

Le réexamen des marchés nationaux de gros de l'itinérance et du règlement relatif à l'itinérance

La présente note d'information fait partie de la série "Évaluation de la mise en œuvre" du service de recherche du Parlement européen (EPRS), consacrée au fonctionnement pratique de la législation en vigueur de l'Union. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union européenne qui fait ou fera sous peu l'objet d'une proposition de modification de la Commission européenne (CE), destinée à actualiser le texte. Avec cette "Évaluation de la mise en œuvre", le service de recherche du Parlement européen (EPRS) entend présenter un aperçu succinct des documents publics disponibles concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité d'un élément de la législation européenne à ce jour. Cet aperçu se compose de textes publiés notamment par les institutions européennes, les comités consultatifs et les parlements nationaux, et de documents en rapport avec les consultations externes et les campagnes d'information. Ces textes permettront d'aider les commissions parlementaires dans leur travail d'examen de la nouvelle proposition de la Commission une fois qu'elle aura été déposée.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: Industrie, recherche et énergie (ITRE)

Date d'adoption de la législation initiale¹ en plénière: 10 mai 2012.

Entrée en vigueur: le règlement (UE) n° 531/2012 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012² et son expiration (clause de caducité) est prévue le 30 juin 2022 (article 22). Ce règlement a été modifié par le [règlement \(UE\) n° 2015/2120](#)³. Ce dernier est entré en vigueur le 29 novembre 2015 (article 10) et s'applique à compter du 30 avril 2016, à l'exception de certaines dispositions.

Date prévue pour le réexamen de la législation: un des amendements de l'acte original concerne les modalités fixées pour un réexamen du règlement (article 19). Les nouveaux critères (article 19 du règlement (UE) 2015/2120) disposent que la Commission européenne devra lancer un **réexamen des marchés de gros de l'itinérance** au plus tard le 29 novembre 2015, afin de déterminer si des mesures spécifiques sont nécessaires pour l'élimination totale des frais d'itinérance au détail à partir du 15 juin 2017.

Calendrier pour la modification de la législation: les résultats du réexamen des marchés de gros de l'itinérance mentionné ci-dessus seront présentés aux colégislateurs au plus tard le **15 juin 2016**. Le rapport sera accompagné d'une proposition portant sur la modification des prix de gros ou sur toute autre solution garantissant l'élimination des frais d'itinérance en 2017.

¹[Règlement \(UE\) n° 531/2012](#) du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

² Il est à noter que ce règlement [abroge](#) le [premier règlement sur l'itinérance, n° 717/2007](#).

³ Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

1. Contexte

Les frais d'itinérance mobile internationale sont liés au coût des appels entrants et sortants, des SMS envoyés et reçus et des données transmises à l'aide d'un téléphone mobile à l'étranger. Les frais d'itinérance peuvent être répartis en deux catégories: les frais d'itinérance de détail, que les opérateurs de téléphonie mobile facturent à leurs clients lorsque ceux-ci se rendent à l'étranger, et les frais d'itinérance de gros, que les opérateurs de téléphonie mobile (souvent appelés "opérateurs d'origine") versent à leurs homologues (les "opérateurs visités") dans un autre pays, lorsque les clients des premiers utilisent les réseaux des seconds. L'itinérance mobile est actuellement réglementée au sein de l'Union européenne, mais également dans d'autres pays, étant donné que les prix de l'itinérance internationale sont élevés et souvent largement supérieurs au coût supporté par les opérateurs de téléphonie mobile pour permettre à leurs clients d'utiliser leur téléphone à l'étranger.⁴ La réglementation relative à l'itinérance au sein de l'Union a été mise en place par vagues successives.⁵ Le premier règlement sur l'itinérance, n° 717/2007 (règlement "Itinérance I"), plafonne les tarifs de gros et de détail pour les appels vocaux entrants et sortants, et prévoit une baisse annuelle de ces plafonds. Le règlement "Itinérance II" ([règlement \(CE\) n° 544/2009](#)) plafonne les tarifs de gros et de détail pour les SMS et les tarifs de gros pour les services de données; en outre, il inclut des mécanismes de protection spécifiques contre les factures exorbitantes. Le règlement "Itinérance III" (règlement (UE) n° 531/2012) plafonne les tarifs de détail pour les services de données, et abaisse encore les plafonds existants pour les services vocaux et SMS. Plus important encore, il introduit la possibilité pour les consommateurs de dissocier l'utilisation de leur téléphone en itinérance de leur forfait habituel (c'est-à-dire d'acheter des services d'itinérance auprès d'un opérateur autre que leur opérateur d'origine). Le texte fixe également des obligations supplémentaires en matière de comptes rendus et de collecte de données pour l'[Organe des régulateurs européens des communications électroniques](#) (ORECE), de manière à rassembler les éléments nécessaires à la surveillance de la mise en œuvre de la législation existante.

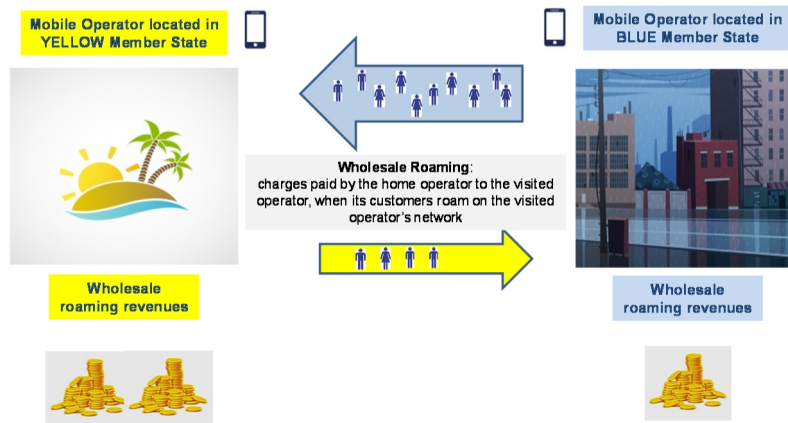
Dans le [paquet sur la création d'un "continent connecté"](#) de septembre 2013, la Commission européenne annonce son intention d'éliminer progressivement les frais d'itinérance de détail à l'horizon 2018. Le Parlement européen a initialement réagi à cette proposition en demandant [une suppression plus rapide des frais d'itinérance de détail](#), en décembre 2015. À la suite de longues négociations entre les colégislateurs⁶, ceux-ci ont convenu que les frais d'itinérance de détail continueraient de baisser, pour disparaître le 15 juin 2017 sous réserve de la résolution de questions en suspens concernant les marchés de gros de l'itinérance. La présente note d'information concerne ces questions.

⁴ Voir à ce sujet les rapports suivants de l'Union internationale des télécommunications (UIT): [International mobile roaming services: facilitating competition and protecting users](#) (Services d'itinérance mobile internationale: faciliter la concurrence et protéger les utilisateurs – novembre 2013, disponible uniquement en anglais) et [Analyse réglementaire des services d'itinérance mobile internationale](#) (mars 2014).

⁵ Pour une vue d'ensemble de l'évolution du règlement relatif à l'itinérance jusqu'à la publication du paquet législatif pour la création d'un "continent connecté", voir EPRS, [A roaming-free Europe in 2015](#) (Pour une itinérance gratuite en Europe en 2015), 7 octobre 2013.

⁶ Voir à ce propos le projet d'exposé des motifs du Conseil, 23 septembre 2015, 2013/0309 (COD).

THE FUNCTIONING OF WHOLESALE ROAMING



Graphique 1: Le fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance
Source: Schrefler et Lott/Fotolia©

Le graphique ci-dessus présente une illustration simplifiée du **fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance**. Dans cet exemple hypothétique, deux opérateurs de téléphonie mobile (jaune et bleu) sont situés dans deux différents États membres de l'Union. Le trafic en itinérance de leurs clients respectifs est représenté par les individus à l'intérieur des flèches au centre du graphique. La taille des flèches indique que les clients de l'opérateur de téléphonie mobile situé dans l'État membre bleu sont plus nombreux à utiliser le réseau de l'opérateur situé dans l'État membre jaune que l'inverse.⁷ Par conséquent, les services de gros d'itinérance rapportent des revenus plus élevés à l'opérateur situé dans l'État membre jaune qu'à l'opérateur situé dans l'État membre bleu. En termes plus techniques, l'opérateur jaune présente un solde d'itinérance positif, tandis que celui de l'opérateur bleu est négatif.

Le règlement relatif à l'itinérance a apporté des avantages concrets aux consommateurs européens.⁸ Les estimations récentes de la Commission font état d'une réduction de 80 % des prix de détail de l'itinérance depuis 2007 et d'une économie totale de 9,6 milliards d'euros entre 2009 et 2013. Depuis le 30 avril 2016, les consommateurs de l'Union qui utilisent leur téléphone mobile dans un autre État membre de l'Union doivent payer le prix national majoré de 0,05 € par minute pour un appel vocal sortant; 0,0114 € par minute pour un appel entrant lorsqu'ils sont à l'étranger; le prix national majoré au maximum de 0,02 € par SMS envoyé; et le prix national majoré au maximum de 0,05 € par mégaoctet de données téléchargées ou de navigation internet dans un autre État membre.⁹

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union

How to build a ubiquitous EU digital society (Comment créer une société numérique omniprésente au sein de l'Union), étude pour le Parlement européen, novembre 2013

Cette [étude](#) (disponible uniquement en anglais), commandée par la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, dresse le bilan des réalisations, des échecs et des défis qui restent à relever en ce qui concerne le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques, et évalue les coûts

⁷ Du point de vue de l'opérateur bleu, ces clients sont des clients itinérants sortants, tandis que l'opérateur jaune les considère comme des clients itinérants entrants. Pour une description complète des principaux concepts et termes utilisés dans le domaine de l'itinérance internationale, voir UIT (2014), *ibid.*, p. 20-21. Il est à noter également qu'un nombre plus élevé de clients ne signifie pas nécessairement un trafic plus important, mais nous supposons que c'est le cas dans cet exemple simplifié.

⁸ Pour plus de détails, voir l'[infographie sur les frais d'itinérance au sein de l'Union](#) publiée par le Parlement européen (disponible uniquement en anglais), ainsi que la [page web](#) consacrée à ce sujet sur le site de la Commission européenne (disponible uniquement en anglais).

⁹ Il est à noter que tous les prix s'entendent hors TVA.

et les avantages de mesures spécifiques dans le secteur numérique, y compris l'itinérance.¹⁰ Elle s'appuie sur des recherches documentaires et sur la collecte et l'analyse de données publiques, ainsi que sur une série d'entretiens afin d'obtenir les données manquantes.

De manière générale, l'étude souligne que le secteur des télécommunications de l'Union est toujours fragmenté, ce qui donne lieu à des occasions économiques et sociétales manquées pour l'Europe, et que le marché unique numérique est toujours loin d'être achevé.¹¹ Le cadre réglementaire applicable a également contribué à cette situation.¹² Par exemple, bien que des résultats positifs aient été atteints pour ce qui est de garantir un certain niveau de cohérence réglementaire, une attention moindre a été accordée aux mesures favorisant la fourniture et l'utilisation de services transfrontaliers.¹³ L'étude observe à l'inverse que l'existence même du règlement relatif à l'itinérance indique que le cadre réglementaire de l'Union n'a pas mené au développement important de services paneuropéens sans frontières.¹⁴

En ce qui concerne le règlement relatif à l'itinérance lui-même, l'étude conclut qu'il a efficacement réduit les prix de détail et de gros excessifs.¹⁵ Elle indique également, cependant, que l'augmentation de la consommation de services vocaux est plus faible que prévu. Plus important encore, le règlement n'est pas parvenu à stimuler la dynamique de concurrence qui aurait été nécessaire pour, à terme, abroger le règlement.¹⁶ Dans ce contexte, l'étude prévoit que l'approche de l'itinérance proposée dans le paquet sur un "continent connecté" sera inefficace. Même si ce paquet renforcera la création d'un espace de marché unique du point de vue des consommateurs, il pourrait aussi nuire aux solutions structurelles mises en place par les opérateurs en 2012 afin de respecter les règles précédentes. En outre, il pourrait se superposer à d'autres volets du cadre réglementaire des communications électroniques et ajouter ainsi des couches supplémentaires de complexité.¹⁷ L'étude met également en doute l'efficacité du règlement pour ce qui est d'encourager les opérateurs à former des alliances d'itinérance afin de faire baisser les prix. Elle rappelle également le risque plus général qui découle d'un contrôle des prix sans une vue d'ensemble des coûts sous-jacents et d'autres éléments tels que les tarifs de terminaison des appels mobiles nationaux.

Rapport de l'ORECE sur les effets de l'itinérance aux tarifs nationaux, 17 décembre 2014¹⁸

Ce rapport est basé sur la [résolution](#) du Parlement du 3 avril 2014, qui recommande de remplacer les propositions de la Commission en matière d'itinérance par un scénario d'application des tarifs nationaux ("Roam Like at Home", ci-après RLAH) qui inclurait une limite d'utilisation raisonnable et éliminerait les frais d'itinérance de détail de manière à permettre aux clients d'avoir accès à l'étranger au même niveau de service dont ils bénéficient dans leur pays, jusqu'à un certain point. En réponse à la résolution du Parlement, la Commission a demandé à l'ORECE le 9 avril 2014 des conseils sur l'état du marché de gros de l'itinérance et sur la possibilité de mettre en œuvre une politique d'utilisation raisonnable.

¹⁰ Il est à noter qu'il s'agit d'une étude très large, qui inclut également une évaluation du paquet sur un "continent connecté" et des recommandations relatives à ce paquet, publié à l'époque où l'étude a été élaborée. La présente note d'information se concentre uniquement sur les parties de l'étude liées au règlement relatif à l'itinérance.

¹¹ Voir à ce sujet EPRS, [Évaluer le coût de la non-Europe, 2014-19](#) (juillet 2014) et [The Cost of Non-Europe in the Single Market, Part III – Digital Single Market](#) (Le coût de la non-Europe dans le marché unique, partie III – Le marché unique numérique – disponible uniquement en anglais – septembre 2014).

¹² Pour en savoir plus, voir par exemple la partie 3 de l'étude.

¹³ Ibid., p. 49.

¹⁴ Ibid., p. 106.

¹⁵ Ibid., point 3.6. Il est à noter que l'étude indique également que dans les premières années de l'application du règlement relatif à l'itinérance, les prix des appels et des SMS ne sont pas devenus suffisamment compétitifs "pour faire descendre les prix bien en deçà des seuils imposés" (ibid., p. 89).

¹⁶ Ibid., p. 95. Il est à noter que les consultants ont ajouté, au moment de la rédaction de l'étude, que "personne ne savait comment parvenir à cette fin".

¹⁷ Selon l'étude, si les versions précédentes du règlement n'ont pas eu cet effet, c'est parce qu'elles représentaient des mesures supplémentaires greffées sur le cadre existant.

¹⁸ Rapport de l'ORECE, [International Roaming: Analysis of the impacts of 'Roam Like at Home' \(RLAH\)](#) (Itinérance internationale: analyse des effets de l'application des tarifs nationaux), BoR (14) 209 (disponible uniquement en anglais). Voir également l'[avis de l'ORECE sur la proposition du Parlement](#) (disponible uniquement en anglais).

Le rapport est basé sur l'interprétation de l'ORECE de la notion de RLAH, selon laquelle aucun frais supplémentaire n'est facturé aux consommateurs voyageant à l'étranger. Les conclusions de l'ORECE sont fondées sur les résultats d'un questionnaire envoyé aux autorités réglementaires nationales (ARN), aux opérateurs et aux parties prenantes. Le but du rapport était d'aider la Commission et les colégislateurs à prendre des décisions en connaissance de cause, ainsi que de faciliter la transition vers une itinérance gratuite en Europe.

Selon les conclusions du rapport, un scénario de RLAH n'était ni durable ni faisable, pour des raisons structurelles qui donneraient lieu à terme à des compromis politiques.¹⁹

Le rapport indique en particulier qu'un scénario de RLAH conduirait à une utilisation accrue des services d'itinérance par les consommateurs, tandis que les opérateurs de téléphonie mobile seraient privés des revenus des frais d'itinérance de détail malgré une augmentation de leurs coûts d'itinérance de gros. Par conséquent, les opérateurs visités devraient supporter un fardeau plus important en matière de services à fournir, et réaliser des investissements accrus en raison de la demande plus élevée.²⁰

De plus, d'importantes différences structurelles existent encore entre les États membres en matière de services mobiles, par exemple les prix de détail et les services d'itinérance offerts aux consommateurs, les coûts de la prestation de services, les niveaux de consommation, les habitudes de voyage et la répartition des consommateurs entre clients abonnés et clients prépayés. Ces différences structurelles semblent indiquer qu'il serait difficile de mettre en place une politique commune de RLAH applicable à tous les États membres. Une telle politique conduirait inévitablement à des compromis entre la protection des intérêts des consommateurs et la stimulation de la concurrence et de l'investissement, ainsi que la prévention des distorsions du marché concurrentiel.²¹ Certains de ces compromis sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Graphique 2: Compromis politiques dans le cadre d'un scénario de RLAH

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grands opérateurs ▪ Consommateurs du pays Y en itinérance dans le pays X ▪ Consommateurs en itinérance depuis le pays Y ▪ Objectif du prix le plus bas pour les consommateurs ▪ Taille du trafic sur les réseaux d'origine 	contre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petits opérateurs²² ▪ Consommateurs nationaux dans le pays X²³ ▪ Consommateurs nationaux dans le pays Y²⁴ ▪ Objectif d'une qualité de service suffisante ▪ Taille du trafic sur les réseaux visités
--	---------------	--

Le rapport affirme ensuite que ces compromis politiques pourraient cependant voir leurs effets atténués par des seuils d'utilisation raisonnable, des structures de prix de détail et un plafonnement de l'itinérance de gros. Le rapport énumère différents scénarios et les risques qui les accompagneraient. Selon cette analyse, l'option la plus viable à court terme serait un scénario dans lequel aucun frais d'itinérance ne serait facturé aux utilisateurs de services mobiles à l'étranger, sous réserve qu'ils ne dépassent pas un certain seuil d'utilisation raisonnable. Une fois atteint le seuil d'utilisation raisonnable, le client se verrait facturer un supplément ou un montant forfaitaire quotidien ou hebdomadaire. S'il est vrai que ce scénario conduirait à l'élimination des frais d'itinérance de détail, il ne serait pas durable à moyen terme en raison des différences qui existent à l'heure actuelle entre les frais d'itinérance de gros et de détail.²⁵ Ce scénario ne serait pas

¹⁹ Ibid., p. 4.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p. 13.

²² Les grands opérateurs ont à la fois un plus grand pouvoir de négociation et une plus grande capacité à internaliser les coûts que les petits opérateurs.

²³ Si une situation de RLAH ne permet pas aux opérateurs locaux de couvrir les coûts de la prestation de services à un grand nombre d'utilisateurs en itinérance venant de l'étranger, les opérateurs pourraient pénaliser leurs propres clients pour compenser la baisse des revenus d'itinérance de gros.

²⁴ Dans le cadre d'un système de RLAH, le prix du service pour les utilisateurs nationaux d'un pays donné pourrait augmenter pour compenser la perte de revenus des opérateurs locaux et leur incapacité à récupérer les coûts induits par leurs clients en itinérance.

²⁵ Actuellement, les frais d'itinérance de gros sont plus élevés que les frais d'itinérance de détail.

durable à long terme non plus, au vu de différences structurelles et en raison des questions laissées en suspens sur le **marché de gros de l'itinérance**, qui devraient être résolues par la proposition à venir.²⁶

Le rapport rappelle enfin que l'objectif général du scénario de RLAH serait de garantir que les opérateurs recouvrent leurs coûts et de réduire au maximum les distorsions sur les marchés nationaux et visités.²⁷

Rapport de l'ORECE sur le marché de gros de l'itinérance, 12 février 2016²⁸

Le 15 juin 2017, les frais d'itinérance de détail seront éliminés pour les utilisateurs n'atteignant pas un seuil raisonnable qui reste à définir²⁹, sous réserve de la résolution des questions en suspens sur le marché de gros de l'itinérance. Entre-temps, la Commission européenne a été chargée de procéder à une révision du marché de gros de l'itinérance afin de recenser ces questions et de présenter des propositions sur la manière de les résoudre avant la date indiquée ci-dessus. Elle a donc organisé une consultation publique du 26 novembre 2015 au 18 février 2016.³⁰ Ce rapport, qui constitue la réponse de l'ORECE à cette consultation, vise à soutenir le processus décisionnel de la Commission européenne et des colégislateurs. Pour formuler sa réponse, l'ORECE a fait parvenir un questionnaire aux ARN et aux opérateurs.

Le rapport conclut que, d'une part, les frais d'itinérance de gros devraient être suffisamment faibles pour permettre l'élimination des frais d'itinérance de détail, protéger la concurrence et prévenir les augmentations des tarifs de détail pour les clients dans leur propre pays. Mais d'autre part les frais de gros devraient être suffisamment élevés pour permettre aux opérateurs de réseaux de recouvrer leurs coûts et aux opérateurs des réseaux visités de bénéficier d'un retour sur investissement, pour prévenir une augmentation des tarifs de détail pour les clients nationaux sur le réseau visité, et pour réduire les effets négatifs en matière de concurrence pour les opérateurs de réseau mobile virtuel (ORMV)³¹ des marchés visités. Dans l'ensemble, le rapport indique qu'un scénario de RLAH devrait viser à réduire les déséquilibres entre les réseaux nationaux et visités.³²

Le rapport explique ensuite que certaines questions structurelles, par exemple les habitudes de voyage, doivent encore être réglées. À titre d'exemple, certains États membres enregistrent plus de trafic entrant que de trafic sortant, comme le montre le graphique 1. Cette différence est habituellement accentuée pendant la haute saison touristique, ce qui pourrait empêcher les opérateurs locaux dans les pays enregistrant de nombreux visiteurs de recouvrer l'intégralité de leurs coûts dans un contexte de RLAH. Les autres éléments structurels revêtant une importance essentielle pour la résolution des questions en suspens concernant les marchés de gros incluent, par exemple, le fait que les plafonds actuels des données de gros sont en moyenne plus élevés et plus réglementés que les tarifs de gros. D'importantes différences subsistent entre les prix pratiqués dans les différents pays, ainsi qu'entre les différentes formes de systèmes de RLAH³³, y compris en ce qui concerne les seuils d'utilisation raisonnable. En ce qui concerne les opérateurs mobiles, le rapport observe que les opérateurs de réseaux mobiles (ORM) et les ORMV signent des accords bilatéraux prévoyant différentes structures tarifaires. Il semble cependant que les ORMV n'ont pas nécessairement profité d'une baisse des tarifs de gros, en raison de leur pouvoir de négociation plus faible que celui des grands réseaux.

²⁶ Pour le moment, les frais d'itinérance de gros sont plafonnés par le règlement "Itinérance III", ces plafonds étant basés sur des estimations prudentes des coûts de gros maximaux. Ces coûts doivent être évalués afin de déterminer si une situation de concurrence a lieu sur les marchés de gros et de détail et d'observer l'évolution des frais de gros, de manière à mettre en place des solutions adaptées pour éliminer les frais d'itinérance en 2017.

²⁷ Ibid, p. 14.

²⁸ [BEREC Report on the wholesale roaming market](#) (Rapport de l'ORECE sur le marché de gros de l'itinérance), BoR (16) 33 (disponible uniquement en anglais).

²⁹ Il est à noter que le règlement prévoit une politique d'utilisation raisonnable et un mécanisme de durabilité garantissant le recouvrement approprié des coûts et la durabilité pour les opérateurs de téléphonie mobile, à mettre en place par l'intermédiaire d'actes d'exécution avant le 15 décembre 2016. Des précisions sur ces éléments sont fournies dans les parties suivantes de la présente note d'information.

³⁰ Pour en savoir plus sur la consultation elle-même, voir la partie 4 plus loin.

³¹ Les ORMV utilisent la structure des opérateurs de réseaux mobiles (ORM) pour fonctionner.

³² Ibid., p. 4.

³³ L'annexe 2 du rapport montre par exemple que six opérateurs français offrent des plans tarifaires de RLAH, contre un seul opérateur bulgare.

Pour conclure, l'ORECE présente une évaluation préliminaire des scénarios viables qui pourraient résoudre des problèmes potentiels sur le marché de gros de l'itinérance dans le contexte de l'élimination des frais d'itinérance en 2017. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, l'ORECE examine cinq grandes questions (c'est-à-dire le plafonnement des tarifs unitaires de gros à l'échelle de l'Union; le plafonnement des tarifs unitaires de gros à l'échelle des États membres; les options de politique d'utilisation raisonnable; l'adoption de plafonds basés sur la capacité; et la réglementation relative aux ORMV), chacune d'entre elles étant accompagnée de scénarios potentiels de mise en œuvre.³⁴ Le rapport présente également une analyse approfondie des avantages et des inconvénients de chaque scénario, dont un résumé est présenté ci-dessous.

Tableau 1: Évaluation préliminaire de certains scénarios par l'ORECE

Réglementation sur les tarifs de gros		Description	Avantages	Inconvénients
Plafonnement des tarifs unitaires de gros à l'échelle de l'Union	Plafond fixé par le règlement "Itinérance III"	Aucun changement dans la réglementation sur les tarifs de gros par rapport aux plafonds actuels	<ul style="list-style-type: none"> – Récompense les opérateurs compétitifs et efficaces – Permet le recouvrement des coûts – Aucune réglementation indirecte des marchés d'accès 	<ul style="list-style-type: none"> – Risque de distorsion de la concurrence sur le marché national – Ne tient pas compte des différences de coût entre les différents États membres – Possibilité d'une augmentation des tarifs de détail sur le marché national (même hors itinérance)
	Plafond = CMILT maximaux ³⁵ + coût estimé en Europe	Baisse du plafond du tarif unitaire de gros pour atteindre le coût de gros maximal de la prestation de services d'itinérance	<ul style="list-style-type: none"> – Permet le recouvrement des coûts – Facilite la concurrence – Réduit le risque d'augmentation des tarifs de détail sur le marché national (même hors itinérance) – Réduit le risque de distorsion de la concurrence sur le marché national 	<ul style="list-style-type: none"> – Ne tient pas compte des différences de coût entre les différents États membres – Risque d'augmentation des tarifs de détail sur le marché national lorsque ceux-ci sont très bas (même hors itinérance) – Risque de distorsion de la concurrence sur le marché national – Risque que le mécanisme de RLAH ne dissuade les investisseurs sur certains marchés nationaux
	Plafond = CMILT moyens + coût estimé en Europe	Baisse du plafond du tarif unitaire de gros pour atteindre le coût moyen de la prestation de services d'itinérance	<ul style="list-style-type: none"> – Permet le recouvrement des coûts – Facilite la concurrence – Réduit le risque d'augmentation des tarifs de détail sur le marché national (même hors itinérance) – Réduit le risque de distorsion de la concurrence sur le marché national 	<ul style="list-style-type: none"> – Risque de distorsion dans certains pays visités en raison de l'impossibilité de recouvrer ses coûts – Possibilité d'une baisse des incitations à investir dans la prestation de services d'itinérance – Réglementation de fait, absence d'accès aux marchés locaux et possibilité d'un parasitisme sur les réseaux existants – Possibilité d'une augmentation des tarifs de détail dans les marchés visités – Possibilité que les ORM puissent refuser de vendre des services d'itinérance
	Plafond = CMILT minimaux + coût estimé en Europe	Baisse du plafond du tarif unitaire de gros pour atteindre le coût minimal de la prestation de services d'itinérance	<ul style="list-style-type: none"> – Faible risque d'augmentation des tarifs de détail sur le marché national (même hors itinérance) – Faible risque de distorsion de la concurrence sur le marché national – Volume de l'itinérance pour les offres de détail probablement élevé 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité d'une distorsion importante dans certains pays – Risque d'augmentation des tarifs de détail sur les marchés visités – Risque d'une entrée sur les marchés locaux et d'un parasitisme sur les réseaux existants à des tarifs inférieurs aux coûts pour les ORM visités – Aucune incitation à investir – Risque très élevé que les ORM refusent de vendre des services d'itinérance de détail

³⁴ Il est à noter que cette analyse répond à certaines des objections soulevées par la direction générale des services de recherche parlementaire dans sa [Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne: Proposition de la Commission européenne relative à un marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté.](#)

³⁵ Coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT) Dans son rapport intitulé [Regulatory Accounting in Practice 2015](#) (La comptabilité réglementaire en pratique – 2015), p. 73, l'ORECE définit les coûts incrémentaux de long terme (CILT) comme étant le coût de la production d'une quantité supplémentaire spécifique d'un service donné à long terme (période sur laquelle tous les coûts sont variables), en supposant qu'au moins une autre quantité supplémentaire est produite. Il explique ensuite que les CMILT sont une forme de CILT dans laquelle la quantité supplémentaire est un groupe entier de services, en l'occurrence les services d'itinérance dans le contexte d'un scénario de RLAH.

			– ORMV nationaux non désavantagés par rapport aux ORM	
Plafonnement des tarifs unitaires de gros à l'échelle des États membres	CMILT + coût estimé	Plafonds basés sur le coût estimé de la prestation de services d'itinérance dans un pays de l'EEE	– Reproduit les coûts dans les marchés visités – Permet le recouvrement des coûts dans tous les États membres – Réduit le risque de distorsion de la concurrence sur le marché national et d'augmentation des tarifs de détail	– Effets très probables sur la concurrence sur les marchés visités – Risque de compression des marges pour les opérateurs d'origine – Risque d'impossibilité de recouvrer les coûts pour certains opérateurs visités
	CMILT + coût estimé + marge commerciale ³⁶	Estimations du coût de la prestation de services d'itinérance dans chaque pays de l'EEE après application d'une marge commerciale	– Reproduit les coûts dans les marchés visités – Permet le recouvrement des coûts dans chaque État membre – Réduit le risque de distorsion de la concurrence sur le marché national et d'augmentation des tarifs de détail	– Risque de réglementation de fait des marchés de gros nationaux – Risque de compression des marges pour les opérateurs d'origine – Risque d'impossibilité de recouvrer les coûts pour les opérateurs visités si la marge est trop faible
Politiques d'utilisation raisonnable (PUR) de gros	Possibilité d'augmenter le seuil des tarifs de gros en cas de dépassement du seuil des PUR	Les opérateurs seraient autorisés à appliquer des PUR de gros	– Limite la réglementation de fait des marchés d'accès nationaux – Évite le risque d'itinérance permanente ³⁷ – Les opérateurs sont responsables de la mise en œuvre	– Les plafonds de gros réglementés en deçà et au-delà des PUR de gros seraient difficiles à mettre en place et représenteraient un fardeau pour les opérateurs visités – Nécessité de surveiller chaque carte SIM visitée sur le réseau
Plafonds de gros basés sur la capacité	Plafonds d'itinérance de gros basés sur la bande passante et non sur un tarif à la minute, au SMS ou au mégaoctet	Les opérateurs visités seraient tenus de faire une offre basée sur la capacité de leur réseau; cette offre serait mensuelle en raison de la nature fluctuante de l'itinérance	– Permet la convergence des tarifs et des coûts – Minimise les situations de compression des marges pour les réseaux d'origine en raison de l'augmentation de la consommation de données – Encourage l'adoption généralisée de l'itinérance dans les offres forfaitaires de gros	– Très complexe à mettre en œuvre – Nécessite deux systèmes de facturation différents – Incertitude concernant le flux du trafic – Capacité nécessaire pour les opérateurs visitants inconnue – Barrières à l'entrée potentiellement plus importantes pour les petits opérateurs
Réglementation relative aux ORMV	Réductions répercutées sur les ORMV	ORM tenus de répercuter sur les ORMV les réductions dont ils bénéficient sur les réseaux visités pour leurs services d'itinérance	– Durable et compétitif pour les ORMV	– Difficile à contrôler pour les organismes de régulation – Risque d'augmentation des conditions tarifaires de gros des ORMV à l'intérieur du pays – Intrusif
	Inclusion de systèmes de RLAH dans l'offre de gros des ORM aux ORMV	Possibilité que les ORM soient tenus d'inclure des systèmes de RLAH dans leur offre de gros aux ORMV	– Durable et compétitif pour les ORMV	– Risque d'augmentation des conditions tarifaires de gros des ORMV à l'intérieur du pays – Intrusif
	L'ORM fournit tous les services nécessaires aux tarifs de gros	Inclut les tarifs de gros pour les services nécessaires à la conformité avec le règlement relatif à l'itinérance	– Durable et compétitif pour les ORMV	– Risque d'augmentation des conditions tarifaires de gros des ORMV à l'intérieur du pays – Intrusif

Source: liste compilée par l'auteur sur la base d'ORECE (2016), p. 31-36.

Enfin, l'ORECE conclut qu'au vu des questions présentées, il sera plutôt difficile de parvenir à une solution équilibrée pour les marchés d'origine et visités, et que des compromis devront donc être trouvés.³⁸

³⁶ Règlement relatif aux coûts majorés

³⁷ L'"itinérance permanente" est une situation dans laquelle un client achète une carte SIM dans un autre État membre dont les prix nationaux sont inférieurs à ceux de son pays d'origine en vue de l'utiliser dans ce dernier, ou une situation dans laquelle un client vit à l'étranger à titre permanent en utilisant un forfait téléphonique national de son pays d'origine. Voir le [communiqué de presse](#) de la Commission européenne (disponible uniquement en anglais).

³⁸ Pour plus d'informations, voir [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#) (Rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur les données relatives à l'itinérance internationale, avril – septembre 2015), BoR (16) 28-1 (disponible uniquement en anglais).

3. Activités du Parlement européen

[Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la stratégie numérique pour la croissance, la mobilité et l'emploi: il est temps de passer à la vitesse supérieure](#)

Le Parlement insiste sur les effets négatifs sur la croissance qui découlent du coût de la mobilité au sein de l'Union. Il souligne donc le fait que l'élimination des frais d'itinérance est essentielle pour faciliter un marché intérieur numérique favorisant la concurrence et dans lequel il n'existerait aucune différence entre les tarifs nationaux et les tarifs d'itinérance. Enfin, il demande l'élimination de l'écart entre les tarifs nationaux et les tarifs d'itinérance à l'horizon 2015.

Questions parlementaires

Un certain nombre de questions relatives à l'itinérance ont été déposées depuis le début de la législature en cours, en 2014. Par souci de clarté, ces questions ont été regroupées par thème.

Questions concernant la clause d'utilisation raisonnable

[Question écrite de José Blanco López \(S&D, Espagne\)](#), 1^{er} mars 2016

Le député attire l'attention sur la hausse exponentielle attendue de la consommation de contenus audiovisuels sur les appareils mobiles en raison de l'élimination des frais d'itinérance, et constate qu'il a été demandé à la Commission de définir les modalités de l'utilisation raisonnable. Le député demande à la Commission quelles garanties elle a prévues pour veiller à la compatibilité entre la hausse attendue de la consommation de données et l'introduction de la clause d'utilisation raisonnable.

[Réponse donnée par le commissaire Günther Oettinger, chargé de l'économie et de la société numériques, au nom de la Commission](#), avril 2016

Le commissaire indique que la Commission prend en considération la hausse attendue de l'utilisation des services de données en itinérance dans le contexte d'un scénario de RLAH lors de son réexamen en cours des marchés de gros de l'itinérance. Il rappelle également que les actes d'exécution pour la mise en œuvre d'une politique d'utilisation raisonnable et d'un mécanisme de durabilité doivent être adoptés avant le 15 décembre 2016. Il souligne cependant que l'application d'une politique d'utilisation raisonnable est justifiée par le besoin de prévenir une utilisation abusive et anormale de l'itinérance. Cela ne devrait cependant pas empêcher les clients, dans le contexte d'un scénario de RLAH, d'utiliser leur téléphone mobile de la même manière qu'avec leur forfait actuel.

[Question écrite de Tonino Picula \(S&D, Croatie\)](#), 1^{er} mars 2016

Le député demande quelles mesures la Commission prendra pour veiller à ce que les règles relatives à l'utilisation raisonnable définissent des mécanismes clairs permettant l'évaluation des effets des frais d'itinérance sur la durabilité du modèle tarifaire national d'un opérateur donné, en gardant à l'esprit le fait que les plafonds fixés étaient plusieurs fois supérieurs aux tarifs applicables dans les nouveaux États membres.

[Réponse donnée par M. Oettinger au nom de la Commission](#), mai 2016

Dans sa réponse, le commissaire confirme que ces éléments ont été abordés lors de la consultation publique qui s'est achevée le 18 février 2016 et lors des analyses en cours à l'appui de la proposition qui sera publiée prochainement. En particulier, le mécanisme de durabilité que la Commission adoptera avant le 15 décembre 2016 a précisément pour but de permettre des dérogations à la réglementation dans des cas exceptionnels, de manière à garantir que les modèles tarifaires nationaux demeurent durables et ne conduisent pas à une augmentation des tarifs pour les clients nationaux dans certains États membres.

Questions concernant l'application ou non de la réglementation

[Question écrite de Cătălin Sorin Ivan \(S&D, Roumanie\)](#), 3 février 2016

Le député demande à la Commission quelles mesures elle a l'intention de prendre si les opérateurs de téléphonie mobile ne respectent pas le protocole, c'est-à-dire s'ils ne commencent pas à réduire leurs frais d'itinérance en avril 2016 et ne les éliminent pas totalement avant le 15 juin 2017. Le député demande également quelle serait la position de la Commission si les opérateurs de téléphonie mobile envisageaient

d'adopter des stratégies leur permettant d'ajouter des frais supplémentaires afin de compenser la perte de revenus.³⁹

Réponse donnée par M. Oettinger au nom de la Commission, avril 2016

Dans sa réponse, le commissaire souligne que les opérateurs de téléphonie mobile de l'Union sont tenus de respecter les nouvelles règles de l'Union définies dans le règlement relatif à l'itinérance adopté par les législateurs de l'Union. Comme l'indique le règlement, la facturation de frais supplémentaires pour des services d'itinérance au sein de l'Union sera permise du 30 avril 2016 au 14 juin 2017. À partir du 15 juin 2017, la facturation de frais supplémentaires pour des services d'itinérance au sein de l'Union sera permise si la consommation en itinérance dépasse un seuil d'utilisation raisonnable et dans des cas exceptionnels décidés par les ARN. En cas de violation de ces dispositions, les ARN auront l'autorité nécessaire pour traiter les cas de non-respect des obligations définies dans le règlement.

Questions concernant la protection des intérêts des consommateurs

Question écrite de Catherine Bearder (ALDE, Royaume-Uni), 5 novembre 2015

La députée demande à la Commission si elle a connaissance des affirmations selon lesquelles l'élimination des frais d'itinérance conduirait à une augmentation des factures téléphoniques à l'intérieur des pays, donc à une pénalisation des clients qui ne voyagent pas. La députée demande à la Commission de fournir une estimation des économies totales réalisées par les consommateurs de l'Union grâce au plafonnement des frais d'itinérance depuis leur introduction en 2009. La députée demande également si la Commission pourrait fournir une estimation des économies totales annuelles réalisées par les consommateurs de l'Union une fois que les frais d'itinérance auront été entièrement éliminés.

Réponse donnée par M. Oettinger au nom de la Commission, janvier 2016

Le commissaire souligne que les économies totales réalisées par les consommateurs de l'Union grâce à la baisse des frais d'itinérance (appels émis, appels reçus, SMS et données) du troisième trimestre 2009 au troisième trimestre 2013 sont estimées à environ 9,6 milliards d'euros. Il indique par ailleurs que dans l'[analyse d'impact](#) accompagnant la proposition de la Commission relative à un "continent connecté", la réduction globale des factures des utilisateurs liée à l'introduction d'un système de RLAH dans un scénario statique caractérisé par des volumes fixes d'itinérance a été estimée à 1,65 milliard d'euros. Compte tenu de l'augmentation considérable de la consommation de données depuis 2013, à laquelle s'ajoutera d'après les prévisions une augmentation importante de la consommation en itinérance dans le cadre du système RLAH mis en place conformément au règlement (UE) n° 2015/2120, les bénéfices réels pour les utilisateurs finaux pourraient être encore plus élevés. Le commissaire observe de plus que depuis l'introduction de la réglementation de l'Union visant à réduire les frais d'itinérance, les tarifs nationaux des services mobiles enregistrent une baisse.

Question écrite de João Ferreira (GUE/NGL, Portugal), 16 juillet 2015

Le député demande à la Commission si elle peut confirmer qu'il existe un risque que les frais payés par le grand public dans les pays d'Europe méridionale augmentent en raison de l'élimination des frais d'itinérance. Dans l'affirmative, le député demande quelles mesures seront mises en place afin d'éliminer ce risque. Le député demande également quelles solutions ont été trouvées pour faire face à la pression accrue sur les réseaux existants en raison de la fin des frais d'itinérance, notamment en ce qui concerne l'investissement nécessaire pour renforcer la capacité du réseau.

Réponse donnée par M. Oettinger au nom de la Commission, octobre 2015

Dans sa réponse, le commissaire dément l'existence d'un risque d'augmentation des tarifs des services mobiles en raison de l'élimination progressive des frais d'itinérance, et souligne que des garanties supplémentaires sont en place afin de prévenir cette éventualité. Le commissaire indique ensuite que c'est plutôt la généralisation continue des appareils intelligents et la disponibilité de nouveaux services qui devraient stimuler la croissance de la demande nationale, et non la fin des frais d'itinérance. Il affirme ensuite

³⁹ Dans le même ordre d'idées, mais sur un sujet différent, [Marlene Mizzi \(S&D, Malte\)](#) soulève la question des clients qui se voient imposer des forfaits ou des contrats qu'ils n'ont pas choisis, dans le contexte de l'élimination future des frais d'itinérance. Dans sa [réponse](#), le commissaire explique que, bien que le nouveau règlement relatif à l'itinérance ne limite pas la liberté générale des entreprises privées de fixer leurs plans tarifaires, les droits des consommateurs – y compris le droit de résilier un contrat sans frais en cas d'augmentation du tarif – sont protégés en vertu de l'article 20, paragraphe 2 de la directive "service universel".

que l'évolution des technologies – par exemple les réseaux LTE (long term evolution), qui réduisent encore plus les coûts de transmission de données – influencera l'offre du point de vue technologique. Les décisions d'investissement seront donc probablement basées sur des considérations liées à l'équilibre entre les revenus supplémentaires des services mobiles nationaux, qui représentent en moyenne 95 % des revenus totaux des services mobiles, et le coût des nouveaux investissements dans le réseau afin d'augmenter la capacité.

Parlement européen: pétitions et demandes d'informations des citoyens (Ask EP) sur l'itinérance

Le Parlement européen a reçu quatre pétitions relatives à l'itinérance en 2015⁴⁰, et quatre autres au cours des années précédentes.⁴¹ Bien que les demandes des pétitionnaires proviennent de différents États membres et qu'elles soient formulées de différentes manières, toutes demandaient l'élimination des frais d'itinérance de détail. Certaines des pétitions les plus récentes critiquaient également le report à 2017 de la date initiale proposée par le Parlement européen (décembre 2015) pour l'élimination des frais d'itinérance de détail.⁴²

L'unité "Demandes d'informations des citoyens" du Parlement européen (Ask EP) a reçu 10 questions relatives à l'itinérance de janvier à décembre 2015.⁴³ Une fois de plus, la grande majorité des questions concernait l'élimination des frais d'itinérance de détail au sein de l'Union et l'accès à des documents ou à des informations supplémentaires sur les négociations qui ont conduit au report de l'échéance initiale.

4. Consultations de parties prenantes organisées par la Commission européenne

Comme indiqué dans l'article 19 du règlement relatif à l'itinérance modifié⁴⁴, la Commission européenne doit consulter les parties prenantes avant de publier toute proposition législative concernant de possibles dispositifs ou mesures garantissant l'élimination des frais d'itinérance de détail à partir du 15 juin 2017. Une [consultation publique sur l'examen des marchés nationaux de gros de l'itinérance](#) a donc eu lieu du 26 novembre 2015 au 18 février 2016. Le [questionnaire de la consultation](#) était articulé en trois parties, reflétant les trois thèmes centraux d'un examen potentiel du règlement: 1) l'examen des marchés de gros de l'itinérance au sein de l'Union, afin de déterminer s'ils fonctionnent suffisamment bien pour supporter l'élimination des frais d'itinérance de détail et, dans le cas contraire, quelles mesures seraient nécessaires pour remédier à ce problème; 2) la politique d'utilisation raisonnable; et 3) la méthodologie permettant de déterminer si le modèle tarifaire d'un opérateur donné serait menacé par l'élimination des frais d'itinérance.

La Commission a reçu 92 réponses à la consultation, venant de 25 États membres et de la Norvège. Au moment de la rédaction de la présente note d'informations, seul un [résumé préliminaire des réponses reçues](#) était disponible sur le site web de la Commission européenne, et non un rapport à part entière comme cela serait habituellement le cas. Près de 35 % des acteurs interrogés étaient des opérateurs de téléphonie mobile, suivis de particuliers parlant en leur nom propre (27 %)⁴⁵, d'ORMV (9 %), d'associations de

⁴⁰ À savoir les pétitions n^{os} 0516/2015 (UK); 0484/2015 (DE); et 0483/2015 (LU); 0222/2015 (DE).

⁴¹ Pétitions n^{os} 0829/2014 (ES); 0640/2011 (PT); et 1635/2010 (IE) – demandant le plafonnement des frais d'itinérance – et n^o 0054/2009 (FR) sur l'incompatibilité entre les principes du marché intérieur et le premier règlement relatif à l'itinérance.

⁴² Sur un sujet légèrement différent, mais connexe, une pétition (n^o 1537/2013 DE) rapporte le cas de communications en itinérance sur un téléphone professionnel facturées sur la base d'un tarif fixe supérieur aux plafonds prévus à l'époque par le règlement relatif à l'itinérance.

⁴³ À notre connaissance, aucune question relative à l'itinérance n'a encore été reçue en 2016 au moment de la rédaction de la présente note d'information.

⁴⁴ Règlement (UE) 2015/2120.

⁴⁵ Il est à noter que ce groupe pourrait inclure des entités autres que des individus, si elles ne sont pas inscrites dans le [registre de transparence de l'Union](#); voir également à ce sujet la [consultation publique sur une proposition relative à un registre de transparence obligatoire](#).

consommateurs ou d'utilisateurs (8 %)⁴⁶, d'ARN (près de 7 %)⁴⁷, d'entreprises (5 %)⁴⁸, d'autorités publiques (3 %) et d'autres catégories moins importantes ou diverses d'acteurs interrogés.

En ce qui concerne l'état et le **fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance au sein de l'Union**⁴⁹, la consultation énumère un ensemble de marchés (appels, SMS, données) et demande lesquels fonctionnent bien au sein de l'Union et lesquels fonctionnent mal. Les options de réponse permettaient également d'indiquer que le fonctionnement de ces marchés varie suivant l'État membre visité. Il a également été demandé aux participants (voir par exemple la question 6) de fournir des exemples et des éléments concrets à l'appui de leurs réponses. De plus, cette partie de la consultation incluait des questions spécifiques destinées aux opérateurs de téléphonie mobile afin qu'ils expliquent leurs décisions commerciales et techniques en matière d'itinérance (par exemple comment ils négocient avec les autres opérateurs, leur utilisation ou non de techniques d'orientation du trafic en itinérance, les effets potentiels du système de RLAH sur les marchés nationaux de gros de l'itinérance ou sur la concurrence, etc.).

Les commentaires préliminaires reçus en réponse à ces questions soulignent la **coexistence de différents points de vue concernant le fonctionnement ou le dysfonctionnement des marchés nationaux de gros de l'itinérance** au sein de l'Union. Les grands opérateurs mobiles et ceux qui enregistrent des revenus élevés liés à l'itinérance entrante indiquent qu'ils observent un certain niveau de concurrence sur le marché, comme en témoigne le fait que les prix du marché de gros sont souvent inférieurs aux prix réglementaires (plafonds) fixés par la réglementation sous sa forme actuelle. À l'inverse, les petits acteurs et notamment les ORMV, ainsi que les ORM enregistrant un volume important de trafic sortant, indiquent s'être vu proposer des prix proches des plafonds réglementaires et, en tout cas, supérieurs aux coûts. Le même clivage s'observe dans les réponses concernant les effets attendus du système de RLAH sur la concurrence dans les marchés de gros: les grands opérateurs prévoient une concurrence accrue, à l'inverse des ORMV et des petits opérateurs. Cette divergence de vues est également reflétée dans les remèdes ou solutions prônées par les différents opérateurs afin de rendre le système de RLAH durable: les petits acteurs indiquent qu'une importante baisse des plafonds des tarifs de gros pourra assurer la durabilité du système, tandis que les grands opérateurs semblent estimer que les plafonds actuels sont acceptables. Un clivage similaire peut également être perçu dans les réponses fournies par les quelques ARN qui ont répondu à la consultation: les pays enregistrant un niveau élevé de trafic entrant en itinérance soutiennent les plafonds actuels, tandis que les pays enregistrant un niveau élevé de trafic sortant demandent une baisse des plafonds.⁵⁰ D'un autre côté, la majorité des entités interrogées est favorable à l'application d'un système de plafonds dans toute l'Union plutôt qu'à des solutions nationales individuelles.

En ce qui concerne la question de la **politique d'utilisation raisonnable**⁵¹, ses objectifs, la définition d'un "déplacement périodique", le lien entre l'utilisation raisonnable en itinérance et les plans tarifaires nationaux (par exemple la possibilité pour les utilisateurs de conserver leurs habitudes de consommation à l'étranger, par opposition aux solutions limitant le volume du trafic à l'étranger) et d'autres aspects de l'utilisation raisonnable, les particuliers qui ont répondu à la consultation étaient favorables à une interprétation généreuse de la notion d'utilisation raisonnable. Ils soulignent en particulier le fait qu'elle devrait être interprétée de manière à répondre à différents types de besoins en matière d'itinérance tels que l'itinérance involontaire; la situation des travailleurs transfrontaliers; les différences entre l'itinérance à titre professionnel et l'itinérance de loisirs. Pour les opérateurs de téléphonie mobile, l'utilisation raisonnable et notamment le système de RLAH devraient concerner les voyageurs occasionnels (essentiellement les touristes), tandis que l'itinérance professionnelle devrait faire l'objet d'offres ou de plans distincts.

⁴⁶ Les diverses contributions des individus et associations de consommateurs, ainsi que les réponses anonymes, sont disponibles [ici](#).

⁴⁷ Les réponses envoyées par les ARN sont disponibles [ici](#). Voir également à ce sujet le rapport de l'ORECE de 2014 (partie 2, plus haut).

⁴⁸ Toutes les réponses des entreprises, y compris les opérateurs de téléphonie mobile et les ORMV, sont disponibles [ici](#).

⁴⁹ Il convient de rappeler que les frais d'itinérance de gros représentent le coût principal de la prestation de services d'itinérance pour l'opérateur d'origine, du moins lorsqu'il enregistre un solde de gros net négatif, c'est-à-dire lorsque le trafic généré par ses clients en itinérance sur des réseaux étrangers est supérieur au trafic généré par des utilisateurs étrangers sur son réseau national. Document de consultation, p. 4.

⁵⁰ Il semble que certains représentants d'associations de consommateurs n'aient pas toujours répondu aux questions concernant l'état des marchés de gros; ceux qui l'ont fait semblaient toutefois être favorables à une baisse des plafonds.

⁵¹ Pour plus de détails, voir les pages 14 et 15 de la consultation et les questions 43 à 54.

Enfin, les entités interrogées ont largement appelé à la mise en place d'un **mécanisme de durabilité** sans complexité excessive, pour les situations dans lesquelles la structure tarifaire nationale d'un opérateur est menacée par le système de RLAH. Des réponses plus précises sur ce sujet peuvent être trouvées dans les contributions individuelles des différentes parties prenantes, publiées sur le site web de la Commission.

5. Positions du Comité économique et social européen (CESE) et du Comité des régions (CdR)

Dans son [rapport d'information](#) du 29 novembre 2013, le CESE fait part de sa profonde conviction que tous les frais d'itinérance devraient être éliminés pour les appels vocaux, les SMS et les données. Il souligne néanmoins les points clés suivants, que la Commission devrait prendre en considération afin de réaliser un marché intérieur des communications électroniques:

- Les frais appliqués aux communications mobiles en transit au sein de l'Union devraient également être examinés.
- La date de l'élimination de tous les frais d'itinérance devrait dépendre des résultats des réformes structurelles du règlement (UE) n° 531/2012, afin de permettre à celles-ci d'être pleinement mises en œuvre et de donner aux ARN l'occasion de prendre des mesures préventives contre les opérateurs qui pourraient augmenter leurs tarifs ou forfaits nationaux afin de compenser la perte de revenus.
- Pour des raisons de transparence, les ARN devraient collaborer avec les organisations de protection des consommateurs, afin de créer un format standard améliorant la visibilité des différents services d'itinérance que les consommateurs peuvent choisir.
- La Commission devrait veiller à ce que les partenariats entre opérateurs ne deviennent pas des oligopoles.⁵²

Pendant l'[audition publique](#) du CESE du 23 octobre 2013 sur le système d'itinérance mobile de l'Union, en rapport avec la proposition relative à un "continent connecté", les opérateurs de téléphonie mobile ont fait part de leur besoin d'une plus grande stabilité, d'une évaluation du résultat de l'élimination progressive des frais d'itinérance, et du soutien aux opérateurs de niche qui pourraient rencontrer des difficultés pour faire concurrence aux alliances de grands opérateurs. Pour ce qui est des représentants de la société civile, les consommateurs mettent en doute l'objectivité des évaluations de la Commission et affirment que la proposition n'est pas suffisamment transparente: le découplage des données en itinérance et l'élimination de l'itinérance pour les services vocaux, menés en parallèle, a donné lieu à une certaine confusion. Selon les représentants des travailleurs, les mesures proposées pourraient conduire à des pertes d'emplois, comme cela est arrivé lorsque le marché des télécommunications a été libéralisé.

Dans son [avis](#) de janvier 2014, le Comité des régions salue la réglementation des appels en itinérance et l'élimination des frais pour les appels entrants pour les utilisateurs en voyage. Il s'interroge cependant sur le risque d'une augmentation des prix nationaux et sur les accords d'itinérance bilatéraux et multilatéraux qui pourraient entraver la concurrence. De plus, les orientations concernant l'utilisation raisonnable devraient permettre aux consommateurs de maintenir en toute sérénité la même utilisation normale que dans leur pays d'origine lorsqu'ils voyagent.

6. Conclusions

Le règlement relatif à l'itinérance a contribué aux efforts en cours visant à créer un "continent connecté" et un marché unique numérique fonctionnant correctement. Par l'intermédiaire de diverses modifications apportées au règlement initial de 2007 relatif à l'itinérance, la Commission et les législateurs ont progressivement réduit les frais supplémentaires liés aux appels entrants et sortants, aux SMS envoyés et reçus, et à l'utilisation de données sur un téléphone mobile pendant un voyage dans un autre État membre de l'Union. Selon les estimations de la Commission européenne, les consommateurs de l'Union ont économisé un total de 9,6 milliards d'euros de 2009 à 2013. Le 30 avril 2016, la dernière baisse des frais d'itinérance est entrée en vigueur dans toute l'Union. La prochaine étape du processus est l'élimination prévue de tous les frais d'itinérance à partir du 15 juin 2017. Cependant, plusieurs questions demeurent en

⁵² Voir également le [rapport](#) du CESE de 2012 sur la politique de la concurrence.

suspens avant la réalisation de cet objectif, notamment en ce qui concerne le statut des marchés de gros de l'itinérance.

En effet, malgré les modifications apportées au règlement relatif à l'itinérance, le marché des télécommunications de l'Union est actuellement fragmenté et plusieurs ajustements sont nécessaires avant qu'une élimination complète des frais d'itinérance ne puisse être appliquée. Si l'élimination des frais supplémentaires de détail jusqu'à un seuil d'utilisation raisonnable permettrait aux clients de maintenir leurs habitudes de consommation mobile dans toute l'Union, le niveau approprié des plafonds d'itinérance de gros doit être déterminé, et d'éventuelles mesures de compensation doivent être adoptées pour que les opérateurs de téléphonie mobile puissent, entre autres, recouvrer leurs coûts. Comme l'a montré la récente consultation publique sur les marchés nationaux de gros de l'itinérance, il demeure difficile de parvenir à une solution équilibrée. Les clients des marchés d'origine et des marchés visités, les opérateurs de téléphonie mobile, les ARN et les parties prenantes ont des intérêts divers et contradictoires. Des clivages existent notamment entre les petits et les grands opérateurs, et entre les États membres selon qu'ils enregistrent plus de trafic entrant ou sortant. Dernier point, mais non des moindres, il est nécessaire de concilier la protection des intérêts des consommateurs et la capacité des opérateurs à rester compétitifs et durables.

7. Autres sources de référence

ORECE, [Guidelines on Regulation \(EU\) No. 531/2012 as amended by Regulation \(EU\) No. 2120/2015](#) [orientations relatives au règlement (UE) n° 531/2012 tel que modifié par le règlement (UE) n° 2120/2015] (à l'exclusion des articles 3, 4 et 5 sur l'accès de gros et la vente de services séparée), février 2016 (disponible uniquement en anglais).

ORECE, [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#) (Rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur les données relatives à l'itinérance internationale, avril – septembre 2015), mars 2016 (disponible uniquement en anglais).

EPRS, [The added value of EU policy on mobile telephone roaming charges](#) (la valeur ajoutée de la politique de l'Union en matière de frais d'itinérance pour la téléphonie mobile), juillet 2014.

Parlement européen, DG Politiques internes de l'Union, [Une stratégie numérique pour l'Europe](#), Fiche technique du Parlement, mars 2016.

Pour contacter l'unité "Cycle politique", veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2016. Bruxelles © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne constituent pas la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet)– www.epthinktank.eu (blog)– www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)