Communications électroniques: service universel, droits des utilisateurs de réseaux et services

2000/0183(COD) - 25/09/2008 - Document de suivi

La présente communication a pour objet 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 (directive « Service universel »). Elle 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.

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 2002/22/CE 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. En particulier, elle définit (dans son annexe V) 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.

La Commission est tenue de réexaminer la portée du service universel tous les trois ans, en fonction de l'évolution technologique, sociale et économique. Du premier réexamen, en 2005-2006, elle a conclu qu'il était inutile de modifier le champ d'application des obligations de service universel, notamment en ce qui concerne les services à haut débit et mobile. Le second réexamen met en lumière les évolutions suivantes:

1) Communications mobiles : 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. 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 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%). Aujourd’hui, le consommateur européen peut 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).

- *Conclusion* : cette 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) 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. En octobre 2005, 11,5% de la population de l'UE avait adopté le haut débit. À la fin de 2007, 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.

- ***Conclusion*** : 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) et ne soit donc pas couvert par les obligations de service universel 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 ». La Commission estime donc qu'il faut suivre la situation de près.

Réflexions pour l'avenir : 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.

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 suit 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. Avec la présente communication, elle souhaite jeter 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 ».