



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.10.2011
SEC(2011) 1230 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision n° 1336/97/CE

{COM(2011) 657 final}
{SEC(2011) 1229 final}

Le présent document présente un résumé de l'analyse d'impact relative à la proposition législative de règlement concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications, dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période de programmation postérieure à 2013.

1. CONTEXTE POLITIQUE, PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La **base juridique** permettant d'agir dans ce domaine est l'article 172 du TFUE. Les articles 170 à 172 prévoient l'intervention de l'UE pour soutenir l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie. Alors que le règlement (distinct) établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe définit les conditions, les méthodes et les procédures d'octroi par l'UE d'une aide financière aux réseaux transeuropéens, les orientations proposées ici fixent les objectifs, les priorités et les grandes lignes des actions envisagées pour le déploiement d'infrastructures de réseaux à haut débit et de services numériques dans le secteur des télécommunications.

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020¹, l'initiative phare intitulée «**Une stratégie numérique pour l'Europe**»² a pour objectif de «procurer des avantages économiques et sociaux durables grâce à un marché unique numérique basé sur l'internet rapide et ultrarapide et des applications interopérables».

Dans sa communication intitulée «**Un budget pour la stratégie Europe 2020**» (ci-après dénommée la «communication CFP»), adoptée le 29 juin 2011, la Commission a proposé la création du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. De nombreuses **consultations** avec les États membres, les représentants du secteur et les partenaires sociaux ont été organisées. On peut notamment citer une table ronde de la vice-présidente Kroes avec des dirigeants de grandes entreprises internationales (fournisseurs de contenu, fabricants d'équipements, investisseurs et opérateurs de télécommunications), ainsi que la première Assemblée Stratégie numérique, qui s'est tenue à Bruxelles les 16 et 17 juin 2011.

2. DESCRIPTION DU PROBLEME

L'internet à haut débit et les services numériques transfrontaliers constituent l'infrastructure numérique du futur. Ils sont les conditions préalables nécessaires pour une société compétitive, ouverte à tous et durable, comme le reconnaît la stratégie Europe 2020.

De manière générale, l'analyse d'impact (AI) recense certains problèmes qui entravent la fourniture de réseaux à haut débit: le manque d'investissement, qui laisse le potentiel de croissance et les avantages pour la société inexploités; les pressions concurrentielles insuffisantes sur les opérateurs en place pour les inciter à investir dans des réseaux à haut débit modernes; et l'absence d'une stratégie adaptée de

¹ COM (2010) 2020

² COM (2010) 245

soutien du secteur public au déploiement de réseaux à haut débit dans les secteurs qui ne présentent pas d'intérêt commercial. En ce qui concerne les services numériques, le secteur privé ne remplacera pas l'investissement public dans les éléments centraux de ces services (plateformes, services génériques, etc.) et malgré les efforts déployés en matière d'interopérabilité technique, les services publics en ligne pourraient s'arrêter aux frontières.

3. OBJECTIFS

En plus de poursuivre la mission définie par le traité, telle qu'énoncée ci-dessus, l'**objectif global** de l'initiative proposée est le suivant: procurer des avantages économiques et sociaux durables grâce à un marché unique numérique basé sur l'internet rapide et ultrarapide et des applications interopérables, comme nous venons de l'expliquer.

Afin d'atteindre cet objectif global, l'Union devrait s'attacher à la réalisation des **objectifs opérationnels** suivants:

- (a) influencer la dynamique de marché afin de stimuler les investissements dans les réseaux à haut débit, en encourageant les investisseurs, tant nouveaux qu'anciens, à entreprendre le déploiement d'infrastructures à haut débit et en leur garantissant des conditions de concurrence égales.
- (b) aider les États membres à fournir les efforts supplémentaires nécessaires à l'utilisation de services numériques interopérables, afin de faire en sorte que ces services essentiels fonctionnent de manière transfrontalière et de décloisonner les ressources numériques ouvrant des perspectives de développement commercial.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Deux options stratégiques principales ont été définies pour l'analyse d'impact. La première préconise le maintien de la ligne de conduite actuelle (pas de changement de politique). La seconde évalue le financement d'infrastructures de réseaux à haut débit et de services numériques au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Cette seconde option se subdivise en trois sous-options, proposant différentes voies de mise en œuvre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans le secteur des télécommunications.

Option 1- pas de changement de politique: pour les réseaux à haut débit, ce scénario de référence supposerait de s'en remettre aux approches réglementaires afin de stimuler l'investissement, ce qui ne permettrait pas de lever les contraintes relatives à la disponibilité de capitaux pour des investisseurs non traditionnels, qui peineraient à combler un manque d'investissement allant jusqu'à 220 milliards d'euros. Le soutien de l'Union serait maintenu, essentiellement par l'intermédiaire des fonds structurels (avec le problème chronique de la capacité d'absorption) et de subventions. En ce qui concerne les infrastructures de services numériques, le scénario de référence signifierait le maintien d'un soutien limité par l'intermédiaire de projets pilotes (bien que la plupart des solutions technologiques soient parvenues à maturité et soient prêtes à être déployées) et d'initiatives de coordination des

politiques, ce qui n'inciterait pas les États membres à rendre les solutions existantes interopérables d'un pays à l'autre.

Option 2 – mécanisme pour l'interconnexion en Europe: cette option comprend deux grands volets, à savoir i) des réseaux à haut débit couvrant un portefeuille de projets géographiquement diversifiés et contribuant aux objectifs définis par la stratégie numérique pour l'Europe, et ii) le développement, le déploiement et la durabilité d'infrastructures de services numériques. L'option 2 peut être mise en œuvre de trois manières différentes (sous-options):

- (1) **Subventions uniquement:** le soutien financier, tant pour les infrastructures de réseaux à haut débit que pour les infrastructures de services numériques, s'effectuerait exclusivement au moyen de subventions. La mise en œuvre opérationnelle serait assurée par une agence exécutive extérieure, comme l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport.
- (2) **Instruments financiers uniquement:** dans cette sous-option, la Commission travaillerait en étroite collaboration avec les institutions financières internationales *ad hoc* (IFI). Les IFI sélectionneraient les projets sur la base de leur viabilité financière et suivraient des pratiques établies de diligence. Les instruments financiers suivants pourraient être utilisés: participation au capital dans des fonds d'investissement; contribution financière au provisionnement et à la dotation de capital pour les prêts et/ou les garanties ou d'autres instruments de partage des risques (y compris, mais pas uniquement, les emprunts obligataires pour le financement de projets); ainsi que d'autres instruments financiers spécialisés en matière de prêts, de garanties, de contre-garanties, de capital-risque ou toute autre forme légale d'instrument.
- (3) **Méthode combinée:** la sous-option 3 combinerait les deux premières méthodes. De même, la structure de gouvernance combinerait elle aussi des éléments des deux sous-options présentées ci-dessus. La décision relative à la combinaison appropriée de subventions et d'instruments financiers serait intégrée aux programmes de travail annuels, en accord avec les politiques en place et les besoins du secteur.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

5.1. Incidences du choix de l'option 1

Une faible absorption des fonds structurels et le manque de capacités administratives des fonds, tels que signalés par le rapport stratégique 2010 relatif à la politique de cohésion³, continueraient d'entraver la construction et l'adoption de réseaux à haut débit.

En ce qui concerne l'objectif **d'aider les États membres à fournir les efforts supplémentaires nécessaires au déploiement et à l'utilisation de services numériques transfrontaliers interopérables**, cette option supposerait le maintien

³ COM (2010)110 du 31.3.2010. Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm

de l'actuel programme d'appui stratégique en matière de TIC. Il serait impossible, sur la base de l'expérience acquise au cours de la phase pilote, de déployer des infrastructures de services numériques à l'échelle européenne.

Cette option ne permettrait donc pas de lever l'un des obstacles majeurs à la construction d'un marché unique numérique. Selon une estimation réalisée par Copenhagen Economics⁴, la **non-réalisation** du marché unique numérique européen coûterait quelque 4,1 % du PIB d'ici à 2020.

5.2. Incidences générales du choix de l'option 2

Les incidences de l'option 2 peuvent être classées en trois catégories: économiques, sociales et environnementales.

- (1) **Incidences économiques:** un certain nombre d'études révèlent que la disponibilité des réseaux à haut débit aura des répercussions non négligeables sur la productivité et sur le PIB par habitant. Elle produirait également des effets externes positifs qui bénéficieraient à la société dans son ensemble. Parce qu'il permet le développement de technologies «tous usages», le haut débit favorise la productivité (un accroissement de 10 % de la pénétration du haut débit pour une année donnée se traduit par une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre de l'ordre de 1,5 % pendant les cinq années qui suivent⁵), l'accumulation de capital et, à terme, la croissance du PIB. Les infrastructures de services numériques peuvent contribuer de manière significative à une réduction des coûts pour le secteur public et des coûts de transaction pour les entreprises et les particuliers.
- (2) **Incidences sociales:** la mise à niveau combinée des infrastructures à haut débit et des infrastructures de services numériques existantes amélioreront, à terme, la qualité de la vie des Européens. Les principaux avantages découleront de la mise en œuvre de services tels que l'administration, la santé et le commerce en ligne. Il existe également une importante composante sociale, sous la forme de la création d'emplois directs et indirects.
- (3) **Incidences environnementales:** les réseaux à haut débit peuvent permettre de réduire les émissions en diminuant les besoins en matière de transports (télétravail) ou en optimisant la consommation d'énergie (réseaux énergétiques intelligents).

D'autres incidences majeures découlent des effets indirects que les réseaux à haut débit et les infrastructures de services numériques auraient sur les autres secteurs. Parmi ceux-ci, l'éducation, les compétences, l'emploi, le transport et l'énergie comptent parmi les secteurs qui bénéficieraient le plus de ces effets externes.

5.3. Impact spécifique des sous-options

Sous-option 1

⁴ *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, 2010

⁵ Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, et Milind Singh (2009): *Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure*. Booz & Company.

En cas d'adoption de cette sous-option, les subventions ne permettraient d'atteindre que partiellement les objectifs fixés par les orientations. En ce qui concerne l'objectif **d'influencer la dynamique du marché** afin de stimuler les investissements dans les réseaux à haut débit, les subventions risquent de ne s'avérer que partiellement efficaces et efficaces. Sur le plan de l'efficacité, le taux de cofinancement nécessaire dans le cas des réseaux à haut débit sera relativement élevé; les subventions ne produiraient qu'un effet de levier limité. Elles pourront être efficaces sur le plan de l'appui et de l'assistance technique, mais ne constituent pas l'outil le plus efficace pour mobiliser les investissements privés.

Toutefois, les subventions constituent des mécanismes efficaces lorsqu'il s'agit **d'aider les États membres à fournir les efforts nécessaires au déploiement de services numériques transfrontaliers**. Dans ce cas, les subventions feraient office d'investissements «pivots», qui garantiraient un cofinancement de l'UE en faveur d'infrastructures que les États membres, seuls, n'auraient pu élaborer. Les taux de cofinancement pour les infrastructures de services numériques sont en règle générale relativement élevés. Néanmoins, les investisseurs privés ne portent qu'un intérêt modéré au déploiement de ce type d'infrastructures.

Sous-option 2

Le choix de la sous-option 2 (instruments financiers uniquement) serait principalement utile à la réalisation de l'objectif **d'influencer la dynamique du marché afin de stimuler les investissements dans les réseaux à haut débit**. Dans les secteurs dans lesquels les projets de réseaux à haut débit sont potentiellement viables sur le plan financier, les instruments financiers agiraient comme catalyseurs de l'investissement des acteurs publics et privés, en diminuant *de facto* leur coût moyen pondéré du capital et en raccourcissant leur délai de récupération des investissements. L'utilisation d'instruments financiers renforcerait également l'efficacité grâce à l'**effet de levier** plus marqué qu'ils pourraient produire. Sur la base des estimations du mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) et des emprunts obligataires pour le financement de projets, une contribution financière d'un milliard d'euros, au titre du budget de l'Union, est susceptible d'attirer d'autres financements des secteurs public ou privé, qui permettraient d'engendrer des investissements bruts de 6 à 15 milliards d'euros dans les réseaux haut débit, selon les besoins de financement et les profils de risque des investissements sous-jacents. Toutefois, en l'absence totale de subventions, les projets dans les zones urbaines et périurbaines, qui sont généralement les plus rentables, seront toujours préférés – toutes choses égales par ailleurs – aux projets dans les zones rurales. Les instruments financiers peindraient sans doute également à mobiliser un réel effet de levier en matière d'assistance technique, de planification, de cartographie et d'autres activités d'appui qui sont généralement cofinancées par des subventions.

Enfin, il est peu probable que les instruments financiers constituent un mécanisme efficace pour **aider les États membres à fournir les efforts nécessaires au déploiement de services numériques transfrontaliers**. L'expérience du PCI a montré que dans ce domaine, il était déjà difficile d'inciter les États membres à s'investir dans le processus. Les investisseurs privés pourraient manifester quelque intérêt pour la couche applications, mais il est peu probable qu'ils s'engagent à investir dans la couche de base des infrastructures de services numériques, car cette architecture ne peut être exploitée sur le plan commercial.

Sous-option 3

La sous-option 3 (méthode combinée) permettrait, si elle est adoptée, de trouver un bon équilibre entre les subventions et les instruments financiers. Dans le cadre de cette sous-option, le plus gros de l'effort d'investissement reposerait sur les instruments financiers, et le reste sur les subventions. Dans ce scénario, les subventions et les instruments financiers se combineraient non seulement verticalement (les deux schémas de financement seraient disponibles pour les réseaux à haut débit et les infrastructures de services numériques), mais également horizontalement, dans le cadre d'un projet.

Cette sous-option permettrait de réaliser pleinement l'objectif consistant à **influencer la dynamique du marché afin de stimuler les investissements dans les réseaux à haut débit**. Dans le domaine du haut débit, la majeure partie des financements s'effectuerait par le biais d'instruments financiers, afin que le potentiel du marché soit pleinement exploité et que le plus grand nombre d'acteurs possibles participent aux consortiums à financer. Cette solution serait efficace dans la mesure où les acteurs publics et privés auraient accès au capital à moindre coût et disposeraient d'un horizon prévisionnel suffisamment éloigné pour leurs investissements. Cette sous-option permettrait de créer des synergies claires entre le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les **fonds structurels** en matière de subventions, d'ingénierie financière et de soutenir la rationalisation de la mise en œuvre des projets qui a jusqu'à présent empêché l'absorption des fonds de l'UE à la fois dans les domaines de la cohésion et du développement rural.

S'agissant de l'objectif d'**aider les États membres à fournir les efforts nécessaires au déploiement de services numériques transfrontaliers**, cette méthode permettrait à la Commission de se montrer flexible envers les instruments financiers lors des appels à propositions concernant les applications, sans courir le risque d'évincer les investisseurs privés des infrastructures de services numériques. D'un autre côté, elle garantirait le versement de subventions à un taux de financement élevé pour les couches supérieures (services centraux).

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le rapport d'analyse d'impact conclut que l'option 2, combinée à la sous-option 3 (financement combiné), convient mieux que l'option 1 pour atteindre les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020 dans le domaine des TIC, comme le montre le tableau ci-dessous.

Objectifs	Option 1 pas de changement de politique	Option 2 mécanisme pour l'interconnexion en Europe		
		Sous-option 1 subventions	Sous-option 2 instruments financiers	Sous-option 3 méthode combinée

Objectif global

Procurer des avantages économiques et sociaux durables grâce à un marché unique numérique basé sur l'internet rapide et ultrarapide, et des applications interopérables, permettant l'accès à l'internet à haut débit pour tous en 2013, l'accès à l'internet à des débits beaucoup plus élevés (30 Mbps ou davantage) pour tous en 2020, et à 50 % ou davantage de ménages européens de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps.	0	+	+	++
--	---	---	---	----

Objectif spécifique 1: influencer la dynamique de marché afin de stimuler les investissements dans les réseaux à haut débit, en encourageant les investisseurs, tant nouveaux qu'anciens, à entreprendre le déploiement d'infrastructures à haut débit et en leur garantissant des conditions de concurrence égales.

1a Dans les secteurs dans lesquels les réseaux à haut débit sont potentiellement viables sur le plan financier, faire en sorte que les investisseurs, y compris les investisseurs publics et privés non traditionnels, aient accès au capital, à des coûts raisonnables (taux d'intérêt) et avec un horizon prévisionnel suffisamment éloigné pour leurs investissements.	0 (N/A)	+	++	++
1b Dans les secteurs qui ne présentent qu'un faible intérêt commercial, offrir un niveau suffisant de financement public pour le déploiement de réseaux à haut débit.	0	++	+	++
1c Dans l'ensemble de l'Union européenne, garantir que les investisseurs publics et privés développent la capacité de mener des projets en matière d'infrastructures numériques, en offrant un appui technique, par ex., pour la planification et la cartographie.	0	+	0	+

1d Dans le cadre du soutien aux projets d'infrastructures, faire en sorte que les fonds de l'UE aient un effet mobilisateur (effet de levier) maximum sur les investissements privés et publics (autres).	0	-	++	++
--	---	---	----	----

Objectif spécifique 2: aider les États membres à fournir les efforts supplémentaires nécessaires à l'utilisation de services numériques transfrontaliers interopérables, et débloquer les ressources numériques ouvrant des perspectives de développement commercial.

Aider les États membres à fournir les efforts supplémentaires nécessaires à l'utilisation de services numériques transfrontaliers interopérables, et débloquer les ressources numériques ouvrant des perspectives de développement commercial.	0	++	-	++
--	---	----	---	----

7. SUIVI ET EVALUATION

La Commission et d'autres organes d'exécution, tels que la BEI, la BERD et l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport, assureront un suivi constant des incidences des investissements réalisés au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans les réseaux à large bande (ainsi que dans le transport et l'énergie), en accord avec les indicateurs proposés dans le règlement général sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Ces indicateurs couvriront des domaines tels que (liste non exhaustive):

- offre: accès à haut débit (dans le respect des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe, à savoir un accès à 30 Mbps pour tous en 2020, et à 100 Mbps pour au moins 50 % des foyers en 2020);
- demande: adoption du haut débit (dans le respect des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe, à savoir un accès à 100 Mbps pour au moins 50 % des foyers en 2020);
- indicateurs généraux de suivi pour les programmes d'investissement, comme la consommation de fonds, le délai d'engagement, etc.;
- proportion de subventions par rapport aux instruments financiers novateurs.

La Commission publiera régulièrement un rapport sur l'évolution de la situation des investissements dans les réseaux à haut débit et les infrastructures de services numériques réalisés dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui sera soumis au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

Outre le suivi constant par la Commission et d'autres organes d'exécution, une évaluation indépendante du cadre général du mécanisme pour l'interconnexion en Europe sera organisée à mi-parcours, compte tenu du calendrier et de l'état d'avancement de la programmation et de l'évaluation ex-post, plusieurs années après la période de programmation. Cette évaluation permettra de déterminer la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et les incidences préliminaires de l'intervention. Une attention particulière sera accordée aux questions de gouvernance et à la pertinence des mécanismes de mise en œuvre.