



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.11.2011
COM(2011) 795 final

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

**Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la
portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à
l'article 15 de la directive 2002/22/CE**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SEC(2011) 1398 final}

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

**Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la
portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à
l'article 15 de la directive 2002/22/CE**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. OBJET DE LA COMMUNICATION

Dans son deuxième réexamen de la portée du service universel dans le domaine des communications électroniques en septembre 2008¹, la Commission s'est engagée à consulter les parties intéressées concernant plusieurs questions ayant trait à la politique à long terme. Avant l'adoption du paquet "télécommunications" en 2009, la Commission avait informé le Parlement européen qu'elle allait mener une large consultation sur le sujet.

Le présent document présente les résultats de la consultation sur les principes du service universel dans le domaine des communications électroniques, qui a eu lieu entre mars et mai 2010. Il couvre également le troisième réexamen de la portée du service universel comme prévu par l'article 15 de la directive "service universel" 2002/22/CE² (ci-après la DSU). Enfin, il expose quelques réflexions concernant les mesures que les États membres doivent prendre lors de la mise en œuvre de la DSU. Il est accompagné d'un bref document de travail des services de la Commission³ qui résume les réponses reçues lors de la consultation publique.

La réglementation communautaire relative au service universel dans le domaine des communications électroniques est née dans le contexte d'une libéralisation totale dans les années 1990. La raison d'être des obligations de service universel (OSU) est de servir de filet de sécurité social lorsque les forces du marché n'offrent pas, à elles seules, un accès peu onéreux aux services de base pour les consommateurs, en particulier ceux qui habitent dans des zones éloignées ou qui disposent de faibles revenus ou souffrent d'un handicap. Afin de réaliser les trois objectifs du concept de filet de sécurité, à savoir la disponibilité, l'accessibilité financière et l'accessibilité physique, une ou plusieurs entreprises spécifiquement désignées peuvent se voir imposer l'obligation de fournir ces services de base.

À cette fin, les États membres doivent s'assurer que tous les utilisateurs finaux ont accès, en un lieu déterminé, aux communications vocales et à la transmission de données, y compris un "accès fonctionnel à internet", en s'attachant à minimiser les distorsions sur le marché. La DSU ne précise pas la technologie qui doit être utilisée pour fournir les services.

Lorsque le coût des OSU représente une charge excessive pour le ou les fournisseurs désignés, ces derniers doivent être indemnisés pour le coût net encouru. Une telle

¹ COM(2008) 572.

² JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

³ SEC(2011) 1398.

indemnisation peut être financée à partir de fonds publics et/ou d'un fonds alimenté par les acteurs économiques du secteur des communications électroniques. À l'heure actuelle, 22 États membres disposent d'un financement uniquement sectoriel⁴, deux prévoient un financement à la fois public et sectoriel, et trois ont choisi un financement exclusivement public.

Plusieurs États membres ont fait usage de leur pouvoir discrétionnaire pour ne désigner aucun fournisseur OSU, ou ont assoupli les obligations relatives aux éléments de service déjà couverts par le marché (par exemple, les téléphones publics payants et les annuaires).

Alors que la DSU de 2002 avait limité "l'accès fonctionnel à internet" aux transmissions à bas débit⁵, le paquet "télécommunications" de 2009 a donné aux États membres la possibilité, si nécessaire, de définir à un niveau national les débits, qui pouvaient inclure le haut débit⁶. À ce jour, la Finlande, l'Espagne et Malte ont adopté une réglementation pour inclure le haut débit dans les OSU nationales.

Le 5 juillet 2011, le Parlement européen a adopté une résolution⁷ soulignant l'importance des OSU en tant que filet de sécurité pour l'intégration sociale.

2. RESULTATS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

L'objectif de la consultation était d'examiner si, dans l'environnement convergent et concurrentiel actuel du secteur des communications électroniques, il était nécessaire de réviser l'approche et les principes communautaires généraux en matière de service universel. Une question essentielle était de savoir si les OSU devaient devenir un outil proactif dans le contexte du haut débit, et donc jouer un rôle dans la réalisation de l'objectif du "haut débit pour tous", ou s'il convenait de laisser ce rôle à d'autres mesures politiques au niveau de l'UE et des pays, tout en conservant les OSU comme filet de sécurité. D'autres points importants soulevés durant la consultation concernaient le concept de service universel, son financement et la flexibilité laissée aux États membres pour sa mise en œuvre.

Des points de vue très divers ont été exprimés lors de la consultation, qui n'a cependant pas permis de dégager un consensus quant au futur rôle des OSU pour promouvoir les objectifs de l'Europe en matière de haut débit. Cependant, de nombreuses parties prenantes, en particulier les gouvernements et les autorités réglementaires nationales (ARN), soutiennent les principes existants et sont favorables au maintien des caractéristiques essentielles du régime des OSU. Le document de travail des services de la Commission ci-joint présente un résumé des réponses⁸.

⁴ En Lettonie, la création d'un fonds sectoriel a été reportée au 1^{er} juin 2013; en attendant, l'indemnisation est assurée par un financement public.

⁵ Considérant 8 de la DSU.

⁶ Considérant 5 de la directive "Droits des citoyens", JO L 337 du 18.12.2009, p. 11.

⁷ Résolution (P7_TA(2011)0306):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=FR>.

⁸ Les contributions sont disponibles à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/library/public_consult.

3. DEFIS: SERVICE UNIVERSEL ET HAUT DEBIT

Le cadre réglementaire de l'UE et sa politique d'accès ouvert ont favorisé des marchés concurrentiels, ce qui a eu pour effet d'élargir le choix offert aux consommateurs et de faire baisser les prix, et a placé certains pays de l'UE aux avant-postes de la scène mondiale dans le domaine du haut débit. Au sein de l'UE, le plus fort taux de haut débit est enregistré dans les États membres où la concurrence concerne les infrastructures et est complétée par une réglementation *ex ante* efficace permettant de promouvoir une concurrence sur les services lorsque la concurrence sur les infrastructures n'est pas possible.

La stratégie numérique pour l'Europe (SNE)⁹ expose les avantages socio-économiques du haut débit, et notamment son importance pour la participation sociale et l'emploi. L'objectif de la SNE en matière de "haut débit de base" est que de tels réseaux couvrent 100 % de la population de l'UE d'ici à 2013. Pour l'internet rapide et très rapide, l'objectif est d'avoir, d'ici à 2020, une couverture à 30 Mbps pour tous les habitants de l'UE, et qu'au moins 50 % des ménages de l'UE aient des abonnements à plus de 100 Mbps. La réalisation de ces objectifs nécessite des investissements considérables, de la part des acteurs tant publics que privés. Pour faciliter ce processus, la Commission a adopté en septembre 2010 un paquet "haut débit" comprenant: i) la communication "haut débit"¹⁰, qui définit un cadre d'action et fait des propositions aux États membres pour atteindre les objectifs; ii) la recommandation NGA¹¹, qui fournit des orientations réglementaires en vue de promouvoir une sécurité juridique et d'encourager ainsi les investissements privés; et iii) une proposition de programme pluriannuel en matière de politique européenne du spectre radioélectrique¹², en vue d'améliorer la coordination et la gestion du spectre dans l'UE, facilitant ainsi la progression du haut débit sans fil.

De plus, différents instruments politiques permettent de (co)financer le développement d'infrastructures, notamment les financements publics (par exemple, prêts, subventions aux partenariats public-privé). Les lignes directrices relatives au haut débit¹³ clarifient la manière selon laquelle un financement public peut être accordé pour le développement du haut débit dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État en vue d'atteindre également la couverture des zones qui ne présentent pas d'intérêt commercial. Les programmes relevant des Fonds structurels pour 2007-2013 affectent également près de 2,3 milliards EUR aux infrastructures TIC, principalement pour les réseaux à haut débit. En outre, la Commission a proposé dans les "Perspectives financières 2014-2020" un mécanisme pour l'interconnexion en Europe¹⁴, doté d'un budget de 9,2 milliards EUR, afin d'encourager les investissements proconcurrentiels, les subventions et l'accroissement des crédits pour des projets en faveur du haut débit et les infrastructures de services numériques.

Pour encourager la demande, la SNE envisage un éventail de mesures, notamment la promotion de la santé et de l'administration en ligne, la facilitation des systèmes de licence pour la gestion des droits en ligne et l'accessibilité en ligne de contenus audiovisuels¹⁵, et des

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ JO L 251 du 25.9.2010, p. 35.

¹² COM(2010) 471.

¹³ J.O. C 235 du 30.9.2009, p.7. Au titre de cet instrument, près de 3,5 milliards EUR d'aide ont déjà été autorisés pour des projets de haut débit proconcurrentiels jusqu'à la fin d'octobre 2011.

¹⁴ COM(2011) 500.

¹⁵ Voir aussi le livre vert sur les œuvres audiovisuelles: COM(2011) 427.

initiatives visant à garantir la culture, les compétences et l'intégration numériques. La Commission considère que l'encouragement de la demande de services à haut débit entraînera à son tour le déploiement de réseaux à haut débit, déclenchant ainsi un cercle vertueux.

Contrairement à la téléphonie dans l'ancienne UE-15 il y a plus de dix ans, le marché du haut débit dans l'UE-27 est un marché qui n'est pas encore arrivé à maturité et qui, au contraire, est caractérisé par une évolution dynamique et des innovations. Les évolutions technologiques, concurrentielles et réglementaires, par exemple la diminution du coût des technologies sans fil et le dividende numérique, sont susceptibles de faire considérablement progresser la couverture du haut débit.

Si les réseaux fixes à haut débit sont, en moyenne, accessibles à 95,1 % de la population de l'UE, ce chiffre n'est que de 82,8 % dans les zones rurales de l'UE et est inférieur ou égal à 60 % dans les zones rurales en Bulgarie, en Slovaquie, en Pologne, en Roumanie et à Chypre (voir la section 4.1). Le coût du déploiement ou de la mise à niveau des infrastructures dans les zones mal desservies est considérable. Une étude commandée par la Commission¹⁶ estime que le coût net à l'échelle de l'UE pour garantir l'accessibilité physique (couverture) et financière (tarifs sociaux subventionnés) d'une connexion à haut débit de 2 Mbps¹⁷ par le biais des OSU serait d'environ 13,6 milliards EUR sur une période de cinq ans.

Selon l'étude, ce montant total représente à peu près 2,7 milliards EUR par an, soit environ 0,69 % du chiffre d'affaires total du secteur des télécommunications de l'UE¹⁸. Ce pourcentage varie fortement entre les États membres et est plus élevé dans les pays qui présentent une implantation humaine clairsemée, un relief difficile ou des infrastructures moins développées. Le ratio de coût le plus élevé serait en Roumanie (4,6 %), et le plus faible au Luxembourg (0,08 %). En valeur absolue, le coût moyen par ménage de l'UE serait d'environ 14,40 EUR par an, avec un maximum de 30 EUR en Roumanie. Ce montant est comparable aux coûts annuels actuels par ménage, compris entre environ 0,05 et 4,19 EUR, dans les sept États membres qui ont créé des fonds pour les OSU¹⁹.

Le paquet «télécommunications» de 2009 reconnaît la diversité accrue dans l'UE-27 en donnant aux États membres la possibilité de déterminer les débits pour les OSU en fonction des conditions nationales et de financer les coûts nets associés à l'aide de fonds publics et/ou d'un fonds devant être financé par le secteur.

Cependant, il est clair que si les OSU devaient être étendues au haut débit pour l'ensemble de l'UE, cela augmenterait considérablement la nécessité d'un financement sectoriel et de "subventions croisées" entre les groupes de consommateurs d'un pays donné, la charge pesant sur l'industrie et l'influence sur les prix aux consommateurs étant maximales dans les États membres où les niveaux de revenus et de couverture du haut débit sont actuellement faibles. En outre, le fait d'imposer prématurément le haut débit au niveau de l'UE ou des pays risque

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants et al., octobre 2010:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/library/ext_studies/index_en.htm

¹⁷ Sur la base d'une combinaison des technologies avec et sans fil.

¹⁸ L'estimation de l'étude est basée sur un chiffre d'affaires annuel du secteur des télécommunications égal à 394 milliards EUR. Par rapport au chiffre d'affaires réel de l'UE-27 en 2009 (332 milliards EUR), indiqué dans le tableau de bord de la stratégie numérique 2011, les coûts nets annuels représenteraient environ 0,81 % des recettes du secteur des télécommunications en 2009.

¹⁹ Les coûts totaux des OSU dans ces États membres vont de 0,5 à 70 millions EUR.

d'entraîner des distorsions sur les marchés et de retarder les investissements privés dans le haut débit. Si l'on peut s'attendre à ce que les opérateurs de télécommunications investissent dans des nouveaux réseaux rentables, la question essentielle reste de savoir si des OSU étendues, qui placeraient une charge élevée sur le seul secteur dans l'intérêt de l'intégration sociale, seraient appropriées et durables, alors que d'autres entités publiques et privées et la société dans son ensemble tireraient profit d'un haut débit omniprésent.

4. TROISIEME REEXAMEN DE LA PORTEE DU SERVICE UNIVERSEL AU NIVEAU DE L'UE

La DSU invite la Commission à examiner la portée du service universel tous les trois ans au regard de l'évolution des conditions sociales, économiques et technologiques, en tenant particulièrement compte de la mobilité et des débits. L'annexe V à la DSU définit certains éléments que la Commission doit apprécier avant de décider si certains services doivent entrer dans la portée du service universel, à savoir:

1. existe-t-il des services spécifiques accessibles à une majorité de consommateurs et utilisés par une majorité d'entre eux? L'absence de tels services ou leur non-utilisation par une minorité de consommateurs est-elle source d'exclusion?
2. la mise à disposition et l'utilisation de services spécifiques procurent-elles à l'ensemble des consommateurs un avantage général net justifiant une intervention publique lorsque les services spécifiques ne sont pas fournis au public dans des conditions commerciales normales?

De plus, le considérant 25 de la DSU précise que les services concernés, pour pouvoir être inclus dans la portée, devraient déjà être accessibles à une grande majorité de la population. Les examens précédents réalisés en 2005/2006 et en 2008²⁰ ont conclu que ces critères n'étaient satisfaits ni pour la mobilité, ni pour le haut débit. Par conséquent, la portée n'avait pas été modifiée.

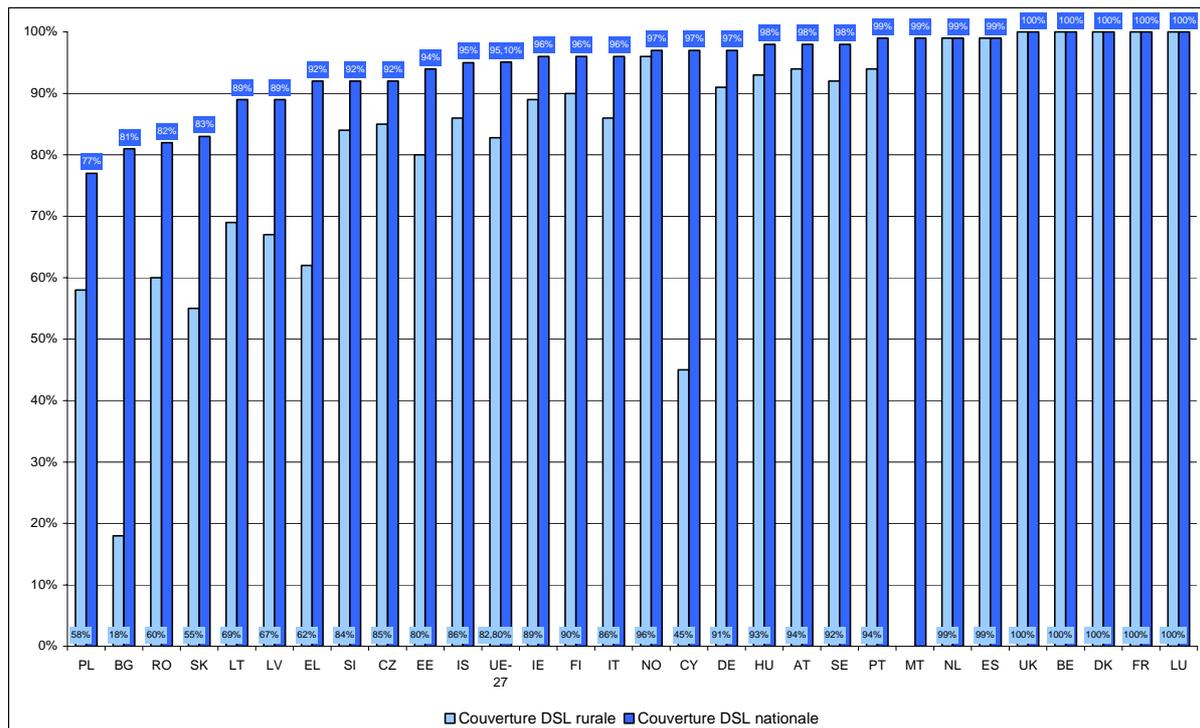
4.1. Haut débit

À la fin de 2010, les réseaux fixes à haut débit (DSL) étaient accessibles à environ 95 % de la population de l'UE, en moyenne²¹.

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; voir aussi la note 1.

²¹ Compte tenu de sa couverture étendue, l'empreinte des réseaux DSL peut être utilisée comme un indicateur raisonnable pour suivre l'accessibilité de la couverture des réseaux fixes à haut débit. Cependant, d'autres technologies fixes peuvent également offrir une connectivité à haut débit.

Figure 1. Couverture des réseaux fixes à haut débit dans l'UE en % de la population, 2010



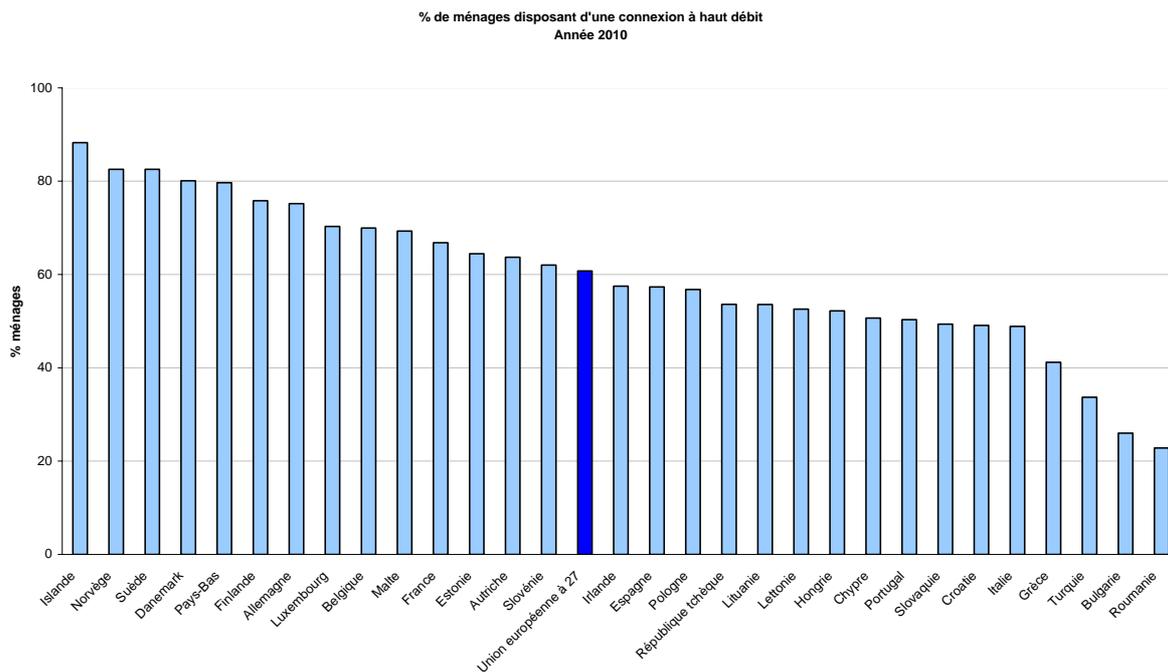
Source: IDATE, 2010

Début 2011, l'UE comptait environ 113 millions d'abonnés au haut débit avec une ligne fixe et 36 millions d'abonnés au haut débit mobile, ce qui montre que le haut débit mobile contribue désormais fortement à la progression de l'adoption du haut débit.

70 % des ménages de l'UE ont désormais accès à internet et 61 % ont une connexion à haut débit avec ou sans fil²². Cependant, les taux d'utilisation du haut débit varient considérablement entre les États membres. L'adoption du haut débit va de 23 % des ménages en Roumanie et 26 % en Bulgarie à 80 % aux Pays-Bas et au Danemark et 83 % en Suède.

²² Ces chiffres relatifs à la pénétration du haut débit dans les ménages, basés sur l'étude TIC réalisée par Eurostat auprès des consommateurs, concernent les ménages comprenant au moins une personne dont l'âge est compris entre 16 et 74 ans (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Figure 2. Pénétration du haut débit à domicile, en % des ménages de l'UE, 2010²³



Commission européenne, tableau de bord de la stratégie numérique

Par conséquent, à l'échelle des ménages, le seuil de l'utilisation du haut débit par une majorité (simple) des consommateurs dans l'UE a été atteint, mais il ne s'agit pas encore d'une "grande majorité de la population", comme indiqué au considérant 25 de la DSU. Plus encore, compte tenu des disparités nationales significatives en matière d'adoption et du fait que les niveaux d'adoption dans 5 États membres sont inférieurs à 50 %, les coûts des OSU à l'échelle de l'UE pour le haut débit pèseraient de manière disproportionnée sur les fournisseurs de télécommunications, et en fin de compte sur les consommateurs, dans ces États membres. En effet, les données de l'étude²⁴ indiquent que, si l'on inclut les ménages âgés de 75 ans ou plus, 12 États membres sont en dessous de 50 %. Les coûts de la garantie d'une couverture haut débit universelle seraient particulièrement élevés dans les pays qui présentent une implantation humaine clairsemée, un relief difficile et/ou des infrastructures moins développées. Comme indiqué ci-dessus, le coût moyen par ménage en Roumanie risquerait de représenter plus du double de la moyenne de l'UE. Par conséquent, l'inclusion à ce stade de l'accès à haut débit dans la portée du service universel au niveau de l'UE ne satisferait pas le deuxième critère de la DSU, à savoir un avantage général net pour tous les consommateurs européens.

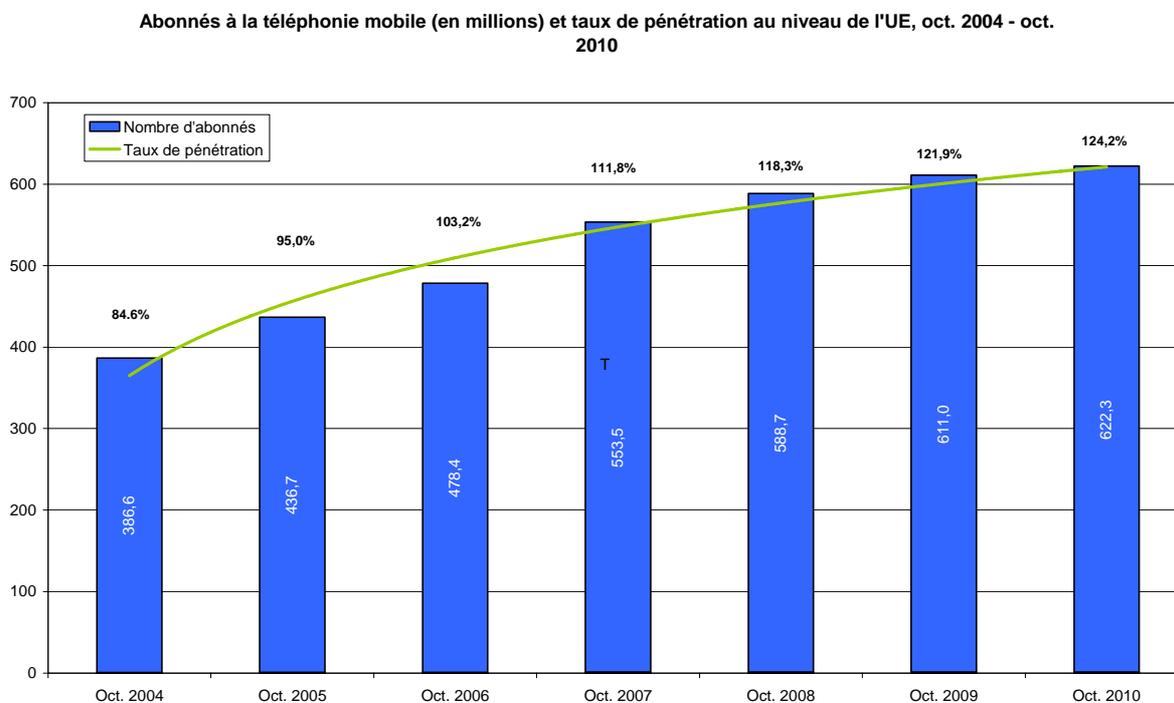
²³ Pour le Royaume-Uni, les données 2010 n'étaient pas disponibles; le pourcentage pour 2009 était de 69,5 %.

²⁴ Eurobaromètre spécial 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporteb751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

4.2. Mobilité

Les réseaux mobiles couvrent plus de 95 % de la population de l'UE sur la base des licences mobiles nationales²⁵. La pénétration totale des abonnés à la téléphonie mobile a atteint 124,2 % en octobre 2010.

Figure 3. Abonnés à la téléphonie mobile et taux de pénétration au niveau de l'UE, 2004-2010

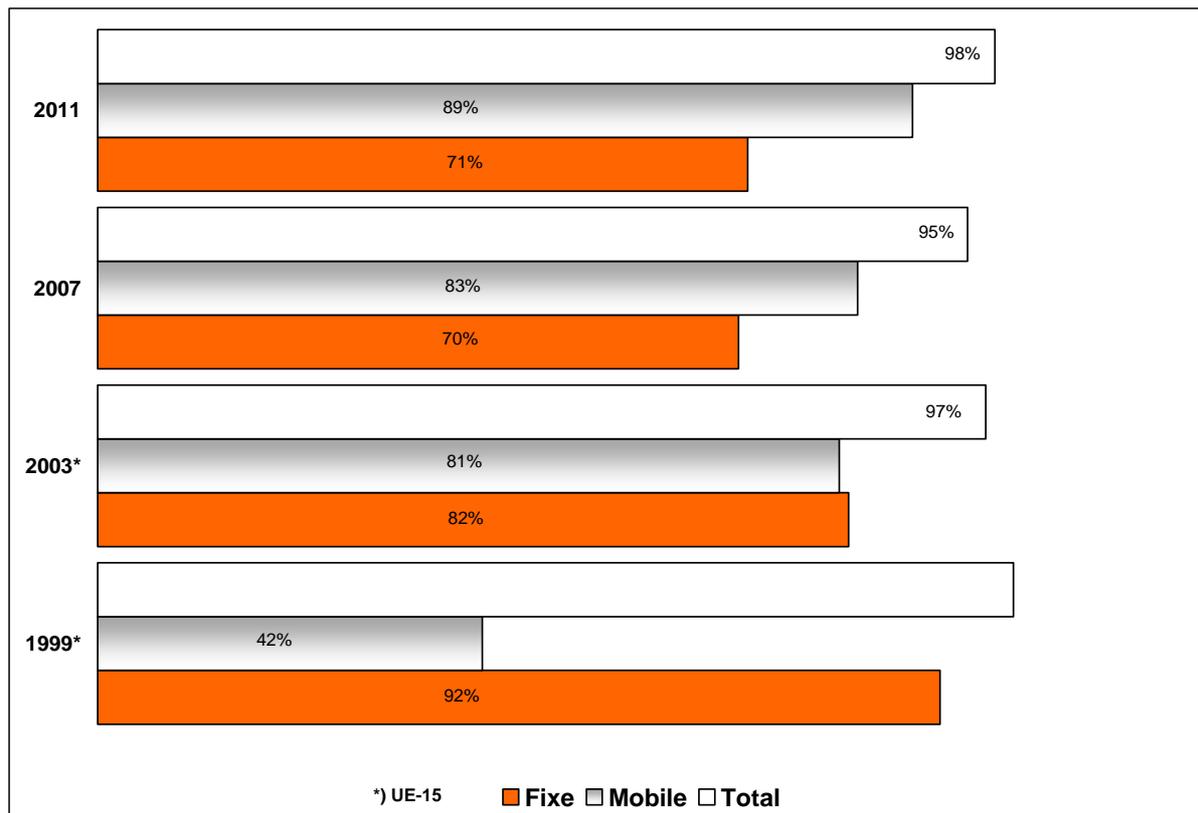


Source: tableau de bord de la stratégie numérique 2011 – indicateurs économiques des communications électroniques

89 % des ménages de l'UE ont un abonnement à la téléphonie mobile et 71 % un abonnement à la téléphonie fixe, ce qui fait qu'au total, 98 % de tous les ménages de l'UE ont désormais accès au téléphone.

²⁵ COM(2005) 203.

Figure 4. Accès au réseau téléphonique à domicile, en % des ménages de l'UE, 1999-2011



Source: études sur les communications électroniques auprès des ménages, juillet 2011

En ce qui concerne l'accessibilité financière, le prix mensuel moyen d'un panier d'utilisation faible de services mobiles (prépayés et classiques) dans l'UE valait 9,07 EUR en 2010, soit environ 30 % de moins qu'en 2006²⁶.

Depuis le dernier examen, on peut observer une progression de l'adoption des services mobiles et une diminution de leurs prix. Cela confirme l'analyse effectuée lors des examens antérieurs, qui montrait que la fourniture concurrentielle de communications mobiles avait entraîné, pour les consommateurs, un accès abordable généralisé à ces services, évitant ainsi tout risque d'exclusion sociale. Les critères imposant l'inclusion de la mobilité dans la portée du service universel au niveau de l'UE ne sont donc pas satisfaits. Cela n'exclut pas que les technologies sans fil soient utilisées pour offrir une connexion en un lieu déterminé dans le cadre des OSU.

La Commission continuera à suivre les besoins particuliers des personnes souffrant d'un handicap, en particulier les questions relatives aux services de téléphonie mobile²⁷, et présentera ses conclusions dans le prochain examen.

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, décembre 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; projet pilote CE Reach112 en cours concernant les alternatives à la téléphonie vocale classique accessibles (www.reach112.eu).

5. MARCHE A SUIVRE

Compte tenu des montants élevés requis pour garantir une couverture du haut débit par le biais des OSU et des implications potentielles pour l'industrie et les consommateurs, les États membres doivent analyser avec précaution si les conditions nationales justifient l'extension des OSU au haut débit, en tenant compte tant du risque d'exclusion sociale que d'une éventuelle distorsion de concurrence et d'une éventuelle charge injustifiée sur le secteur.

Vu le risque lié à l'utilisation d'approches divergentes pour la mise en œuvre de la DSU et les implications financières potentielles pour l'industrie, la Commission considère que des lignes directrices supplémentaires sont requises afin de s'assurer que la mise en œuvre se fait en conformité avec des principes appliqués de manière cohérente, tout en tenant compte des différents stades de développement des marchés dans les États membres. De telles lignes directrices aideront à lutter contre le risque d'exclusion sociale tout en évitant de faire peser une charge disproportionnée sur le secteur.

Cela répond aux demandes de renseignements formulées par les parties prenantes lors de la consultation et à l'invitation adressée par le Parlement européen à la Commission à «*fournir des orientations relatives à la mise en œuvre et au respect dans les meilleures conditions possibles de la directive "service universel" révisée, et ce afin d'éviter des distorsions sur le marché et, en parallèle, de permettre aux États membres d'adopter les dispositions les mieux adaptées à leurs particularités nationales*»²⁸.

La Commission est d'avis qu'une mise en œuvre homogène des OSU nécessite une approche cohérente quant aux critères visant à définir "l'accès fonctionnel à internet" à haut débit, les mécanismes de désignation, le financement, et les mesures pour les consommateurs finaux souffrant de handicap. La Commission prévoit d'engager des discussions ultérieures avec les États membres, le Parlement européen et les autres parties prenantes concernant ces thèmes.

- *Portée des OSU en matière d'accès fonctionnel à internet à haut débit*²⁹

Lorsque les États membres étudient s'ils doivent définir au niveau national la connexion réseau permettant un "accès fonctionnel à internet" à haut débit, un ensemble de critères cohérents, reflétant les critères requis pour modifier la portée du service universel au niveau de l'UE³⁰, pourrait contribuer à garantir la cohérence et à minimiser les distorsions sur le marché, tout en atteignant l'objectif de prévention de l'exclusion sociale.

Par exemple, les États membres pourraient être invités à effectuer une évaluation préalable des implications d'une telle décision, qui pourrait comprendre l'évaluation de l'adoption du haut débit généralisée à tout le pays en termes de pourcentage des ménages du pays disposant du haut débit et de pourcentage de ménages disposant d'un débit supérieur ou égal au débit minimum envisagé.

Pour refléter la notion, évoquée au considérant 25 de la DSU, que les services concernés devraient être accessibles à une "grande majorité de la population", on pourrait appliquer certains seuils en vue de déterminer si la masse critique requise en matière d'adoption du haut

²⁸ Voir note 7.

²⁹ Voir le document interprétatif (COCOM10-31) présenté par les services de la Commission au comité des communications.

³⁰ Article 15, annexe V et considérant 25 de la DSU.

débit est atteint. La Commission pense que, à ce stade, on pourrait demander aux États membres d'envisager l'inclusion des connexions à haut débit dans les OSU lorsque le débit en question est utilisé à l'échelon national par (i) au moins la moitié des ménages et (ii) au moins 80 % de tous les ménages ayant une connexion à haut débit³¹.

Les États membres pourraient également être invités, lors de leur prise de décision, à identifier leurs objectifs sociaux et économiques particuliers et les résultats souhaités. Cela pourrait comprendre une évaluation:

- de la disponibilité du haut débit attendue sur le marché en l'absence d'intervention publique;
- des inconvénients sociaux et économiques subis par ceux qui ne bénéficient pas de l'accès à une connexion à haut débit, y compris par les utilisateurs finaux souffrant d'un handicap;
- du coût d'une intervention publique par le biais des OSU et de la comparaison de ce coût avec l'utilisation d'autres approches;
- des avantages d'une intervention publique et de ses effets sur la concurrence, les distorsions sur le marché et les objectifs stratégiques généraux.

Ainsi, il n'y aurait intervention que lorsque les bénéfices totaux sont supérieurs aux coûts totaux.

- Approches communes en matière de désignation

L'identification du mécanisme le plus approprié pour désigner les fournisseurs du service universel pourrait contribuer à minimiser les distorsions sur le marché et à accroître l'efficacité. Des exigences de couverture territoriale fixées dès le début du processus de désignation pourraient restreindre excessivement le nombre d'entreprises éligibles. De même, un mécanisme de désignation permettant aux États membres de prendre en compte toutes les options techniques pour la fourniture du service universel devrait produire le résultat offrant le meilleur rapport coût-efficacité.

Une période de désignation indéfinie ou excessivement longue pourrait également exclure *a priori* d'autres opérateurs d'une éventuelle désignation³². Par exemple, on peut promouvoir la transparence et la non-discrimination grâce à des périodes limitées pour les désignations en matière d'OSU (comme en Grèce et en Pologne, par exemple). Une évaluation approfondie des différentes options (englobant toutes les technologies disponibles) et de leurs implications aidera à identifier les moyens les plus efficaces pour fournir le service universel, ce qui pourra conduire à la désignation plus fréquente d'opérateurs alternatifs (comme en Estonie, par exemple) ou à la désignation de plus d'une entreprise (comme en République tchèque et en France, par exemple). Pour éviter toute discrimination, une désignation pourrait être conçue de telle sorte qu'elle ne dure pas plus longtemps que la durée nécessaire pour récupérer les coûts d'investissement correspondants et qu'elle ne dépasse pas une durée maximale (par exemple, 10 années).

³¹ Selon l'étude (voir note 16), plus de 80 % des abonnés aux réseaux fixes à large bande dans l'UE, en moyenne, ont aujourd'hui des débits supérieurs à 2 Mbps.

³² Affaire C-154/09, Commission/Portugal.

- Approches cohérentes pour calculer le coût net de la fourniture du service universel

En vue de garantir dans l'ensemble de l'UE un bon rapport coût-efficacité et des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs, l'approche adoptée par les autorités nationales pour calculer les coûts nets de la fourniture du service universel est essentielle. Le rapport coût-efficacité pourrait être amélioré en définissant une approche méthodologique pour calculer le coût net des OSU avant tout processus de désignation, et en organisant des consultations publiques à ce sujet. Le fait d'effectuer un calcul du coût net spécifique pour chaque entreprise désignée permettrait également de garantir la transparence et la précision. La Cour de justice a identifié des éléments spécifiques dont il conviendrait de tenir compte lors de l'évaluation des bénéfices immatériels découlant des OSU. Ils devraient être établis en lien avec les calculs utilisés pour les évaluations commerciales et inclure, par exemple, la densité de couverture, l'effet de cycle de vie, les bénéfices en termes de marketing/ventes/publicité, l'image de marque, la fidélité et la reconnaissance/notoriété, les bénéfices découlant de la fourniture d'autres services commerciaux, l'accès aux données des abonnés, et les informations et bénéfices techniques et commerciaux découlant d'une extension du réseau. Il est également important d'éclaircir les principes que les autorités nationales doivent appliquer lorsqu'elles évaluent si les OSU représentent une charge injustifiée³³ pour le fournisseur. À cet égard, les ARN devraient examiner toutes les caractéristiques pertinentes relatives à chaque entreprise désignée, telles que les caractéristiques techniques et économiques des équipements qu'elle utilise pour fournir le service universel, sa situation économique et financière, et sa part de marché³⁴.

- Financement

Tout mécanisme de financement sectoriel du service universel doit être transparent, objectif, proportionné et non discriminatoire, et doit entraîner la distorsion la plus faible possible de la concurrence et de la demande des utilisateurs³⁵.

L'utilisation de la fiscalité pour financer les OSU peut être perçue comme faussant moins la concurrence que le financement sectoriel, car elle reflète avec davantage de précision la nature générale des bénéfices sociaux et économiques qui en découlent et la capacité des consommateurs à payer. La Finlande, la Suède et la République tchèque ont pris des dispositions pour que ces coûts soient couverts uniquement par un financement public, tandis que Malte et le Portugal ont prévu un financement mixte public-privé.

Compte tenu du coût potentiellement supérieur des OSU élargies aux connexions à haut débit, les États membres peuvent envisager, comme c'est actuellement le cas dans certains pays, une combinaison appropriée de financements public et sectoriel pour financer la fourniture du service universel³⁶.

Ils pourraient également fixer des limites aux contributions versées par les opérateurs de télécommunications à un fonds sectoriel de compensation.

De telles limites peuvent se présenter sous deux formes. Premièrement, comme énoncé à l'article 13, paragraphe 3, de la DSU, les États membres peuvent choisir de ne pas demander

³³ Conformément à l'article 12 de la DSU.

³⁴ Affaire C-222/08, Commission/Belgique; affaire C-398/08, Base NV et autres/Ministerraad.

³⁵ Voir l'article 13, paragraphe 3, de la DSU et l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2002/77/CE.

³⁶ En tout état de cause, le financement des OSU devra être conforme aux règles régissant les aides d'État.

de contributions aux entreprises dont le chiffre d'affaires national est inférieur à une limite qui aura été fixée (seuil *de minimis*). Un certain nombre d'États membres utilisent cette disposition. Un seuil *de minimis* commun pourrait être appliqué en fonction des recettes des opérateurs concernés. Cela pourrait se présenter sous la forme d'un montant fixe (par exemple, 5 millions EUR) ou d'un pourcentage du chiffre d'affaires national de l'ensemble du secteur.

Deuxièmement, afin de respecter le principe de proportionnalité auquel il est explicitement fait référence à l'article 13, paragraphe 3, de la DSU et à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2002/77/CE, un certain nombre d'États membres ont estimé approprié de fixer un plafond aux contributions individuelles des opérateurs. Une limite maximale commune pourrait être appliquée à la contribution de chaque opérateur, le solde du coût net étant alors financé par des fonds publics. Cette limite pourrait s'exprimer sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires annuel national des opérateurs relatif à la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques. Le pourcentage pourrait être dans une fourchette donnée (par exemple, entre 0,40 et 0,65 % du chiffre d'affaires annuel) afin de refléter les coûts prévus pour la fourniture des OSU, y compris le haut débit, par un opérateur efficace, mais ne devrait pas dépasser les coûts nets réels de la fourniture des OSU dans un pays donné. Un certain nombre d'États membres ont déjà prévu dans leur législation nationale un plafond maximal pour les contributions individuelles, déterminé en fonction des recettes brutes ou nettes.

- Mesures pour les utilisateurs finaux souffrant de handicap

Compte tenu des dispositions renforcées dans la DSU révisée concernant les utilisateurs finaux souffrant de handicap, on pourrait également encourager les États membres à tenir dûment compte de ces utilisateurs dans la définition de leurs OSU nationales, conformément au principe de garantie de l'équivalence d'accès.

6. CONCLUSIONS

À l'heure actuelle, la Commission n'estime pas nécessaire de modifier le concept de base et les principes du service universel en tant qu'instrument visant à prévenir l'exclusion sociale. À ce stade, il ne serait pas indiqué d'inclure la mobilité ou d'exiger un débit spécifique au niveau de l'UE.

Le paquet "télécommunications" de 2009 donne aux États membres la possibilité, sur la base du principe de subsidiarité, de définir le débit approprié, au regard des conditions nationales, pour les raccordements au réseau fournissant un "accès fonctionnel à internet". Un accès à haut débit de base peut donc faire partie des OSU au niveau national dans des cas justifiés, en particulier lorsque les forces du marché et les autres outils politiques et instruments de financement n'ont pas permis d'atteindre une couverture universelle du haut débit. Afin de minimiser les distorsions sur le marché, les États membres devraient tenir pleinement compte des outils d'intervention publique autres que les OSU en vue de garantir la disponibilité du haut débit. Les États membres ont donc la possibilité, mais non l'obligation, d'inclure un accès aux connexions à haut débit dans la portée des OSU nationales.

Cependant, le risque existe que des approches nationales divergentes lors de la mise en œuvre d'un environnement à haut débit entraînent une distorsion des marchés et imposent une charge déraisonnable sur le secteur.

La Commission estime qu'il serait souhaitable d'adopter une approche commune pour appliquer les dispositions pertinentes de la DSU dans le contexte du haut débit. Cela améliorera le rapport coût-efficacité des dispositions des OSU et augmentera la prévisibilité réglementaire pour le secteur, de sorte que les investissements et la concurrence dans le marché unique numérique opéreront au bénéfice de l'innovation, du choix des consommateurs et de l'accessibilité financière. La Commission engagera des discussions avec les États membres, le Parlement européen et les autres parties prenantes à la lumière de la présente communication.

Sur la base d'un examen des différentes possibilités, la Commission fera également, dans le courant du premier trimestre de 2012, des propositions pour que les sites internet du secteur public et les sites internet offrant des services de base aux citoyens soient totalement accessibles aux utilisateurs souffrant de handicap d'ici à 2015.

On s'attend à ce que l'accès à haut débit prenne de plus en plus d'importance pour les Européens. Bien que son inclusion immédiate dans les OSU au niveau de l'UE soit prématurée, la Commission continuera de suivre les évolutions du marché du haut débit, y compris dans leur contexte social. Elle tiendra compte de ces évolutions lors de son prochain examen de la portée du service universel.