

**FR**

046089/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 27/10/08

**FR**

**FR**



## COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.9.2008  
COM(2008) 572 final

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

**sur le deuxième réexamen de la portée du service universel dans les réseaux et services de communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE**

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

**sur le deuxième réexamen de la portée du service universel dans les réseaux et services de communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE**

## **1. OBJET DE LA COMMUNICATION**

La présente communication a pour objet le deuxième réexamen de la portée du service universel comme prévu par l'article 15 de la directive "service universel"<sup>1</sup> (ci-après la directive). Elle propose aussi quelques réflexions générales sur la façon dont le service universel peut contribuer à la réalisation d'objectifs plus larges au niveau européen – en particulier, assurer l'accès au haut débit – afin d'engager une discussion sur la stratégie future.

## **2. REEXAMEN DE LA PORTEE DU SERVICE UNIVERSEL**

### **2.1. Introduction**

Dans l'UE, le service universel dans le secteur des communications électroniques, tel qu'il est actuellement défini, consiste à faire en sorte que toutes les personnes qui en font la demande disposent des services qui sont essentiels pour participer à la vie sociale et sont déjà accessibles à la grande majorité de la population, en recourant au marché ou, en cas de défaillance de celui-ci, aux pouvoirs publics.

La directive définit le service universel comme un ensemble minimal de services de communications électroniques accessibles à tous les utilisateurs finaux, moyennant demande raisonnable, à un prix abordable et avec une qualité déterminée, indépendamment de la situation géographique à l'intérieur d'un État membre.

La directive prévoit quatre éléments spécifiques qui définissent la portée du service universel<sup>2</sup>:

- accès en un lieu déterminé permettant de passer et de recevoir des communications téléphoniques locales, nationales et internationales, d'envoyer et de recevoir des télécopies, et de transmettre des données à un débit suffisant pour pouvoir utiliser internet;
- mise à disposition d'au moins un service complet d'annuaire et de renseignements qui recense tous les abonnés fixes et mobiles qui souhaitent y être inscrits;
- mise à disposition de téléphones publics payants; et

---

<sup>1</sup> Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

<sup>2</sup> Chapitre II.

- mesures particulières garantissant aux utilisateurs souffrant d'un handicap ou ayant des besoins spécifiques, ainsi qu'à ceux disposant de faibles revenus, un accès à des services téléphoniques publics peu onéreux.

L'expression "accès en un lieu déterminé" renvoie à la résidence principale de l'utilisateur final<sup>3</sup> (où plusieurs membres du foyer peuvent partager le même raccordement) et non à une obligation, pour les opérateurs, d'utiliser la technologie fixe, c'est-à-dire qu'il ne doit y avoir aucune contrainte concernant les moyens techniques – avec ou sans fil – employés pour réaliser le raccordement. Par ailleurs, le service universel ne couvre pas la mobilité personnelle (accès en tout lieu).

Lorsqu'il est fait référence à la transmission de données à un débit suffisant pour pouvoir utiliser internet<sup>3</sup>, il s'agit d'une exigence limitée à un seul raccordement à bande étroite au réseau<sup>4</sup> qui doit pouvoir prendre en charge la transmission de données à une vitesse suffisante<sup>5</sup> pour accéder à des services en ligne tels que ceux proposés sur l'internet public. Cela doit permettre d'assurer un accès satisfaisant à internet, les États membres pouvant exiger que ce raccordement atteigne le niveau dont jouit la majorité des abonnés.

Cette souplesse concernant l'exigence de fonctionnalité de l'accès internet visait, en particulier, à permettre aux pays adhérents d'exploiter les technologies mobiles et sans fil pour fournir un service universel à une plus grande partie de la population<sup>3</sup>.

Les États membres sont tenus de trouver la meilleure façon de garantir que les obligations de service universel (OSU) seront remplies, en offrant notamment à toutes les entreprises la possibilité de prendre en charge l'exécution de ces obligations. Si ces services ne sont pas proposés sur le marché, des entreprises peuvent se voir imposer l'obligation de les fournir dans des conditions précises. Jusqu'à maintenant, seize États membres ont désigné des fournisseurs de service universel sur la base de la directive, tandis que l'Allemagne et le Luxembourg ne l'ont pas fait au motif que le service universel est déjà assuré par le marché<sup>6</sup>. Dans les neuf pays restants, le service universel est assuré dans le cadre de dispositions transitoires.

Si l'autorité nationale de régulation constate qu'un fournisseur de service universel désigné supporte une charge injustifiée, un fonds de service universel peut être créé. Il est possible de financer les coûts nets correspondants soit en recourant à des fonds publics, selon des modalités transparentes, soit en constituant un fonds sectoriel que toutes les entreprises actives sur le marché sont, en principe, tenues d'alimenter. Actuellement, des fonds de service universel ont été mis en place dans cinq États membres, mais il n'est versé de compensation qu'en France, en Italie et en Roumanie.

Les États membres sont libres d'exiger, en plus de l'ensemble minimal de services défini par la directive, d'autres services, mais tout financement supplémentaire lié à ces derniers doit être supporté par les États (par la fiscalité par exemple) et non par des acteurs économiques précis.

---

<sup>3</sup> Considérant 8.

<sup>4</sup> Cela ne couvre pas la technologie RNIS qui permet d'utiliser plusieurs raccordements simultanément.

<sup>5</sup> Au considérant 8, il est précisé que, comme le débit de données dépend aussi des capacités de l'équipement terminal de l'abonné, il n'est pas indiqué d'exiger un débit spécifique au niveau communautaire même si un plafond de 56 kbit/s est mentionné.

<sup>6</sup> Pour plus de détails sur la mise en œuvre de la directive, voir le 13<sup>e</sup> rapport d'avancement, COM(2008) 153.

La Commission est tenue de réexaminer la portée du service universel tous les trois ans, en fonction de l'évolution technologique, sociale et économique, compte tenu notamment de la mobilité et des débits de données que permettent les technologies utilisées par la majorité des abonnés. La directive<sup>7</sup> définit certains éléments que la Commission doit apprécier avant de décider si un service doit entrer dans le champ d'application du service universel, à savoir:

- une minorité de consommateurs serait exclue de la société parce qu'elle ne dispose pas ou n'utilise pas de services spécifiques qui sont à la fois accessibles à la majorité des consommateurs et utilisés par eux, et
- l'inclusion de services spécifiques dans le champ d'application du service universel, lorsque ces services ne sont pas fournis au public dans des conditions commerciales normales, procurerait un avantage général net à l'ensemble des consommateurs.

Du premier réexamen de la portée du service universel, en 2005-2006, il a été conclu qu'il était inutile de modifier le champ d'application des OSU, notamment en ce qui concerne les services à haut débit et mobile. Relativement à ce dernier, il a été établi que l'ouverture des marchés à la concurrence avait entraîné, pour les consommateurs, une généralisation de l'accès au service à un prix abordable. Concernant le haut débit, vu la proportion globale de la population de l'UE disposant d'un accès sur ligne fixe, on ne pouvait parler d'utilisation du service par une majorité de consommateurs, et le haut débit n'était donc pas encore devenu nécessaire à la vie sociale normale au point que ne pas y avoir accès fût facteur d'exclusion sociale<sup>8</sup>.

## 2.2. Communications mobiles

Le premier réexamen a permis d'établir que, selon les conditions d'octroi des licences nationales de téléphonie mobile, les réseaux mobiles (2G) couvraient au moins 95% de la population de l'UE-25. Cela reste vrai pour l'UE-27 actuelle.

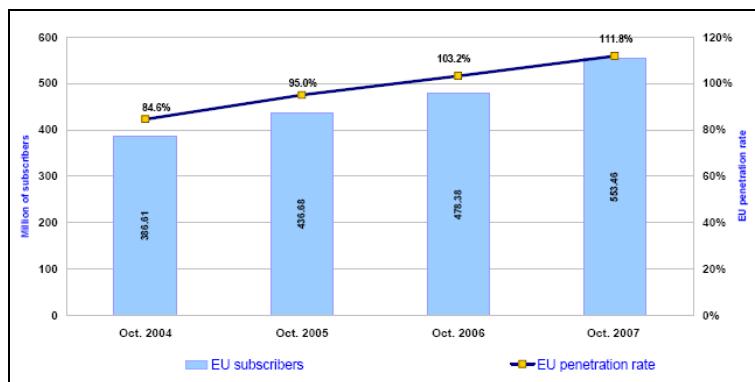
L'utilisation du téléphone mobile a considérablement augmenté au cours des dernières années: tandis que les services mobiles étaient utilisés par une moyenne de 81% de la population de l'UE-25 au début de 2004, le taux de pénétration a atteint 112% de la population de l'UE-27 en octobre 2007. Comme le graphique ci-dessous le montre, sur la période de trois ans entre octobre 2004 et octobre 2007, le taux de pénétration de la téléphonie mobile a augmenté de 27%.

---

<sup>7</sup> Article 15 et annexe V.

<sup>8</sup> COM(2005) 203 et COM(2006) 163.

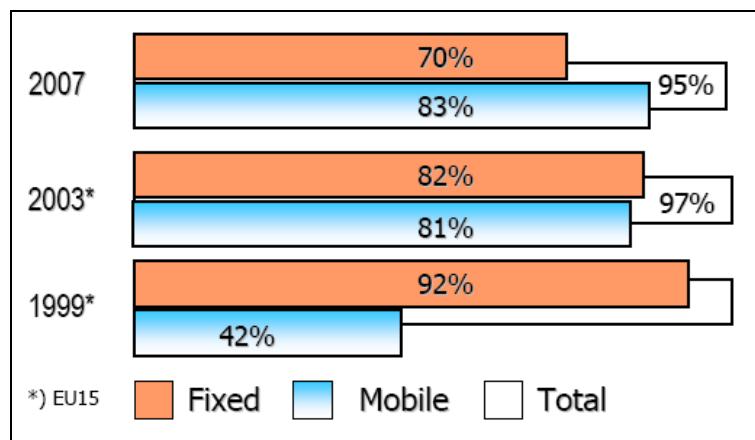
**Figure 1. Pénétration de la téléphonie mobile dans l'UE**



Source: services de la Commission

Le niveau global d'utilisation de la téléphonie mobile (pour 100 habitants) se traduit par un taux moyen de pénétration dans les ménages européens de 83% à la fin de 2007, comme indiqué à la figure 2. La proportion de ménages disposant d'un téléphone mobile est de 83% dans l'UE-15, de 82% dans l'UE-10 (sauf Bulgarie et Roumanie) et de 78% dans l'UE-12 (y compris Bulgarie et Roumanie).

**Figure 2. Accès au réseau téléphonique à domicile, en % des ménages de l'UE**



Source: études sur les communications électroniques auprès des ménages<sup>9</sup>

Le graphique montre aussi que, en raison du moindre développement de l'infrastructure de téléphonie fixe dans plusieurs nouveaux États membres, le pourcentage global des ménages ayant accès au téléphone<sup>10</sup> dans l'UE était de 95% à la fin de 2007, soit 2 points de moins après l'élargissement de 2004. À la fin de 2007, le pourcentage global d'accès au téléphone était de 97% dans l'UE-15 tandis qu'il était de 91% dans l'UE-10.

De plus en plus, les utilisateurs abandonnent le téléphone fixe pour le téléphone mobile et environ 24% des ménages de l'UE-27 n'utilisent que la téléphonie mobile. La proportion est

<sup>9</sup> Voir le dernier Eurobaromètre spécial 274, étude réalisée à la fin de 2007 et disponible à l'adresse: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/library/ext\\_studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm)

<sup>10</sup> Ménages ayant au moins un accès au téléphone, fixe ou mobile ou les deux.

nettement plus élevée dans les nouveaux États membres (39%) que dans l'UE-15 (20%), à l'exception de la Finlande (61%) et du Portugal (48%).

Comme exposé dans la communication sur le premier réexamen, la nature de la technologie mobile offre la possibilité d'ajouter un nouvel abonné au réseau à un coût marginal. En outre, les forfaits mobiles prépayés permettent aux consommateurs à faible revenu d'avoir un raccordement de base au réseau avec moins de frais d'entrée et plus de possibilités de contrôler sa consommation que les abonnements classiques. En moyenne, près de 60% des abonnés à la téléphonie mobile utilisaient des forfaits prépayés et 40% des abonnements classiques en 2007. Même si le caractère abordable doit être apprécié en fonction des conditions nationales particulières<sup>11</sup>, il faut noter que le consommateur européen peut aujourd'hui acheter un panier d'utilisation faible de services mobiles pour un prix moyen inférieur (13,69 euros par mois) à celui de la location mensuelle d'une ligne fixe (14,90 euros)<sup>12</sup>.

**Conclusion:** cette dernière analyse confirme la conclusion du premier réexamen, à savoir que la fourniture concurrentielle de services mobiles dans l'UE a entraîné, pour les consommateurs, une généralisation effective de l'accès aux communications mobiles à un prix abordable. Les conditions pour faire entrer les communications mobiles dans le champ d'application du service universel (tel que défini à l'annexe V de la directive) ne sont donc pas réunies.

### 2.3. Haut débit

Le premier réexamen a permis d'établir que, à la mi-2004, les réseaux fixes à large bande couvraient environ 85% de la population de l'UE-15 alors que, dans les nouveaux États membres, la moindre pénétration des lignes fixes se traduisait par une proportion de la population ayant accès au haut débit nettement inférieure. En octobre 2005, 11,5% de la population de l'UE avait adopté le haut débit.

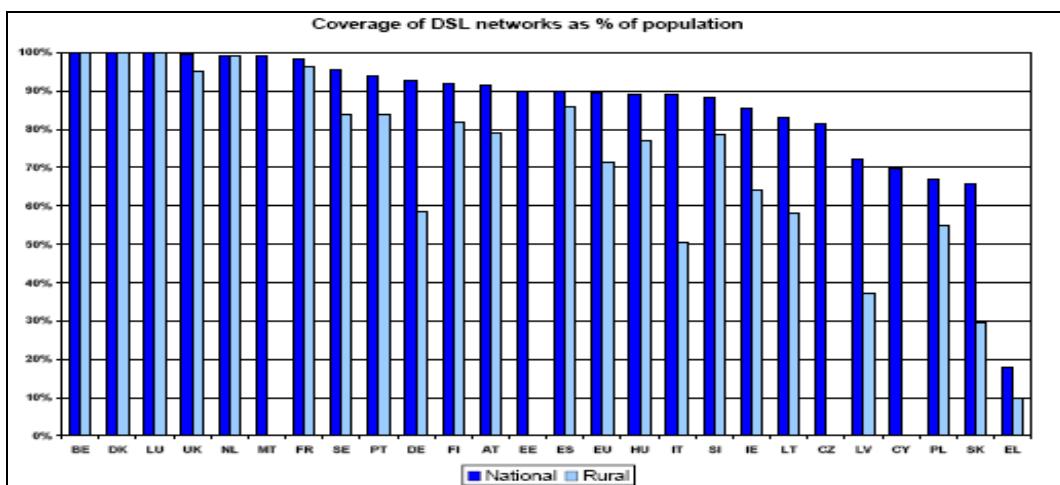
À la fin de 2007, les réseaux fixes DSL étaient accessibles à 93% de la population de l'UE-26, en moyenne, quelques pays accusant un retard (figure 3).

---

<sup>11</sup> Article 3, paragraphe 1, de la directive. Le caractère abordable est développé plus en détail dans les communications 2005/2006 et les documents associés SEC(2005) 660 et SEC(2006) 445.

<sup>12</sup> Le panier d'utilisation faible correspond au modèle classique de faible consommation de services mobiles nationaux: appels vocaux et SMS. Voir COM(2008) 153.

**Figure 3. Couverture des réseaux fixes à large bande dans l'UE en % de la population**



Source: IDATE, décembre 2007

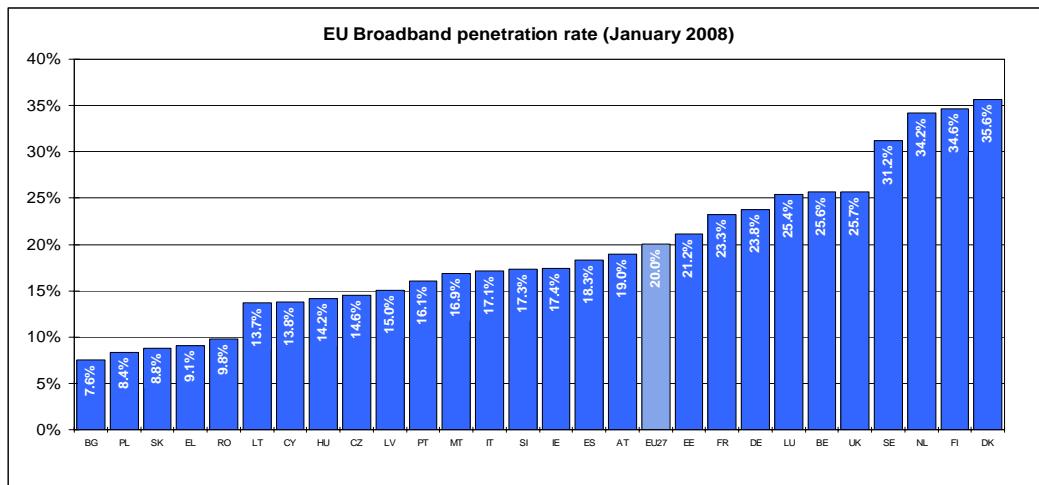
L'un des principaux facteurs de développement du haut débit est la concurrence entre des infrastructures parallèles (réseaux de télécommunications et câblés) combinée à une véritable réglementation *ex ante* de l'accès. Cela se traduit dans les chiffres relatifs à la pénétration du haut débit qui indiquent, en janvier 2008, un taux d'utilisation du haut débit sur ligne fixe de 20% en moyenne dans l'UE, mais avec de grandes variations d'un État membre à l'autre (de 7,6% en Bulgarie à 35,6% au Danemark).

D'autres facteurs, comme l'accès aux ordinateurs personnels et certaines particularités culturelles et linguistiques, jouent aussi un rôle incontestable dans l'utilisation de ces services. Concernant les ordinateurs personnels, qui constituent le terminal le plus courant pour accéder à internet et aux services à haut débit, seuls 57% des ménages de l'UE-27 en sont équipés (contre 53% en 2003 et 33% en 1999).

Les services mobiles peuvent contribuer favorablement à faire remonter le taux de pénétration du haut débit vu qu'ils connaissent un développement significatif dans plusieurs États membres et que les technologies LAN sans fil commencent à jouer un rôle important dans l'accès à internet<sup>13</sup>. La baisse considérable des tarifs d'accès aux technologies sans fil, tant mobiles qu'itinérantes, ainsi que l'augmentation des performances et des vitesses de transmission laissent supposer que le haut débit se développera plus vite que ne l'indiquent les chiffres relatifs à l'accès sur ligne fixe.

<sup>13</sup> Les lignes de détail pour le haut débit mobile représentent globalement 15,5% en Slovaquie, 15% en Irlande et 8,4% en Lituanie.

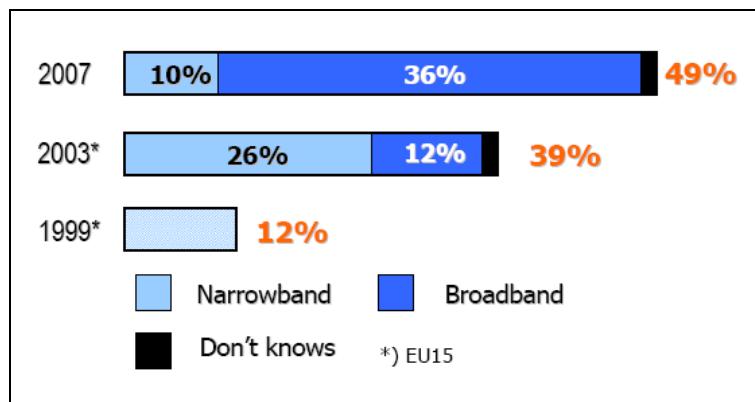
**Figure 4. Utilisation du haut débit pour 100 habitants dans l'UE**



Source: 13<sup>e</sup> rapport d'avancement

Entre 2003 et 2007, l'utilisation du haut débit par les ménages de l'UE a triplé. D'après la dernière étude sur les communications électroniques auprès des ménages, 36% des ménages de l'UE en moyenne ont désormais un accès à haut débit sur ligne fixe<sup>14</sup> tandis que, au total, 49% des ménages utilisent internet, à bas débit ou haut débit, comme le montre le graphique ci-dessous. Cela indique que, même si le haut débit n'a pas encore atteint des niveaux de couverture et d'utilisation justifiant de le faire entrer dans le champ d'application du service universel, il s'en approche assez rapidement tandis que le nombre de connexions à bas débit diminue progressivement.

**Figure 5. Pénétration d'internet et du haut débit à domicile, en % des ménages de l'UE**



Source: études sur les communications électroniques auprès des ménages

<sup>14</sup>

Voir note de bas de page 9. Il faut remarquer que, d'après les données Eurostat, 42% des ménages de l'UE ont désormais accès au haut débit (voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). La différence entre les conclusions d'Eurostat et celles de l'étude sur les communications auprès des ménages s'explique par le fait qu'Eurostat ne quantifie pas l'utilisation d'internet par la population âgée de plus de 75 ans, laquelle représente 12% de la population totale.

**Conclusion:** les réseaux à large bande ont désormais une très large couverture dans la plupart des États membres et ils sont accessibles à 90% de la population en moyenne. L'utilisation d'internet, par 49% des ménages de l'UE dont 36% à haut débit, est sur le point d'atteindre le niveau d'un service utilisé par une majorité de consommateurs. Bien que le haut débit ne soit pas encore utilisé par la majorité des consommateurs (première des deux conditions recensées à l'annexe V de la directive<sup>15</sup>) et ne soit donc pas couvert par les OSU telles que définies et décrites par la formulation actuelle, il approche du seuil d'utilisation par une majorité de consommateurs. En outre, on peut raisonnablement prévoir que, à relativement court terme, le bas débit ne satisfera plus à l'exigence d'être "suffisant pour permettre un accès fonctionnel à internet" (telle que posée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive). Aussi faut-il suivre la situation de près.

### 3. LE SERVICE UNIVERSEL DANS UN ENVIRONNEMENT EN EVOLUTION

Même si, selon l'interprétation actuelle de la directive, ni la téléphonie mobile ni le haut débit n'entre dans son champ d'application, il paraît évident que le remplacement de la téléphonie vocale fixe par la téléphonie mobile ainsi que les niveaux accrus d'utilisation et d'importance du haut débit dans la vie quotidienne soulèvent des questions quant à l'universalité de l'accès aux services de communications électroniques à l'avenir. C'est donc le moment opportun d'engager une réflexion sur le concept d'obligation de service universel dans le cadre d'une approche globale de l'internet à haut débit pour tous, laquelle pourrait aussi impliquer une contribution communautaire, nationale et régionale/municipale, des partenariats public-privé et d'autres mécanismes.

#### 3.1. Conception et fonction du service universel dans le secteur des communications électroniques

Avant la libéralisation du secteur des télécommunications, la fourniture du service était gérée par l'État, avec des subventions croisées d'entreprises monopolistiques qui garantissaient des services de base, en particulier le raccordement au réseau fixe et les appels locaux. La pénétration de la téléphonie fixe était virtuellement universelle et remplissait une fonction de cohésion sociale comparable à celle des bureaux de poste et des bibliothèques municipales.

À la suite de la libéralisation, il a été instauré une réglementation sur le service universel pour sauvegarder le principe d'accès raisonnable à un prix abordable – en fonction des conditions nationales – indépendamment du niveau de revenus et de la situation géographique.

Depuis la libéralisation et l'ouverture du marché à la concurrence, comme cela est démontré de façon convaincante dans une série de communications<sup>16</sup> sur la mise en œuvre du cadre réglementaire en matière de communications électroniques, les consommateurs ont bénéficié d'une baisse des prix et d'un plus large choix de services et, globalement, le recours au financement du service universel a été relativement limité. Le service universel a fait office de

<sup>15</sup> Le second élément exposé à l'annexe V renvoie aux conditions générales de défaillance du marché qui justifieraient une intervention publique, c'est-à-dire si "*la mise à disposition et l'utilisation de services spécifiques procurent à l'ensemble des consommateurs un avantage général net justifiant une intervention publique lorsque les services spécifiques ne sont pas fournis au public selon des conditions commerciales normales*".

<sup>16</sup> Voir le 13<sup>e</sup> et dernier rapport d'avancement, COM(2008) 153.

dernier filet de sécurité de façon à permettre à une minorité de consommateurs de rejoindre la majorité qui disposait déjà des services de base.

La concurrence a également contribué à offrir un accès peu onéreux à toutes sortes de services innovants comme la téléphonie mobile et le haut débit. Par exemple, le marché du haut débit sur ligne fixe se caractérise par une concurrence de plus en plus intense et des investissements continus favorisant une adoption rapide du service (on a ouvert en moyenne 52 000 nouvelles lignes par jour en 2007, ce qui équivaut à un taux de croissance de 20%, pour atteindre près de 100 millions de lignes fixes à haut débit le 1<sup>er</sup> janvier 2008).

Toutefois, même avec de tels taux de croissance, il faut admettre qu'il restera des zones géographiques où il est peu probable que le marché fournisse le service dans des délais raisonnables. Dès lors que l'accès internet à haut débit se généralise et que de plus en plus d'échanges sociaux et économiques se font en ligne, l'exclusion numérique va un jour ou l'autre s'imposer comme un problème majeur.

C'est pour prendre en compte ce problème que la réduction de la fracture numérique a été définie comme une priorité stratégique de l'initiative i2010<sup>17</sup>. L'accès au haut débit n'est pas seulement nécessaire à la compétitivité et à la croissance économique, mais est en train de devenir un élément essentiel du bien-être de la population et de l'insertion numérique.

En outre, la communication de la Commission de 2006 intitulée "*Combler le fossé existant en ce qui concerne la large bande*"<sup>18</sup> a fortement incité à atteindre cet objectif en recourant tant aux politiques communautaires, comme la politique en matière de spectre radioélectrique, les fonds de cohésion et les règles relatives aux aides d'État, qu'aux initiatives régionales et locales basées sur des partenariats public-privé.

Dans le cadre de son rapport sur la stratégie de Lisbonne renouvelée, la Commission a invité les États membres à établir des stratégies nationales en matière de haut débit et à fixer des objectifs nationaux pour l'utilisation de l'internet à haut débit<sup>19</sup>. Jusqu'à maintenant, ces stratégies nationales en matière de haut débit et l'initiative i2010 ont fourni un cadre global permettant d'étendre l'action des États membres afin de faire accéder toutes les catégories de population à la société de l'information. Comme le haut débit devient un outil essentiel de la vie quotidienne, nous devons répondre à la question: comment mettre en œuvre une véritable politique du haut débit pour tous et en quoi les politiques de service universel pourraient-elles nous aider à relever ce défi?

### **3.2. Réflexions pour l'avenir**

Dans le débat qui s'ouvre à propos des services de base qui, à terme, doivent être disponibles pour permettre à chacun de participer à la vie sociale, se pose de plus en plus en souvent la question de savoir si et comment le service universel peut contribuer à la réalisation de ces objectifs dans le cadre général de la promotion de marchés des communications électroniques ouverts et concurrentiels.

---

<sup>17</sup> COM(2005) 229.

<sup>18</sup> COM(2006) 129.

<sup>19</sup> Voir COM(2007) 803.

Les contributions aux consultations sur le réexamen général du cadre réglementaire des télécommunications<sup>20</sup> ont soulevé plusieurs questions concernant la fonction exacte du mécanisme de service universel dans une politique du haut débit pour tous, systématique et réaliste.

Le haut débit favorise une participation active à la vie sociale: santé, apprentissage et administration en ligne et services de commerce électronique sont de plus en plus utilisés par la population. Il s'en est suivi une participation plus active à la vie économique et sociale avec davantage de possibilités de trouver un emploi, de faire des affaires et d'étudier, indépendamment de l'endroit où on se trouve.

La principale question est donc de savoir si le service universel au niveau de l'UE offre un moyen approprié de promouvoir le développement du haut débit et, si c'est le cas, quand et comment il doit être invoqué, ou si d'autres instruments communautaires – et, dans ce cas, lesquels – sont plus efficaces. Il s'agit d'une question plus générale que celle de la portée du service universel.

Pour la Commission, il est de la plus grande importance que, dans l'UE, des services essentiels comme les communications électroniques soient largement disponibles aux particuliers et aux entreprises, indépendamment de leur situation géographique, à un prix abordable et avec la garantie d'une certaine qualité. Aussi la Commission souhaite-t-elle engager un vaste débat public sur les points suivants:

1. Dans quelle mesure les marchés concurrentiels de communications électroniques d'aujourd'hui peuvent-ils être jugés suffisants pour fournir un accès universel étant donné:
  - que la tendance au remplacement de la téléphonie fixe par les communications vocales mobiles, qui ont une très large couverture et un prix très abordable, pourrait suggérer qu'une OSU limitée à l'accès en un lieu déterminé perd de sa pertinence; et
  - que le haut débit est accessible sur le marché à une part toujours plus grande de la population, ce qui laisse supposer que le haut débit, y compris mobile, pourrait bien suivre la même voie que la téléphonie mobile en devenant, sous l'effet des forces du marché, quasiment universel à moyen terme?
2. À l'observation des tendances actuelles, un nombre croissant d'abonnés considèrent qu'un accès satisfaisant à internet est un accès plus rapide qu'une connexion à bas débit. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si l'interprétation des OSU actuelles (en particulier le 8<sup>e</sup> considérant combiné à l'article 4, paragraphe 2, de la directive) doit être revue, notamment en ce qui concerne la signification donnée à la transmission de données à un débit suffisant pour pouvoir utiliser internet. Il faudrait aussi déterminer si une interprétation plus dynamique et technologiquement plus neutre de cette formulation exige une modification de la législation existante.

---

<sup>20</sup>

Les contributions à la consultation publique sur la communication COM(2005) 203 et celles reçues à l'occasion de la réforme du cadre réglementaire de l'UE en 2006/07 ont reconnu la nécessité d'une réflexion plus profonde sur le service universel.

3. Si le haut débit est de plus en plus considéré comme un service universel, serait-il plus opportun de modifier formellement le champ d'application des OSU pour y faire entrer le haut débit en tant que tel? Le concept d'accès fonctionnel à internet est-il encore un concept valable?
4. La définition actuelle des OSU est-elle assez souple ou, au contraire, trop stricte compte tenu des différents niveaux de développement du marché dans l'UE-27?

Ces problèmes doivent être étudiés dans le contexte plus précis des questions suivantes, y compris à propos de la fonction et de la mise en œuvre des OSU dans une politique globale du haut débit pour tous.

- (a) Comment une OSU étendue pourrait-elle s'intégrer dans une politique globale de sorte que le haut débit pour tous devienne une réalité, impliquant un cadre réglementaire favorisant la fourniture concurrentielle de services largement accessibles, le recours aux fonds structurels, les schémas régionaux de réseau ouvert à fibre optique et les mesures de stimulation de la demande telles que les primes à l'achat d'équipement de l'abonné, la formation ou la sensibilisation? Quels sont les avantages et inconvénients qu'il y a à recourir au mécanisme de service universel par opposition aux autres instruments de mise en œuvre d'une politique du haut débit pour tous? Quel en serait l'impact probable sur les parties intéressées, la cohésion sociale et territoriale, l'emploi, la concurrence, l'investissement, l'innovation et la compétitivité?
- (b) Comment concilier l'extension éventuelle de la portée des OSU au haut débit, une interprétation plus dynamique de l'accès fonctionnel à internet ou le passage à un concept moins uniforme des OSU avec la nécessité d'adopter une approche cohérente à l'intérieur du marché intérieur en évitant les distorsions de concurrence?
- (c) Convient-il d'indiquer une vitesse ou une fourchette de vitesses précise qui correspondrait au haut débit ou une définition actualisée de l'accès fonctionnel à internet? Pour assurer la qualité du service et une participation active à la vie sociale actuelle, cette vitesse devrait-elle être comprise entre 1 et 2 Mbit/s?
- (d) Critères et dispositions d'application européens communs pour limiter les distorsions de concurrence:
  - Quel niveau d'utilisation majoritaire devrait-il être atteint pour qu'on puisse invoquer une OSU?
  - Quel devrait être le mécanisme pour déterminer, dans des circonstances appropriées, les catégories de consommateurs ou les zones géographiques à couvrir par une OSU?
  - Quelle serait l'approche adaptée pour garantir aux personnes vulnérables (comme les handicapés ou les personnes âgées) un accès aux communications électroniques et une facilité d'utilisation de celles-ci qui seraient comparables aux niveaux dont bénéficie la majorité des utilisateurs?
  - Est-il toujours nécessaire de maintenir les dispositions relatives aux annuaires et aux téléphones publics payants dans le champ d'application des OSU? Concernant

le dernier élément, est-il nécessaire d'étendre l'OSU à d'autres points d'accès aux communications électroniques (par exemple, les points d'accès wi-fi)?

- Comment les entreprises qui sont soumises à des obligations de service universel devraient-elles être sélectionnées et quelle devrait être l'étendue de leurs obligations?
- Quelle devrait être la structure institutionnelle, y compris le rôle des régulateurs, pour appliquer des mesures de service universel?
- Quel serait le coût probable des obligations de service universel et qui devrait le supporter? Quels devraient être le volume et les plafonds de financement et des systèmes de compensation, le rapport entre les sources de financement comme la fiscalité et les fonds de service universel, et comment en garantir la compatibilité avec les règles relatives aux aides d'État?

### **3.3. Conclusions**

La présente communication expose quelques réflexions sur la fonction future du service universel dans la fourniture de services de communications électroniques. Elle soulève la question de savoir si le concept et la portée du service universel au niveau de l'UE doivent être modifiés et, dans ce cas, si le service universel constitue un bon moyen de promouvoir le développement du haut débit ou si cela doit relever d'autres instruments communautaires ou de mesures nationales. Elle jette les bases d'un dialogue sur l'ensemble des problèmes pertinents afin d'engager un véritable débat européen qui permettrait à toutes les parties intéressées d'exprimer leur opinion et de discuter des autres approches dans le courant de 2009.

Sur la base de ce débat et pour en faire la synthèse, la Commission publiera une communication au second semestre de 2009. Elle pourrait y donner suite, en 2010, par des propositions concrètes si celles-ci s'avèrent nécessaires pour actualiser la directive "service universel".

La Commission invite le Parlement européen, le Conseil, le Conseil économique et social européen et le Comité des régions à utiliser la présente communication comme base des discussions futures.