

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2010
COM(2010) 472 final

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

Le haut débit en Europe: investir dans une croissance induite par le numérique

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction: les objectifs en matière de haut débit	3
2.	Progrès technologiques et évolution du marché en matière de haut débit	4
3.	Atteindre l'objectif «haut débit».....	6
4.	Principales actions.....	14

1. INTRODUCTION: LES OBJECTIFS EN MATIERE DE HAUT DEBIT

D'ici à 2020, tous les Européens devraient avoir accès à des vitesses de connexion de plus de 30 mégabits par seconde (Mbps), et 50 % au moins des ménages devraient être abonnés à des connexions internet de plus de 100 Mbps.

Cet objectif figure dans la stratégie numérique pour l'Europe¹, initiative phare de la stratégie «Europe 2020»² pour une croissance intelligente, durable et inclusive. La stratégie numérique réaffirme l'objectif approuvé par le Conseil européen de mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013. Pour atteindre ces objectifs ambitieux, il est nécessaire d'élaborer une politique globale, reposant sur une combinaison de technologies, et de suivre attentivement les progrès réalisés dans le temps³.

L'objectif relatif à l'accès à l'internet rapide et ultrarapide a été fixé en raison du rôle central que jouera celui-ci pour la relance économique et la fourniture d'une plateforme de soutien à l'innovation dans tous les secteurs économiques, comme ce fut le cas auparavant pour l'électricité et le transport. Le déploiement de réseaux ultrarapides ouverts et concurrentiels amorcera un cercle vertueux de l'économie numérique; il permettra ainsi à de nouveaux services gros consommateurs de largeur de bande de se développer et alimentera une demande croissante des citoyens, qui, à son tour, suscitera une demande accrue de largeur de bande.

La demande mondiale de largeur de bande a augmenté d'environ 50 à 60 % par an⁴, dopée par une utilisation accrue de l'internet, laquelle est passée de l'envoi de simples courriers électroniques et de fichiers texte (à l'époque de l'accès à l'internet par ligne commutée de 56 kbps) à la navigation sur l'internet (avec l'arrivée des connexions permanentes à haut débit), puis à l'intégration de plus en plus fréquente sur les sites web de contenus graphiques et audiovisuels (pris en charge par la génération actuelle de l'ADSL, qui offre des débits descendants de 2 Mbps ou plus, et des débits montants de 256 kbps).

Dans ce contexte, il n'y a pas que les débits descendants qui sont importants; les applications et services novateurs peuvent également nécessiter une plus grande symétrie (des débits montants bien plus élevés) et des temps de latence moindres. Certains services dépendent déjà de ce type de connexions, comme les réseaux électriques intelligents qui nécessitent des temps de latence peu élevés et permettent de diminuer les dépenses des consommateurs et les coûts de production; les services en temps réel dans le domaine de l'informatique dématérialisée qui nécessitent des débits montants et des débits descendants symétriques et peuvent être utilisés par des petites entreprises en vue de diminuer leurs coûts; et les services avancés de santé en ligne dont bénéficient les hôpitaux et les patients éloignés. Par ailleurs, l'OCDE a récemment conclu que les économies de coûts réalisées dans seulement quatre secteurs de l'économie (transport, santé, électricité et éducation) justifiaient la mise en place d'un réseau national FTTH (fibre jusqu'à l'abonné)⁵.

¹ Une stratégie numérique pour l'Europe, COM(2010) 245.

² «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020.

³ On estime par exemple que, pour atteindre l'objectif des 100 Mbps comme prévu, environ 15 % des ménages européens devraient être abonnés à ce type de connexions d'ici à 2015.

⁴ Voir le rapport «Network developments in support of innovation and user needs», OCDE, 2009.

⁵ Rapport «Network developments in support of innovation and user needs», OCDE, 2009.

Une croissance intelligente, durable et inclusive, telle que préconisée par la stratégie «Europe 2020», sera donc en grande partie conditionnée par l'utilisation efficace et rationnelle de l'internet et la vitesse d'accès à l'internet constituera un facteur clé dans la réalisation de cet objectif. L'accès à l'internet est fourni par des opérateurs de réseaux (généralement privés) soumis à un cadre réglementaire concurrentiel et motivés par des intérêts commerciaux. Cependant, en raison du rôle fondamental de l'internet, les avantages pour l'ensemble de la société s'avèrent être bien plus importants que les mesures visant à encourager le secteur privé à investir dans des réseaux plus rapides. Afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de haut débit, il est essentiel d'encourager les investissements dans l'accès à l'internet rapide au-delà des évolutions actuelles résultant d'une logique de marché, tout en tenant compte du récent ralentissement de l'activité économique.

Les actions menées par les autorités nationales et locales en vue de diminuer les coûts devraient favoriser les investissements dans de nouveaux réseaux ouverts et concurrentiels. La Commission a déjà apporté son soutien à ce type d'actions en adoptant, l'année passée, ses Lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État⁶ qui fixent les conditions pour les aides publiques accordées en faveur du déploiement du haut débit et du très haut débit, à des conditions ne correspondant pas à celles du marché, dans des zones peu susceptibles de bénéficier d'investissements commerciaux dans un avenir proche. La présente communication a pour principal objectif de continuer à soutenir les actions menées par les autorités nationales et locales. Elle se présente sous la forme d'un paquet de mesures pour le haut débit, et accompagne les deux autres engagements pris en la matière par la Commission dans sa stratégie numérique sur l'accès à l'internet rapide et ultrarapide, à savoir la recommandation sur les réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA), qui fournit des orientations réglementaires aux autorités nationales de régulation, et le programme sur la politique européenne du spectre radioélectrique, qui vise à améliorer la coordination et la gestion du spectre et donc, notamment, à faciliter la progression du haut débit sans fil.

Au point suivant sont examinés les progrès technologiques et l'évolution du marché afin de présenter la situation actuelle de l'Europe. Le point 3 reprend chacune des quatre propositions faites aux États membres dans la stratégie numérique et décrit la manière dont elles seront soutenues à l'échelle européenne. Enfin, le point 4 décrit quelques-unes des principales actions de suivi.

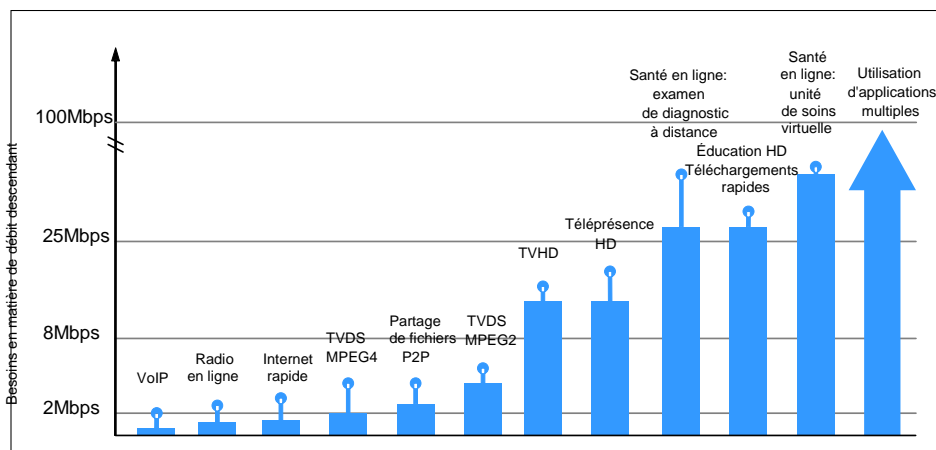
2. PROGRES TECHNOLOGIQUES ET EVOLUTION DU MARCHE EN MATIERE DE HAUT DEBIT

Actuellement, le haut débit est essentiellement fourni aux particuliers au moyen de réseaux en cuivre (téléphone) ou coaxiaux (télévision par câble) et/ou de réseaux d'accès sans fil comme les communications mobiles 3G ou l'accès fixe sans fil. L'UE compte environ 124 millions de lignes d'abonnés fixes à haut débit et 25 millions de lignes d'abonnés mobiles à haut débit⁷, ce qui la place parmi les leaders mondiaux en matière de déploiement du haut débit de première génération. Les vitesses proposées varient considérablement mais, de manière générale, les débits descendants dépassent 2 Mbps et les débits montants sont supérieurs à 256 kbps. Les vitesses sont donc de plus en plus grandes et le graphique ci-dessous illustre les

⁶ Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 235 du 30.9.2009).

⁷ Document de travail des services de la Commission, «Europe's Digital Competitiveness Report», SEC(2010) 627. «Lignes» mobiles = cartes de données dédiées + clés USB + clés électroniques.

fonctionnalités de différentes vitesses de connexion ainsi que les applications qu'elles permettront probablement de prendre en charge à l'avenir.



Source: analyse basée sur le «Broadband Stakeholder Group»

L'accès à l'internet sur réseau fixe passe progressivement à des débits plus élevés, ce qui s'inscrit dans une logique de marché. Ces progrès sont désignés collectivement par réseaux NGA⁸. Il existe cependant des différences d'évolution en la matière, tant entre États membres qu'entre régions.

Les réseaux câblés (qui desservent environ 73 millions de ménages dans l'UE) sont progressivement modernisés pour offrir des connexions à plus haut débit par le déploiement de la norme DOCSIS 3.0⁹ et l'extension de leurs services de collecte. La concurrence du câble incite les opérateurs de réseaux en cuivre à investir dans le VDSL, technologie qui exploite l'actuelle infrastructure en cuivre destinée au téléphone, et dans la fibre jusqu'à l'abonné (FTTH). Tant le FTTH que DOCSIS 3.0 permettent d'atteindre les objectifs fixés en matière de haut débit grâce à des vitesses supérieures à 100 Mbps. La plus grande ouverture des architectures FTTH favorise également la concurrence entre FSI par les infrastructures du fait du dégroupage et du déploiement progressif d'autres infrastructures, favorisant ainsi le développement de nouveaux services et applications.

En dehors des zones où ils sont en concurrence par les infrastructures, les opérateurs se sont montrés peu enclins à s'éloigner de leurs activités traditionnelles liées à l'ADSL. La plupart des opérateurs ne voient pas l'intérêt commercial d'une modernisation à grande échelle du réseau vers le FTTH, d'autant qu'il n'existe pas encore assez de services attrayants pour que les clients soient prêts à payer davantage. La recommandation sur les réseaux NGA et l'application du nouveau cadre réglementaire joueront un rôle fondamental à cet égard, vu qu'elles permettront de garantir la sécurité réglementaire et favoriseront les investissements et la concurrence.

Les services sans fil terrestres de nouvelle génération peuvent offrir des vitesses de transfert de plus de 30 Mbps et donc contribuer à la réalisation des objectifs en matière de couverture

⁸ Pour un récapitulatif des principales technologies, voir l'adresse suivante: [URL]

⁹ Norme «Data Over Cable Service Interface Specification».

en haut débit¹⁰. Ces services revêtent une importance particulière dans les régions où le relief est accidenté et où l'accès câblé est irréalisable. Les connexions sans fil par satellite pourraient également jouer un rôle important dans ces régions mais il faudra accomplir des progrès technologiques supplémentaires si l'on veut que le satellite contribue à garantir une couverture universelle à la vitesse de 30 Mbps d'ici à 2020.

Des investissements considérables seront nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière de haut débit. Il est difficile de calculer les montants requis mais il ressort des dernières études qu'il faudrait investir entre 38 et 58 milliards d'euros pour atteindre la couverture à 30 Mbps pour tous d'ici à 2020 (en combinant le VDSL et le sans fil de nouvelle génération), et entre 181 et 268 milliards d'euros pour fournir une couverture suffisante pour que la moitié des ménages aient accès à des services à 100 Mbps¹¹.

Le trafic internet et la demande de largeur de bande étant en augmentation, une gestion plus efficace des ressources du réseau apparaît de plus en plus importante pour la fourniture du très haut débit. Un débat a commencé, qui porte sur la question de l'incidence de la gestion du trafic sur le caractère décentralisé et ouvert de l'internet public, caractère essentiel pour qu'il puisse permettre aux utilisateurs d'accéder à l'information et de la diffuser, d'utiliser des applications et de disposer des services de leur choix. L'importance de préserver ces caractéristiques transparaît dans les modifications apportées, lors de la réforme de 2009, au cadre réglementaire de l'UE relatif aux communications électroniques¹². Le 30 juin 2010, la Commission¹³ a lancé une consultation publique sur l'internet ouvert et la neutralité de l'internet, qui vise à explorer les techniques utilisées par les opérateurs pour gérer les flux de données qui transitent sur leurs réseaux, ainsi que leur incidence éventuelle sur l'expérience des utilisateurs de l'internet. Un résultat qui préserve le caractère ouvert et neutre de l'internet public et évite toute discrimination injustifiée, tout en permettant aux opérateurs d'optimiser l'efficacité de leurs réseaux, de développer de nouveaux modèles commerciaux et d'améliorer leurs offres de services commerciaux, devrait favoriser la poursuite des investissements dans les infrastructures à haut débit de grande capacité. La Commission fera rapport, d'ici à la fin de cette année, sur le résultat de cette consultation publique; elle continuera également à suivre le fonctionnement du marché du point de vue des consommateurs (prix appliqués aux particuliers, choix, problèmes, réclamations, etc.).

3. ATTEINDRE L'OBJECTIF «HAUT DEBIT»

Dans ce contexte, une politique de l'UE en matière de haut débit devrait promouvoir des mesures concrètes permettant (i) de favoriser les investissements en réduisant par exemple les coûts d'investissement, et (ii) de renforcer la concurrence par les infrastructures, en tenant compte du fait que la menace concurrentielle que constituent d'autres investisseurs publics et privés (y compris les administrations locales et les services publics) inciterait les opérateurs

¹⁰ Il faut cependant souligner que la largeur de bande fournie pour chaque application sans fil dépendra du nombre de cellules desservant une zone spécifique et du nombre d'utilisateurs de ce service à un moment donné.

¹¹ Les différences s'expliquent principalement par les variations de densité de population et la combinaison de technologies. Sources: Plum/Cave – Broadband Stakeholder Group, JP Morgan et Analysys Mason (UK).

¹² Article 8, paragraphe 3, point b), et article 8, paragraphe 4, point g), de la directive 2002/21/CE (directive-cadre) modifiée par la directive 2009/140/CE.

¹³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

en place à investir dans les réseaux NGA. Ce type d'actions devrait être coordonné tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. C'est pourquoi la Commission travaillera avec les États membres pour élaborer des programmes nationaux efficaces en matière de haut débit.

Programmes nationaux en matière de haut débit

Tous les États membres ont une stratégie en matière de haut débit¹⁴, mais peu d'entre eux disposent de programmes pleinement opérationnels pour les réseaux à très haut débit, qui contiennent des mesures de mise en œuvre concrètes pour atteindre les objectifs fixés, notamment en ce qui concerne les financements nécessaires. Les objectifs en matière de haut débit ne pourront être atteints que si tous les États membres s'y engagent et élaborent un programme opérationnel définissant des objectifs nationaux. Dans le cadre de la gouvernance de la stratégie numérique, la Commission travaillera avec les États membres pour coordonner la définition d'objectifs nationaux et encouragera les processus d'évaluation par les pairs entre États membres afin d'accélérer le transfert de bonnes pratiques entre décideurs. Ces travaux recevront le soutien d'une plateforme à vocation opérationnelle consacrée au haut débit, à laquelle participeront de nombreuses parties intéressées.

Les programmes des États membres devraient comprendre un ensemble équilibré de mesures stratégiques pour inciter et compléter les actions du secteur privé, sur la base du cadre commun résultant d'une mise en œuvre cohérente et complète du cadre réglementaire de l'UE relatif aux communications électroniques, récemment révisé, et des Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, récemment adoptées par la Commission. Il faudrait encourager les investissements privés par une coordination appropriée de la planification et des règles en matière de partage des infrastructures physiques et par des mesures financières ciblées, afin de limiter les risques et de promouvoir la création de nouvelles infrastructures ouvertes. Les infrastructures sans fil joueront un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif fixé en matière de couverture en haut débit dans la plupart des États membres. Les programmes devraient adopter une vision équilibrée et à long terme des coûts et avantages liés à l'attribution des radiofréquences et à l'octroi des accords de licence, et notamment des effets nets positifs d'un investissement et d'un déploiement rapides. Les programmes devraient également présenter des orientations claires quant à l'utilisation des fonds européens consacrés au haut débit et des instruments de la BEI dans les régions éligibles.

Pour soutenir le processus de planification, la Commission renforcera le suivi du déploiement des réseaux NGA. Cela se fera à l'aide des instruments existants, sous une forme révisée, tels que les rapports sur la mise en œuvre et sur la compétitivité numérique; par ailleurs, un nouveau tableau de bord de la stratégie numérique détaillera des indicateurs de performance permettant à chaque État membre de suivre et de comparer les programmes élaborés en matière de haut débit. Ce tableau de bord sera accompagné d'un nouvel outil en ligne destiné à diffuser des statistiques et des rapports de recherche sur l'économie du secteur du haut débit.

Aide aux investissements et réduction des coûts d'investissement

¹⁴ Pour un récapitulatif des programmes des États membres en matière de haut débit, voir l'adresse suivante: [URL]

Une série de mesures réglementaires et financières peuvent être adoptées aux niveaux national et local pour favoriser les investissements et réduire les coûts d'investissement.

On estime qu'environ 80 % des coûts liés au déploiement de nouvelles infrastructures fixes sont des coûts de génie civil qui peuvent être considérablement réduits grâce à une bonne coordination par les autorités nationales et locales, à l'aide de règles et de solutions en matière d'urbanisme rendant obligatoire l'accès aux infrastructures passives¹⁵. Les coûts liés aux infrastructures sans fil peuvent être réduits de la même manière grâce à ce type de mesures. Parmi les mesures éventuelles de réduction des coûts figurent les possibilités suivantes:

- rendre l'installation de nouvelles infrastructures passives et le câblage des bâtiments obligatoires pour l'obtention d'autorisations de planification;
- encourager les autorités locales et de régulation à utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés pour exiger que les opérateurs fournissent des informations sur l'existence et l'état des infrastructures d'accès local¹⁶, dans le but de favoriser la concurrence. Les autorités nationales de régulation devraient notamment utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés par la directive 2002/21/CE pour obtenir toutes les informations utiles concernant la localisation, la capacité et la disponibilité des fourreaux et autres ressources de la boucle locale pour permettre aux autres opérateurs de déployer leurs réseaux en fibre en même temps que les opérateurs en place, en partageant les coûts liés aux travaux de génie civil;
- coordonner les travaux de génie civil (tels que le terrassement sur le domaine public ou la construction de fourreaux) pour permettre et rationaliser le déploiement des éléments de réseau;
- conférer des compétences générales pour l'acquisition de droits de passage en rationalisant les lois et les règlements relatifs aux travaux de génie civil, à l'urbanisme, à l'environnement, à la santé publique et à l'administration générale, en vue de simplifier et d'accélérer les procédures, en ce qui concerne par exemple l'octroi de droits de passage ou la planification des pylônes, si nécessaire en créant un guichet unique à ces fins;
- inviter également les autorités de planification à réduire les coûts d'investissement pour le déploiement du haut débit sans fil en supprimant les obstacles administratifs (difficultés, par exemple, à obtenir des autorisations pour des nouvelles stations de base ou à renouveler les contrats relatifs aux stations existantes).

Par ailleurs, les autorités nationales ou locales peuvent soutenir le déploiement du haut débit à travers des investissements publics directs ou des financements publics conformes aux règles en matière d'aides d'État. Les financements publics pourraient permettre de concrétiser les réseaux à haut débit dans les cas où, sans cela, les coûts y afférents seraient ingérables. Ces financements publics devraient être ciblés afin de supprimer les entraves aux investissements privés.

- Les pouvoirs publics peuvent décider d'entreprendre, à leurs frais, des travaux de génie civil afin de permettre et d'accélérer le déploiement de leurs propres éléments de réseau par les opérateurs concernés. Si ces travaux sont, en principe, ouverts à tous les utilisateurs

¹⁵ Voir les modifications apportées à l'article 12 de la directive 2002/21/CE (JO L 337 du 18.12.2009).

¹⁶ Conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la directive-cadre révisée et à l'article 9, paragraphe 4, de la directive «Accès».

potentiels et pas uniquement aux opérateurs de communications électroniques, créant ainsi les conditions préalables nécessaires au déploiement d'infrastructures propres par les fournisseurs de services sans discrimination en faveur d'un secteur donné ou d'une entreprise spécifique, ils ne constituent pas des aides d'État et ne doivent pas être notifiées à la Commission¹⁷.

- Les pouvoirs publics pourraient construire ou financer des infrastructures spécifiques au secteur dans le respect des Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, en permettant un accès équitable et non discriminatoire aux opérateurs de haut débit, favorisant ainsi la fourniture de services concurrentiels dans des zones qu'il ne serait autrement pas rentable de desservir.
- Les autorités locales devraient également envisager la possibilité d'utiliser des réseaux centraux en fibre qui ont été ou sont construits pour relier les organismes publics (établissements scolaires, bibliothèques, cliniques) afin d'équiper des communautés isolées de connexions à haut débit¹⁸. Le cas échéant, les États membres devraient envisager de mettre en place des fonds pour le haut débit à l'échelle nationale, auxquels les autorités locales pourraient faire appel pour la construction de ce type d'infrastructures passives.
- Afin d'accélérer le recours aux aides d'État pour le haut débit, les États membres sont vivement encouragés à notifier les régimes-cadres nationaux, évitant ainsi les notifications multiples pour des projets individuels.

La Commission évaluera les pratiques existantes en matière de réduction des coûts et fera rapport en 2012. Étant donné que les mesures sont essentiellement prises au niveau local, la Commission élaborera et améliorera des mécanismes permettant aux acteurs locaux d'obtenir des informations utiles pour réduire les coûts d'investissement. La Commission encouragera l'utilisation des ressources des Fonds régionaux de l'UE pour établir et tenir à jour le relevé des infrastructures aux niveaux local et régional.

Elle aidera également les États membres en coopérant avec l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) créé récemment. Dans le cadre de ses activités, l'ORECE devrait inscrire les mesures d'appui au développement du haut débit parmi les priorités de son programme de travail 2011. Au niveau de l'UE, la Commission a cherché à instaurer le climat d'investissement approprié et à déterminer des mesures d'incitation attrayantes en faveur du déploiement de nouveaux réseaux ouverts et concurrentiels par la voie d'une recommandation sur l'accès réglementé aux réseaux NGA. La recommandation sur les réseaux NGA, adoptée parallèlement à la présente communication, fournit des orientations aux autorités nationales de régulation en vue de renforcer la sécurité réglementaire et de promouvoir les investissements et l'innovation sur le marché des services à haut débit, en tenant dûment compte des risques encourus par toutes les entreprises qui investissent et de la nécessité de préserver l'efficacité de la concurrence, qui constitue, sur la durée, un facteur important pour l'investissement. Les autorités nationales compétentes devront également déployer des efforts considérables pour veiller à la mise en œuvre rapide et efficace du

¹⁷ Voir les Lignes directrices sur les aides d'État, paragraphe 61, op. cit. note 6.

¹⁸ Le Royaume-Uni y est parvenu avec succès (voir www.nynet.co.uk et http://wales.gov.uk/topics/businessand_economy/broadbandandict/).

programme sur la politique européenne du spectre radioélectrique qui favorisera le déploiement du haut débit sans fil.

Promotion du haut débit sans fil

Le taux de croissance le plus élevé sur le marché européen du haut débit est celui des services mobiles à haut débit, secteur dont la pénétration a plus que doublé l'année passée. Les technologies sans fil sont donc de plus en plus importantes pour répondre au besoin de services de communications à haut débit.

Par plusieurs décisions de la Commission, des radiofréquences ont été désignées pour les services de communications électroniques et le spectre a été techniquement optimisé, notamment pour l'accès à haut débit sans fil; cependant, dans de nombreux États membres, d'importantes parties du spectre font toujours l'objet de restrictions à l'assignation et d'autres parties n'ont pas encore été assignées du tout.

Vu l'augmentation de la demande de services sans fil, la priorité absolue sera de mettre effectivement à la disposition des utilisateurs les fréquences déjà réservées au moyen d'attributions harmonisées, y compris les radiofréquences qui doivent être libérées en raison du dividende numérique et de la réutilisation de fréquences jusqu'alors réservées pour les services de deuxième génération (GSM). De plus, si l'on veut atteindre l'objectif fixé pour 2020, il faudrait désigner et mettre à disposition suffisamment de radiofréquences appropriées pour les besoins de couverture et de capacité des technologies à haut débit sans fil. Il est possible de poursuivre le développement du haut débit par des mesures aptes à favoriser la concurrence, telles que l'introduction de l'échange de fréquences et de mesures permettant d'éviter d'éventuelles distorsions lorsque les licences actuelles font l'objet de modifications.

Dans son premier projet de programme pluriannuel sur la politique européenne du spectre radioélectrique, soumis au Parlement européen et au Conseil pour adoption, la Commission propose d'atteindre ces objectifs par une action coordonnée. Toutefois, chaque État membre pourrait contribuer à la réalisation rapide des objectifs fixés en matière de couverture en haut débit s'il adoptait immédiatement des mesures visant à:

- rendre disponibles des bandes de fréquences suffisamment larges¹⁹;
- attribuer rapidement des droits d'utilisation;
- renforcer la flexibilité et la concurrence;
- permettre au marché secondaire de s'adapter à l'évolution du marché.

Les opérateurs mobiles soulignent de plus en plus les grandes difficultés qu'ils rencontrent pour étendre leurs infrastructures et ainsi satisfaire la demande croissante, notamment en ce qui concerne les stations de base, en raison des charges accrues liées à la planification et des incertitudes, ainsi que du manque d'harmonisation et du caractère imprévisible des exigences

¹⁹ Il est indispensable que les radiofréquences désignées soient *effectivement* mises à disposition; pour y parvenir, il faut ouvrir de nouvelles bandes de fréquences (2,6 GHz et 800 MHz) et libéraliser l'utilisation des radiofréquences déjà exploitées (par exemple, la bande 900/1800 MHz — voir la directive «GSM» révisée et la décision «900/1800 MHz»).

de sécurité. La Commission suivra cette question de près avec les États membres afin de veiller à ce que les réglementations nationales à cet égard soient rationnelles et ne créent pas de distorsions.

Renforcement et rationalisation de l'utilisation des ressources des Fonds structurels et de développement rural

L'Union européenne soutient, par l'intermédiaire des Fonds structurels et de développement rural, la construction d'infrastructures à haut débit et la pénétration de l'internet, et a clarifié l'application des règles d'aides d'État relatives à l'utilisation des fonds publics pour le déploiement du haut débit.

Pour la période de programmation 2007-2013, un total de 2,3 milliards d'euros a été consacré aux investissements dans les infrastructures à haut débit et un montant de 12,9 milliards d'euros a été consacré aux services de la société de l'information. Les chiffres des dépenses relatifs aux Fonds structurels indiquent une absorption relativement lente des fonds affectés aux projets en matière de haut débit. Pour cette période, 418 millions d'euros étaient engagés en septembre 2009, ce qui représente 18 % des dépenses prévues. À la même date, la moyenne engagée pour toutes les mesures s'élevait à 27 %²⁰.

Pour cette même période de programmation, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) a bénéficié d'une contribution supplémentaire de 1,02 milliard d'euros, dont 360 millions d'euros étaient destinés à des projets en matière de haut débit.

Afin d'accroître l'utilisation des ressources des Fonds structurels et de développement rural, tant pour le haut débit que pour d'autres services de la société de l'information, la Commission:

- publiera en 2011 des orientations sur les investissements dans le haut débit à l'attention des autorités locales et régionales, en vue d'encourager la pleine absorption des fonds de l'UE;
- coopérera plus étroitement avec les régions afin de les aider à renforcer leur capacité d'absorption des fonds. En 2011, au sein du réseau européen de développement rural, les acteurs concernés seront invités à un événement à l'échelle de l'UE sur les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des TIC dans les régions et les zones rurales; ils formuleront en outre des recommandations pour de nouvelles actions visant à atteindre les objectifs fixés en matière de haut débit;
- par ailleurs, des indications seront fournies concernant l'utilisation des fonds issus de partenariats public-privé et d'autres instruments financiers tels que des fonds complémentaires aux programmes opérationnels des Fonds structurels européens. Les ressources des Fonds structurels peuvent être utilisées dans le cadre de partenariats public-privé pour autant que soient respectés les principes de l'UE en matière de marchés publics dans le cadre de PPP de ce type;

²⁰ Une évaluation de la mise en œuvre du haut débit est disponible dans un rapport stratégique de mars 2010 [COM(2010) 110] sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013; la Commission formulera par ailleurs des recommandations aux autorités de gestion dans une prochaine communication intitulée «Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020». Une répartition des dépenses consacrées au haut débit est disponible à l'adresse suivante: [\[URL\]](#)

- lancera une nouvelle version plus complète du portail européen du haut débit²¹, qui constituera une plateforme multilingue pour l'échange de supports sur la mise en œuvre de projets en matière de haut débit et qui fournira des informations supplémentaires sur des questions telles que les règles en matière d'aides d'État et la mise en œuvre du cadre réglementaire.

Mise au point d'instruments financiers pour le haut débit

Les investisseurs potentiels considèrent que de nombreuses propositions d'investissement, notamment celles qui impliquent une utilisation partagée des infrastructures par des opérateurs du secteur privé ou qui résultent d'une coopération public-privé, sont des transactions plus risquées et donc moins susceptibles d'attirer des financements privés. Cela peut s'expliquer par le fait que leur délai d'amortissement est plus long ou tout simplement que les promoteurs sont trop petits et inexpérimentés pour susciter l'intérêt de grandes institutions financières. Des conditions de liquidité difficiles et des incertitudes quant aux perspectives économiques limitent également les prises de risque des financiers privés et augmentent les coûts du financement.

La Banque européenne d'investissement (BEI) consacre déjà une moyenne de 2 milliards d'euros chaque année à des projets économiquement viables dans le secteur du haut débit. Dans le cas de transactions plus risquées, des instruments de partage des risques, tels que le mécanisme de financement du partage des risques mis au point par la BEI et la Commission, sont maintenant appliqués. On s'attend à ce que la BEI renforce sa participation étant donné qu'elle recentre sa stratégie en matière de prêts sur les priorités de la stratégie «Europe 2020». Par ailleurs, la participation de la BEI à un projet présente des avantages qui dépassent généralement l'apport direct en capital de la Banque qui a un «effet catalyseur» sur le secteur bancaire et les promoteurs potentiels et qui suscite ainsi un intérêt supplémentaire pour le haut débit.

Les autorités locales et régionales explorent de plus en plus d'autres modalités de financement, y compris les partenariats public-privé (PPP), pour financer les infrastructures à haut débit. Ces solutions visent à optimiser les synergies résultant de la combinaison de ressources financière des secteurs public et privé ainsi que leurs compétences respectives en matière de régulation et d'investissements fondés sur les risques. Afin de soutenir ce type de PPP, l'UE et la BEI formuleront, d'ici au printemps 2011, des propositions sur les moyens de mobiliser le savoir-faire du Centre européen d'expertise en PPP (CEEP), instrument consultatif/TA de la BEI cofinancé par celle-ci et le budget de l'Union, ainsi que les moyens d'orienter les fonds d'assistance technique existants et futurs des États membres et le budget de l'Union vers la préparation de projet. Les promoteurs bénéficieront également des connaissances approfondies de la BEI concernant la base technologique du secteur et ses modèles commerciaux, ainsi que de son expérience en matière de structuration des transactions financières multipartites complexes dans le cadre d'un environnement en évolution rapide.

Dans le contexte de la préparation de programmes de l'UE au titre du prochain cadre financier pluriannuel et du rôle de la BEI dans ce cadre, la Commission et la BEI élaboreront également, d'ici au printemps 2011, des propositions concrètes relatives aux instruments de financement, qui viendront compléter les moyens actuels de financement des infrastructures à

²¹ <http://www.broadband-europe.eu/Pages/Home.aspx>

haut débit. Ces instruments, qui pourraient prendre la forme de prêts, de garanties ou de prises de participation, ou d'une combinaison des trois, devraient répondre aux besoins des projets d'investissement en termes de flexibilité, d'échéance et de risque. Ils bénéficieront du coût inférieur des fonds, qui s'explique par la note AAA et le statut d'organisation à but non lucratif de la BEI, ainsi que de la possibilité de les puiser dans les ressources budgétaires de l'Union. Ces instruments seront également conçus pour canaliser les fonds réservés par les États membres²² et par les investisseurs du secteur privé pour financer le déploiement des infrastructures à haut débit.

Pour débloquer le financement destiné aux projets consacrés aux infrastructures à plus haut risque, ces instruments nécessiteront des ressources financières spécifiques qui proviendront d'une contribution de l'UE. À titre d'exemple, une contribution financière d'un milliard d'euros, au titre du budget de l'Union, est susceptible d'attirer d'autres financements des secteurs public ou privé, qui permettraient d'engendrer des investissements bruts situés entre 6 et 15 milliards d'euros, selon les besoins de financement et les profils de risque des investissements sous-jacents.

En attendant la disponibilité d'un tel instrument, la BEI utilisera, dans des cas dûment justifiés, des ressources disponibles pour mettre au point et financer des projets pilotes et des régimes de financement novateurs. De plus, la Commission et la BEI examineront la possibilité d'utiliser l'expérience acquise dans le cadre d'autres instruments financiers conjoints (tels que l'IFPR, le GPTT ou le Fonds Marguerite) au profit du financement du haut débit.

²² Les fonds des États membres doivent être utilisés conformément aux Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit.

4. PRINCIPALES ACTIONS

La Commission engagera les actions suivantes:

- en 2011: formuler une proposition, en coopération avec la BEI, sur le financement du haut débit; fournir des indications aux autorités locales et régionales sur l'utilisation des fonds européens pour la conception et la préparation de projets liés au haut débit; et adopter des orientations en matière d'investissement dans le haut débit pour les autorités locales et régionales, en vue de favoriser la pleine absorption des fonds de l'UE;
- d'ici à 2012: examiner les pratiques en matière de réduction des coûts;
- avant fin 2013: renforcer et rationaliser le recours au financement du très haut débit au moyen d'instruments de l'UE, en vertu du cadre financier actuel (FEDER, ERDP, FEADER, RTE, PCI).

La Commission invite également les États membres:

- à rapidement mettre en œuvre la recommandation sur les réseaux NGA et à anticiper les éléments essentiels du programme sur la politique européenne du spectre radioélectrique;
- à fixer des objectifs nationaux en matière de haut débit et à adopter des programmes opérationnels conformes aux objectifs fixés à l'échelle européenne en matière de haut débit; la Commission examinera les programmes nationaux en 2011;
- à prendre des mesures nationales pour réduire les coûts d'investissement en matière de haut débit.
-