

Bruxelles, le 26.3.2013
SWD(2013) 74 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de
communications électroniques à haut débit**

{COM(2013) 147 final}
{SWD(2013) 73 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit

1. DEFINITION DU PROBLEME

La croissance intelligente, durable et intégratrice qui est envisagée dans la stratégie «Europe 2020» va dépendre étroitement de la disponibilité et de la généralisation de l'internet à haut débit. Une infrastructure numérique de grande qualité constitue le fondement sur lequel reposent pratiquement tous les secteurs d'une économie moderne et innovante. Elle constitue le pilier du marché unique, une source de croissance considérable et encore largement inexploitée ainsi qu'un facteur clé de la compétitivité de l'UE.

La stratégie numérique pour l'Europe, l'une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020, fixe des objectifs ambitieux en matière de couverture à haut débit et de vitesses de connexion. Pourtant, même si les entreprises réalisent déjà des investissements non négligeables dans le secteur des télécommunications, il apparaît nécessaire de redoubler d'efforts pour déployer le haut débit.

La présente analyse d'impact accompagne une proposition législative qui permettra, si elle est adoptée par le Parlement européen et le Conseil, de faciliter le déploiement des réseaux à haut débit et de le rendre moins onéreux. Pour ce faire, elle prévoit notamment d'améliorer l'accès aux infrastructures passives adaptées au déploiement du haut débit, de multiplier les possibilités de coopération en matière de travaux de génie civil, de rationaliser les procédures de délivrance des autorisations et d'accroître le nombre de bâtiments adaptés au haut débit. La proposition, qui s'inscrit dans le droit fil de la communication intitulée «Acte pour le marché unique II», fait suite à la déclaration du Conseil européen du printemps 2012, qui a préconisé l'adoption, au niveau de l'UE, de mesures destinées à réduire les coûts dans le cadre des efforts entrepris pour achever le marché unique du numérique d'ici à 2015.

Cette initiative s'attaque aux problèmes que constituent les divers goulets d'étranglement et déficiences existant tout au long du processus de déploiement des réseaux à haut débit, qui accroissent les coûts et alourdissent les charges administratives pesant sur les entreprises qui souhaitent déployer ces réseaux. Il convient aussi de noter que les travaux de génie civil constituent la majeure partie (jusqu'à 80 %) des coûts globaux de déploiement des nouveaux réseaux.

Les études et les informations reçues des parties intéressées ont permis de mettre en évidence quatre domaines dans lesquels une action s'impose: (1) les déficiences ou goulets d'étranglement concernant l'utilisation des infrastructures passives existantes (telles que les gaines, conduites, trous de visite et boîtiers, poteaux, pylônes, installations liées aux antennes, tours et autres constructions de soutènement, (2) les goulets d'étranglement concernant le codéploiement, (3) les déficiences concernant la délivrance des autorisations administratives

et enfin (4) les goulets d'étranglement concernant le déploiement à l'intérieur des bâtiments en vue du raccordement des clients.

On estime qu'il serait possible de réaliser des économies de 20 à 30 % en adoptant un ensemble d'actions cohérentes qui se renforcent mutuellement dans tous ces domaines.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Ces mesures sont nécessaires au niveau de l'Union pour améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, en complément du cadre réglementaire des communications électroniques, afin de:

- éliminer les entraves au fonctionnement du marché unique dues à la disparité des règles en vigueur aux niveaux national et infranational, laquelle empêche l'expansion et la croissance des entreprises européennes, a un effet négatif sur la compétitivité de l'Europe et crée des obstacles à l'investissement et à l'activité transfrontaliers, faisant ainsi obstruction à la liberté de fournir des services et réseaux de télécommunications pourtant garantie par l'actuelle législation de l'Union;
- contribuer à la généralisation de la couverture haut débit, condition préalable au développement du marché unique du numérique, ce qui permettra de lever un obstacle important à l'achèvement du marché unique;
- réaliser l'énorme potentiel qu'offre le déploiement du haut débit en termes de réduction des coûts et de facilitation.

3. OBJECTIFS

L'initiative proposée vise à réduire les coûts du déploiement des réseaux à haut débit rapides et à rendre ce dernier plus efficient. Plus précisément, les coûts du déploiement du haut débit rapide devraient être réduits de 25 %. Dans le même temps, une intervention dans ce domaine au niveau de l'UE va également permettre de consolider le marché unique.

Cet objectif spécifique double doit être replacé dans la perspective des efforts déployés pour favoriser le déploiement du haut débit dans toute l'UE, conformément aux objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe.

Les objectifs opérationnels de l'initiative sont les suivants:

(1) recourir davantage aux infrastructures passives existantes adaptées au déploiement du haut débit, en accroissant la transparence en ce qui concerne ces infrastructures et en renforçant l'efficacité et la cohérence du régime réglementaire relatif à l'accès à ces infrastructures, quel qu'en soit le propriétaire.

(2) intensifier la coopération en matière de travaux de génie civil pertinents pour le déploiement du haut débit dans l'UE, notamment en accroissant la transparence et la sécurité juridique pour la coopération intersectorielle et entre services d'utilité publique.

(3) rationaliser les procédures administratives associées au déploiement du réseau dans toute l'UE, principalement en accroissant la transparence et en renforçant la coordination des procédures de délivrance des autorisations, tout en garantissant le respect des délais ainsi que des normes minimales en ce qui concerne les «conditions raisonnables» et

(4) augmenter le nombre de bâtiments équipés d'une infrastructure adaptée au haut débit dans toute l'UE, afin de réduire les coûts et les charges liés à une modification *a posteriori*.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre options stratégiques ont été retenues en vue d'une analyse plus approfondie, en fonction de leur potentiel pour ce qui est de réduire les coûts du déploiement du haut débit et de le faciliter, de leur cohérence et de leur exhaustivité globales et enfin, de leur neutralité technologique.

Si l'option 1 était retenue, l'activité de la Commission se poursuivrait sans changement, étant donné que ces mesures ne sont pas entièrement nouvelles et que de meilleures pratiques commencent déjà à apparaître. Les actions porteraient notamment sur le contrôle, sur le respect des règles existantes et sur la fourniture d'orientations sur certains articles.

L'option 2 prévoit une application renforcée, plus cohérente et plus harmonisée des dispositions et outils du cadre réglementaire des communications électroniques. Dans la pratique, la Commission adopterait une recommandation destinée à clarifier l'application de ces dispositions.

Dans le cadre de l'option 3, la Commission proposerait des mesures de réduction des coûts plus holistiques et plus ambitieuses qui s'appliqueraient à l'ensemble de l'UE et concerneraient aussi les acteurs extérieurs au secteur des télécommunications. Concrètement, les mesures proposées seraient les suivantes:

(1) le droit d'offrir et d'utiliser, selon des modalités et conditions équitables, les infrastructures existantes adaptées au déploiement du haut débit, que ces dernières soient ou non détenues ou utilisées par des fournisseurs de réseaux de communications électroniques. Les conditions d'utilisation seraient déterminées dans le cadre d'une négociation commerciale, avec une possibilité de faire appel à un organisme de règlement des litiges uniquement lorsque la négociation commerciale échoue sans justification raisonnable;

(2) le droit d'accéder à des informations transparentes relatives aux infrastructures physiques existantes adaptées au déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, quel qu'en soit le propriétaire (opérateurs de télécommunications ou extérieurs au secteur, acteurs du secteur public ou privé);

(3) des droits et obligations spécifiques destinés à renforcer la coordination des travaux de génie civil (un droit de négocier la coordination des travaux de génie civil associé à un droit d'accès aux informations relatives aux prévisions de ces travaux; des obligations supplémentaires sont prévues lorsque les travaux sont financés par des fonds publics);

(4) une transparence accrue et des délais respectés en ce qui concerne les procédures de délivrance des autorisations, ainsi que des mesures de sauvegarde destinées à garantir l'existence d'obligations et/ou de conditions objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées;

(5) l'obligation d'équiper les bâtiments neufs, comme les bâtiments anciens faisant l'objet d'une rénovation de grande ampleur, d'une infrastructure physique adaptée au haut débit située à l'intérieur du bâtiment (espace suffisant dans les fourreaux, par exemple), tout en garantissant la neutralité technologique, et l'obligation d'installer un point de concentration à l'intérieur ou à l'extérieur des immeubles collectifs neufs et des immeubles collectifs faisant l'objet d'une rénovation de grande ampleur.

L'option 3 prévoit en outre deux sous-options, 3a et 3b, qui diffèrent en ce qui concerne l'instrument proposé pour mettre en œuvre les mesures décrites ci-dessus.

Dans le cadre de l'option 4, la Commission proposerait un nouvel instrument contraignant établissant des atlas d'infrastructures selon les normes de l'UE, l'accès obligatoire à toutes les infrastructures adaptées au déploiement du haut débit moyennant des tarifs orientés vers les coûts, de nouvelles obligations relatives à la coopération en matière de travaux de génie civil, la création d'un guichet unique qui centraliserait toutes les autorisations nécessaires au déploiement de nouvelles infrastructures et l'obligation d'équiper tous les bâtiments d'infrastructures adaptées au haut débit d'ici à 2020.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Cette initiative étant essentiellement de nature économique, ses principales incidences sont d'ordre économique. Les effets dans les domaines social et environnemental ont surtout un caractère indirect car ils dépendent des investissements dans les réseaux qui seront réalisés et du reste des incidences économiques indirectes. L'incidence des mesures proposées sur les droits fondamentaux a été analysée.

Le scénario du «*statu quo*» (Option 1) ne devrait ni permettre de réduire notablement les coûts de la mise en place du haut débit en Europe, ni avoir un effet significatif sur l'investissement. Comme l'incidence prévue sur les investissements serait très limitée dans l'UE, les retombées seraient également insignifiantes. En outre, il est très probable que l'actuelle fragmentation des règles dans l'UE s'accroîtrait. Les effets sociaux et économiques seraient eux aussi minimes en raison de l'incidence limitée sur les investissements.

Compte tenu des coûts et avantages pour les principales parties concernées et, comme une recommandation a davantage d'effets que les orientations et l'échange de meilleures pratiques, on estime que l'effet positif global de l'option 2 sur les investissements dans les réseaux serait modéré. En conséquence, on peut s'attendre à une certaine extension de la couverture haut débit et à une légère intensification de la concurrence. Toutefois, dans le cadre de cette option, tout le potentiel d'économies que permettrait la coopération entre entreprises d'utilité publique (en ce qui concerne la cartographie, le partage des infrastructures et la coordination des travaux de génie civil) resterait sous-exploité, ce qui aurait une incidence sur le rapport coûts-avantages de l'ensemble de l'exercice. On estime que les effets macroéconomiques positifs de cette option seraient modérés également. En ce qui concerne le marché unique, une recommandation encouragerait davantage la mise en œuvre des dispositions du cadre réglementaire et serait susceptible d'améliorer la cohérence dans l'UE, dans une certaine mesure seulement. Sur le plan social, l'effet positif modéré sur les investissements dans les réseaux devrait entraîner une légère incidence positive sur la création d'emplois. L'accroissement de la transparence et le renforcement de la coordination des travaux dans le secteur des télécommunications devraient également avoir un modeste effet positif sur l'environnement (dû principalement au fait que la duplication de travaux sera évitée).

L'option 3 («favoriser les gains d'efficacité») s'accompagnerait d'avantages nets considérables pour toutes les entreprises de l'Union européenne qui souhaitent déployer des réseaux à haut débit, notamment en raison de la réduction importante des dépenses en capital sur les investissements dans les réseaux rendue possible par une transparence accrue, de la multiplication des possibilités de recours aux infrastructures passives existantes, des possibilités de codéploiement intersectoriel, et des perspectives d'un déploiement plus rapide, plus simple et moins onéreux dues à la rationalisation des procédures d'autorisation et à l'équipement des bâtiments en infrastructures adaptées au haut débit. Pour les propriétaires d'infrastructures passives, cette option impliquerait une obligation de fournir des informations et de donner accès à leurs infrastructures et cette mesure entraîne certains coûts. Cependant, les avantages resteraient encore supérieurs aux coûts, en particulier compte tenu du fait que

l'accès devrait être accordé à la suite de négociations commerciales, ce qui ouvre des perspectives de recettes supplémentaires. En ce qui concerne les pouvoirs publics, bien que les coûts de ces mesures semblent élevés, les nombreuses possibilités de synergies entre ces mesures et d'autres mesures obligatoires dans le cadre de la politique nationale (en matière de prévention des catastrophes, par exemple) ou de la législation de l'UE (la directive INSPIRE, notamment) permettraient de réduire les coûts globaux.

Si l'option 3 est retenue, on peut donc s'attendre à une incidence positive globale significative sur les investissements dans les réseaux à haut débit et, par conséquent, à une extension de la couverture haut débit et à une intensification de la concurrence. Les réseaux à haut débit pourraient atteindre des zones qui seraient autrement considérées comme dépourvues d'intérêt sur le plan commercial. L'augmentation des investissements dans les réseaux s'accompagnerait d'effets macroéconomiques positifs visibles, tant en ce qui concerne les retombées dans des secteurs connexes (fabricants d'équipements, entreprises de génie civil) que la promotion de l'innovation et l'accroissement de la productivité pour toutes les entreprises, y compris les PME. Ainsi, les gains d'efficacité énergétique découlant de l'accélération du déploiement de réseaux et systèmes de transport intelligents pourraient avoir un effet global positif sur la compétitivité de l'UE.

Ces mesures d'harmonisation permettraient également de lever les obstacles à l'entrée, en particulier pour les opérateurs de plus petite taille, et de réduire de manière significative la fragmentation du marché unique du numérique.

En ce qui concerne les incidences sociales, l'option 3 garantit des effets positifs significatifs sur les investissements et, partant, sur le marché du travail. Le développement du partage des infrastructures et de la coordination des travaux de génie civil entraînerait aussi, à coup sûr, une diminution des nuisances publiques.

Étant donné le caractère intersectoriel de la mesure, le renforcement des synergies pourrait en outre avoir des effets notables sur le plan de l'environnement, en raison des gains d'efficacité énergétique dus au déploiement accéléré des réseaux et systèmes de transport intelligents.

En ce qui concerne les incidences de l'option 4, le fait de rendre obligatoire l'accès aux infrastructures passives de tous les services d'utilité publique à des tarifs orientés vers les coûts permettrait d'optimiser le partage, mais il risquerait aussi d'avoir un effet dissuasif non négligeable sur les investissements dans les infrastructures physiques. En outre, certaines des mesures semblent trop difficiles à mettre en œuvre et risquent d'entraîner une duplication des coûts et des tâches administratives. En conséquence, on estime que les effets économiques seraient moins significatifs que dans le cadre de l'option précédente. En revanche, cette option présente des avantages manifestes en ce qui concerne le marché unique.

L'option 4 pourrait également avoir des effets positifs sur les plans social et environnemental.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Les options ont été comparées en tenant compte de leur efficacité, de leur efficience (notamment les coûts et les avantages décrits ci-dessus) et de leur cohérence (équilibre entre les incidences économiques, sociales et environnementales, cohérence avec les objectifs de la politique générale de l'UE).

En raison de son manque d'efficacité, l'option 1 ne permet pas d'atteindre les objectifs souhaités et ne paraît donc pas proportionnée.

L'option 2, qui prévoit une application renforcée, plus cohérente et plus harmonisée des dispositions et outils du cadre réglementaire des communications électroniques en vigueur,

aurait des effets positifs par rapport au scénario de référence, mais sa mise en œuvre ne procurerait pas les gains d'efficacité escomptés, notamment parce qu'elle ne permettrait pas d'exploiter le potentiel de réduction des coûts lié à la coopération intersectorielle et à la coordination des procédures de délivrance des autorisations.

En revanche, l'option 3 permet d'exploiter réellement le potentiel de réduction des coûts, en étendant le champ d'application des mesures contraignantes à l'ensemble des secteurs et à toutes les étapes du déploiement des réseaux à haut débit. En même temps, l'option 3 préserverait les négociations commerciales, qui ont un effet incitatif intrinsèque, et respecterait l'autonomie organisationnelle des États membres. Les coûts de mise en œuvre dépendraient beaucoup des structures et systèmes en place dans les États membres et des économies peuvent donc être réalisées. Or, il est important de noter que ces coûts semblent être compensés par les avantages importants qui devraient découler d'un déploiement plus efficient du haut débit par les opérateurs et d'une amélioration de la couverture en haut débit pour la société dans son ensemble. Dans l'ensemble, l'option 3 garantit l'efficacité dans la perspective des objectifs fixés, avec un très bon rapport coûts-avantages, ainsi que la cohérence avec les objectifs généraux de la politique de l'UE (tels que les lignes directrices pour les aides d'État en faveur du haut débit et la directive INSPIRE).

L'option 4 semble maximiser les avantages pour les entreprises qui souhaitent déployer des réseaux à haut débit. Toutefois, elle impliquerait un certain nombre d'obligations et contraintes qui peuvent être inutiles ou disproportionnées eu égard à la réalisation des objectifs poursuivis. Elle accroîtrait aussi notablement la complexité institutionnelle, y compris les transferts de compétences. De plus, elle pourrait avoir une sérieuse incidence sur les choix commerciaux et risquerait notamment d'avoir un effet dissuasif sur l'investissement, ce qui entraînerait une diminution des avantages sur les plans social et environnemental et serait en contradiction avec les objectifs généraux de la politique de l'UE et préjudiciable à la cohérence globale de cette option.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que l'option 3 est la meilleure option disponible eu égard à son efficacité en vue de la réalisation des objectifs définis, de son efficience et de sa démarche d'exploitation du potentiel de réduction des coûts cohérente avec les objectifs de politique générale de l'Union européenne.

7. SUIVI ET EVALUATION

Une série d'indicateurs qui correspondent aux objectifs généraux et spécifiques de l'initiative fera l'objet d'un suivi dans le cadre du tableau de bord de la stratégie numérique. En particulier, les progrès vers l'objectif général (favoriser le déploiement du haut débit) et l'objectif spécifique (accroître l'efficacité du déploiement du haut débit et en réduire les coûts) seront suivis par une analyse des investissements annuels dans les réseaux.

Un exercice d'évaluation concernant l'impact de cet instrument est prévu tous les trois ans, sur la base des informations obtenues dans le cadre du suivi ainsi que d'études approfondies, en vue de proposer les ajustements nécessaires, le cas échéant.