

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2010
SEC(2010) 1035 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**PROPOSITION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

relative au PROGRAMME EN MATIÈRE DE SPECTRE RADIOÉLECTRIQUE

ANALYSE D'IMPACT – RÉSUMÉ

**{COM(2010) 471}
{SEC(2010) 1034}**

ANALYSE D'IMPACT – RÉSUMÉ

1. CONTEXTE GENERAL

Le spectre radioélectrique revêt une importance essentielle pour le développement de la société numérique et de services sans fil rapides, la promotion de la reprise et de la croissance économiques, la création d'emplois de qualité et la compétitivité à long terme de l'UE. Il faut envisager les orientations politiques et les objectifs en matière de spectre radioélectrique au niveau européen, notamment dans le cadre de la stratégie numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le programme en matière de spectre radioélectrique proposé définit les orientations politiques et les objectifs de la planification stratégique et de l'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique dans l'UE, conformément au cadre réglementaire applicable aux communications électroniques révisé en 2009¹. Le premier programme couvrira la période allant de 2011 à 2015 afin de garantir la convergence et la cohérence des politiques dans l'UE ainsi que l'existence d'une flexibilité suffisante pour tenir compte de l'évolution de la technologie et du marché pendant cette période.

La plupart des éléments du programme en matière de politique du spectre radioélectrique sont issus du sommet sur le spectre radioélectrique, organisé à l'initiative de la Commission et du Parlement en mars 2010 et qui a réuni la majorité des parties intéressées. Le programme s'inspire aussi de l'avis du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (GPSR) ainsi que des résultats d'une consultation publique.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Le spectre radioélectrique est une ressource rare dont l'utilisation est soumise à des limitations d'ordre physique et technologique. La demande de radiofréquences de qualité à un coût économiquement acceptable est souvent supérieure à la disponibilité, notamment lorsque de nouvelles technologies et applications apparaissent. La rareté peut aussi résulter d'un manque d'efficacité dans la gestion réglementaire ou l'utilisation technique du spectre.

Quoi qu'il en soit, elle limite les avantages sociaux et économiques et entraîne un déséquilibre entre la demande croissante de nouveaux services sans fil et la disponibilité des radiofréquences. Dans une telle situation, des coûts supplémentaires sont générés, des occasions commerciales sont perdues, les services et technologies innovants sont freinés et certains services des secteurs public et privé ne peuvent pas être mis en place.

2.1. Utilisation suboptimale du spectre

Les éléments qui ont une incidence sur l'efficacité de l'utilisation du spectre sont les suivants:

- le risque de perturbations entre utilisateurs et l'ampleur du dommage potentiel;
- le niveau d'efficacité de l'équipement et des réseaux;

¹ Article 8 *bis*, paragraphe 3, de la nouvelle directive-cadre.

- la gestion réglementaire du spectre, qui a une incidence sur l'«intensité d'utilisation» et qui comprend notamment les modèles d'attribution des fréquences (utilisation administrative, commerciale, collective), l'utilisation de technologies permettant un partage efficace du spectre (telles que la radio cognitive) et des incitations visant à favoriser les investissements dans des infrastructures plus efficaces (régimes de fixation incitative des prix par les autorités administratives, par exemple), y compris dans le secteur public qui est un utilisateur de radiofréquences non négligeable;
- la cohérence des conditions d'accès au spectre dans l'ensemble de l'UE et dans les pays voisins non membres de l'UE.

2.2. Faire face à la dépendance à l'égard des applications fondées sur l'utilisation du spectre.

Compte tenu de la rareté de la ressource, l'accès au spectre est fonction de priorités et de choix. Si certains choix peuvent être laissés au marché (par l'intermédiaire d'enchères), certaines priorités, par exemple en ce qui concerne la sécurité de la vie, sont du ressort des pouvoirs publics.

Les décisions dans le domaine de la gestion du spectre peuvent influencer la concurrence ou la fausser lorsqu'elles modifient le rôle ou la puissance des acteurs du marché, par exemple en accordant aux utilisateurs en place des avantages concurrentiels non mérités ou non souhaités. Par conséquent, les choix politiques doivent faire en sorte que les «droits hérités» soient respectés et qu'ils ne faussent pas la concurrence.

2.3. Avantage d'une action au niveau de l'UE

Les transmissions par radio ne s'arrêtent pas aux frontières et toute incohérence entre les différentes approches nationales est de nature à entraver l'utilisation du spectre.

Le manque de coordination peut avoir d'autres effets néfastes, à savoir:

- fragmenter le marché intérieur, ce qui empêche les économies d'échelle et entraîne une augmentation des coûts;
- provoquer des perturbations transfrontalières qui nuisent à une utilisation du spectre la plus efficace possible par tous les États membres;
- réduire l'efficacité de la coordination internationale dans le domaine du spectre à l'extérieur de l'UE si l'Union ne parle pas «d'une même voix»;
- gâcher des possibilités de stimuler l'innovation au niveau européen et éventuellement retarder des investissements stratégiques.

Le nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques comme la décision «Spectre radioélectrique» font apparaître les avantages que présente une coordination au niveau de l'UE, dans les limites des prérogatives nationales existantes en matière de spectre (dans le domaine militaire ou culturel, par exemple).

3. OBJECTIFS

Le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique déterminera de quelle manière l'utilisation du spectre peut contribuer à la réalisation des principaux objectifs politiques de l'UE d'ici à 2015 et envisagera, d'une manière générale, les moyens d'optimiser les avantages sociaux, économiques et environnementaux qui découlent de l'accès au spectre.

Compte tenu des thèmes énumérés ci-dessus, les objectifs qui peuvent être recensés sont les suivants:

- soutenir, grâce à la politique du spectre, les objectifs dans le domaine du haut débit sans fil fixés dans la stratégie Europe 2020 et dans l'initiative «Une stratégie numérique pour l'Europe»;
- promouvoir l'efficacité dans l'utilisation du spectre dans les politiques de l'UE, notamment en favorisant la flexibilité et la concurrence;
- promouvoir l'innovation au niveau européen;
- remédier aux insuffisances en matière de gestion du spectre dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'UE;
- soutenir les objectifs de lutte contre les changements climatiques et de promotion de l'efficacité énergétique fixés dans la stratégie Europe 2020 et dans l'initiative «Une stratégie numérique pour l'Europe»;
- protéger les intérêts politiques européens dans les enceintes internationales et assister les États membres dans le cadre de leurs relations avec les pays tiers;
- contribuer à la promotion du marché intérieur des réseaux, équipements et services.

4. OPTIONS ENVISAGEES

Les options ont été choisies sur la base de la valeur ajoutée potentielle qu'apporterait un renforcement de l'harmonisation et de la coordination au niveau de l'UE et du type de mesures qui rendraient la gestion du spectre plus efficace et s'accompagneraient d'avantages sociaux, économiques et environnementaux.

Les trois scénarios envisagés pour le programme en matière de politique du spectre radioélectrique dans le cadre de l'analyse d'impact sont les suivants:

- poursuite de la gestion du spectre dans le cadre actuel, sans programme stratégique fixant des objectifs et orientations politiques nouveaux;
- limitation du programme en matière de politique du spectre radioélectrique au champ d'application de la directive-cadre, c'est-à-dire aux services de communications électroniques;
- couverture par le programme de tous les domaines dans lesquels l'utilisation du spectre a une incidence sur le marché intérieur.

Pour chaque thème, l'analyse d'impact évalue le niveau stratégique approprié, à savoir:

- aucun objectif stratégique n'est abordé dans le cadre du premier programme;
- un objectif stratégique est défini et sera analysé plus en détail avec les parties intéressées;
- un objectif stratégique est défini et il sera suivi d'actions concrètes portant sur le contenu ou la procédure.

5. ANALYSE D'IMPACT

Étant donné que le programme en matière de politique du spectre radioélectrique est un instrument stratégique de haut niveau, il était impossible de procéder à une analyse très détaillée de chaque impact potentiel ou de la proportionnalité de chaque option. Par conséquent, la présente analyse d'impact délimite les domaines correspondant à chaque option et détermine si une intervention de l'UE apporterait une valeur ajoutée et si elle serait ou non plus efficace qu'une action au niveau national ou local. L'analyse d'impact se situe, comme le programme en matière de politique du spectre radioélectrique, au niveau stratégique et elle vérifie que la mesure législative proposée est conforme au principe de proportionnalité, répondant ainsi au souci, exprimé dans le cadre réglementaire et par les parties intéressées, de définir l'orientation stratégique à donner à la politique du spectre au niveau de l'UE. En effet, étant donné l'impact des mesures politiques prises par l'UE sur un certain nombre de secteurs et de domaines pour lesquels elle a des degrés de compétence divers, il n'est plus possible d'arrêter ces mesures sur une base ad hoc.

5.1. Impact des options au premier niveau

5.1.1. Pas de programme en matière de politique du spectre radioélectrique

Cette option empêcherait de bénéficier des avantages décrits dans les deux autres options et irait à l'encontre du souhait du législateur.

5.1.2. Un programme en matière de politique du spectre radioélectrique limité aux services de communications électroniques

Cette option permettrait de développer les priorités politiques de l'UE de manière plus transparente et plus prévisible. Il serait aussi possible, en procédant à de vastes consultations, d'avoir des possibilités supplémentaires de recueillir des informations sur l'évolution de la demande et sur les obstacles auxquels les parties intéressées sont confrontées. L'appui explicite des États membres et du Parlement européen renforcerait les initiatives ultérieures.

L'élaboration du programme ne sera pas à l'origine de coûts significatifs en dehors de ceux liés aux tâches administratives habituelles de l'UE.

5.1.3. Un programme en matière de politique du spectre radioélectrique non limité aux services de communications électroniques.

Les réponses reçues dans le cadre de la consultation publique et du sommet sur le spectre ont montré que, bien souvent, les principaux problèmes ne sont pas limités aux communications électroniques et qu'ils concernent différents intérêts sectoriels (par exemple la radiodiffusion des services de communications électroniques, le transport, le domaine militaire, l'utilisation

par les pouvoirs publics, l'environnement ou l'espace). L'élargissement de la base d'information permettra de mieux équilibrer le programme et d'envisager toutes les utilisations du spectre actuelles et potentielles. La prise en compte de tous les utilisateurs, dans le respect des compétences nationales, permet aussi d'étendre les possibilités de partage du spectre. Les parties intéressées ont appelé sans ambiguïté à un élargissement du champ d'application aussi poussé que possible.

5.2. Impact des options au deuxième niveau

Les objectifs politiques peuvent porter sur un contenu politique ou sur le processus ou la méthodologie; ils peuvent couvrir les communications électroniques ou aller au-delà. Une liste de cinq thèmes a été établie.

5.2.1. Contribution aux objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe

L'initiative-phare «Une stratégie numérique pour l'Europe» adoptée à la suite de la stratégie Europe 2020 vise à produire des avantages économiques durables issus d'un marché unique numérique fondé sur l'internet ultrarapide et l'interopérabilité des applications. Il s'agit de contribuer aux objectifs consistant à offrir à tous un accès à haut débit au plus tard en 2013 et des vitesses d'accès à l'internet supérieures à 30 Mbps au plus tard en 2020 avec des connexions internet à plus de 100 Mbps pour 50 % des ménages européens.

Les services sans fil peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif en complétant les infrastructures câblées qui ne peuvent pas couvrir l'ensemble du territoire. Les services à haut débit sans fil complèteraient aussi l'accès fixe et permettraient une certaine mobilité dans l'utilisation.

Options politiques envisagées:

- aucun objectif n'est défini dans le cadre du premier programme: les États membres pourraient alors adopter des stratégies de déploiement de haut débit sans fil divergentes, ce qui serait source de confusion dans l'UE.
- un objectif est défini et fera ensuite l'objet d'une analyse/étude plus détaillée: des choix politiques mieux informés peuvent alors être faits car les données disponibles sont plus complètes; il faudra notamment mieux comprendre le rôle de chaque plateforme de fourniture de services.
- définition de mesures concrètes dès le départ: les mesures envisagées sont les suivantes:
 1. à court terme, mettre davantage de radiofréquences à la disposition du haut débit en faisant respecter les assignations des radiofréquences déjà attribuées à cette utilisation et en veillant à ce que tous les citoyens disposent du haut débit à une vitesse suffisante d'ici à 2015;
 2. désigner des radiofréquences harmonisées pour les services à haut débit par satellite;
 3. assurer la coordination du dividende numérique: fixer une date commune pour la mise en œuvre de la décision relative à la bande de 800 MHz, garantir que le dividende numérique sera entièrement utilisé pour améliorer l'accès à haut débit dans les régions à faible densité de population et pour les catégories sociales vulnérables.

Avant d'arrêter toute autre mesure spécifique, il faudrait d'abord mieux comprendre les tendances probables dans le domaine du marché et de la technologie.

5.2.2. *Un accès équitable et facilité*

Pour faciliter l'accès au spectre, il convient (en introduisant une certaine flexibilité) de supprimer les barrières réglementaires qui freinent l'innovation et empêchent l'entrée sur le marché, telles que les restrictions en matière de service et de technologie, et d'autoriser le négoce des radiofréquences. Pour assurer un accès efficace au spectre, il faut garantir l'existence d'un environnement concurrentiel efficace et éviter les distorsions de concurrence lorsque les droits d'utilisation existants sont réassignés (réaménagement).

Les options politiques envisagées sont les suivantes:

- aucun objectif n'est défini dans le cadre du premier programme: cela suppose qu'on dispose déjà d'une flexibilité suffisante au niveau de l'UE.
- un objectif est défini et fera ensuite l'objet d'une analyse/étude plus détaillée: certains sont favorables à cette option, mais de nombreuses études techniques et économiques sont déjà disponibles et il est malaisé de définir quels travaux de recherche supplémentaires seraient nécessaires. C'est la volonté politique des États membres de mettre en œuvre efficacement des mécanismes fondés sur le marché qui constitue le véritable problème.
- définition de mesures concrètes dès le départ: les principales mesures envisagées sont le développement de lignes directrices communes relatives aux procédures et conditions d'autorisation afin d'améliorer la flexibilité de l'utilisation et d'éviter les distorsions de concurrence ainsi que l'identification et l'attribution de radiofréquences supplémentaires dans des conditions techniques harmonisées à des applications novatrices dans le cadre d'autorisations générales. Ces mesures devraient se révéler très bénéfiques pour l'économie et l'innovation.

5.2.3. *Accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre*

L'utilisation efficace du spectre est un principe de la directive-cadre et de la décision «Spectre radioélectrique». Les trois options envisagées vont de l'absence d'action à des actions ciblant des applications spécifiques (par exemple, un mode de partage plus efficace permettant de faciliter l'utilisation coordonnée du spectre pour la protection du public et la reprise après un sinistre). L'option médiane consiste à inventorier les utilisations actuelles des radiofréquences et à réaliser des analyses et des études supplémentaires pour préparer des initiatives réglementaires favorisant des technologies plus efficaces en matière de spectre.

5.2.4. *Contribution à la lutte contre les changements climatiques*

Parmi les objectifs de la stratégie Europe 2020 figurent une croissance durable et une économie durable, compétitive et utilisant les ressources de manière optimale. Les applications faisant appel aux radiofréquences peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs essentiellement dans deux secteurs: les réseaux intelligents permettant de réduire la consommation d'énergie et les systèmes intelligents de gestion de la circulation destinés à faire diminuer les émissions de dioxyde de carbone.

Toute option consistant à ne pas entreprendre d'action serait incompatible avec le degré élevé de priorité politique de ce dossier au niveau de l'UE. Seuls les systèmes de transport

intelligents feront l'objet d'analyses et d'études supplémentaires. La troisième option consisterait à aller de l'avant avec des mesures concrètes mais ces mesures n'ont pas encore été précisément définies.

5.2.5. Améliorer les relations extérieures

Le nouveau cadre réglementaire prévoit que la Commission peut proposer au Parlement européen et au Conseil des objectifs politiques communs pour favoriser la coordination internationale dans le domaine de la politique du spectre. Cette mesure trouvera une application immédiate lors de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 2012, où des questions qui ont une incidence directe sur la politique du spectre de l'UE seront négociées. Le programme en matière de politique du spectre radioélectrique serait l'instrument le plus approprié pour défendre les politiques de l'UE au niveau international.

La première option, celle du statu quo, ne comporterait ni avantages, ni risques. La deuxième option consisterait à limiter aux communications électroniques les questions ayant trait aux relations extérieures abordées dans le cadre du programme en matière de politique du spectre radioélectrique. Une partie seulement des points essentiels qui figurent à l'ordre du jour des négociations internationales serait abordée. La troisième option, qui n'est pas limitée aux communications électroniques, serait la mieux à même de couvrir toutes les politiques sectorielles présentant un intérêt pour l'UE.

5.2.6. Évaluer les charges administratives

Même si les avantages et les coûts liés au programme en matière de politique du spectre radioélectrique varient considérablement selon les initiatives et les options, dans tous les cas étudiés, les coûts administratifs supplémentaires seraient nettement compensés par les avantages obtenus. Il conviendra de procéder à une évaluation plus détaillée lorsque des mesures concrètes auront été proposées.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

6.1. Comparaison des options au premier niveau (portée stratégique du programme)

Pour la portée du premier programme en matière de politique du spectre, la meilleure solution, également préconisée par les parties intéressées extérieures, consiste à étendre le champ d'application au-delà des communications électroniques comme le prévoit l'option 3.

6.2. Impact des options au deuxième niveau

6.2.1. Contribution aux objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe

Pour l'accès à haut débit par services de Terre sans fil, c'est l'option 3 qui correspond le mieux aux priorités de la stratégie Europe 2020 et aux souhaits des parties intéressées (mesures exposées au paragraphe 5.2.1).

Pour les services à haut débit par satellite, c'est l'option 2 qui est recommandée puisque, avant de prendre des mesures concrètes, il faut procéder à des études supplémentaires pour évaluer la faisabilité d'une généralisation de l'accès par satellite à une vitesse donnée et les coûts qu'elle entraînerait pour les consommateurs.

6.2.2. *Un accès équitable et facilité*

Même s'il ressort de l'analyse d'impact que la meilleure option est celle de la coordination contraignante (introduction coordonnée de grande envergure d'une approche fondée sur le marché qui garantit des conditions d'utilisation flexibles harmonisées), les États membres ne sont favorables qu'à une coordination volontaire. La Commission considère toutefois que l'option 3 est la seule qui soit faisable et elle proposera des mesures destinées à améliorer la coordination sans nuire à la flexibilité nationale.

6.2.3. *Accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre*

L'option 2 (études supplémentaires) est préférable étant donné que tous les thèmes proposés doivent faire l'objet d'une étude plus détaillée avant que des mesures réglementaires ne soient prises. Il sera ainsi possible de parvenir à un consensus entre les parties intéressées, notamment dans le secteur public.

6.2.4. *Contribution à la lutte contre les changements climatiques*

L'option 1 concernant les systèmes de transport intelligents est retenue puisque les principales décisions d'attribution de radiofréquences ont été prises récemment. La Commission continuerait cependant ses activités de surveillance.

En ce qui concerne l'efficacité énergétique, il faudra réaliser des analyses supplémentaires avant que des propositions concrètes puissent être élaborées et c'est donc l'option 2 qui est choisie.

6.2.5. *Améliorer les relations extérieures*

L'option 3 est recommandée. Étant donné que la plupart des accords internationaux ont une longue durée de vie, il convient de préserver les intérêts européens et de faire en sorte que les ordres du jour soient suffisamment à l'épreuve du temps afin de pouvoir satisfaire aux exigences en matière de radiofréquences des politiques importantes. Au nombre des politiques de l'UE pertinentes figurent, outre les communications électroniques, le développement durable et le changement climatique. Le législateur souhaite que la coordination au sein de l'UE dans les négociations internationales sur le spectre soit renforcée.

6.3. **Conclusion sur les analyses d'impact des mesures de suivi**

Étant donné que les mesures de suivi qui ont une incidence significative doivent faire l'objet d'analyses d'impact distinctes, l'analyse d'impact dresse déjà la liste des mesures de suivi pour lesquelles il est évident qu'une analyse d'impact est nécessaire.

Une communication sur l'utilisation collective du spectre est en projet. Lorsque des informations supplémentaires seront disponibles, une analyse d'impact destinée à accompagner les nouvelles mesures relatives aux autorisations et à l'utilisation collective du spectre sera réalisée.

Par le passé, les mesures d'harmonisation techniques ne faisaient pas l'objet d'analyses d'impact. Pour certaines utilisations des radiofréquences, le programme pourrait avoir besoin de ce type de mesures, qui seraient alors soumises à une analyse d'impact si leur incidence est suffisamment notable et si le processus de prise de décision (auquel participent les parties

intéressées, la CEPT, le GPSR et le comité du spectre radioélectrique) ne justifie pas suffisamment la mesure.

Si l'option 2 est choisie, la nécessité de procéder à une analyse d'impact sera évaluée sur la base d'orientations de la Commission et des travaux préparatoires et de la définition de la forme que pourrait prendre l'action.

7. SUIVI ET EVALUATION

Compte tenu de la nature généralement stratégique du programme en matière de politique du spectre radioélectrique, l'évaluation et le suivi devraient également rester à un niveau stratégique général. D'autres mesures concrètes qui doivent être adoptées conformément au programme feront l'objet d'une évaluation individuelle en temps voulu.

Les évaluations plus détaillées relatives à différentes initiatives politiques sectorielles telles que l'efficacité énergétique, la politique spatiale ou la stratégie numérique pour l'Europe apporteront une contribution précieuse au suivi d'indicateurs politiques spécifiques de l'UE.

La Commission assurera, en coopération avec le GPSR, une surveillance visant à déterminer si l'évolution de la technologie et des réglementations nationales et internationales a une incidence sur la demande de radiofréquences et sur leur utilisation.