrence et d'appliquer le droit de la concurrence proprement dit.

À titre complémentaire, la Commission s'emploiera à une révision de la recommandation sur les marchés pertinents pour que, à mesure que la concurrence s'amplifiera, la charge réglementaire ex ante pesant sur les opérateurs se réduise en conséquence.

D'autres mesures seront nécessaires pour achever le marché unique des télécommunications, notamment par une meilleure coordination des mesures correctrices réglementaires. À cet effet, la Commission prendra les mesures nécessaires pour préparer le terrain en vue du mandat de la prochaine Commission, d'une part en utilisant les outils prévus par le cadre réglementaire et d'autre part en préparant l'examen des moyens à employer pour améliorer encore les mécanismes existants destinés à assurer la cohérence de la régulation. Cet examen, qui impliquera une large consultation publique en temps utile, devrait aussi porter sur l'opportunité de désigner un régulateur unique des télécommunications au niveau de l'UE. Il pourrait également porter sur l'établissement de conditions de concurrence équitables entre les services en ligne «over-the-top» et les services de télécommunications, par un rapprochement des règles applicables, ainsi que sur des questions émergentes relatives à la convergence entre les services et marchés audiovisuels et des télécommunications.

## **7. CONCLUSION**

La Commission a pour ambition que l'UE se dote d'un secteur des télécommunications dynamique et concurrentiel. Ce secteur comprendrait, d'une part, un certain nombre de grands opérateurs actifs dans plusieurs États membres et également en dehors de l'UE et, d'autre part, un plus grand nombre de petits opérateurs d'implantation locale, qui offriraient tous des infrastructures ou des services en phase avec le progrès des technologies. Le secteur fournira l'infrastructure et les services nécessaires à une économie numérique ouverte prospère, en stimulant la croissance, l'emploi et l'activité dans le numérique européen.

Avec cet ensemble de mesures, la Commission réitère son engagement en faveur de la réalisation des objectifs en matière de haut débit prévus par la stratégie numérique pour l'Europe grâce à un éventail d'opérateurs divers (historiques et alternatifs, fixes et sans fil) proposant une vaste gamme de services et de contenus compétitifs de haute qualité. Cette

couverture à haut débit est indispensable pour que les nouveaux services en ligne puissent atteindre une masse critique: depuis les réseaux intelligents et les villes intelligentes jusqu'à l'informatique en nuage universelle, ou à l'internet des objets. Cette évolution placerait également l'Europe aux avant-postes du numérique, avec l'infrastructure numérique moderne permettant à sa population d'exploiter pleinement les possibilités offertes par l'internet et à ses entreprises de faire face à la concurrence mondiale.

Eu égard au contexte décrit ci-dessus, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à examiner et à adopter la proposition de règlement, soigneusement ciblée, qu'elle leur soumet en lui accordant la priorité politique la plus élevée.