

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.6.2010
COM(2010)271 final

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

sur les analyses de marché en application du cadre réglementaire de l'UE (3^e rapport)

**Nouveaux progrès dans la consolidation du marché intérieur des communications
électroniques**

{SEC(2010)659}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Progrès en matière d’analyses de marché	4
3.	Une régulation rationalisée et plus ciblée	4
3.1.	Orientations de la Commission dans le cadre de la procédure «article 7» – questions transversales	5
3.2.	Initiatives de la Commission en vertu de l’article 19 de la directive «cadre»	5
4.	Évolutions de la réglementation.....	6
4.1.	Marché de détail de l’accès fixe et marché de gros du départ d’appel	6
4.2.	Terminaison d’appel fixe et mobile	8
4.3.	Marchés de gros du haut débit	8
4.4.	Lignes louées.....	10
4.5.	Perspectives.....	11
5.	Conclusions	12

1. INTRODUCTION

Le cadre réglementaire des communications électroniques entré en vigueur en 2003 a introduit la procédure «article 7» – un mécanisme de consultation au niveau de l'UE destiné à assurer une approche cohérente de la réglementation au sein de l'Union. La réglementation des télécommunications récemment révisée¹ a confirmé le rôle central que joue la procédure «article 7» dans la promotion d'un marché unique concurrentiel pour les services de communications électroniques. Les règles modifiées confèrent à la Commission des responsabilités accrues en ce qui concerne l'imposition de mesures correctives et le contrôle de leur application. Les acteurs du marché bénéficient ainsi d'une plus grande sécurité juridique lorsqu'ils effectuent des investissements transfrontaliers dans le domaine des télécommunications.

Depuis 2003, les marchés des télécommunications se sont davantage ouverts à la concurrence et l'accessibilité des services et produits dans ce domaine s'est renforcée dans toute l'Europe. Cette évolution résulte en partie de l'action des autorités réglementaires nationales (ARN), qui imposent par exemple des obligations en matière d'accès et de tarification aux opérateurs puissants sur le marché (PSM), et en partie du contrôle exercé par la Commission sur les projets de mesures réglementaires élaborés par les ARN, qui a assuré une approche cohérente de la régulation dans l'ensemble de l'UE. La régulation s'est indéniablement concentrée davantage sur les goulets d'étranglement persistants, et les procédures réglementaires ont été rationalisées et ont gagné en efficacité.

Des problèmes subsistent néanmoins. Le marché unique des télécommunications est loin d'être une réalité et il nécessite de nouveaux efforts. Tous les États membres ne progressent pas au même rythme dans leurs analyses de marché. Les ARN ne suivent pas toutes les méthodes de régulation appropriées, notamment quand il s'agit de mesures correctives destinées à régler des problèmes de concurrence. Le tableau complexe des conditions de concurrence qui en résulte, différent d'un État membre à l'autre, continue par conséquent à entraver la poursuite du développement du marché intérieur. Alors que les opérateurs historiques jouissent encore, en général, d'une puissance significative sur le marché, notamment sur les marchés amont de la téléphonie fixe et de l'accès à haut débit, on assiste au déploiement de réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA) dans toute l'Europe. Ce déploiement nécessite des investissements considérables, mais la demande de services tributaires de connexions très rapides à haut débit reste entourée d'incertitudes. Pour stimuler l'investissement et l'innovation, il est donc indispensable d'assurer aux investisseurs la sécurité réglementaire tout en maintenant une véritable concurrence.

La présente communication expose les grandes tendances et les principaux problèmes apparus depuis la communication de la Commission sur les analyses de marché de 2007² jusqu'à la fin de 2009. Elle illustre dans quelle mesure et de quelle manière le rôle de contrôle joué par la Commission en vertu de l'article 7 de la directive «cadre»³ a été déterminant pour l'établissement progressif d'un marché unique européen des télécommunications. Enfin, elle répertorie plusieurs domaines importants dans lesquels il se peut que la Commission doive fournir davantage d'orientations aux régulateurs des télécommunications en Europe afin de

¹ La réglementation UE révisée des télécommunications, adoptée le 25 novembre 2009, doit être transposée au plus tard le 25 mai 2011. (Cf. JO L 337 du 18.12.2009, p. 37).

² COM(2007) 401 final du 11.7.2007.

³ Directive 2002/21/CE, JO L 108 du 24.4.2002.

garantir un niveau de cohérence et de prévisibilité suffisant pour donner aux acteurs du marché la confiance dont ils ont besoin pour continuer à investir dans le marché de l'UE.

2. PROGRES EN MATIERE D'ANALYSES DE MARCHÉ

Les progrès réalisés par les ARN dans leurs analyses de marché en vertu de l'article 7 de la directive «cadre» sont inégaux. Certaines ont entamé leur troisième cycle d'examen des marchés, alors que d'autres en sont toujours au premier⁴. La Commission a examiné plus de 1000 notifications reçues d'ARN et fait des observations sur environ 60 % d'entre elles. Dans quelque 4 % des cas, les ARN ont retiré le projet de mesure notifié après avoir reçu les observations motivées de la Commission. Dans moins de 1 % des cas, la Commission s'est opposée au projet de mesure⁵. La Commission a toujours répondu aux projets de mesures des ARN pour leur fournir des orientations et assurer une approche réglementaire cohérente, mais judicieusement nuancée, dans toute l'Europe. L'expérience acquise montre que, globalement, les ARN tiennent dûment compte de ces orientations⁶.

3. UNE REGULATION RATIONALISEE ET PLUS CIBLEE

Les évolutions technologiques en cours et l'application de la réglementation des télécommunications dans les États membres ont, au fil des ans, réduit les obstacles à l'entrée sur le marché et permis à de nouveaux opérateurs de limiter de plus en plus la puissance sur le marché des opérateurs PSM. Pour reconcentrer les efforts réglementaires et les ressources connexes sur les principaux goulets d'étranglement en matière de concurrence, il a fallu réévaluer la recommandation de 2003 concernant les marchés pertinents⁷ et rationaliser davantage la procédure «article 7».

Un élément neuf important de la communication de 2007 sur les analyses de marché est que la procédure «article 7» a donné de très bons résultats lorsqu'il s'agissait d'interpréter avec cohérence ***dans quels cas*** une mesure de régulation s'imposait, mais qu'elle a été moins fructueuse en ce qui concerne la détermination du *type de mesure* à adopter. Depuis lors, cependant, plusieurs ARN ont constaté qu'à l'intérieur de certains marchés des télécommunications, une concurrence effective s'est développée dans certaines zones géographiques plus rapidement que dans d'autres. La question de savoir *où* la régulation est appropriée a donc été soulevée à nouveau.

Même lorsque les problèmes de marché sous-jacents sont très semblables, les solutions de régulation appliquées continuent à varier à l'échelle européenne. Il s'agit d'un frein important à la création d'un véritable marché unique. Les ARN continuent notamment à appliquer des méthodes de fixation de tarifs divergentes dans la régulation de produits d'accès essentiels qui permettent aux opérateurs alternatifs de concurrencer les entreprises dominantes propriétaires de la plus grande partie de l'infrastructure d'accès. La Commission a demandé instamment aux ARN d'utiliser des méthodes de comptabilisation des coûts appropriées et de se référer au niveau réel des prix d'accès réglementés dans l'ensemble de l'UE⁸.

⁴ Une synthèse figure aux annexes II, III et IV du document de travail des services de la Commission.

⁵ Dans près de 3 % des cas, la Commission a décidé de prolonger l'examen (ouverture de la phase II).

⁶ Une synthèse de la procédure «article 7» figure à l'annexe I.

⁷ Recommandation 2003/311/CE de la Commission, JO L 114 du 8.5.2003, p. 36.

⁸ LT/2009/0990, SI/2009/1010, SE/2009/1018, DK/2009/1023.

3.1. Orientations de la Commission dans le cadre de la procédure «article 7» – questions transversales

3.1.1. Différenciation géographique

La régulation des prestations en gros pour les services à haut débit a permis aux concurrents d'investir dans leur propre infrastructure (LLU⁹), ce qui a engendré un renforcement de la concurrence, notamment dans les zones à forte densité de population. Certaines ARN ont observé des conditions de concurrence différenciées par région lors de la définition des marchés géographiques, et elles ont adapté leur régulation de manière à tenir compte de ces différences entre marchés infranationaux. D'autres ARN ont tenu compte de ces différences lors de l'imposition de mesures correctives. Pour garantir la cohérence dans la détermination des véritables différences en matière de conditions de concurrence, la Commission a conseillé aux ARN de ne définir de marchés géographiques distincts que lorsque les conditions de concurrence dans des zones géographiques différentes, et les limites entre ces zones, sont stables dans le temps¹⁰.

3.1.2. Séparation fonctionnelle et engagements

Dans un certain nombre d'États membres¹¹, les discussions sur différentes formes de séparation des activités des opérateurs historiques se sont amplifiées. En vertu de la réglementation UE actuelle en matière de télécommunications, les ARN peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, imposer des mesures correctives autres que les traditionnelles obligations liées à l'accès, si la Commission les y autorise. L'une de ces mesures correctives est la séparation fonctionnelle, qui impose à un opérateur de réseau dominant de séparer, sur le plan organisationnel, ses activités de réseau et de prestataire de services. La Commission n'a cessé de souligner que les engagements proposés par des opérateurs PSM et acceptés par des ARN, dans la mesure où ils visent à faire appliquer, modifier ou remplacer des obligations réglementaires existantes, doivent être considérés comme directement liés et/ou accessoires auxdites obligations. En tant que tels, ils doivent faire l'objet de consultations aux échelons national et de l'UE avant leur adoption, afin de garantir la transparence de la procédure et une participation adéquate de toutes les parties concernées. Les ARN doivent aussi veiller à ce que les engagements à la séparation n'aient pas d'incidence négative sur les investissements de l'opérateur historique et des nouveaux entrants, et à ce que les opérateurs alternatifs disposent au moins des mêmes possibilités d'accès, dans ce contexte d'engagements, que dans le cadre d'une approche purement réglementaire.

3.2. Initiatives de la Commission en vertu de l'article 19 de la directive «cadre»

3.2.1. Recommandation sur les procédures

En 2008, la Commission a adopté une recommandation révisée sur les procédures¹² afin de réduire la charge administrative inhérente au processus de régulation. Pour renforcer la sécurité juridique des ARN et des acteurs du marché et assurer la mise en œuvre en temps utile des mesures de régulation, la recommandation révisée invite les ARN à notifier simultanément l'analyse du marché et les mesures correctives ou le retrait de celles-ci. Afin

⁹ Dégrouper la boucle locale (en anglais: local loop unbundling).

¹⁰ UK/2007/0733, PT/2008/0851, ES/2008/0805, FI/2009/0900.

¹¹ Royaume-Uni, Suède, Slovaquie, Italie, Pologne, Portugal.

¹² Recommandation 2008/850/CE de la Commission, JO L 301 du 12.11.2008.

de rationaliser les procédures dans l'intérêt des ARN et de la Commission, elle autorise les ARN à utiliser un formulaire abrégé pour la notification de quatre types de mesures¹³. En principe, la Commission n'émettra pas d'observations sur ces types de notifications.

Depuis lors, la Commission a reçu principalement des formulaires de notification abrégés concernant des marchés qui ne figurent plus dans la recommandation sur les marchés pertinents et pour lesquels l'ARN a estimé que le marché ne justifie plus une réglementation ex ante¹⁴. Dans l'un de ces cas, la Commission a toutefois demandé au régulateur d'imposer une période de préavis adéquate avant de supprimer effectivement les obligations existantes¹⁵. Quelques cas seulement concernaient des modifications apportées aux détails techniques d'une mesure corrective¹⁶.

3.2.2. *Recommandation sur les tarifs de terminaison d'appel*

La tendance des tarifs de terminaison d'appel est à la baisse, mais des écarts considérables subsistent entre les tarifs de terminaison d'appel mobile¹⁷ et entre les tarifs de terminaison d'appel fixe et d'appel mobile. L'évaluation des notifications relatives à ces marchés par la Commission a révélé que ces disparités sont souvent dues à des approches réglementaires différentes en ce qui concerne les types de contrôle des prix, les méthodes de calcul des coûts, le traitement des asymétries et la mise en œuvre des plans de réduction des prix. Dans ses lettres d'observations, la Commission a donc régulièrement invité les ARN à œuvrer à l'application d'une méthode de comptabilisation des coûts cohérente, à appliquer un modèle de coûts différentiels à long terme (LRIC) prospectif pour ramener les tarifs de terminaison d'appel à un niveau qui reflète les coûts d'un opérateur efficace, et à établir sans retard des plans d'évolution vers des tarifs de terminaison d'appel symétriques, de manière à continuer à encourager les opérateurs à devenir efficaces dans les meilleurs délais.

Pour consolider ces principes, la Commission a adopté une recommandation sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE¹⁸ qui fournit des orientations générales sur cette question. Cette recommandation définit des principes clairs de calcul des coûts à appliquer par les ARN pour le calcul des tarifs de terminaison d'appel. Elle prévoit que les tarifs de terminaison doivent être fixés à un niveau de coût efficace au plus tard le 31 décembre 2012, même si les ARN moins bien dotées en ressources peuvent appliquer d'autres méthodes pour atteindre l'objectif recommandé jusqu'au 1^{er} juillet 2014.

4. ÉVOLUTIONS DE LA RÉGLEMENTATION

4.1. **Marché de détail de l'accès fixe et marché de gros du départ d'appel**

¹³ Il s'agit (i) des décisions de ne plus soumettre à la réglementation des marchés qui ne figurent plus dans la recommandation 2003/311/CE; (ii) des décisions de ne pas soumettre à la réglementation des marchés qui, quoique figurant dans la recommandation, sont toujours concurrentiels; (iii) des modifications apportées aux détails techniques d'une solution précédemment imposée; (iv) de l'extension de règles existantes à un autre acteur sur le marché dans une situation similaire.

¹⁴ Par exemple ES/2008/0817, PL/2008/0831, CZ/2008/0840, NL/2008/0849, CZ/2008/0857, CZ/2009/0872, SI/2009/0893, SK/2009/0954, SE/2009/0968, PL/2009/0971, FI/2009/0985, IT/2009/0998, IT/2009/0999, SK/2009/1008, DK/2009/1024.

¹⁵ IT/2009/0999.

¹⁶ Par exemple IT/2008/0842, BE/2009/0882, UK/2009/0901, IE/2009/0928, PT/2009/0956, RO/2009/1003, PT/2009/1011, PT/2009/1012, FR/2009/1028.

¹⁷ BG/2009/866 et MTR Benchmark Snapshot, ERG (09) 23_final_090604.

¹⁸ Recommandation 2009/396/CE de la Commission, JO L 124 du 20.5.2009.

4.1.1. Définition du marché

La recommandation sur les marchés pertinents ne fait plus de distinction entre les clients résidentiels et non résidentiels dans le marché de détail de l'accès fixe étant donné que, dans la plupart des États membres, les conditions contractuelles ne présentent pas de différences importantes entre les deux types d'accès. Néanmoins, la Commission a reconnu la nécessité de maintenir cette distinction dans certains pays¹⁹, pour tenir compte de caractéristiques propres au marché national. Sur la question de l'inclusion des services d'accès à haut débit dans le marché de détail de l'accès, la Commission a souligné²⁰ qu'il appartient aux ARN de démontrer que les produits d'accès dégroupé à haut débit et à bas débit sont des substituts, notamment en ce qui concerne leur fonction et leur structure tarifaire. La Commission a émis des réserves sur l'inclusion des services d'accès de gros dans le marché de gros du départ d'appel, étant donné que les services d'accès constituent des compléments plutôt que des substituts des services de départ d'appel²¹.

4.1.2. Mesures correctives

Dans les deux marchés susmentionnés, les opérateurs historiques conservent une part de marché de près de 90 % dans presque tous les États membres. La Commission s'est inquiétée de l'efficacité de la régulation sur les marchés de détail et de gros²² et a insisté auprès des ARN pour qu'elles analysent les effets des mesures correctives existantes visant les marchés de gros lors de l'évaluation de la nécessité d'une régulation des marchés de détail. La (pré)sélection du transporteur et la location de lignes en gros ont été imposées dans la plupart des États membres, soit sur le marché de l'accès, soit sur le marché du départ d'appel. La location de lignes en gros permet aux nouveaux opérateurs de gravir l'échelle des investissements vers le dégroupage complet et de grouper leurs offres sur les marchés de détail. Dans les cas où la location de lignes en gros n'a pas été imposée ou correctement mise en œuvre²³, la Commission a invité les ARN²⁴ à revoir cette obligation.

Dans ses lettres d'observations, la Commission s'est principalement intéressée aux solutions correctives proposées sous la forme de contrôle des prix et de méthodes de comptabilisation des coûts²⁵. Elle a invité les ARN à imposer ou maintenir des obligations en matière de contrôle des prix dans les cas où la régulation de gros n'était pas encore apparue suffisante pour assurer la concurrence au niveau des marchés de détail²⁶ ou dans les cas où existait un risque de surtarification de la part de l'opérateur PSM²⁷. Dans plusieurs cas, ses observations portaient sur le manque de détail des notifications²⁸, qui empêche les acteurs du marché de bénéficier de la transparence et de la sécurité juridique adéquates. La Commission a par

¹⁹ Autriche, Bulgarie, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

²⁰ IT/2009/0890, DE/2009/0897, BG/2009/0911, SE/2009/0965, RO/2009/1001.

²¹ DK/2005/0141, NL/2008/0822.

²² CZ/2006/0356, EE/2007/0637-638, DE/2006/0402, SK/2007/0676, SK/2007/0696 et AT/2007/0579-580, NL/2008/0821, BG/2009/0911, LV/2009/0960, MT/2009/0979, LV/2009/0994.

²³ Par exemple au Danemark, en Estonie, en Allemagne, en Hongrie, en Lettonie, en Slovaquie, en Autriche, en République tchèque.

²⁴ EE/2007/0637-638, HU/2007/0662-663, SK/2007/0740, LV/2009/0960, LV/2009/0994, RO/2009/1001-1002, DE/2009/1006.

²⁵ Par exemple ES/2008/0815, LU/2006/0526-527, BE/2007/0640, DE/2006/0402, IE/2007/0632, AT/2006/0543, CZ/2006/0351, SK/2007/0740, UK/2009/0898, DE/2009/1006.

²⁶ EE/2007/0637-638, SK/2007/0696.

²⁷ ES/2008/0815, CZ/2008/0755.

²⁸ LV/2007/0565-566, GI/2007/0710-711, EE/2007/0637-638, IE/2007/0632, PL/2006/0380, GI/2007/0716, LV/2009/0994.

ailleurs fait des observations sur la différenciation des obligations de transparence au sein du même marché pertinent²⁹, ainsi que sur l'absence d'imposition de l'obligation de séparation comptable³⁰. Dans un cas, la Commission a rappelé à l'ARN concernée que les engagements proposés par l'opérateur historique, le remplacement ou le fait de compléter des solutions correctives existantes ou d'en introduire de nouvelles, doivent être notifiés dans le cadre de la procédure de consultation de l'UE³¹.

4.2. Terminaison d'appel fixe et mobile

4.2.1. Définition du marché

Les ARN continuent à définir chaque opérateur individuel de réseau fixe et mobile comme un marché pertinent distinct pour la terminaison d'appel, et ont également conclu de manière régulière à l'existence d'une puissance significative sur le marché. Dans le domaine de la téléphonie mobile, certaines ARN ont recensé des marchés pertinents de la terminaison d'appel pour les opérateurs de réseau mobile virtuel (MVNO), dans les cas où ces opérateurs peuvent déterminer leurs conditions et modalités commerciales pour la terminaison d'appel indépendamment des réseaux hôtes³².

4.2.2. Mesures correctives

Tant dans ses lettres d'observations que dans sa recommandation sur les tarifs de terminaison d'appel, la Commission a instamment invité les ARN à fixer des tarifs de terminaison d'appel au niveau des coûts d'un opérateur efficace³³, ce qui implique un niveau symétrique³⁴. La Commission a notamment préconisé le recours à un modèle de coûts différentiels à long terme (LRIC)³⁵ prospectif³⁶ et a souligné qu'il faudrait définir sans retard des plans d'évolution vers la tarification d'un opérateur efficace³⁷ et les notifier conformément à la procédure «article 7»³⁸. En ce qui concerne les efforts de définition des coûts pertinents, la Commission a continué à souligner l'importance des modèles LRIC qui tiennent compte des coûts actuels supportés par un opérateur efficace employant des technologies performantes³⁹. La Commission a souligné en outre que les coûts pertinents pris en compte aux fins de la tarification en gros de la terminaison d'appel sont normalement les coûts additionnels qu'implique la fourniture du service⁴⁰. Les ARN sont de plus en plus nombreuses à s'engager à appliquer l'approche de calcul des coûts définie dans la recommandation de la Commission sur les tarifs de terminaison d'appel⁴¹.

4.3. Marchés de gros du haut débit

²⁹ ES/2008/0815.

³⁰ DE/2006/0402, LV/2007/0565-566, SK/2007/0696, LV/2009/0994.

³¹ IT/2009/0890.

³² ES/2007/0706, DE/2008/0813, DK/2009/1014.

³³ FR/2007/0669, FI/2008/0778, IT/2008/0779, PL/2008/0794, DK/2009/1014, GI/2009/0976-0977.

³⁴ ES/2007/0598, PT/2007/0707, DK/2008/0785, GI/2009/0976, PL/2009/0996.

³⁵ En anglais: long run incremental cost.

³⁶ BG/2009/0866, DK/2009/0914, CZ/2009/0959, SE/2009/1018.

³⁷ IE/2008/0746, CZ/2009/0959.

³⁸ DE/2008/0813.

³⁹ UK/2006/0498, EL/2008/0786, IT/2008/0802, PL/2009/0991.

⁴⁰ EL/2008/0786, IT/2008/0802, SE/2009/0941, DK/2009/1014.

⁴¹ FR/2008/812, IT/2008/0802 (le régulateur s'est engagé à adopter un modèle de coûts conforme à la recommandation d'ici à 2010), BG/2009/0865, BG/2009/0866, RO/2009/0878, AT/2009/0910.

4.3.1. Définition du marché

Le déploiement efficace de réseaux NGA est une priorité pour la Commission, comme le souligne la Stratégie numérique⁴². Le déploiement de réseaux NGA a eu une incidence particulièrement importante sur la définition des marchés – à la fois en ce qui concerne le marché de gros de l'accès aux infrastructures de réseau fixe, y compris l'accès partagé ou l'accès totalement dégroupé à la boucle locale (LLU), et en ce qui concerne le marché de gros de l'accès à haut débit (WBA). Les ARN ont en effet dû statuer sur l'inclusion de produits d'accès fondés sur différents types d'infrastructure (FttN⁴³, FttH⁴⁴ ou VDSL).

La Commission a constamment défendu l'idée que, lorsque des services analogues peuvent être fournis aussi bien par réseau de cuivre que par réseau de fibre optique, ils devraient être considérés comme des substituts, faisant partie du même marché pertinent. Par conséquent, dans les cas où les ARN ont décidé d'inclure les produits d'accès fondés sur la fibre optique dans la définition des marchés LLU et WBA⁴⁵, la Commission a approuvé cette inclusion. Dans les cas où les ARN ont exclu ces produits⁴⁶, cela était généralement dû à des facteurs tels que l'absence de déploiement d'un réseau (étendu) d'accès en fibre optique. Dans de tels cas, la Commission a appelé les ARN à surveiller l'évolution des marchés, en tenant compte de la disponibilité croissante de réseaux en fibre optique et des plans de déploiement des opérateurs⁴⁷.

Une question récurrente a été l'inclusion du câble dans le marché WBA, sur la base de contraintes directes⁴⁸ ou indirectes⁴⁹. La Commission a reconnu que, même en l'absence d'une offre de gros pertinente pour l'accès par câble, la concurrence au niveau des marchés de détail de la part d'entreprises verticalement intégrées pourrait exercer une contrainte indirecte, mais que cette contrainte ne devrait normalement pas influencer sur la définition du marché et devrait plutôt être prise en compte dans le cadre de l'appréciation de la puissance sur le marché⁵⁰. Dans un cas, en raison des conditions observées dans l'État membre, la Commission a accepté l'inclusion des connexions mobiles à haut débit dans le marché résidentiel de détail de l'accès à haut débit en tant que substitut direct aux produits d'accès à haut débit xDSL et par câble. Cela a permis de déréglementer le marché de gros de l'accès à haut débit en ce qui concerne l'offre de connexions à haut débit aux clients résidentiels⁵¹.

4.3.2. Mesures correctives

⁴² Le 19 mai 2010, la Commission a adopté, dans le droit fil de la Stratégie Europe 2020 (COM(2010)2020), une «Stratégie numérique pour l'Europe».

⁴³ Fibre to the Node/Cabinet (fibre jusqu'au sous-répartiteur).

⁴⁴ Fibre to the Home/Building (fibre jusqu'au foyer/jusqu'à l'immeuble).

⁴⁵ Par exemple EE/2009/0942, FI/2008/0839, FR/2008/0780, IE/2009/0875, NL/2008/827, PT/2008/0850 (marché LLU); BE/2007/0736 and BE/2009/0950, EE/2009/0943, FI/2009/0900, FR/2008/0781, NL/2008/0827, PT/2008/0851 (marché WBA).

⁴⁶ Par exemple CY/2009/0869, CZ/2009/0933 (mesure retirée par l'ARN), DK/2008/0860, EL/2009/0934, SK/2009/0929 (mesure retirée par l'ARN (marché LLU)); CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935 (marché WBA).

⁴⁷ Par exemple AT/2009/0970, CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935.

⁴⁸ MT/2008/0803.

⁴⁹ Pour plus de détails, voir le chapitre 5.1 de l'annexe III du document de travail des services de la Commission.

⁵⁰ Par exemple UK/2007/0733, DK/2008/0862.

⁵¹ AT/2009/0970.

Le marché LLU (accès dégroupé à la boucle locale) a été déclaré non concurrentiel et fait l'objet d'une réglementation dans tous les États membres qui l'ont notifié. Le marché WBA (fourniture en gros d'accès à haut débit) a été déclaré non concurrentiel dans pratiquement tous les États membres à l'exception de Malte⁵². Au Royaume-Uni et au Portugal, le marché était géographiquement segmenté et certaines parties du territoire national ont été jugées soumises à une concurrence effective.

Comme pour la délimitation correcte des marchés, les évolutions les plus importantes en ce qui concerne les mesures correctives sont liées au déploiement de réseaux NGA. Sur le marché LLU, certaines ARN ont mis en place des obligations d'assurer l'accès à la sous-boucle, aux services accessoires (colocalisation) et au réseau de collecte (backhaul) approprié dans le scénario FttN⁵³. En ce qui concerne l'accès à la FttH (fibre jusqu'au foyer), certaines ARN ont rendu obligatoire l'accès dégroupé à la boucle locale en fibre⁵⁴ à des prix orientés sur les coûts, incluant une prime de risque⁵⁵. Deux ARN ont proposé d'imposer l'accès au câblage interne des immeubles à tous les opérateurs qui déploient des lignes en fibre optique dans les logements des consommateurs, qu'il s'agisse ou non d'opérateurs PSM. On parle dans ce cas de régulation «symétrique»⁵⁶. Une autre évolution importante est la proposition d'obliger l'opérateur historique à octroyer l'accès à des infrastructures de génie civil⁵⁷. Certains États membres ont aussi traité explicitement le problème de la transparence⁵⁸ et de la migration des réseaux cuivre vers la fibre⁵⁹. Lorsque cela n'a pas été le cas⁶⁰, la Commission a invité les ARN à élaborer des mesures correctives explicitant les détails du processus de migration, étant donné que cette migration, et le démantèlement des centraux téléphoniques, ont une incidence considérable sur les plans d'activité des opérateurs alternatifs. Quoi qu'il en soit, la variété des méthodes suivies par les ARN souligne la nécessité d'orientations supplémentaires à fournir par la Commission.

Sur le marché WBA, certaines ARN ont imposé des mesures correctives limitées ou n'en ont pas imposé pour certains réseaux ou certaines fonctionnalités, compte tenu des obligations imposées sur le marché LLU⁶¹. À cet égard, la Commission a souligné la nécessité de surveiller le marché pour déterminer si les solutions imposées sur le marché LLU sont suffisantes pour engendrer une concurrence effective au niveau de la fourniture de détail et, dans le cas contraire, imposer les mesures correctives appropriées sur le marché WBA.

Un examen des méthodes appliquées pour définir l'orientation des prix en fonction des coûts a démontré que les approches suivies par les ARN présentent des divergences inutiles. Dans ce domaine également, une approche plus cohérente de la comptabilité réglementaire est indispensable pour les données essentielles, dans l'ensemble de l'Europe.

4.4. Lignes louées

4.4.1. Définition du marché

⁵² MT/2008/0803.

⁵³ Par exemple DE/2007/0646, BE/2008/0801, SI/2009/0957.

⁵⁴ NL/2008/0826, SI/2009/0957.

⁵⁵ NL/2009/0868, SI/2009/0957.

⁵⁶ ES/2008/0820, FR/2009/993.

⁵⁷ Par exemple FR/2008/0780, EE/2009/0942, ES/2008/0804, PT/2008/0851, IT/2009/0891.

⁵⁸ Par exemple la France, l'Espagne, la Grèce.

⁵⁹ Par exemple la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Estonie.

⁶⁰ Par exemple FI/2008/0839, IT/2009/0988.

⁶¹ Par exemple NL/2008/0827.

Le bon fonctionnement des marchés de lignes louées est important pour la concurrence et le déploiement des réseaux NGA. La fixation de la limite entre le circuit interurbain et le segment terminal des lignes louées dépend fortement de la topologie propre à chaque réseau national. Certaines ARN ont segmenté la fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées en fonction de la largeur de bande⁶². D'autres ARN ont, quant à elles, mis en évidence des variations géographiques notables dans les conditions de concurrence et ont proposé de définir des marchés géographiques distincts⁶³. Une ARN⁶⁴ a segmenté la fourniture de segments terminaux de lignes louées en fonction de leur destination et a proposé de déréglementer les lignes louées connectées aux stations de base des opérateurs de réseau mobile. La Commission a reconnu la neutralité technologique des solutions consistant à inclure, dans la définition du marché, la fourniture en gros de lignes louées équipées d'interfaces alternatives, tels que des produits Ethernet équivalents sur le plan fonctionnel aux interfaces traditionnelles en ce qui concerne leur capacité et leur connectivité avec les lignes louées⁶⁵.

4.4.2. Mesures correctives

Toutes les ARN qui ont notifié le marché des segments terminaux de lignes louées ont conclu que l'opérateur historique jouissait d'une puissance significative sur le marché⁶⁶. La Commission a insisté sur le fait que, par leur portée, les obligations proposées devraient se limiter à remédier à l'absence de concurrence sur le marché concerné⁶⁷. Il convient de ne pas imposer d'obligations réglementaires pour une période trop longue si les conditions de concurrence sont susceptibles de s'améliorer à court ou moyen terme⁶⁸. En matière d'obligations de contrôle des prix, la Commission a recommandé une intervention directe de l'ARN plutôt qu'une autorégulation de l'opérateur historique⁶⁹. En ce qui concerne les marchés jugés concurrentiels, la Commission a insisté pour que les obligations réglementaires ne soient supprimées qu'à l'issue d'une période de transition suffisamment longue pour permettre aux opérateurs d'éliminer les derniers goulets d'étranglement de leurs réseaux⁷⁰.

4.5. Perspectives

La réglementation UE révisée des télécommunications confèrera à la Commission des responsabilités accrues en ce qui concerne l'imposition et la mise en œuvre de mesures correctives par les ARN. Dans ses efforts pour assurer une application cohérente du cadre réglementaire de l'UE, la Commission travaillera en étroite collaboration avec le nouvel organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) afin de mettre en place un marché unique des services de communications électroniques au profit des consommateurs et des entreprises.

La procédure «article 7» a permis à la Commission de répertorier des domaines où une *régulation plus ciblée* est souhaitable, où de *nouvelles formes de régulation* semblent se faire

⁶² LT/2006/0430, EL/2006/0422, UK/2008/0747, UK/2008/0787, NL/2008/0823, AT/2008/0836.

⁶³ UK/2008/0787, AT/2008/0836.

⁶⁴ IT/2009/1000.

⁶⁵ Par exemple EE/2007/0643, DE/2007/0677.

⁶⁶ Une ARN (notification UK/2008/0787) a conclu à l'existence d'une puissance significative sur un marché défini de manière plus étroite et comprenant les segments terminaux de lignes louées à très haute capacité. Une autre ARN (notification LT/2006/0430) a conclu à l'existence d'une puissance significative uniquement sur le marché des lignes louées à faible capacité.

⁶⁷ NL/2008/0823-0825.

⁶⁸ UK/2008/0859.

⁶⁹ EE/2007/0643.

⁷⁰ IT/2009/0999-1000.

jour et où une *levée de la régulation* pourrait être envisagée. À cet égard, la procédure «article 7» est une source d'information essentielle pour le réexamen périodique de la recommandation sur les marchés pertinents auquel la Commission doit procéder. La procédure «article 7» a toutefois aussi démontré que les ARN, confrontées à des problèmes de concurrence semblables, continuent à suivre des approches divergentes, ce qui entrave le développement d'un véritable marché unique. L'imposition et la mise en œuvre de la location de lignes en gros, le traitement des produits d'accès en fibre optique dans les marchés de gros du haut débit et l'application de méthodes de calcul des coûts pour établir les redevances d'accès ou d'interconnexion, sont autant d'exemples de ce type de situations. La procédure «article 7» a aussi montré que les approches réglementaires évoluent sur la base d'engagements à la séparation pris par des opérateurs historiques sur des marchés où les obligations de type classique se sont révélées insuffisantes pour remédier à des défaillances persistantes du marché. Il apparaît donc que les ARN ont besoin d'orientations plus détaillées sur les principes de régulation pour éviter l'apparition d'un ensemble d'approches disparates à l'échelle de l'UE, qui nuirait à une intégration transfrontalière plus poussée des marchés. La Commission est en train de parachever sa recommandation concernant l'accès régulé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA), fondée sur les orientations de la Commission fournies dans le cadre de l'examen des marchés nationaux du haut débit. Il se peut qu'elle doive fournir, en coopération avec l'ORECE, des orientations complémentaires aux ARN sur la mise en œuvre cohérente des engagements à la séparation et des mesures correctives.

5. CONCLUSIONS

En assurant une réglementation ciblée et cohérente des télécommunications dans l'UE, la procédure «article 7» conserve un rôle essentiel dans la promotion d'un marché unique des services de communications électroniques. La transparence qui caractérise le mécanisme de consultation prévu à l'article 7 a déjà permis de fournir, par ce canal, des orientations très utiles aux ARN. Si les régulateurs tiennent généralement le plus grand compte des observations de la Commission sur les projets de mesures qu'ils lui ont notifiés, il arrive que d'autres ARN en tirent des orientations pour leurs propres stratégies de régulation. Cela a surtout été le cas pour la définition de marchés de produits et de marchés géographiques, ainsi que pour l'évaluation des conditions de concurrence sur des marchés pertinents. Par ailleurs, la recommandation révisée sur les marchés pertinents et la nouvelle recommandation sur les procédures ont permis de rationaliser le processus de régulation et de concentrer les efforts des ARN et de la Commission sur les marchés où des goulets d'étranglement subsistent. Afin de gagner en cohérence dans l'application des mesures correctives, la Commission a adopté la recommandation sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE et est en train de finaliser sa recommandation sur l'accès régulé aux réseaux d'accès de nouvelle génération. Enfin, le paquet de réformes des télécommunications confère à la Commission et à l'ORECE des responsabilités supplémentaires en ce qui concerne l'imposition et la mise en œuvre de mesures correctives, ce qui facilitera encore le développement d'un marché unique des communications électroniques.