



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0378/2013

13.11.2013

RAPPORT

portant avis sur le rapport d'évaluation concernant l'ORECE ainsi que l'Office
2013/2053(INI)]

Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

Rapporteur: Salvador Sedó i Alabart

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	8
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS	11
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	14

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

portant avis sur le rapport d'évaluation concernant l'ORECE ainsi que l'Office (2013/2053(INI))

Le Parlement européen,

- vu le document de travail de la Commission du 23 avril 2013 sur le rapport d'évaluation concernant l'ORECE (Organe des régulateurs européens des communications électroniques) ainsi que l'Office (SWD(2013)0152),
 - vu la communication de la Commission du 19 mai 2010 intitulée "Une stratégie numérique pour l'Europe" (COM(2010)0245),
 - vu l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu sa résolution du 5 mai 2010 sur un nouvel agenda numérique pour l'Europe: 2015.eu¹,
 - vu le cadre pour les communications électroniques,
 - vu le règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office²,
 - vu l'article 119, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et l'avis de la commission des budgets (A7-0378/2013),
- A. considérant que l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) a été créé pour contribuer à définir des orientations techniques et stratégiques pour l'achèvement du marché intérieur avec un objectif double: offrir le plus haut degré d'indépendance des régulateurs, et améliorer la cohérence de mise en œuvre du cadre réglementaire au niveau européen par ces derniers:
- B. considérant que la valeur de l'ORECE et de l'Office a été saluée et reconnue dans le rapport, notamment en ce qui concerne les procédures prévues à l'article 7/7 bis, ainsi qu'en matière de neutralité du réseau et d'itinérance internationale;
- C. considérant que la création du BEREC et de l'Office n'a eu lieu qu'il y a peu de temps;
- D. considérant que l'achèvement du marché intérieur est un processus continu, soutenu de manière optimale par l'amélioration de la réglementation des différents marchés nationaux, et que la manière la plus sérieuse et la plus durable d'y parvenir (en veillant à ce que les décisions réglementaires soient considérées comme étant légitimes sur les marchés nationaux) est l'approche "ascendante" actuellement représentée par l'ORECE;

¹ JO C 81 E du 15.3.2011, p. 45.

² JO L 337 du 18.12.2009, p. 337.

- E. considérant que l'ORECE ne peut être efficace que si son indépendance à l'égard des États membres et des institutions de l'Union est garantie;
- F. considérant qu'en raison de considérations nationales, il peut devenir plus difficile d'arrêter une position commune et donc de parvenir à un accord;
- G. considérant que l'ORECE joue un rôle fondamental dans l'amélioration de l'application cohérente du cadre réglementaire de l'Union dans tous les États membres, un point essentiel en vue du développement réussi d'un marché intérieur des réseaux et services de communication électronique;
- H. considérant que des initiatives récentes au niveau national, en particulier celles liées aux processus de réexamen des dépenses, pourraient entraver la mise en œuvre du principe d'indépendance;
- I. considérant que les autorités de régulation nationales (ARN) ne sont pas toutes identiques, étant donné qu'elles possèdent des compétences parfois très différentes dans leur pays d'origine, certaines s'occupant uniquement de la régulation du marché tandis que d'autres sont également actives dans des domaines tels que la sécurité du réseau, le respect de la vie privée, l'enregistrement de noms de domaine, le spectre et les services aux utilisateurs;
- J. considérant qu'il est possible qu'actuellement, l'Office ne soit pas utilisé de façon optimale;
- K. considérant que certaines des agences de l'Union établies dans d'autres pays possèdent également un bureau satellite à Bruxelles;
- L. considérant que la plupart des réunions des groupes d'experts ont eu lieu à Bruxelles ou ont été organisées par une ARN et qu'il convient de développer les visioconférences;
- M. considérant que les intérêts des consommateurs constituent l'un des principaux objectifs du marché intérieur des communications électroniques;
- N. considérant que les décisions prises par l'ORECE au niveau européen devraient apporter une valeur ajoutée européenne;
 - 1. estime que, dans l'ensemble, le rapport d'évaluation est pertinent et équilibré;
 - 2. considère que la coopération nécessaire, la coordination et les aspects informels liés à la gouvernance ont besoin de temps pour déployer pleinement leurs effets;
 - 3. considère que le fonctionnement de l'ORECE et de l'Office pourrait encore être amélioré, mais reconnaît que les ressources disponibles sont limitées; souligne toutefois que l'utilisation de la nouvelle procédure prévue à l'article 7/7 bis de la directive 2009/140/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques s'est révélée efficace, justifiant le recours à un système à deux niveaux;
 - 4. souligne que l'ORECE est la plus petite agence de l'Union, avec une contribution du budget de l'Union de 3 768 696 EUR seulement et 16 postes autorisés dans le budget 2013, dont la fonction est essentiellement de fournir un soutien administratif à la structure

de l'ORECE, qui est composée des autorités réglementaires nationales;

5. rappelle que, dans son avis du 29 mai 2008 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne du marché des communications électroniques (COM(2007)0699 – C6-0428/2007 – 2007/0249(COD)), la commission des budgets a rejeté la mise en place d'une nouvelle agence;
6. estime que les ARN jouent un rôle important dans le système réglementaire, dans la mesure où les marchés nationaux présentent des différences immuables en matière de topologie du réseau et qu'ils diffèrent également au niveau des attentes des consommateurs, des conditions démographiques, etc.; souligne que, pour garantir une coopération structurée au sein de l'Union et, ainsi, assurer le bon fonctionnement du marché unique, l'existence de régulateurs indépendants, spécialisés par secteur et disposant des ressources appropriées est fondamentale;
7. estime que l'ORECE joue un rôle crucial dans le système réglementaire en tant qu'entité chargée de remédier aux disparités nationales d'ordre factuel et réglementaire, dans l'optique de la réalisation du marché intérieur des communications électroniques;
8. recommande de mieux définir le rôle de l'ORECE, en particulier sa relation avec les ARN, et de le renforcer en élargissant son champ de compétences afin de faciliter la définition de positions communes en vue d'améliorer l'approche du marché intérieur, notamment en évaluant l'efficacité de la coopération avec les ARN et la Commission dans le cadre des procédures établies à l'article 7/7bis;
9. est d'avis qu'il serait possible d'améliorer le fonctionnement de l'ORECE et la prévisibilité pour les acteurs du marché en procédant à une plus grande harmonisation des tâches effectuées par les ARN des États membres, en conférant à celles-ci des compétences pour les questions pertinentes qui sont directement liées à la sécurité et à la résilience du marché intérieur des communications électroniques;
10. invite les États membres et la Commission à veiller à ce que l'indépendance des ARN au niveau tant national qu'européen soit renforcée, et non restreinte, étant donné qu'il s'agit de la seule manière de garantir l'indépendance globale de l'ORECE;
11. estime que les rôles et la structure de l'ORECE et de l'Office devraient être adaptés en tenant compte du degré de réalisation du marché intérieur des communications électroniques;
12. appelle la Commission à garantir l'indépendance de l'ORECE à l'égard des institutions européennes dans les futures propositions liées à la portée et à la mission de l'ORECE;
13. est d'avis que l'ORECE doit agir dans l'intérêt des citoyens européens et que, par conséquent, il conviendrait de renforcer les mécanismes liés à la responsabilité devant le Parlement européen, celui-ci étant la seule institution élue au suffrage direct pour représenter les intérêts des citoyens européens;
14. recommande à l'ORECE de renforcer son système de responsabilité interne en définissant clairement ses objectifs dans son programme de travail annuel et en présentant, dans son

rapport annuel, ses réalisations et les progrès accomplis sur la base de ces objectifs;

15. juge de la plus haute importance pour la cohérence des travaux de l'ORECE de mieux hiérarchiser ses tâches et de favoriser la communication avec toutes les parties prenantes concernées au stade du développement du programme de travail annuel;
16. estime que l'ORECE devrait disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour prendre des décisions stratégiques, ce qui implique, entre autres choses, que l'ORECE devrait effectuer des analyses et des études autonomes pour fonder ces décisions, afin de conférer un caractère plus descendant et plus indépendant au processus de prise de décisions;
17. souligne que le rôle consultatif de l'ORECE en amont des propositions législatives touchant le secteur des communications électroniques devrait être systématisé;
18. considère que la communication extérieure de l'ORECE doit être clarifiée et améliorée afin d'encourager l'implication des parties prenantes à tous les niveaux de l'élaboration des politiques;
19. recommande de formaliser le rôle du Groupe des Régulateurs Indépendants (GRI) à Bruxelles en s'assurant que celui-ci n'empiète pas sur les tâches dévolues à l'Office;
20. recommande d'utiliser davantage le télétravail, les visioconférences et autres techniques de travail à distance que permettent les communications électroniques pour éviter des frais et améliorer l'empreinte CO₂;
21. recommande à la Commission et aux États membres d'assurer le financement adéquat de l'ORECE ainsi que des ARN;
22. est d'avis que la localisation de l'Office n'est pas un frein au suivi quotidien du travail accompli par les institutions européennes dans le domaine des communications électroniques, qui présente un intérêt particulier pour l'ORECE, et que cette localisation ne nuit pas à l'utilisation efficace de l'Office sous réserve que soient intensifiée l'utilisation des technologies électroniques de communication;
23. considère que la mission de l'Office devrait être réexaminée, renforcée et définie de manière plus précise en tenant particulièrement compte des futurs résultats de l'audit du BEREC à ce sujet;
24. recommande d'effectuer les modifications nécessaires et d'envisager les ressources nécessaires pour permettre à l'Office d'appuyer de manière plus efficace et efficiente le travail de fond de l'ORECE, au lieu de ne lui fournir qu'un soutien administratif;
25. estime que toute réflexion autour de la localisation de l'Office devrait s'opérer dans un souci de renforcer son indépendance vis-à-vis des institutions européennes et des États membres et dans le respect du principe de répartition géographique équitable des sièges des institutions, des agences et des autres entités de l'Union;
26. considère qu'une plus grande consolidation est nécessaire afin de permettre aux opérateurs d'exploiter davantage les économies d'échelle et que l'ORECE devrait jouer un rôle

prépondérant en la matière;

27. considère qu'un cadre législatif clair et stable est nécessaire pour obtenir une amélioration du marché intérieur qui renforcera la concurrence et améliorera les services aux consommateurs;

28. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent document vise à exposer les avis préliminaires du rapporteur sur l'évaluation de l'ORECE et de l'Office [SWD(2013)152], afin de favoriser le débat et les discussions à ce sujet et être en mesure d'élaborer un rapport équilibré.

Dans l'ensemble, le rapporteur estime que l'ORECE en tant que tel fonctionne correctement. Cet organe (et ses prédécesseurs) semblent avoir permis d'accroître graduellement la confiance mutuelle entre les ARN, ce qui a contribué à la réalisation effective des objectifs de l'ORECE. Néanmoins, ces points positifs ne devraient pas empêcher d'examiner la possibilité de doter l'ORECE et sa structure d'un ensemble d'objectifs plus ambitieux et davantage axés sur le marché intérieur. En revanche, l'Office et la relation qu'il entretient avec l'ORECE s'avèrent problématiques.

D'une part, la valeur de l'ORECE et de l'Office depuis leur création en 2009 est saluée et reconnue dans l'évaluation, notamment en ce qui concerne les procédures prévues à l'article 7/7 bis, ainsi qu'en matière de neutralité du réseau et d'itinérance internationale.

D'autre part, l'évaluation révèle qu'il y a encore matière à amélioration. Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'ORECE n'a vu le jour qu'il n'y a peu de temps (il a été créé à l'issue du dernier réexamen du cadre réglementaire relatif aux communications électroniques), mais il semble également qu'il conviendrait de tenir compte d'aspects plus structurels, notamment dans le contexte du prochain réexamen global du cadre en matière de communications électroniques.

Améliorations possibles

Indépendance et conflit potentiels entre les intérêts nationaux et européens

Selon le rapport d'évaluation, "le rôle indépendant de l'ORECE reste sujet à caution".

L'indépendance de l'ORECE devrait être considérée du point de vue: a) des institutions de l'Union, b) des ARN, et c) des États membres (en se basant sur l'indépendance nationale des ARN).

L'indépendance vis-à-vis des institutions de l'Union paraît déjà assurée. Mais il semble que le facteur qui garantit cette indépendance soit en même temps celui qui remet en question l'indépendance vis-à-vis des ARN (et donc, à travers elles, vis-à-vis des États membres), à savoir le fait que l'ORECE soit lui-même composé d'ARN. Même si "dans toutes ses activités, l'ORECE poursuit les mêmes objectifs que les autorités de régulation nationales", il doit également aborder les problèmes traités en adoptant une approche à l'échelle de l'Union: il doit "contribuer au meilleur fonctionnement du marché intérieur des réseaux et services de communication électroniques en cherchant à garantir une application cohérente du cadre réglementaire de l'Union en matière de communications électroniques". Cela soulève la question d'un conflit potentiel entre le rôle des ARN sur les marchés nationaux et celui de l'ORECE sur le marché intérieur. L'approche ascendante présente certains avantages, dans la

mesure où elle garantit l'existence d'un lien avec les marchés nationaux, et que la flexibilité permet aux ARN de tenir compte de la situation nationale. En revanche, en raison des considérations nationales, il peut devenir plus difficile d'arrêter une position commune, ce qui fragilise l'approche du marché intérieur à l'échelle strictement européenne. Certaines initiatives récentes au niveau national, en particulier celles liées aux processus de réexamen des dépenses, pourraient entraver la mise en œuvre du principe d'indépendance.

Responsabilité

À quel propos l'ORECE devrait-il rendre des comptes? Il est censé donner son avis sur des thèmes importants, définir des priorités et conseiller les institutions de l'Union au sujet de l'harmonisation du marché intérieur. L'évaluation indique que l'ORECE devrait rendre des comptes concernant ses propres objectifs et suggère qu'il précise, dans son rapport annuel, ses engagements pour l'année suivante et les résultats obtenus.

Localisation

La localisation de l'Office de l'ORECE peut constituer un frein au suivi quotidien du travail accompli par les institutions européennes dans le domaine des communications électroniques, qui présente un intérêt particulier pour l'ORECE.

Approches

Dans le cadre du projet de rapport sur l'avis sur l'évaluation de l'ORECE et de l'Office, deux approches principales sont envisageables.

Approche statique

Si nous considérons que la structure actuelle de l'ORECE est correctement définie et performante, nous pouvons nous contenter d'aborder les sujets qui nous semblent pouvoir être améliorés progressivement, sans modifier la structure existante. Les principales améliorations consisteraient à résoudre les problèmes d'efficacité, en clarifiant notamment le recours à l'Office, les rôles liés à la communication externe et interne, ainsi que le rôle de l'ORECE dans certains domaines.

Approche évolutive

Cette approche s'applique si nous pensons que la structure actuelle de l'ORECE est performante, mais qu'elle pourrait être définie plus précisément. L'avis pourrait alors comporter des propositions de changements ou de modifications, sans toucher à la structure de base. Une solution pourrait consister à accorder davantage de marge de manœuvre au conseil des régulateurs pour la prise de décisions, ce qui conférerait un caractère plus descendant au processus de prise de décisions et renforcerait la présence déjà établie de l'ORECE à Bruxelles.

Quelle que soit l'approche choisie, la question de l'Office se pose, notamment en ce qui concerne son rôle, son efficacité et sa localisation. L'évaluation souligne que le rôle de l'Office reste incertain: soit il a pour objet de fournir un soutien purement administratif, soit il

assume un rôle plus conséquent dans la préparation et la réalisation du travail de l'ORECE. Cette incertitude se pose aussi bien d'un point de vue structurel (le rôle de l'Office tel qu'il est défini dans le règlement instituant l'ORECE) que d'un point de vue pratique, dans la mesure où elle semble intimement liée à l'attrait exercé par l'Office lorsqu'il s'agit de recruter et de conserver un personnel hautement qualifié, attrait qui pourrait dépendre de sa localisation. En ce qui concerne l'efficacité, l'Office doit respecter les mêmes procédures fastidieuses que des agences de bien plus grande envergure. Sur les 28 postes de l'Office prévus dans le tableau des effectifs, seuls 24 étaient occupés au 31 décembre 2012.

Selon l'évaluation, onze postes sont exclusivement consacrés à la fourniture d'un soutien administratif à l'Office lui-même, tandis que seuls sept à douze des postes restants assistent l'ORECE et ses onze groupes d'experts. Il y a également lieu de noter qu'en 2012, même si l'Office était disposé à fournir des salles de réunion à Riga, toutes les réunions des groupes d'experts ont eu lieu à Bruxelles ou ont été organisées par une ARN. Cette année-là, sept des douze agents de l'Office qui appuyaient les groupes d'experts ont assisté à 10 réunions de ces groupes, ce qui a nécessité des déplacements fréquents jusqu'à Bruxelles.

Il convient de souligner que les ARN ont également continué à participer au groupe indépendant des organes de réglementation. Soumis à la législation belge, ce dernier dispose d'un secrétariat à Bruxelles composé de deux personnes (qui n'ont pas besoin de se soumettre aux règlements et aux procédures de l'Union que les agents de l'Office de l'ORECE sont tenus de respecter). Le secrétariat de l'IRG assure une présence pour l'ORECE à Bruxelles.

18.10.2013

AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

sur l'avis sur le rapport d'évaluation concernant l'ORECE ainsi que l'Office (2013/2053(INI))

Rapporteuse pour avis: Jutta Haug

SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne que l'Office de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) est la plus petite agence de l'Union, avec une contribution du budget de l'Union de 3 768 696 EUR seulement et 16 postes autorisés dans le budget 2013, dont la fonction est essentiellement de fournir un soutien administratif à la structure de l'ORECE, qui est composée des autorités réglementaires nationales;
2. réaffirme que le choix du siège des agences de l'Union est trop souvent effectué par le Conseil en tenant compte des intérêts de certains États membres, plutôt que sur la base de critères objectifs et en fonction d'aspects financiers et pratiques liés à la capacité de travail;
3. rappelle que le choix de sièges excentrés a des effets secondaires négatifs, tels que la difficulté d'accès au site, la disponibilité rarement adéquate de structures d'enseignement pour les enfants du personnel, un accès insuffisant au marché du travail, aux prestations de sécurité sociale et aux soins médicaux, tant pour les enfants que pour les conjoints des membres du personnel, ainsi que des frais de missions élevés, d'où des difficultés à attirer du personnel qualifié;
4. rappelle en outre que les petites agences établies dans des villes où ne sont pas implantés d'autres institutions ou organes de l'Union sont confrontées à des problèmes supplémentaires en matière de bonne gestion budgétaire, étant donné qu'elles manquent de partenaires avec lesquels partager les ressources administratives ou conduire d'autres formes de coopération, ce qui se traduit par une incapacité à créer des synergies;
5. rappelle que, dans son avis du 29 mai 2008 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne du marché des communications

électroniques (COM(2007)0699 – C6-0428/2007 – 2007/0249(COD)), la commission des budgets a rejeté la mise en place d'une nouvelle agence;

6. suggère de mettre à profit le processus d'évaluation pour reconsidérer tant le choix du siège que la décision d'instituer une agence dont la principale fonction est d'assurer des tâches de secrétariat pour l'ORECE; juge dès lors utile d'examiner l'option consistant à mettre en place un secrétariat pour l'ORECE au sein de la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission, en évitant ainsi les frais généraux liés à la structure d'une agence indépendante et en générant des économies pour le budget de l'Union, et celle consistant à faire de l'ORECE un organe doté de réelles compétences globales, qui soit indépendant des institutions européennes et des États membres.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	17.10.2013
Résultat du vote final	+: 20 -: 0 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Zuzana Brzobohatá, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazábal Rubial, Lucas Hartong, Jutta Haug, Anne E. Jensen, Ivailo Kalfin, Sergej Kozlík, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, Giovanni La Via, Jan Mulder, Vojtěch Mynář, Juan Andrés Naranjo Escobar, Nadezhda Neynsky, Andrej Plenković, Alda Sousa, Oleg Valjalo
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Maria Da Graça Carvalho, Paul Rübig, Georgios Stavrakakis

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	5.11.2013
Résultat du vote final	+: 44 -: 1 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Josefa Andrés Barea, Jean-Pierre Audy, Ivo Belet, Bendt Bendtsen, Jan Březina, Maria Da Graça Carvalho, Giles Chichester, Pilar del Castillo Vera, Christian Ehler, Vicky Ford, Adam Gierek, Norbert Glante, Fiona Hall, Jacky Hélin, Edit Herczog, Kent Johansson, Romana Jordan, Krišjānis Kariņš, Lena Kolarska-Bobińska, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz, Jaroslav Paška, Aldo Patriciello, Vittorio Prodi, Miloslav Ransdorf, Jens Rohde, Paul Rübig, Amalia Sartori, Salvador Sedó i Alabart, Francisco Sosa Wagner, Konrad Szymański, Britta Thomsen, Evžen Tošenovský, Catherine Trautmann, Claude Turmes, Vladimir Urutchev
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Jerzy Buzek, Ioan Enciu, Andrzej Grzyb, Roger Helmer, Seán Kelly, Bernd Lange, Zofija Mazej Kukovič, Franck Proust, Algirdas Saudargas
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Nikos Chrysogelos