



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

017729/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 11/07/07

Bruxelles, le 11.7.2007  
COM(2007) 401 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 communautaire  
(2<sup>e</sup> rapport)**

**Consolidation du marché intérieur des communications électroniques**

{SEC(2007) 962}

**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 communautaire  
(2<sup>e</sup> rapport)**

**Consolidation du marché intérieur des communications électroniques**

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

**TABLE DES MATIÈRES**

1.	Introduction .....	3
2.	Aperçu de la procédure «article 7» .....	3
3.	Le marché intérieur pour les communications électroniques.....	4
4.	Enseignements à tirer des notifications.....	5
4.1.	Définition et analyse des marchés.....	5
4.2.	Remèdes .....	6
4.2.1.	Marchés de l'accès fixe de détail .....	7
4.2.2.	Marchés de terminaison d'appel fixe et mobile .....	7
4.2.3.	Marchés de gros d'accès à large bande (accès «bitstream» et dégroupage de la boucle locale).....	8
5.	Tendances de la situation concurrentielle sur les marchés analysés .....	9
5.1.	Marchés de détail des appels et marchés des lignes louées .....	10
5.2.	Marchés des services de transit en gros et de fourniture en gros de segments de lignes louées sur le circuit interurbain .....	10
5.3.	Marché de gros d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile .....	11
5.4.	Marchés de gros des services de radiodiffusion.....	11
6.	Questions horizontales .....	12
6.1.	Rationalisation des procédures.....	12
6.2.	Adoption tardive de mesures définitives et mise en œuvre tardive des remèdes.....	12
6.3.	Mise en œuvre de l'article 5 de la directive «accès» .....	14
7.	Conclusions .....	14

## 1. INTRODUCTION

L'achèvement d'un marché intérieur ouvert et concurrentiel pour les communications électroniques au sein d'un espace européen unique de l'information reste un défi pour l'Europe. Si le cadre réglementaire a apporté des avantages notables tant aux entreprises qu'aux utilisateurs privés, sous la forme d'une réduction des prix, d'un choix accru et de l'établissement de conditions uniformes au niveau communautaire, il subsiste encore des obstacles à l'exploitation de tout le potentiel du marché intérieur.<sup>1</sup>

La présente communication donne un aperçu de l'expérience acquise au cours de la procédure d'analyse de marché et met en avant plusieurs tendances et problèmes importants. Elle complète le rapport annuel 2007 sur la société de l'information<sup>2</sup> et le 12<sup>e</sup> rapport d'exécution<sup>3</sup>. En outre, elle contribue au réexamen du cadre réglementaire que la Commission soumettra au Conseil et au Parlement européen au cours du deuxième semestre de 2007. Elle montre que le mécanisme de consultation prévu à l'article 7 de la directive «cadre»<sup>4</sup> a contribué de manière notable à la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire, notamment en ce qui concerne la définition et l'analyse des marchés. Mais elle montre aussi que dans certains domaines, notamment l'imposition de remèdes, il est possible de rendre la réglementation encore plus efficace et de parvenir à une plus grande harmonisation des remèdes dans l'UE afin de progresser dans le sens de l'achèvement du marché intérieur pour les communications électroniques.

## 2. Aperçu de la procédure «article 7»

Les principaux objectifs du cadre réglementaire qui est entré en vigueur en 2003 sont d'encourager la concurrence, l'investissement et l'innovation au sein du marché intérieur pour les communications électroniques, dans l'intérêt des consommateurs et de la compétitivité. Le mécanisme de consultation, qui est une partie intégrante du cadre réglementaire, joue un rôle essentiel pour atteindre ces objectifs. Les décisions en matière de réglementation sont prises par les autorités réglementaires nationales (ARN), mais le mécanisme d'examen au niveau de l'UE permet de garantir que les objectifs en matière de marché intérieur sont respectés. Ce rôle de la Commission, au titre de l'article 7 de la directive «cadre», est essentiel pour aider à (i) garantir la **cohérence de la réglementation** dans toute l'UE; (ii) **limiter la réglementation** aux marchés qui ne deviendront pas concurrentiels sans intervention réglementaire; et (iii) accroître la **transparence** des processus réglementaires.

---

<sup>1</sup> Un marché unique pour les citoyens, COM(2007) 60 final 21.2.2007

<sup>2</sup> i2010 – Rapport annuel 2007 sur la société de l'information, COM(2007) 146 final du 30.3.2007.

<sup>3</sup> Réglementation et marchés des communications électroniques en Europe en 2006 (12<sup>e</sup> rapport), COM(2007) 155 du 29.3.2007.

<sup>4</sup> Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

L'article 7 de la directive «cadre» prévoit que les projets de mesures réglementaires des ARN concernant la procédure d'analyse des marchés sont notifiés à la Commission et aux ARN des autres États membres. La Commission peut demander à une ARN de retirer un projet de mesure réglementaire s'il est jugé incompatible avec le droit communautaire, notamment en ce qui concerne la définition des marchés et l'analyse de la «puissance sur le marché» (PSM). De telles demandes de retrait ont été émises par la Commission à cinq occasions. Par ailleurs, les ARN ont de leur propre initiative retiré 28 projets notifiés. La Commission et les autres ARN peuvent également formuler des observations sur l'imposition de remèdes, dont l'ARN concernée doit tenir le plus grand compte. Jusqu'à maintenant, plus de 600 projets de mesures réglementaires ont été notifiés à la Commission, ce qui signifie que le premier cycle d'analyses de marché est presque achevé pour les 18 marchés couverts par la recommandation 2003/311/CE de la Commission<sup>5</sup>.

Cette procédure est présentée de manière plus détaillée à l'annexe I de la présente communication.

### **3. Le marché intérieur pour les communications électroniques**

Si de nombreux opérateurs sont présents dans plusieurs pays<sup>6</sup>, la plupart des marchés du secteur des communications électroniques sont nationaux. Les opérateurs qui cherchent à offrir des services similaires dans toute l'Europe, notamment à des entreprises multinationales et afin de simplifier les procédures commerciales et de marketing, ont besoin de prestations en gros relativement similaires dans tous les États membres<sup>7</sup>. Les notifications reçues jusqu'à maintenant montrent que les remèdes imposés ne sont pas toujours aussi efficaces qu'ils pourraient l'être et que la réglementation n'est pas toujours cohérente dans toute l'UE, même lorsque les conditions de marché sont similaires. Les acteurs du marché souhaitant être actifs dans plusieurs États membres font parfois face à des environnements réglementaires très divers. Afin de permettre au secteur européen des communications électroniques de bénéficier pleinement du marché intérieur, des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir une réglementation efficace dans tous les États membres et pour éliminer les divergences réglementaires sans fondement entre États membres. En l'absence d'une réglementation ex ante cohérente, les opérateurs, notamment

---

<sup>5</sup> Recommandation 2003/311/CE de la Commission du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques («recommandation sur les marchés pertinents»), JO L 114 du 8.5.2003, p. 45.

<sup>6</sup> Sur les marchés de la téléphonie fixe et de la large bande, de nombreux opérateurs sont actifs dans plusieurs États membres, voire dans toute l'UE. En ce qui concerne les marchés de téléphonie mobile, plusieurs opérateurs sont présents dans plusieurs États membres, et même dans la majorité des États membres pour l'un d'entre eux. Sur le marché de la radiodiffusion par satellite, les opérateurs offrent d'ores et déjà des services transfrontaliers. Voir l'étude intitulée «Preparing the Next Steps in Regulation of Electronic Communications - A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework» («préparer les prochaines étapes de la réglementation des communications électroniques – une contribution à l'analyse du cadre réglementaire en matière de communications électroniques») de juillet 2006 (l'«étude Hogan & Hartson and Analysys»).

<sup>7</sup> Voir l'étude Hogan & Hartson and Analysys.

ceux qui sont présents dans plusieurs États membres, se heurtent à des difficultés lorsqu'ils cherchent à présenter leurs offres sur une base européenne.

Les incertitudes réglementaires pourraient avoir un effet préjudiciable sur le développement du secteur des communications électroniques dans l'UE<sup>8</sup>. Lors de la consultation publique sur le réexamen du cadre réglementaire de l'UE<sup>9</sup>, il a été proposé que la Commission joue un rôle plus important en ce qui concerne la cohérence de l'application des remèdes<sup>10</sup>.

#### **4. Enseignements à tirer des notifications**

Le cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques est basé sur la régulation des marchés et non celle des technologies. Ces marchés sont définis et analysés conformément aux principes du droit de la concurrence. Lorsqu'un marché est susceptible d'être soumis à une réglementation ex ante et lorsqu'une ARN conclut qu'une ou plusieurs entreprises jouissent d'une «puissance sur le marché», ou PSM (qui équivaut, en droit de la concurrence, à la notion de domination), elle doit imposer des obligations réglementaires appropriées. Réciproquement, s'il s'avère qu'aucune entreprise ne jouit d'une PSM, aucune obligation réglementaire ne doit être imposée, et toute réglementation existante doit être supprimée.

Le présent chapitre présente les évolutions en matière de définition et d'analyse des marchés et souligne certaines inefficacités et certaines divergences persistantes de l'application de remèdes, lesquelles risquent de porter atteinte au marché intérieur. Il est complété par le document de travail des services de la Commission annexé à la présente communication qui fournit une description plus détaillée.

##### **4.1. Définition et analyse des marchés**

La première communication sur les analyses de marché<sup>11</sup> a souligné le fait que la participation de la Commission a permis de parvenir à un degré élevé de cohérence en ce qui concerne la définition et l'analyse des marchés. Les enseignements qu'on peut tirer des notifications reçues par la suite montrent que cela reste le cas.

En application du cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques, les marchés doivent être définis conformément au

---

<sup>8</sup> Le secteur des communications électroniques représente à lui seul environ 44,5 % de l'ensemble du secteur des technologies de l'information et des communications, dont les recettes étaient en 2006 de 649 milliards d'euros selon le 12<sup>e</sup> rapport d'exécution.

<sup>9</sup> Voir notamment la Communication de concernant le réexamen du cadre réglementaire EU pour les réseaux et services de communications électroniques [COM(2006) 334 final] du 28.6.2006.

<sup>10</sup> Voir l'étude réalisée par London Economics en association avec PricewaterhouseCoopers; «An assessment of the Regulatory Framework for Electronic Communications – Growth and Investment in the EU e-communications sector» («une évaluation du cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques: croissance et investissement dans le secteur des communications électroniques de l'UE»).

<sup>11</sup> Voir la communication sur les analyses de marché en application du cadre réglementaire communautaire, COM(2006) 28 final du 7.2.2006.

droit de la concurrence, en tenant le plus grand compte du principe de la neutralité technologique. Depuis la première communication sur les analyses de marché, la procédure «article 7», associée à la recommandation sur les marchés pertinents, a permis de garantir que les ARN définissent les marchés d'une manière pertinente, y compris ceux intégrant de nouveaux procédés techniques, par exemple les services d'accès à large bande fondés sur la technologie VDSL. La Commission a estimé qu'une simple actualisation d'un service existant au moyen d'un nouveau procédé technique ne constituait pas en soi un nouveau marché<sup>12</sup>. La Commission a également fourni des orientations en ce qui concerne l'inclusion de lignes louées utilisant des interfaces alternatives, notamment Ethernet, dans les marchés de fourniture en gros de lignes louées<sup>13</sup>.

En ce qui concerne la PSM, les ARN doivent évaluer, conformément aux principes du droit communautaire de la concurrence, et en tenant le plus grand compte des lignes directrices sur l'analyse de la PSM<sup>14</sup>, si une entreprise détient une position dominante sur le marché concerné. Des parts de marché très élevées (supérieures à 50 %) sont en soi, sauf circonstances exceptionnelles, une preuve de l'existence d'une position dominante; des parts de marché supérieures à 40 % doivent en principe susciter des interrogations quant à l'existence d'une PSM. Selon la jurisprudence, un marché captif sera inclus dans un marché donné selon que le trafic produit par la filiale d'une entreprise serait ou non rendu disponible sur le marché libre en cas d'augmentation ou de diminution des prix du marché. D'autres facteurs pertinents pour l'analyse de la PSM sont notamment la dynamique du marché, la maîtrise d'une infrastructure qui ne peut être aisément dupliquée, les barrières à l'entrée et la concurrence potentielle.

## **4.2. Remèdes**

Lorsqu'une entreprise détient une position de puissance sur un marché, l'ARN compétente doit imposer des obligations réglementaires appropriées pour remédier au problème de concurrence qui a été constaté.

En ce qui concerne le choix des remèdes, la Commission a observé moins de cohérence entre États membres que pour la définition des marchés et l'analyse de la PSM. Les différences entre les remèdes ne s'expliquent pas systématiquement par la dissemblance des conditions du marché ou par d'autres particularités. De plus, le remède choisi n'est pas toujours le plus efficace. Les principaux domaines qui posent problème sont exposés dans les sections qui suivent.

---

<sup>12</sup> La Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à l'Allemagne parce que des modifications de la loi allemande sur des télécoms auraient pour effet d'abriter de la concurrence les réseaux à haut débit d'accès à l'internet VDSL. Voir le communiqué de presse IP/07/237 du 26.2.2007.

<sup>13</sup> Les lignes louées utilisant des interfaces alternatives (notamment Ethernet) doivent être incluses dans les marchés de gros des lignes louées si, selon une évaluation effectuée conformément aux principes du droit de la concurrence, les lignes louées en gros utilisant des interfaces alternatives peuvent être substituées aux lignes louées en gros utilisant des interfaces traditionnelles, notamment parce que leurs caractéristiques techniques et leurs tarifs sont comparables.

<sup>14</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, JO C 165 du 11.7.2002, p. 6.

#### 4.2.1. *Marchés de l'accès fixe de détail*

Sur les marchés de détail de l'accès (c'est-à-dire le raccordement à un réseau de téléphonie fixe permettant les appels et les services associés), certaines ARN n'ont pas imposé de comptabilité des coûts ni d'obligation de séparation comptable, ou ont omis d'en fixer les détails<sup>15</sup>. En l'absence de telles obligations sur les marchés de détail de l'accès, il est difficile d'imposer une réglementation efficace des prix pour divers produits associés des marchés de gros (notamment la location en gros de lignes et le dégroupage de la boucle locale) et de contrôler le respect des obligations de non-discrimination. De plus, cette absence d'obligations rend difficile l'application a posteriori des règles de concurrence, par exemple pour les cas de tarification anticoncurrentielle.

En outre, les obligations en matière de location en gros de lignes sont imposées et mises en œuvre de manière très différente selon les États membres. Ces différences ne sont pas toujours justifiées par des différences entre les conditions de marché<sup>16</sup>. Enfin, la Commission estime que la solution à privilégier pour remédier l'absence de concurrence effective sur les marchés de détail est une réglementation efficace des marchés de gros (notamment en ce qui concerne la location en gros de lignes et le dégroupage de la boucle locale). Lors de l'évaluation des besoins en matière de réglementation des marchés de détail, notamment lors d'un deuxième cycle d'analyse des marchés, les ARN devraient, dans un premier temps, analyser et tenter de renforcer l'effet des remèdes existants qui concernent les marchés de gros<sup>17</sup>.

Les remèdes imposés sur les marchés de détail varient considérablement selon les États membres. De telles différences ne se justifient pas toujours par des différences entre les conditions de marché.

#### 4.2.2. *Marchés de terminaison d'appel fixe et mobile*

En principe, chaque opérateur jouit d'un monopole sur les terminaisons d'appel sur son réseau. Bien que les mesures adoptées jusqu'à maintenant aient fait baisser de manière importante les charges de terminaison dans toute l'Union européenne, l'application de la réglementation reste inégale. Les questions suivantes, en particulier, continuent à poser problème.

Bien que la tarification en fonction des coûts, sous une forme ou une autre, soit prévue dans la plupart des États membres, d'importantes différences subsistent entre États membres en ce qui concerne les charges moyennes de terminaison mobile. Ces divergences peuvent s'expliquer partiellement par des différences de coûts, mais elles peuvent également être causées par des méthodes de fixation des prix

---

<sup>15</sup> La Commission a constaté l'absence de tarification en fonction des coûts et de séparation comptable en Allemagne et le manque d'informations sur la méthodologie employée pour comptabiliser les coûts en Slovaquie.

<sup>16</sup> La Commission a, par exemple, commenté la location en gros de lignes au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni et demandé à la Pologne de préciser les obligations qui s'appliquent à la location en gros de lignes.

<sup>17</sup> La Commission a notamment émis des commentaires sur la nécessité de prendre en considération les remèdes destinés aux marchés de gros dans les cas de la Hongrie, de la France, de la Slovaquie et de l'Espagne, et sur la mise en œuvre de ces remèdes en France.

différentes selon les ARN et par des calendriers différents pour la réduction des charges de terminaison mobile jusqu'au niveau des coûts d'un opérateur efficace. Les charges de terminaison élevées continuent donc à se traduire par des prix élevés, quoiqu'en baisse, pour les consommateurs d'un certain nombre d'États membres.

En outre, certaines ARN ont autorisé de petits opérateurs, qui n'avaient pas encore bénéficié d'économies d'échelle immédiatement après leur entrée sur le marché, à appliquer des charges de terminaison élevées. De telles mesures peuvent toutefois dissuader ces opérateurs de gagner des parts de marché sur les marchés de détail, l'augmentation du nombre de clients obligeant à adopter des charges de terminaison réglementées plus basses. Par conséquent, les charges de terminaison devraient en principe être symétriques, l'asymétrie nécessitant d'être dûment justifiée. La Commission reconnaît que dans certains cas exceptionnels, l'asymétrie peut être justifiée par des différences de coût objectives indépendantes de la volonté des opérateurs, par exemple des différences inévitables entre éléments clés des réseaux. Les asymétries des charges de terminaison qui ne sont pas basées sur des différences de coûts objectives doivent être supprimées dans un délai raisonnable.

Sur les marchés de terminaison d'appel fixe et mobile, la Commission a insisté sur la nécessité de parvenir, d'une manière générale, à des charges de terminaison symétriques basées sur les coûts d'un opérateur efficace. Elle a encouragé les ARN à réduire les charges en conséquence, notamment pour la terminaison des appels mobiles. Les différences d'approche selon les États membres ayant un effet négatif sur le marché intérieur, la Commission a invité les ARN à collaborer étroitement avec le groupe des régulateurs européens afin de parvenir à une approche communautaire cohérente du calcul des coûts et à une amélioration de la symétrie.

#### 4.2.3. *Marchés de gros d'accès à large bande (accès «bitstream» et dégroupage de la boucle locale)*

Une réglementation efficace des marchés de gros d'accès à large bande («accès bitstream») et des marchés d'accès dégroupé est un facteur essentiel du développement concurrentiel des marchés de détail d'accès à large bande et du développement de services «triple play» fournis via l'infrastructure à large bande. L'accès bitstream permet aux nouveaux entrants de fournir aux utilisateurs finaux des services au détail d'accès à large bande. Il représente donc une étape importante pour les nouveaux entrants avant des investissements plus importants en vue du déploiement de leur propre réseau, susceptible de mener à un dégroupage total de la boucle locale. Après un certain temps, les concurrents tendent à combiner les deux formes d'accès: ils investissent dans leur propre infrastructure jusqu'à la boucle locale de l'opérateur historique lorsque c'est économiquement possible, à savoir, en général, dans les zones plus densément peuplées, et font appel à l'accès bitstream dans les zones rurales.



Dans certains cas, la mise en œuvre tardive<sup>18</sup> de remèdes sur les marchés de gros d'accès à large bande a nui à l'efficacité de la réglementation. Dans plusieurs cas, les points du réseau au niveau desquels devait être offert l'accès bitstream n'étaient, soit pas spécifiés du tout, soit spécifiés d'une manière insuffisante pour permettre le développement de la concurrence<sup>19</sup>. La réglementation des prix n'a pas toujours été efficace<sup>20</sup>, et les méthodes de fixation des prix ont varié selon les États membres. Une régulation inefficace des prix, dans certains États membres, provoque des distorsions du marché intérieur et de la concurrence, essentiellement par l'intermédiaire de compression des marges. Tous les États membres n'ont pas obligé l'opérateur historique à proposer du «DSL nu» qui permet à des opérateurs tiers de fournir un accès à large bande aux clients sans qu'il soit nécessaire de louer une ligne téléphonique à l'opérateur historique<sup>21</sup>.

Du fait des frais élevés que représente la duplication du «dernier kilomètre» des réseaux téléphoniques commutés, les anciens monopoles détiennent encore une position très forte sur le marché de gros de l'accès dégroupé. Par conséquent, jusqu'à maintenant, le marché a été considéré comme non concurrentiel par toutes les ARN qui ont notifié ce marché.

Dans certains États membres, une partie de la boucle locale est mise à niveau avec une infrastructure en fibre optique entre les répartiteurs principaux et les boîtiers situés au niveau des rues. La Commission souligne que pour autant, les concurrents ne doivent pas être empêchés d'accéder aux réseaux des opérateurs PSM à un niveau qui leur permette de continuer à être concurrentiels. Compte tenu de ces évolutions, les marchés de l'accès bitstream et le dégroupage de la boucle locale ne doivent pas être analysés séparément à l'avenir afin de garantir une approche cohérente.

## **5. Tendances de la situation concurrentielle sur les marchés analysés**

L'un des principaux objectifs du mécanisme «article 7» est de ne réglementer que les marchés qui, notamment du fait de leur structure, ne sont pas susceptibles de devenir concurrentiels sans intervention réglementaire. Le présent chapitre porte sur certains marchés où des évolutions ont été observées en matière de concurrence. Ces évolutions seront prises en compte lors du réexamen de la recommandation sur les marchés pertinents. L'évolution de tous les marchés mentionnés dans la recommandation sur les marchés pertinents est décrite en détail à l'annexe III de la présente communication.

---

<sup>18</sup> Ainsi, l'ARN allemande a notifié les remèdes finaux plus d'un an après la notification de l'analyse des marchés.

<sup>19</sup> C'était le cas au Luxembourg, en République tchèque et en Pologne.

<sup>20</sup> Notamment en République tchèque, en Allemagne et en Finlande.

<sup>21</sup> La Commission a commenté cette question à la suite de notifications de l'Allemagne et du Luxembourg.

### **5.1. *Marchés de détail des appels et marchés des lignes louées***

Dans toute l'UE, les marchés de détail des appels tendent nettement à devenir plus concurrentiels. Dans plusieurs États membres, les marchés des appels internationaux, en particulier, ont été jugés concurrentiels dès le premier cycle d'analyses de marchés<sup>22</sup>. Et même pour les marchés qui n'ont pas été jugés concurrentiels jusqu'à maintenant, les conditions de concurrence s'améliorent: les prix baissent et les nouveaux entrants gagnent des parts de marché. La pression concurrentielle accrue de marchés voisins, notamment celui de la téléphonie mobile, oblige les opérateurs historiques à se soumettre à certaines contraintes. La réglementation des marchés de gros (sélection et présélection du transporteur, parfois en conjonction avec une revente de l'abonnement) réduit les barrières à l'entrée. En outre, la généralisation des connexions internet à large bande, combinée à l'émergence de la voix sur large bande (*Voice over Broadband* ou VoB), devrait renforcer encore la concurrence sur le marché des appels au cours des années à venir.

Une réglementation appropriée au niveau des marchés de gros devrait rendre superflue la réglementation de détail une fois que des opérateurs alternatifs seront entrés sur le marché et qu'ils seront en concurrence avec les opérateurs historiques pour offrir un meilleur service et des prix plus bas aux consommateurs. Les ARN devraient donc veiller en premier lieu à mettre en œuvre une réglementation efficace des marchés de gros. Elles sont invitées à surveiller de près les effets de la réglementation des marchés de gros et, si nécessaire, à corriger les remèdes appliqués aux marchés de gros de manière à garantir le fonctionnement de la concurrence au niveau des marchés de détail. Les ARN sont également invitées à coopérer étroitement avec les autorités nationales chargées de la concurrence afin de veiller à ce que la concurrence sur les marchés de détail des appels ne subisse pas de distorsions du fait de comportements anticoncurrentiels.

Les évolutions technologiques et la mise en œuvre cohérente et efficace d'une réglementation appropriée des marchés de gros a accru la concurrence sur les marchés de détail des appels et celui des lignes louées.

### **5.2. *Marchés des services de transit en gros et de fourniture en gros de segments de lignes louées sur le circuit interurbain***

Neuf ARN ont considéré comme effectivement concurrentiel le marché de fourniture en gros de segments de lignes louées sur le circuit interurbain<sup>23</sup>. Dans certains États membres, des opérateurs alternatifs ont mis en place un réseau de base qui s'ajoute à celui de l'opérateur historique et proposent des segments de lignes louées à des tiers en concurrence avec celui-ci. Ces réseaux des opérateurs alternatifs ne couvrent pas toujours tout le territoire de l'État membre, mais dans de nombreux pays, il existe la possibilité d'étendre la couverture. La puissance d'achat compensatrice des opérateurs alternatifs par rapport aux opérateurs historiques peut en être affectée.

---

<sup>22</sup> C'était (partiellement) le cas en Autriche, en Belgique, en République tchèque, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, au Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni.

<sup>23</sup> C'était le cas en Autriche, en Belgique, en République tchèque, en Finlande, en Hongrie, en Lettonie, aux Pays-Bas, en Suède et en Slovaquie.

Quatre ARN ont considéré que les marchés des services de transit étaient concurrentiels. En outre, certains des marchés des services de transit non concurrentiels ont également tendu à devenir plus concurrentiels. Sur ces marchés, les parts de marché des opérateurs PSM, quoique toujours importantes, ont baissé car les réseaux des opérateurs alternatifs ont été employés non seulement pour les besoins propres de ces derniers, mais aussi pour offrir des services de transit à des tierces parties. Le réseau de base a été dupliqué et les lignes louées, dont dépend la fourniture de services de transit, sont généralement disponibles.

On peut raisonnablement prévoir qu'en ce qui concerne les services de transit et les segments de lignes louées, la mise en place de réseaux de base qui s'ajoutent au réseau de l'opérateur historique se poursuive à l'avenir. Toutefois, dans certains États membres, les opérateurs alternatifs continueront à dépendre des lignes des opérateurs historiques pour certaines lignes au trafic plus faible.

### **5.3. *Marché de gros d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile***

Au cours du premier cycle d'analyses de marchés, cinq ARN ont considéré que le marché de gros pour les services d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile n'était pas effectivement concurrentiel, et ils ont par conséquent proposé une réglementation<sup>24</sup>. Dans d'autres États membres, le marché a été jugé concurrentiel. Dans un certain nombre d'États membres, les services d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile sont fournis sur une base commerciale. Une fois que des prestataires de services entrent sur le marché, que leurs accords avec un opérateur de téléphonie mobile soient commerciaux ou qu'ils découlent de la réglementation, il pourra être dans l'intérêt économique de l'opérateur hôte de poursuivre la fourniture de services<sup>25</sup>.

Si les marchés de gros pour les services d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile ont été jugés effectivement concurrentiels dans la plupart des États membres, il reste à évaluer si le développement de la concurrence, par exemple du fait de l'existence d'accords avec des opérateurs de réseaux mobiles virtuels, est suffisant sur les marchés de gros pour les services d'accès et de départ d'appel.

### **5.4. *Marchés de gros des services de radiodiffusion***

Toutes les ARN à l'exception de celle de Chypre ont réglementé, au moins en partie, le marché de gros des services de radiodiffusion. La réglementation diffère de manière importante d'un État membre à l'autre, ainsi que les conditions du marché sous-jacentes. Dans la plupart des États membres, les plateformes de radiodiffusion terrestre dominent; dans certains d'entre eux, toutefois, la plateforme principale est le câble. Le calendrier du passage au numérique varie selon les pays et la législation

<sup>24</sup> En Chypre et en Slovaquie, un seul opérateur s'est avéré disposer d'une PSM. En Irlande, en Espagne et à Malte, une position dominante collective a été constatée. En Irlande, la mesure finale a été retirée par l'autorité de régulation suite à des procédures judiciaires nationales.

<sup>25</sup> Si l'opérateur hôte cessait de fournir des services, le prestataire de services pourrait passer à un autre fournisseur de services en gros. Et si le prestataire de services abandonnait le marché de détail, le nombre de clients au détail du prestataire de services que l'opérateur hôte pourrait récupérer ne serait pas nécessairement suffisant pour contrebalancer les revenus que ce dernier aurait perdus sur le marché de gros.

nationale en ce qui concerne la diffusion obligatoire de certaines chaînes diffère aussi fortement.

Les évolutions techniques jouent un rôle déterminant sur le marché des services de radiodiffusion. La généralisation de la télévision numérique terrestre permettra aux consommateurs de recevoir plus de programmes. Le développement de la télévision par internet et de la télévision numérique terrestre devrait permettre de réduire le coût du passage d'une infrastructure à l'autre. L'augmentation du nombre d'infrastructures de transmission devrait encore réduire la dépendance des diffuseurs à l'égard d'une plateforme de diffusion donnée et augmenter leur puissance d'achat compensatrice.

## 6. Questions horizontales

Dans sa première communication sur les analyses de marché en application du cadre réglementaire communautaire, la Commission a encouragé les ARN, en particulier, à recueillir le point de vue des acteurs du marché et des ANC **avant la consultation communautaire**, et elle a noté que la **notification distincte de chacune des étapes de l'analyse des marchés ralentissait inutilement le processus réglementaire**. Outre ces points, qui restent importants et sur lesquels il a été mis un accent particulier l'année dernière, la Commission relève les questions horizontales suivantes.

### 6.1. Rationalisation des procédures

Afin de garantir une prise de décision efficace dans le cadre des délais rigoureux que prévoit l'article 7 de la directive «cadre», la Commission a adopté une recommandation sur les procédures<sup>26</sup>. Bien que cette recommandation propose des procédures à la fois claires et souples pour la coopération entre la Commission et les ARN, l'expérience montre que des mesures d'application supplémentaires pourraient être utiles afin d'accroître la sécurité juridique, de réduire la charge administrative pour les ARN et la Commission et pour simplifier encore la procédure.

La Commission élaborera des propositions pour rationaliser les procédures et publiera une recommandation actualisée sur les procédures dans le courant de l'année.

### 6.2. Adoption tardive de mesures définitives et mise en œuvre tardive des remèdes

Les marchés des communications électroniques évoluant souvent très vite, les interventions réglementaires ne peuvent remédier efficacement aux défaillances des marchés que si les mesures réglementaires sont mises en œuvre rapidement.

Dans certains États membres, les ARN n'ont adopté des mesures définitives que longtemps après la fin de la procédure d'analyse des marchés. De telles lenteurs doivent être évitées: les défaillances du marché que la procédure d'analyse des marchés a permis de constater appellent une réponse rapide.

<sup>26</sup> Recommandation 2003/561/CE de la Commission du 23 juillet 2003 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 190 du 30.7.2003, p. 13.

En outre, des retards continuent à survenir dans certains États membres parce que les remèdes sont notifiés séparément de la définition et de l'analyse des marchés sous-jacentes. En conséquence, la réaction aux défaillances du marché est trop lente, ce qui réduit l'efficacité de la réglementation et crée des risques en ce qui concerne la concurrence dans le secteur.

Les ARN sont instamment invitées à effectuer et à notifier en une seule fois toutes les étapes des analyses de marchés: définition des marchés, analyse des marchés et obligations réglementaires prévues.

Enfin, dans certains cas, une période de temps relativement longue s'est écoulée sans nouvelle notification d'un projet de mesure devant être retiré. Un tel projet de mesure doit être modifié et soumis à une consultation nationale aussitôt que possible après que la Commission demande à l'ARN de retirer la mesure afin de garantir que les problèmes de concurrence soient réglés aussi vite que possible.

Certaines ARN ont imposé des mesures génériques, les détails des remèdes devant être fixés lors des négociations commerciales entre les acteurs du marché. Les ARN ont pu, par exemple, imposer une obligation générale d'orientation des tarifs sans fixer de prix plafonds ni rendre obligatoire une comptabilisation détaillée des coûts. En cas d'échec des négociations entre les acteurs du marché, l'ARN réglerait le différend en imposant des prix spécifiques en se fondant sur l'obligation d'orientation des tarifs. Si, en principe, les entreprises doivent négocier elles-mêmes et de bonne foi leurs accords d'accès ou d'interconnexion<sup>27</sup>, les problèmes de concurrence constatés dans le cadre des procédures réglementaires doivent être résolus aussi vite et aussi efficacement que possible. La menace implicite d'une intervention réglementaire supplémentaire, soit d'office, soit dans le cadre d'un règlement de différend, si les négociations commerciales ne remédient pas au problème de concurrence constaté, semble insuffisante. En effet, elle n'offre pas nécessairement une transparence et une sécurité juridique suffisante aux acteurs du marché et peut causer des délais inutiles.

Les remèdes doivent être définis d'une manière suffisamment claire et détaillée dans les mesures finales et elles doivent être adéquates pour corriger efficacement les défaillances du marché constatées.

<sup>27</sup>

Voir les considérants 5 et 6 et l'article 4 de la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 7.

### 6.3. *Mise en œuvre de l'article 5 de la directive «accès»*

Les États membres ont eu recours dans plusieurs cas à l'article 5, paragraphe 1, de la directive «accès»<sup>28</sup>. Celui-ci permet aux États membres d'imposer des mesures réglementaires à des opérateurs non PSM afin d'assurer la connectivité de bout en bout. La Commission a rappelé que l'article 5 ne devait pas être employé pour passer outre la procédure d'analyse des marchés, et qu'il ne devait y être fait appel que lorsqu'il est nécessaire d'assurer la connectivité de bout en bout.

Les ARN ne doivent faire usage de leurs prérogatives au titre de l'article 5 de la directive «accès» que dans des circonstances bien définies afin d'éviter une réglementation excessive et une insécurité sur les marchés.

## 7. **Conclusions**

Presque toutes les ARN ont terminé leur premier cycle d'analyses des marchés décrits dans la recommandation, à l'exception des ARN de la Bulgarie et de la Roumanie, qui n'ont adhéré à l'UE que le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le mécanisme de consultation communautaire établi au titre de l'article 7 de la directive «cadre» a joué un rôle déterminant pour **la promotion de la concurrence, de l'investissement et de l'innovation, ainsi que pour la consolidation du marché intérieur des communications électroniques**. Il a garanti une approche cohérente, notamment en ce qui concerne la définition des marchés et l'analyse des PSM dans les divers États membres, permis de fonder la procédure d'analyse des marchés sur une analyse économique approfondie et résulté en une plus grande transparence. D'une manière générale, cette forme de coopération entre la Commission et les ARN a débouché sur une meilleure réglementation fondée sur les principes de la concurrence, et elle a contribué au développement d'une culture réglementaire européenne commune. Les commentaires de la Commission sur les remèdes proposés ont permis d'orienter les réglementations de manière à parvenir à une plus grande cohérence au niveau européen tout en tenant compte des situations nationales spécifiques. La Commission a accordé une importance particulière à l'adéquation des remèdes: ceux-ci doivent être fondés sur la nature du problème constaté, proportionnés et justifiés au regard des objectifs énoncés dans la directive «cadre».

Il faut toutefois prendre des mesures supplémentaires afin d'améliorer l'efficacité de la réglementation et de parvenir à une plus grande cohérence en ce qui concerne le choix et l'application des remèdes.

<sup>28</sup>

Dans l'affaire NL/2003/17, le ministère néerlandais des affaires économiques a notifié un décret prévoyant l'obligation générale d'assurer une connectivité de bout en bout pour tous les services de téléphone des Pays-Bas accessibles au public. Dans l'affaire UK/2003/19, l'ARN britannique a notifié une obligation pour le seul prestataire de services de contrôle d'accès pour la télévision numérique (en l'occurrence Sky Subscriber Services Limited) de fournir un accès à ces services à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires. L'ARN polonais a imposé une obligation de non-discrimination et de transparence à l'opérateur historique, notamment pour empêcher ce dernier d'interférer avec la qualité des transmissions IP entre ses clients et d'autres opérateurs de communications électroniques (voir l'affaire PL/2006/0382). Dans l'affaire UK/2006/454, l'ARN britannique a proposé d'exiger de BT l'obligation de fourniture d'accès en imposant à l'entreprise d'acheter en gros des services de terminaison d'appel à bande étroite à tout opérateur de réseau public de communications électroniques.

S'il y a bien eu une large convergence des approches réglementaires en ce qui concerne l'analyse de la définition des marchés et de la puissance sur le marché, **les remèdes ne sont pas toujours adaptés à la résolution des problèmes de concurrence constatés et ils diffèrent parfois fortement selon les États membres en dépit de conditions de marché similaires.**

La Commission va s'efforcer de rationaliser encore les procédures et de **réduire les charges administratives qui pèsent sur les acteurs du marché et les ARN, conformément à la stratégie de la Commission pour l'amélioration de la réglementation**<sup>29</sup>. Elle fera des propositions en ce sens dans le cadre du réexamen du cadre réglementaire. Par ailleurs, **la Commission invite les États membres à contribuer à la rationalisation de la procédure d'analyse des marchés au niveau national**. Les ARN doivent notamment éviter (i) les délais excessifs entre la notification des projets de mesures et l'adoption des mesures définitives et (ii) une notification distincte de l'analyse des marchés et des remèdes proposés.

La Commission réexamine actuellement le cadre réglementaire des communications électroniques. Elle transmettra une proposition au Conseil et au Parlement au cours du deuxième semestre 2007. Toutefois, le cadre réglementaire modifié ne devrait pas entrer en vigueur avant 2009 ou 2010. Dans l'immédiat, la Commission réexamine la recommandation sur les marchés pertinents et la recommandation sur les procédures au titre de l'article 7. Les nouvelles versions de ces textes seront adoptées au cours du deuxième semestre de 2007.

---

<sup>29</sup>

Voir notamment la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne [COM(2005) 97 final du 16.3.2005].