



Bruxelles, le 12.12.2018
COM(2018) 822 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre du règlement (UE) n°531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et le règlement (UE) 2017/920

1 INTRODUCTION

En octobre 2015, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2015/2120¹, qui imposait la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail dans l'Union à partir du 15 juin 2017, sous réserve de l'adoption d'une politique d'utilisation raisonnable et d'un mécanisme de dérogation en fonction de la viabilité de ladite suppression. Ce nouvel ensemble de règles en matière d'itinérance a été baptisé «itinérance aux tarifs nationaux» (IATN).

Pour garantir la viabilité de l'IATN dans l'ensemble de l'Union, les colégislateurs sont convenus de mettre en place les mesures suivantes:

- une réduction substantielle des plafonds des tarifs de gros de l'itinérance²;
- la possibilité pour les opérateurs d'appliquer une politique d'utilisation raisonnable pour prévenir toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance aux tarifs nationaux, telle que l'utilisation permanente d'une carte SIM dans d'autres États membres que l'État membre de ladite carte SIM;
- un mécanisme de dérogation exceptionnel et temporaire que les opérateurs ne pourront utiliser qu'avec l'accord du régulateur national, dans des circonstances bien particulières où la suppression des frais d'itinérance supplémentaires sur un marché donné pourrait faire augmenter les tarifs nationaux pour les clients de ces opérateurs.

Conformément au mandat qui lui a été donné par les colégislateurs, la Commission a adopté, le 15 décembre 2016, des règles détaillées sur l'application de la politique d'utilisation raisonnable et sur la méthode à utiliser pour l'introduction des demandes de dérogation au motif de la viabilité et leur évaluation³.

Cet ensemble de règles est applicable dans l'UE/EEE depuis le 15 juin 2017.

Conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement sur l'itinérance⁴, la Commission est tenue de soumettre aux colégislateurs, au plus tard le 15 décembre 2018, «un rapport

¹ Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 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

² Règlement (UE) 2017/920 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance.

³ Règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016 fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation.

⁴ Dans le présent rapport, le règlement (UE) n° 531/2012 modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et par le règlement (UE) 2017/920 est dénommé le «règlement sur l'itinérance».

intermédiaire qui résume les effets de la suppression des frais d'itinérance au détail supplémentaires»⁵. C'est l'objet du présent document⁶.

2 CHAMP D'APPLICATION ET PRINCIPALES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT SUR L'ITINÉRANCE

Au sens du règlement sur l'itinérance, l'itinérance est un service qui permet au consommateur qui est client d'un opérateur de réseau mobile (ORM) ou d'un opérateur de réseau virtuel mobile (ORVM) dans un pays d'avoir accès aux services mobiles (voix, SMS ou données) d'un ORM dans un autre pays⁷. Le prestataire de services (l'opérateur de réseau mobile) fait en sorte que ses abonnés restent connectés à un réseau mobile lors de leurs déplacements à l'étranger en utilisant le même téléphone portable (ou éventuellement un laptop ou une tablette pour les données en itinérance) et le même numéro de téléphone. Le prestataire de services qui souhaite proposer à ses abonnés des services d'itinérance («services d'itinérance au détail») dans un pays doit acheter ces services à un ORM établi dans le pays visité par l'abonné («services d'itinérance de gros»). À cette fin, des accords commerciaux sur les services d'itinérance de gros doivent être conclus entre les deux fournisseurs de services. Dans la pratique, lorsqu'un abonné passe un appel ou utilise des données mobiles en itinérance à l'étranger, ces services sont fournis par un opérateur de réseau mobile du pays visité. L'opérateur de réseau d'origine de l'abonné en itinérance doit rémunérer l'opérateur du réseau du pays visité pour ce service. C'est ce que l'on appelle les tarifs de gros de l'itinérance. Le niveau de ces tarifs est plafonné par le règlement de l'UE sur l'itinérance et diminue tous les ans pour les données (voir ci-dessous).

Depuis le 15 juin 2017, les opérateurs mobiles ne peuvent plus facturer de frais supplémentaires en plus du tarif national pour la fourniture de services d'itinérance (appels vocaux, SMS et données) à leurs abonnés lorsque ceux-ci font des déplacements ponctuels dans l'UE/EEE. Afin de prévenir toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance aux tarifs nationaux, telle que l'itinérance permanente, susceptible d'avoir des effets néfastes sur les marchés nationaux, les opérateurs de réseau mobile peuvent appliquer une politique d'utilisation raisonnable.

La politique d'utilisation raisonnable vise à prévenir toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance aux tarifs nationaux. Elle est notamment destinée à garantir que

⁵ Article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 531/2012 tel que modifié par le règlement (UE) 2017/920.

⁶ Avant la parution du présent rapport intermédiaire de la Commission, le Parlement européen a publié une analyse intitulée «Roaming: One Year After Implementation», en novembre 2018.

⁷ Un service d'itinérance peut être fourni à l'intérieur d'un pays (itinérance nationale) lorsqu'un opérateur de réseau mobile utilise le réseau d'un autre opérateur pour fournir des services mobiles à ses abonnés sur le marché national. Toutefois, l'itinérance nationale ne relève pas du champ d'application du règlement sur l'itinérance. Ce dernier ne régit que l'itinérance internationale dans l'UE/EEE, c'est-à-dire l'itinérance sur un réseau étranger au sein de l'UE/EEE.

l'itinérance aux tarifs nationaux est utilisée pour des déplacements ponctuels dans l'UE/EEE. À cet effet, un opérateur peut demander à ses abonnés de fournir une preuve de résidence dans le pays de l'UE/EEE où ils achètent les cartes SIM utilisées aux tarifs nationaux lorsqu'ils voyagent à l'étranger, ou une preuve de liens stables avec ce pays. Un opérateur peut également vérifier que la carte SIM est davantage utilisée dans son pays qu'à l'étranger. Si, au cours d'un intervalle de temps d'au moins quatre mois, l'abonné a passé plus de temps dans d'autres pays de l'UE que dans le sien et a consommé davantage de services mobiles dans d'autres pays de l'UE que le sien, l'opérateur peut prendre contact avec lui à des fins de vérifications. Après une période de 14 jours à compter de la date de la prise de contact, l'opérateur peut appliquer une faible majoration d'itinérance liée aux plafonds des tarifs de gros si l'abonné continue à consommer des services mobiles à l'étranger. En outre, afin de permettre le développement continu des meilleures formules tarifaires de données sur les marchés nationaux (données illimitées, par exemple), l'opérateur peut appliquer, pour les données en itinérance consommées aux tarifs nationaux, un mécanisme de sauvegarde lié au volume. Au-delà de ce volume, il peut facturer une faible majoration d'itinérance n'excédant pas le plafond des tarifs de gros de l'itinérance.

Dans des circonstances particulières et exceptionnelles, afin d'éviter l'augmentation des tarifs nationaux, un opérateur peut obtenir de son autorité de régulation nationale (ARN) une dérogation dite «au motif de la viabilité». À cet effet, l'opérateur doit démontrer à l'autorité de régulation nationale que la prestation de services d'itinérance sans application d'une majoration ne serait pas viable avec son modèle tarifaire national actuel. Dans ce cas, l'ARN peut autoriser l'opérateur à facturer une faible majoration d'itinérance pour une durée d'un an. Pour obtenir la prolongation de cette autorisation, l'opérateur doit renouveler sa demande chaque année.

Au niveau du marché de gros, les plafonds tarifaires ont été réduits de manière substantielle en 2017 par le règlement sur l'itinérance⁸, notamment pour les données, dont les plafonds tarifaires doivent diminuer progressivement chaque année jusqu'en 2022, selon une grille établie, afin que les acteurs du marché puissent bénéficier de tarifs de gros permettant de fournir des services d'itinérance à leurs abonnés sans majoration par rapport au tarif national. Les plafonds des tarifs de gros de l'itinérance garantissent également que les coûts de gros peuvent être intégralement recouverts par l'opérateur qui fournit le service d'itinérance de gros.

⁸ En 2018, les plafonds applicables aux tarifs de gros de l'itinérance étaient les suivants: 0,032 €/minute pour les appels passés, 0,01 €/SMS, 6 €/Go. En ce qui concerne les données, le nouveau plafond tarifaire applicable sera de 4,5 €/Go à partir du 1^{er} janvier 2019, et de 3,5 €/Go à partir du 1^{er} janvier 2020. Il passera ensuite à 3 €/Go en 2021 et à 2,5 €/Go en 2022. À titre de comparaison, jusqu'au 15 juin 2017, ces plafonds étaient de 0,05 €/minute, 0,02 €/SMS et 50 €/Go.

3 LA MISE EN ŒUVRE DE L'IATN: CONFORMITÉ GLOBALE

Le règlement sur l'itinérance est directement applicable dans tous les États membres de l'UE et les pays de l'EEE⁹. Il charge les ARN de contrôler, de superviser et de faire appliquer les règles en matière d'itinérance dans les États membres. Afin de garantir l'application d'une approche cohérente par toutes les ARN, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) a publié, en mars 2017, des lignes directrices sur le marché de détail de l'itinérance¹⁰ et, en juin 2017, des lignes directrices sur le marché de gros de l'itinérance¹¹, élaborées en étroite coopération avec la Commission et après consultation des parties intéressées. Bien que non contraignantes, les lignes directrices de l'ORECE apportent une aide aux ARN dans leurs tâches pratiques de contrôle, de supervision et de mise en application de la nouvelle réglementation en matière d'itinérance. Les lignes directrices de l'ORECE fournissent aussi aux opérateurs de réseau mobile des orientations détaillées sur la manière de mettre en œuvre la nouvelle réglementation en matière d'itinérance dans leurs diverses offres.

Invitées par la Commission à assurer une mise en œuvre correcte des règles IATN dès le premier jour (15 juin 2017), toutes les ARN ont engagé un dialogue actif avec leurs opérateurs de réseau mobile au cours du premier semestre de 2017, afin de garantir que les nouvelles règles seraient entièrement respectées. Les ARN et la Commission sont restées en contact étroit durant toute la période afin de répondre aux éventuelles questions des opérateurs de réseau mobile concernant les aspects pratiques de l'application avant la date de mise en œuvre.

On a pu constater, à la suite de ces travaux préparatoires, que la nouvelle réglementation en matière d'itinérance était, de manière générale, respectée par les opérateurs de réseau mobile. Lorsqu'une violation potentielle de la réglementation a été détectée dans un État membre, l'ARN a rapidement résolu la question avec l'opérateur concerné, souvent avant d'entamer toute procédure formelle ou au cours d'une telle procédure. Dans un petit nombre de cas¹², des amendes ont dû être infligées. Le règlement sur l'itinérance prévoit que les ARN de tous les États membres doivent disposer de pouvoirs de sanction appropriés en cas de non-respect des règles en matière d'itinérance. Lorsque, après le 15 juin 2017, des questions de mise en œuvre concernant de nouveaux types d'offres qui n'avaient pas été spécifiquement abordées dans les lignes directrices de l'ORECE se sont posées, les ARN ont coordonné leur approche

⁹ Norvège, Islande et Liechtenstein.

¹⁰ Lignes directrices de l'ORECE sur le règlement (UE) n° 531/2012, modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et par le règlement (UE) 2017/920 (lignes directrices sur le marché de détail de l'itinérance), BoR (17) 56, disponible en anglais [ici](#).

¹¹ Lignes directrices de l'ORECE sur le règlement (UE) n° 531/2012, modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et par le règlement (UE) 2017/920 (lignes directrices sur le marché de gros de l'itinérance), BoR (17) 114, disponible en anglais [ici](#).

¹² Selon les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête menée par la Commission auprès des ARN en juin 2018, on dénombrait, à cette date, cinq cas dans lesquels les ARN avaient infligé des amendes à un opérateur de réseau mobile pour non-respect des règles relatives à l'IATN.

en collaboration avec la Commission par l'intermédiaire du groupe d'experts de l'ORECE sur l'itinérance internationale¹³.

Les ARN ont octroyé des dérogations au motif de la viabilité à des opérateurs dont la situation particulière en faisait des candidats probables à la dérogation, c'est-à-dire certains ORVM de certains États membres et certains ORM d'États membres où les tarifs des données sont très bas et le trafic en itinérance très déséquilibré et/ou les revenus par utilisateur faibles (Estonie, Lituanie, Pologne, Finlande). Malgré la dérogation, de nombreux ORM et ORVM offrent toujours de gros volumes de services d'itinérance sans majoration à leurs abonnés afin de rester compétitifs sur leur marché national. Le montant des majorations pour itinérance qui ont été autorisées a été réduit de manière drastique par rapport à la situation antérieure au 15 juin 2017 (de plus de 90 % pour les services de données), de sorte que, même dans ces cas, les consommateurs concernés retirent néanmoins un avantage substantiel de la nouvelle réglementation (voir la section 4). Dans tous les cas, les majorations autorisées par les ARN et appliquées par les opérateurs sont inférieures, souvent nettement, au plafond des tarifs de gros de l'itinérance, conformément à la règle selon laquelle toute majoration devrait uniquement être appliquée dans la mesure nécessaire pour recouvrer les coûts afférents à la fourniture de services d'itinérance au détail réglementés, qui risqueraient sinon d'entraîner une augmentation des prix nationaux.

4 EFFETS DE L'IATN SUR LES UTILISATEURS FINAUX

Alors que les règlements sur l'itinérance qui se sont succédé depuis 2007 avaient apporté aux consommateurs des avantages tangibles sous la forme de baisses de prix des appels vocaux, des SMS et des services de données en itinérance, de nombreux Européens ont continué à éviter d'utiliser leur téléphone mobile et les services de données, ou à en limiter l'utilisation, lorsqu'ils voyagent en dehors de leur État membre d'origine, afin de ne pas devoir payer de frais d'itinérance supplémentaires. En 2014, plus de la moitié des Européens désactivaient la fonction de données en itinérance de leur téléphone portable lors de leurs déplacements dans l'Union, et seul un Européen sur dix passait ou recevait des appels aussi souvent que dans son pays¹⁴. Les règles de l'IATN ont enfin permis de transformer radicalement cette situation et de libérer le potentiel inexploité de demande de consommation mobile parmi les voyageurs dans l'UE.

¹³ Par exemple sur le traitement des nouveaux services à taux zéro dans le cadre de l'IATN, décisions de la [BNetzA](#) (Allemagne), et d'[ANACOM](#) (Portugal)

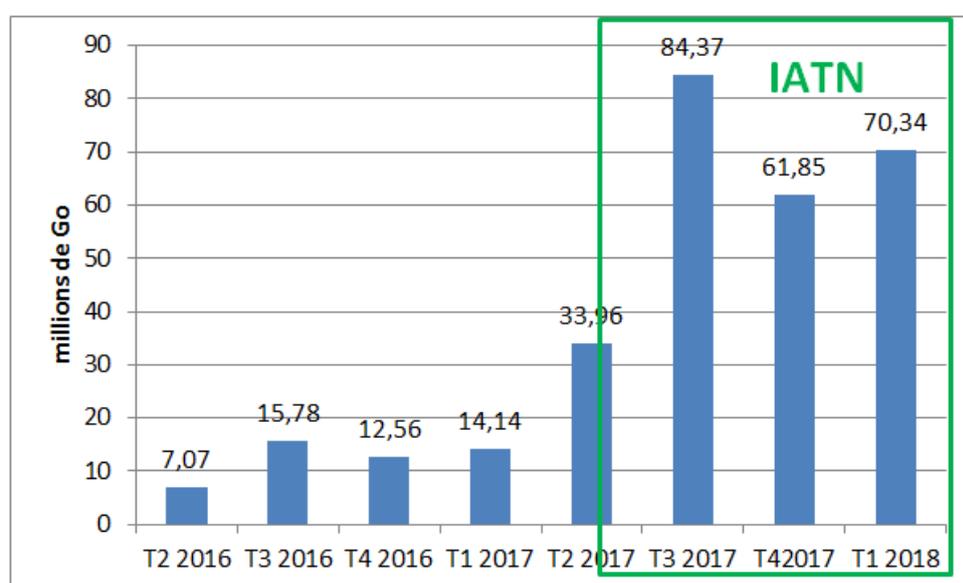
¹⁴ Eurobaromètre spécial n° 414, Étude sur les communications électroniques et le marché unique des télécommunications auprès des ménages, mars 2014, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_414_fr.pdf

Dans les sections 4.1, 4.2 et 4.3 ci-après, les chiffres cités sont issus des derniers rapports d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale (International Roaming [IR] Benchmark Reports)¹⁵.

4.1 L'IATN a entraîné une augmentation massive et rapide de la consommation de services d'itinérance

Les consommateurs européens ont immédiatement et massivement commencé à profiter de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires dans l'UE/EEE à partir du 15 juin 2017. Déjà au cours de l'été 2017, l'utilisation des services mobiles de données en itinérance à l'intérieur de l'UE/EEE a été multipliée par 5,35 (+ 435 %) par rapport à l'été 2016, alors que le volume des appels téléphoniques en itinérance était multiplié par 2,45 (+ 145 %). Au cours des deux trimestres qui ont suivi (T4 2017 et T1 2018), l'utilisation des services de données en itinérance est restée presque cinq fois supérieure à son niveau de l'année précédente (Figure 1). Pendant ces deux trimestres, le volume total d'appels vocaux en itinérance est resté presque deux fois plus élevé qu'avant l'IATN. Ainsi qu'il ressort des conclusions du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE, ces chiffres montrent clairement que les règles de l'IATN ont contribué de manière significative à stimuler la demande de services d'itinérance et le développement du marché de l'itinérance internationale dans l'UE/EEE.

Figure 1: Trafic de données en itinérance au détail dans l'EEE, T2 2016 — T1 2018 (millions de Go)

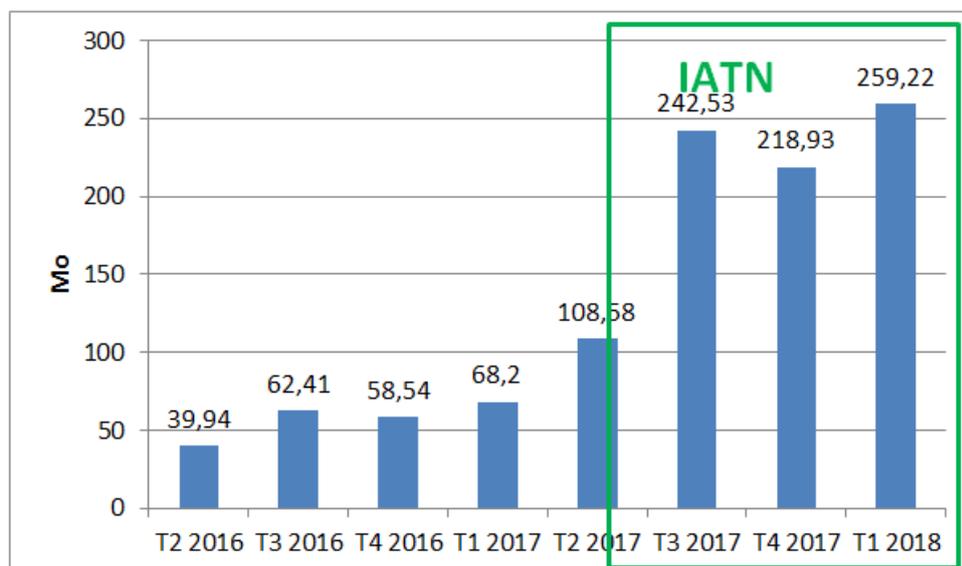


Source: Sur la base du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, octobre 2017 — mars 2018

¹⁵ 20^e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, avril 2017 — septembre 2017, publié le 14 mars 2018, BoR (18) 31, disponible en anglais [ici](#); 21^e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, octobre 2017 — mars 2018, publié le mercredi 10 octobre 2018, BoR (18) 160, disponible en anglais [ici](#).

Les voyageurs utilisent aujourd'hui en moyenne près de 4 fois plus de données en itinérance qu'avant l'IATN (voir Figure 2)¹⁶. Ils passent aussi, en moyenne, environ 1,7 fois plus d'appels vocaux en itinérance qu'avant la mise en œuvre de l'IATN¹⁷.

Figure 2: Consommation mensuelle moyenne de services de données en itinérance par abonné dans l'EEE (en Mo), T2 2016 — T1 2018



Source: Sur la base du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, octobre 2017 — mars 2018

Dans tous les États membres, la consommation de services d'itinérance a considérablement augmenté depuis juin 2017. Les opérateurs polonais, roumains, bulgares, croates et espagnols ont observé des augmentations particulièrement élevées (facteur supérieur à 3) de la consommation des services d'appels vocaux en itinérance par leurs abonnés dans l'UE/EEE, et les opérateurs bulgares, croates, tchèques, polonais, espagnols et lettons ont fait le même constat pour les services de données (consommation multipliée par 10, voire davantage)¹⁸.

Dans les trois États membres où des dérogations au motif de la viabilité ont été accordées à tous les opérateurs de réseau mobile depuis le 15 juin 2017 (la Finlande, la Lituanie et

¹⁶ L'accroissement du volume total de données en itinérance enregistrée dans l'EEE résulte d'une augmentation de la consommation moyenne des abonnés en itinérance mais aussi d'une hausse du nombre de voyageurs qui utilisent les services de données en itinérance.

¹⁷ L'accroissement du volume total d'appels vocaux en itinérance enregistrée dans l'EEE résulte d'une augmentation de la consommation moyenne des abonnés en itinérance mais aussi d'une hausse du nombre de voyageurs qui utilisent les services d'appels vocaux en itinérance.

¹⁸ Comparaison entre T1 2018 et T1 2017 et entre T4 2017 et T4 2016. Voir les figures 30-31 et 71-72 du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, octobre 2017 — mars 2018.

l'Estonie¹⁹, voir la section 3), la consommation de services mobiles à l'étranger dans l'UE/EEE des utilisateurs a également connu une forte hausse, dans des proportions similaires à celles observées dans de nombreux autres États membres. Cela s'explique par le fait que les opérateurs qui ont bénéficié de dérogations ont néanmoins fourni des services d'itinérance sans majoration, dans une certaine mesure (section 4.2), et que le montant des éventuelles majorations d'itinérance autorisées par les ARN, lorsqu'elles ont été appliquées, était nettement plus faible que celui des frais supplémentaires qui existaient avant le 15 juin 2017. Les abonnés de ces opérateurs ont donc retiré un avantage substantiel des nouvelles règles en matière d'itinérance et ont réagi, en conséquence, par une demande accrue.

4.2 L'IATN est largement disponible dans l'UE/EEE

Dès l'été 2017, pratiquement tous les Européens ont pu bénéficier d'un abonnement de réseau mobile fournissant des services d'IATN: 1,8 % des abonnés de l'UE/EEE se sont vu imposer une majoration d'itinérance au titre d'une dérogation accordée par l'autorité de régulation nationale, et 1,6 % parce qu'ils ne résidaient pas, ou n'avaient pas de liens stables avec le pays de l'opérateur. Tous les autres abonnés ont bénéficié de l'IATN ou ont délibérément choisi un autre tarif d'itinérance afin de répondre à leurs besoins d'itinérance dans les pays tiers.

En conséquence, au cours du premier trimestre 2018, le trafic IATN a représenté plus de 90 % du trafic des appels vocaux et des données en itinérance pour les abonnés de l'UE/EEE se déplaçant dans l'UE/EEE²⁰. Même en Finlande, en Lituanie et en Estonie, où tous les ORM ont obtenu une dérogation à l'IATN à partir du 15 juin 2017, ces opérateurs ont, dans les faits, fourni de gros volumes de services d'itinérance sans majorations (dans une moindre mesure en Lituanie). La grande majorité du trafic en itinérance des abonnés finlandais et estoniens bénéficie donc bien de l'IATN²¹.

¹⁹ En Pologne, trois ORM ont bénéficié de la dérogation, dans le courant du premier semestre 2018. L'effet de ces dérogations n'est pas encore visible dans les données du T1 2018.

²⁰ Le reste du trafic en itinérance dans l'UE/EEE s'effectue, en majorité, dans le cadre de tarifs d'itinérance alternatifs délibérément choisis par les consommateurs. Il convient de noter que le recours à ces tarifs alternatifs a considérablement diminué par rapport à la période précédant la mise en œuvre de l'IATN, (il a été divisé par 2,5 pour les appels vocaux et par près de 2 pour les données), ce qui montre que le nouveau régime par défaut (IATN) répond aux besoins d'itinérance des Européens qui ont, désormais, moins besoin qu'auparavant de recourir à des tarifs d'itinérance alternatifs.

²¹ Voir les figures 25-26 (appels vocaux) et 66-67 (données) du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, octobre 2017 — mars 2018. En outre, les majorations appliquées dans le cadre de dérogations sont beaucoup moins élevées que les frais d'itinérance supplémentaires en vigueur avant l'IATN. Ainsi, dans le cas des données, on constate une réduction de plus de 90 % en 2018 par rapport à mai 2017.

4.3 Dans l'ensemble, les offres mobiles restreintes au marché national sont limitées et restent essentiellement cantonnées au segment prépayé du marché

Selon les plus récents rapports d'analyse comparative de l'ORECE²², la proportion d'abonnés de l'UE/EEE possédant une carte SIM activée pour l'itinérance se maintient autour de 96 % depuis l'été 2017. Les cartes SIM limitées à une utilisation nationale (c'est-à-dire les cartes SIM n'offrant absolument aucun service d'itinérance internationale) sont, dans la plupart des cas, des cartes prépayées répondant à des besoins de communications locaux et/ou des formules tarifaires ne contenant que des données ou encore des produits d'accès sans fil fixe ne pouvant être utilisés qu'à un endroit précis²³. Les formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale sont donc restées marginales, sauf en Roumanie, en Estonie, en Lettonie et en Bulgarie, où plus de 10 % des utilisateurs ont souscrit à ce type de formule tarifaire. Cette proportion a diminué en Bulgarie et en Lettonie depuis l'été 2017, mais elle a sensiblement augmenté en Roumanie²⁴. L'Autriche est le seul autre État membre dans lequel la part des abonnés ayant souscrit à une formule tarifaire restreinte à une utilisation nationale a sensiblement augmenté (de 4 % à 9 % entre l'été 2017 et le premier trimestre de 2018, principalement chez des abonnés des ORVM). En général, les ORVM ont une proportion d'abonnés ayant souscrit à une formule tarifaire restreinte à une utilisation nationale plus élevée (et parfois nettement plus élevée) que les ORM, ce qui est probablement imputable, en partie, aux segments de clientèle généralement ciblés par ces opérateurs. Dans tous les pays de l'UE/EEE, cependant, la proportion d'abonnés mobiles ayant une formule tarifaire restreinte à une utilisation nationale reste nettement inférieure à la proportion de la population qui n'a pas voyagé à l'étranger au cours de l'année écoulée. La Commission suivra l'évolution des formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale au fur et à mesure de la baisse du plafond des tarifs de gros des services de données en itinérance.

4.4 La satisfaction des consommateurs est élevée

En 2017, la Commission, le Parlement européen et les partenaires nationaux (ARN, associations de consommateurs) ont mobilisé des ressources importantes, notamment en termes de communication, pour informer correctement les Européens sur leurs nouveaux droits en matière d'itinérance lors de leurs déplacements dans l'UE/EEE. Les Européens, dans leur grande majorité, connaissent la réforme introduite par l'IATN et l'apprécient. Un an après l'instauration de l'IATN, une enquête Eurobaromètre a montré que 62 % des Européens savaient que les frais d'itinérance supplémentaires avaient été supprimés dans l'UE/EEE et

²² 20^e et 21^e rapports d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, couvrant la période allant d'avril 2017 à mars 2018.

²³ Rapport de l'ORECE sur la transparence et la comparabilité des tarifs d'itinérance internationale, décembre 2018. Seuls 17 % des opérateurs ont déclaré avoir retiré les services d'itinérance de certaines formules tarifaires spécifiques.

²⁴ La proportion d'abonnés ayant souscrit à une formule restreinte à une utilisation nationale en Estonie au T3 2017 figurant dans le 20^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE est incorrecte en raison de problèmes avec les données sous-jacentes. Par conséquent, pour l'Estonie, aucune comparaison avec le T3 2017 n'est possible.

que 69 % pensaient qu'eux-mêmes ou un de leurs proches en bénéficieraient ou allaient en bénéficier. Parmi les personnes qui avaient voyagé au cours des douze derniers mois écoulés²⁵, 81 % connaissaient les nouvelles règles. En Finlande, en Lituanie et en Estonie, où des dérogations au motif de la viabilité ont été accordées à tous les opérateurs de réseau mobile depuis le 15 juin 2017, les dérogations, utilisées avec parcimonie par certains opérateurs, n'ont pas eu d'incidence sur la reconnaissance par les consommateurs des avantages de la réforme, reconnaissance qui est même supérieure à la moyenne de l'UE dans ces pays.

L'enquête révèle également un changement notable des comportements en itinérance depuis l'introduction des règles IATN. Depuis juin 2017, les voyageurs sont moins susceptibles de limiter leur utilisation de leur téléphone portable lors de leurs déplacements dans l'UE (53 %) qu'avant le 15 juin 2017 (66 %). La proportion de voyageurs qui estiment qu'ils ont utilisé leurs données mobiles aussi souvent en itinérance que chez eux est passée à 34 %, au lieu de 15 % avant le 15 juin 2017. Par comparaison, la proportion de voyageurs qui n'utilisent jamais les données mobiles à l'étranger a chuté à 19 %, contre 42 % avant le 15 juin 2017 (et 52 % en 2014). En ce qui concerne les appels, la proportion de voyageurs qui ont passé des appels de leur téléphone portable aussi souvent en itinérance que chez eux est passée à 26 %, au lieu de 11 % avant le 15 juin 2017.

Une récente étude de BELTUG²⁶ confirme que l'IATN a également apporté des avantages significatifs aux entreprises et à leurs salariés, car elle a permis de réaliser des gains de productivité et des économies pour les voyageurs d'affaires, lorsqu'ils se trouvent en dehors de leur pays d'origine. L'une des conclusions de l'étude est que l'introduction de l'IATN a changé la façon dont les salariés utilisent les communications mobiles lors des déplacements professionnels. Pour tirer pleinement profit de l'IATN, les entreprises doivent s'adapter à ces changements de comportement.

5 EFFETS DE L'IATN SUR LES OPÉRATEURS

5.1 Introduction

L'introduction de l'IATN a considérablement facilité la consommation de services mobiles par les consommateurs de l'UE lors de leurs déplacements dans l'Union, comme le montre la section 4. La présente section est plus particulièrement consacrée aux effets de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires du point de vue des opérateurs de réseau mobile (y compris virtuel) dans l'Union²⁷.

²⁵ Eurobaromètre Flash 468, The end of roaming charges one year later (La suppression des frais d'itinérance supplémentaires, un an après), juin 2018, disponible en anglais [ici](#).

²⁶ BELTUG, Roam Like at Home in the Business Market, octobre 2018

²⁷ Les règles de l'IATN ont, par définition, privé les opérateurs de la source de revenus de détail que représentait l'itinérance (à l'exception des majorations de tarifs de détail applicables au-delà d'une utilisation raisonnable et au titre de la dérogation). Par conséquent, au cours de la première année d'application de l'IATN, les revenus trimestriels d'un opérateur ne comportent plus de frais d'itinérance supplémentaires par rapport aux tarifs de

Les services d'itinérance nécessitent un accord bilatéral entre deux opérateurs de réseau mobile, chacun étant établi dans un pays différent, de sorte que leurs clients respectifs peuvent utiliser le réseau de l'autre opérateur lorsqu'ils se rendent dans son pays. À cet égard, l'incidence de l'IATN peut être très variable, d'un opérateur à l'autre, selon les flux de trafic de la clientèle de l'opérateur. Sur la base de ses flux de trafic, un opérateur peut être qualifié d'«opérateur d'origine» ou d'«opérateur de destination».

Un opérateur d'origine possède une clientèle qui consomme davantage de services mobiles à l'étranger (c'est-à-dire sur les réseaux d'opérateurs partenaires dans d'autres pays de l'UE), que ceux consommés par la clientèle des opérateurs partenaires sur son propre réseau. Inversement, un opérateur de destination possède une clientèle qui consomme moins de services mobiles à l'étranger que ceux consommés par la clientèle des opérateurs partenaires sur son propre réseau. L'analyse ci-après examine séparément l'incidence de l'introduction de l'IATN sur les pays d'origine et de destination. En raison des flux touristiques, généralement, les opérateurs des pays du nord de l'Europe sont des opérateurs d'origine nets pour le trafic en itinérance, alors que les opérateurs des pays du sud de l'Europe sont généralement des opérateurs de destination nets, bien qu'il existe quelques exceptions.

Les chiffres cités dans la présente section se fondent sur les données recueillies auprès des opérateurs mobiles par les ARN aux fins des 19^e, 20^e et 21^e rapports d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale couvrant les périodes allant de T4 2016 à T1 2018, et sur une enquête auprès des ARN menée par la Commission en mai et juin 2018. L'analyse des données a été réalisée par le Centre commun de recherche (JRC) de la Commission²⁸.

5.2 La réglementation a déclenché une dynamique concurrentielle entraînant une diminution considérable des prix de gros qui a bénéficié aux opérateurs d'origine nets

Lorsqu'un client d'un opérateur est en itinérance sur le réseau d'un partenaire pour l'itinérance dans un autre pays de l'UE, le premier opérateur doit payer des frais pour accéder au réseau du second, c'est ce que l'on appelle les tarifs de gros de l'itinérance. L'introduction de l'IATN s'est accompagnée d'une baisse considérable des tarifs de gros maximaux des services d'itinérance, et semble avoir entraîné d'autres diminutions des prix de gros réels.

détail et sont comparées aux revenus trimestriels de ce même opérateur un an auparavant, qui incluaient ces frais d'itinérance supplémentaires. Dans les comparaisons d'une année sur l'autre, les revenus de l'opérateur sont mécaniquement réduits au cours de la première année de l'IATN. À partir de la deuxième année d'application de l'IATN, cet effet mécanique disparaît puisque les comparaisons d'une année sur l'autre sont établies pour des périodes entièrement couvertes par l'IATN. Ce qui reste est la demande croissante de volumes de données, y compris pendant les déplacements dans l'UE/EEE, qui fait augmenter les revenus de réseau mobile des opérateurs.

²⁸ Le Centre commun de recherche réalise des travaux de recherche au nom de la Commission afin de fournir des avis scientifiques indépendants qui contribuent à étayer les politiques de l'Union européenne (voir son site Internet [ici](#)).

La moyenne des prix de gros des services d'appels vocaux en itinérance dans l'EEE s'élevait à 2,93 cents/min au T3 2016, contre 2,41 cents/min au T3 2017 et 2,06 cents/min au T1 2018²⁹. De la même manière, la moyenne des prix de gros des services de données en itinérance dans l'EEE s'élevait à 9,9 EUR/Go au T3 2016, contre 4 EUR/Go au T3 2017 et 2,7 EUR/Go au T1 2018³⁰. Les tarifs de gros du trafic en itinérance sortant net (déséquilibré), qui est la partie du trafic en itinérance qui génère des paiements nets entre opérateurs, sont encore plus bas (1,84 cent/min pour les appels vocaux et 2,6 EUR /Go en moyenne pour les données au T1 2018). Sur tous les opérateurs, la moyenne des cinq tarifs de gros les plus bas pour le trafic en itinérance sortant net (déséquilibré) atteignait 1,39 cent/min pour les appels vocaux et 1,1 EUR/Go pour les données au T1 2018.

La baisse des tarifs de gros de l'itinérance a été principalement due à deux facteurs. Tout d'abord, l'introduction de l'IATN a entraîné une augmentation significative des volumes de l'itinérance (comme indiqué dans la section 4.1), ce qui a alimenté la concurrence sur les tarifs de gros de l'itinérance. Deuxièmement, conformément à l'objectif du règlement sur l'itinérance, les tarifs maximaux réglementés des services de gros en itinérance ont fait office de plafonds, ce qui a enclenché une dynamique de marché concurrentielle entre les opérateurs offrant un accès de gros aux services d'itinérance à des tarifs inférieurs à ces plafonds.

Il y a lieu de se féliciter de ces baisses de prix de gros de l'itinérance, et ce pour trois raisons. Premièrement, la baisse des prix de gros de l'itinérance a considérablement atténué l'impact potentiel de l'introduction de l'IATN sur les opérateurs d'origine³¹, en faisant baisser les paiements de services d'itinérance de gros de ces derniers. Deuxièmement, ces baisses, conjuguées à des prix moyens sur le marché de gros inférieurs aux tarifs de gros maximaux réglementés, montrent incontestablement que les opérateurs de destination nets ont été en mesure de répondre à la demande croissante de services d'itinérance tout en recouvrant les coûts de leurs investissements dans le réseau, y compris le coût du capital. Troisièmement, cette baisse des tarifs de gros des services d'itinérance est le signe d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur au niveau du marché de gros, tout au moins pour une part importante des relations bilatérales entre les opérateurs. À cet égard, l'impossibilité de maintenir des prix excessifs pour les services d'itinérance au détail sur les différents marchés nationaux, associée à la libération de la demande latente par l'application de l'IATN au niveau de la vente au détail, semble avoir eu un effet positif.

²⁹ 20^e et 21^e rapports d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, couvrant la période allant d'avril 2017 à mars 2018.

³⁰ 20^e et 21^e rapports d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, couvrant la période allant d'avril 2017 à mars 2018.

³¹ D'après les données du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, 16 des 28 États membres, plus la Norvège, sont des pays d'origine nets pour le trafic de données en itinérance, à savoir: DE, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK et UK.

5.3 Les opérateurs de destination nets ont bénéficié d'une augmentation de la demande de services d'itinérance

En ce qui concerne les opérateurs dans les pays de destination nets, les données issues des rapports d'analyse comparative de l'ORECE montrent que, sur les 29 pays inclus dans l'exercice (c'est-à-dire les 28 États membres de l'UE plus la Norvège), 13 sont des pays de destination nets pour le trafic de données en itinérance³². Après l'introduction de l'IATN, le trafic de données en itinérance entrant n'a pas augmenté de manière totalement uniforme dans tous ces pays. Pour certains, (Espagne, Chypre ou Italie, par exemple), le volume du trafic de données en itinérance sortant, qui était faible par rapport au trafic de données en itinérance entrant, a proportionnellement augmenté davantage que celui du trafic en itinérance entrant. On observe une évolution analogue pour le trafic vocal en itinérance.

Le trafic en itinérance entrant net représente généralement entre 1 % et 8 % du trafic national dans les pays de destination. Pour les données, il représentait plus de 10 % du trafic national dans le courant de l'été 2017 en Croatie, à Malte, au Portugal, et près de 20 % environ à Chypre et en Grèce. Les opérateurs de tous les pays de destination nets ont bénéficié de l'augmentation de la demande de services d'itinérance de gros à des prix de marché qui ont permis à ces opérateurs de recouvrer les coûts de la fourniture de l'accès de gros aux services d'itinérance, y compris un rendement correct sur leurs investissements (tel que décrit au point 5.2 ci-dessus).

5.4 En dépit de l'augmentation considérable, le trafic en itinérance sortant net ne représente toujours qu'une petite partie de la demande nationale

Pour évaluer l'incidence potentielle de l'augmentation de la demande de trafic en itinérance sur les opérateurs d'origine nets, il est utile d'analyser le trafic sortant net dans leurs pays. En d'autres termes, la différence entre le trafic en itinérance sortant et entrant est susceptible de donner une indication de l'importance des paiements (nets) de services d'itinérance de gros de ces opérateurs. Les données issues des rapports d'analyse comparative de l'ORECE montrent que, en dépit de l'augmentation massive du trafic de données en itinérance, le trafic de données en itinérance sortant net (c'est-à-dire le trafic de données en itinérance sortant moins le trafic de données en itinérance entrant) ne représente qu'une petite partie du trafic national de données de ces opérateurs, généralement inférieur à 3 % et ne dépassant pas 6 % de la consommation de trafic de données national pour tous les pays.

De la même manière, dans le cas du trafic vocal en itinérance, et en dépit du fait qu'un abonné polonais, roumain ou bulgare consomme en moyenne 4 à 5 fois plus d'appels vocaux en itinérance dans l'UE/EEE qu'un abonné de l'UE/EEE moyen³³, le trafic vocal en itinérance

³² Les pays de destination nets pour le trafic de données en itinérance sont: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, MT et PT.

³³ Voir la figure 7 dans le 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, octobre 2017 - mars 2018. Le futur plafonnement des tarifs des appels intra-UE à partir de mai 2019 est susceptible d'avoir une incidence sur cette consommation particulièrement élevée d'appels vocaux en itinérance.

sortant net dans ces pays ne représente tout de même que moins de 5 % du trafic vocal national de ces opérateurs.

5.5 La plupart des opérateurs de réseau mobile ont mis en œuvre des politiques d'utilisation raisonnable

Le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission³⁴ a fixé des règles détaillées visant à garantir la mise en œuvre cohérente d'une politique d'utilisation raisonnable (PUR) que les fournisseurs de services d'itinérance peuvent appliquer afin de prévenir toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance au détail réglementés fournis dans le cadre de l'IATN susceptible d'avoir des effets néfastes sur les marchés nationaux. À cet égard, la Commission a mené auprès des ARN, en mai-juin 2018, une enquête sur la mesure dans laquelle leurs opérateurs nationaux ont appliqué une PUR.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, la grande majorité des opérateurs ont appliqué une PUR, notamment ceux des pays d'origine.

Tableau 1: Opérateurs appliquant une PUR

	NON	OUI
Pays de destination	20 %	80 %
Pays d'origine	6 %	94 %

Source: Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018)

Dans le cas des ORVM, la part des opérateurs appliquant une PUR était relativement inférieure à la moyenne (67 % pour les ORVM dans les pays de destination et 87 % pour les ORVM dans les pays d'origine). Cela suggère que les ORVM ont été, d'une manière générale, plus enclins que les ORM à voir d'abord comment leurs abonnés allaient utiliser l'IATN pour décider d'investir ou non dans des mesures de politique d'utilisation raisonnable.

En ce qui concerne les types de PUR mises en œuvre, environ la moitié des opérateurs ont appliqué le critère de résidence ou de liens stables³⁵. Le tableau 2 ci-dessous montre que la grande majorité des opérateurs ont eu recours à la limitation des forfaits illimités de données, dans une moindre mesure cependant en ce qui concerne les ORVM. Cette politique d'utilisation raisonnable permet aux opérateurs de limiter le volume de données mobiles consommé par leurs abonnés lorsqu'ils utilisent l'itinérance aux tarifs nationaux, sur la base

³⁴ Règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016 fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation.

³⁵ Voir la figure 3 du rapport de l'ORECE sur la transparence et la comparabilité des tarifs d'itinérance internationale, décembre 2018.

des prix de leur formule tarifaire et des tarifs de gros maximaux réglementés de l'itinérance applicables à la période considérée³⁶.

Tableau 2: Types de PUR appliquées par les opérateurs

	NON	OUI
a. Période de quatre mois	<i>Une période de quatre mois pour établir si les abonnés ont une consommation nationale plus élevée que leur consommation en itinérance ou si leur présence nationale prévaut sur leur présence dans d'autres États membres de l'Union</i>	
Pays de destination	74 %	26 %
Pays d'origine	55 %	45 %
b. Limitation des forfaits de données illimitées	<i>L'abonné en itinérance doit pouvoir consommer des volumes équivalant à au moins deux fois le volume obtenu en divisant le prix de détail national par le prix de gros maximal</i>	
Pays de destination	21 %*	79 %*
Pays d'origine	13 %*	87 %*
c. Limitation des forfaits prépayés	<i>L'abonné en itinérance doit pouvoir consommer des volumes équivalant à au moins deux fois le volume obtenu en divisant le crédit restant disponible par le prix de gros maximal</i>	
Pays de destination	75 %**	25 %**
Pays d'origine	62 %**	38 %**
d. autres mécanismes	<i>Autres indicateurs objectifs tels que l'inactivité prolongée d'une carte SIM utilisée essentiellement en itinérance ou activation et utilisation en série de multiples cartes SIM par le même abonné itinérant</i>	
Pays de destination	91 %	9 %
Pays d'origine	70 %	30 %

Source: Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018)

* % de réponse des opérateurs offrant des formules de données illimitées (75 % des réponses).

* % de réponse des opérateurs offrant des formules prépayées (53 % des réponses).

En revanche, les opérateurs ont, dans la pratique, relativement peu utilisé les autres PUR à leur disposition, telles que la période de quatre mois, la limitation des données sur les cartes prépayées ou d'autres mécanismes de contrôle liés aux autres indicateurs objectifs visés par le règlement d'exécution de la Commission. Dans la plupart des cas, les opérateurs n'ont pas eu recours à ces mécanismes car ils ont estimé qu'ils n'étaient pas suffisamment efficaces, comme l'indique le tableau 3 ci-dessous.

³⁶ Pour une description plus détaillée, consulter le règlement d'exécution 2016/2286 de la Commission ([ici](#)) et la FAQ de la Commission sur l'itinérance aux tarifs nationaux ([ici](#)).

Tableau 3: Avis des opérateurs sur l'efficacité de certains mécanismes de PUR

	Efficaces/partiellement efficaces	Inefficace	Inutile
Période de quatre mois	43,6 %	46,4 %	10 %
Limitation des formules de données illimitées	74,6 %	15,5 %	9,9 %
Limitation des formules prépayées	49,2 %	24,8 %	26,0 %
autres mécanismes	43,1 %	33,7 %	23,2 %

Source: Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018)

En outre, en ce qui concerne la période de quatre mois, une proportion significative d'opérateurs interrogés ont indiqué qu'ils jugeaient ce mécanisme soit trop complexe (63 % des opérateurs) soit trop onéreux (23 % des opérateurs).

Néanmoins, une petite majorité d'ORM (54 %) appliquent le mécanisme de la période de quatre mois dans les pays d'origine. En outre, un certain nombre d'opérateurs ont déclaré qu'ils adoptaient une attitude attentiste et qu'ils pourraient envisager de recourir à ce mécanisme de PUR à l'avenir, en fonction du nombre de clients qui dépasseraient le volume de consommation ou la durée de présence autorisés en itinérance pendant la période de quatre mois.

Les dispositions de la politique d'utilisation raisonnable sont communiquées de manière transparente aux abonnés en itinérance. Presque tous les opérateurs appliquant des limitations sur leurs formules à données illimitées informent leurs clients du volume réel (en Go) de la limite et du volume restant disponible. Ils les avertissent également lorsque cette limite est atteinte³⁷. Lorsque le mécanisme de contrôle de la période de quatre mois est appliqué, il figure dans le contrat du client. Environ les deux tiers des opérateurs tiennent leurs abonnés informés de leur consommation nationale et en itinérance via leur page client personnelle (93 %) ou un centre d'appel (100 %). Toutefois, l'immense majorité des abonnés en itinérance séjournent à l'étranger pour des périodes bien plus courtes et n'ont donc pas à se préoccuper de ce mécanisme de contrôle: pour 71 % des opérateurs qui appliquent réellement ce mécanisme, 0 à 1 % de leurs abonnés ont reçu un avertissement pour présence/consommation en itinérance majoritaire³⁸. Les abonnés à qui une majoration

³⁷ Rapport de l'ORECE sur la transparence et la comparabilité des tarifs d'itinérance internationale, décembre 2018.

³⁸ Pour les 30 % restants de ces opérateurs, 1 à 5 % de leurs abonnés ont reçu un avertissement dans le cadre du mécanisme de la période de quatre mois. Source: Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018)

d'itinérance a effectivement été appliquée après avertissement sont encore moins nombreux. Il convient de noter que le mécanisme de contrôle est en lui-même un instrument qui dissuade les abonnés de dépasser la période de quatre mois, ce qui peut expliquer la faible proportion d'abonnés qui reçoivent effectivement un avertissement. Dans les cas où aucun mécanisme de contrôle n'est appliqué, la proportion de clients ayant une présence/consommation en itinérance majoritaire peut être plus élevée que dans les cas où le mécanisme de contrôle est en place.

5.6 Dans l'ensemble, les ORVM conservent leur position sur le marché

La Commission a analysé les données sur les ORVM recueillies pour les rapports d'analyse comparative. Malheureusement, le taux de réponse des ORVM est moindre que celui des ORM et il est instable au fil du temps, car le nombre d'ORVM répondant aux demandes d'information est différent pour chaque rapport. Toute conclusion tirée de l'analyse des données relatives aux ORVM doit donc être considérée avec prudence.

Les données relatives aux ORVM issues des rapports d'analyse comparative semblent indiquer que, pour la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, les ORVM ont réussi à conserver leur part de marché (en nombre d'abonnés) et, dans certains cas, ils semblent avoir été en mesure de l'accroître au cours de la période considérée. En moyenne, l'ARRPU³⁹ des ORVM, qui est un indicateur standard utilisé pour ce type de comparaisons, a augmenté entre le T4 2017 et le T1 2018, tandis qu'il est resté stable pour les ORM⁴⁰.

La grande majorité des ORVM interrogés obtiennent l'accès de gros aux services d'itinérance via leurs ORM hôtes nationaux (71 %), 5 % seulement par des négociations bilatérales directes avec des ORM et 7 % par l'intermédiaire d'une plateforme⁴¹. En ce qui concerne l'avis des ORVM sur les éventuels obstacles à la concurrence entre eux et les ORM, certains ORVM ont cité comme principales entraves l'absence d'activités de vente en gros (ce qui implique l'absence de revenus provenant du trafic en itinérance entrant) et des prix de gros au niveau du plafond réglementé (respectivement 35 % et 40 % des ORVM interrogés).

À cet égard, la Figure 3 (pour les appels vocaux) et la Figure 4 (pour les données) ci-dessous montrent les prix de gros de l'itinérance les plus bas payés par les ORVM et les ORM de chaque pays, pour chaque service respectivement, par rapport aux tarifs de gros maximaux réglementés de l'itinérance⁴². Même si ces éléments ne reflètent pas la situation exacte dans

³⁹ Revenu moyen par client de détail

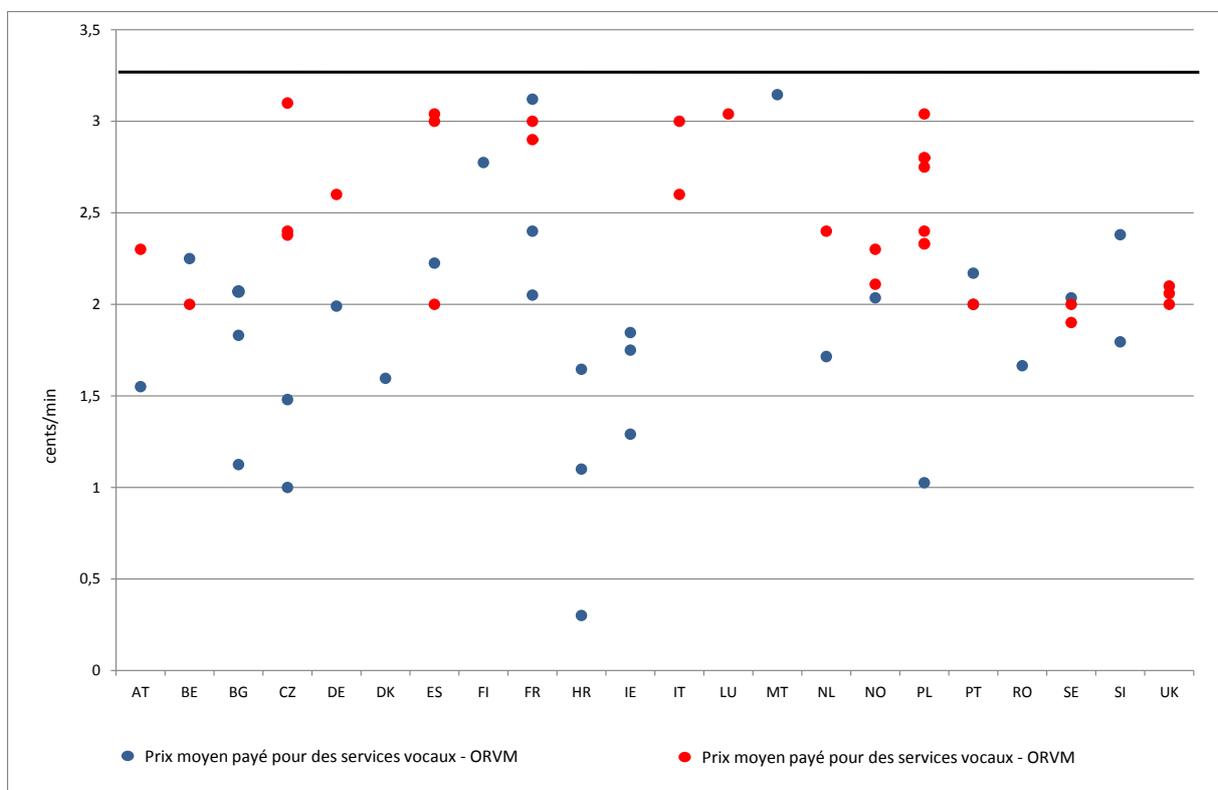
⁴⁰ Voir la figure 90 du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, couvrant la période allant d'octobre 2017 à mars 2018.

⁴¹ Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018) 17 % des ORVM interrogés utilisent d'autres solutions qui, cependant, font aussi souvent intervenir l'ORM hôte. Une plateforme d'itinérance donne accès à des centaines d'accords d'itinérance internationale.

⁴² Les informations présentées dans ces figures sont issues du 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale (octobre 2018) et de l'enquête de la Commission auprès des ORVM (juin 2018). Ainsi, les informations émanant des ORM et des ORVM peuvent ne pas être totalement comparables. À titre

tous les pays, car de nombreux opérateurs n'ont pas fourni de données, on peut, à titre indicatif, en tirer les conclusions suivantes. Premièrement, s'il est vrai que les ORVM paient généralement des prix de gros de l'itinérance plus élevés que les ORM, et que certains paient des prix à peu près conformes au niveau des plafonds des tarifs de gros de l'itinérance, il existe aussi de nombreux exemples d'ORVM qui paient des prix de gros de l'itinérance bien inférieurs aux tarifs réglementés dans la plupart des pays de l'UE. On ne peut donc pas déduire de ces éléments que tous les ORVM paient nécessairement des prix de gros de l'itinérance qui se situent au niveau des plafonds réglementés. Deuxièmement, il existe quelques exemples d'ORVM qui paient des prix de gros de l'itinérance se situant à des niveaux similaires à ceux payés par les ORM.

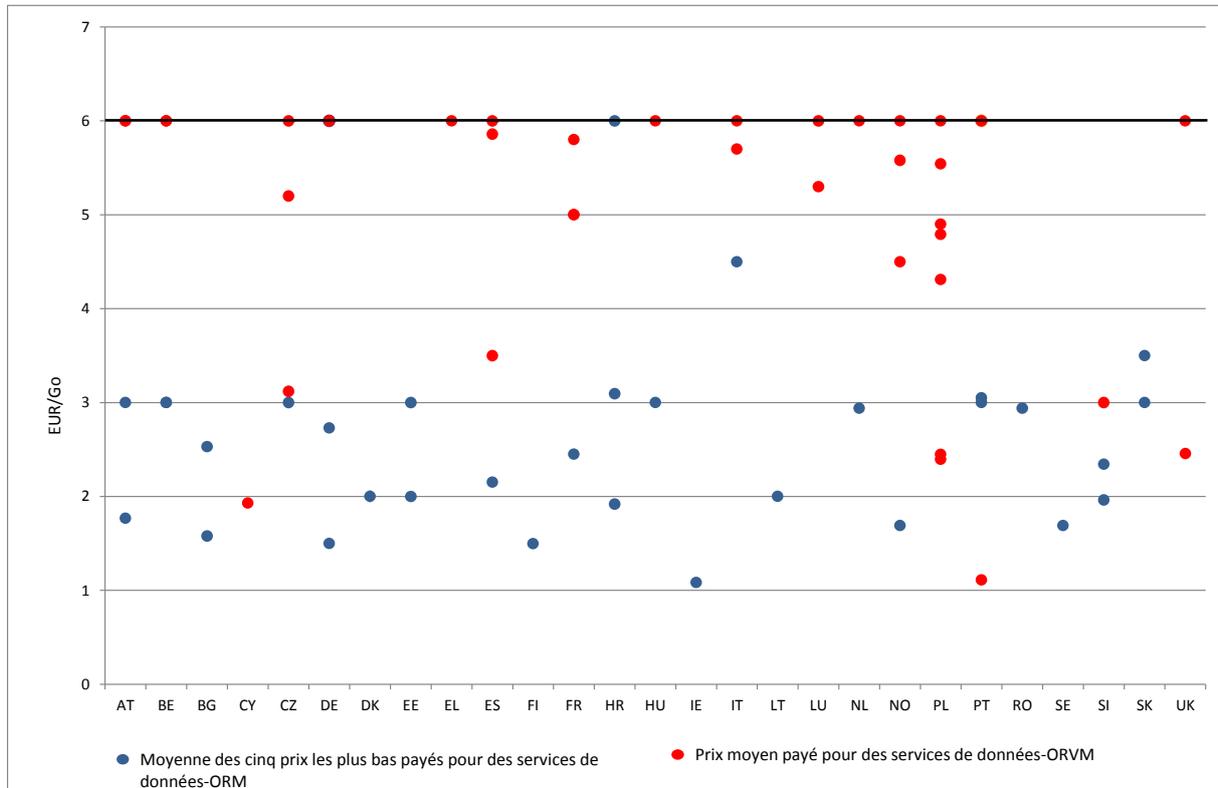
Figure 3: Prix de gros payés pour le trafic vocal par les ORM (points bleus) et par les ORVM (points rouges)



Source: 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale (octobre 2018) et enquête de la Commission auprès des ORVM (juin 2018). Le graphique utilise la moyenne des 5 prix les plus bas payés par les ORM et le prix moyen payé par les ORVM. Calculs du JRC.

d'exemple, le graphique utilise la moyenne des 5 prix les plus bas payés par les ORM et le prix moyen payé par les ORVM, et pourrait donc surestimer l'avantage dont jouissent les ORM.

Figure 4: Prix de gros payés pour le trafic de données par les ORM (points bleus) et par les ORVM (points rouges)



Source: 21^e rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale (octobre 2018) et enquête de la Commission auprès des ORVM (juin 2018). Le graphique utilise la moyenne des 5 prix les plus bas payés par les ORM et le prix moyen payé par les ORVM. Calculs du JRC.

Les éléments contenus dans la Figure 3 et dans la Figure 4 ci-dessus semblent suggérer que les prix payés par les ORVM peuvent varier considérablement en fonction de facteurs autres que leur seule qualité d'opérateur virtuel. À titre d'exemple, un ORVM peut être en mesure de négocier des prix différents avec son ORM hôte en fonction de sa taille ou de sa stratégie de négociation. Sur ce dernier point, un ORVM accordant davantage de poids aux services d'itinérance peut réussir à négocier un meilleur accord d'accès de gros aux services d'itinérance avec l'ORM qu'un ORVM qui attache moins d'importance à l'itinérance et préfère axer sa stratégie sur les services nationaux.

Le deuxième facteur par ordre d'importance (35,3 % des opérateurs) cité par les ORVM semble être le fait qu'ils ne sont pas propriétaires de leur réseau et n'ont par conséquent pas de revenus associés provenant du trafic d'itinérance entrant. Cette situation, conjuguée aux volumes relativement plus faibles de (certains) ORVM (un problème signalé par 11,8 % des participants à l'enquête) pourrait expliquer que les ORVM paient des prix relativement plus élevés que les ORM. Ces facteurs sont inhérents au modèle économique des ORVM.

5.7 Les dérogations ont été limitées à certains opérateurs dans un petit nombre de pays et devraient progressivement disparaître

Les opérateurs de réseau mobile ayant prouvé qu'ils ne peuvent pas recouvrer les coûts réels et prévisionnels liés à la fourniture des services d'itinérance réglementés sans augmenter leurs prix nationaux pour assurer l'IATN ont obtenu de leur ARN une dérogation au motif de la viabilité. Les dérogations octroyées visent strictement à leur permettre de recouvrer les coûts liés à la fourniture de services d'itinérance à leurs abonnés et à éviter une hausse des prix nationaux (voir la section 2) Le tableau 4 ci-dessous présente le nombre de dérogations qui ont été octroyées au cours de la première année d'application de l'IATN, par pays, ventilées par type d'opérateur (ORM et ORVM).

Tableau 4: Dérogations au motif de la viabilité octroyées par les ARN au cours de la première année d'application de l'IATN (juin 2017 — juin 2018), pour les ORM et les ORVM, respectivement

Dérogations accordées au cours de la première année d'application de l'IATN.		
	ORM	ORVM
AT	0	2
BE	0	1
DK	0	1
EE	3	0
ES	0	1
FI	3	1
FR	0	11
IT	0	4
LT	3	1
PL	4	7
RO	1	0
SI	0	1
Total	14	30

Source: Enquête de la Commission auprès des ARN (juin 2018)

Comme on pouvait s'y attendre, les ORVM sont les premiers utilisateurs de la dérogation au motif de la viabilité compte tenu de leur situation particulière sur le marché de gros de l'itinérance (voir section 5.6). Au cours de la première année d'application de l'IATN, les deux tiers des dérogations environ ont été accordées à des ORVM (30 contre 14). Cependant, cela ne représente qu'une petite partie des ORVM de l'Union, qui sont plus de 330. La plupart des fournisseurs qui ont obtenu une dérogation possèdent une petite part de marché dans leurs pays respectifs.

En ce qui concerne les ORM, on compte quatre États membres où tous les ORM ont obtenu une dérogation au motif de la viabilité, à savoir l'Estonie, la Finlande, la Lituanie et la Pologne (cette dernière depuis 2018). Le plus petit ORM de Roumanie a aussi bénéficié d'une dérogation au motif de la viabilité. Ces pays sont caractérisés par des prix des données mobiles particulièrement peu élevés et un volume élevé de trafic en itinérance sortant net. Les opérateurs de ces pays étaient donc les plus susceptibles d'avoir recours à la dérogation prévue par le règlement sur l'itinérance pour éviter toute incidence sur le niveau des prix nationaux sur leurs marchés. En revanche, comme on pouvait s'y attendre, aucune dérogation n'a été accordée aux ORM dans les États membres qui sont des bénéficiaires nets du trafic d'itinérance entrant.

Dans tous les cas précités, les opérateurs ont utilisé les dérogations avec parcimonie et introduit des majorations pour un sous-ensemble de leurs formules tarifaires seulement⁴³, de sorte que la majorité du trafic en itinérance sortant de ces pays continue de bénéficier de l'IATN (voir la section 4.2). En outre, dans de nombreux cas, les majorations maximales autorisées par les ARN sont inférieures aux plafonds des tarifs de gros de l'itinérance.

Aucune nouvelle dérogation autre qu'un renouvellement des dérogations déjà accordées n'a été octroyée au cours de la deuxième année d'application de l'IATN. En France, un certain nombre de dérogations et, au Danemark, la seule dérogation accordée n'ont pas été renouvelées. Dans les autres États membres, les dérogations qui ont expiré ont été renouvelées par les ARN, après examen des nouvelles demandes introduites par les opérateurs. Dans la plupart des cas, les nouveaux montants maximaux des majorations autorisées par les ARN sont inférieurs à ceux prévus par les premières dérogations.

La Commission suit de près les dérogations accordées et renouvelées par les ARN afin d'assurer l'application cohérente du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission dans l'ensemble de l'Union. Elle a invité les ARN à faire preuve de la même vigilance lors de l'examen des demandes de dérogation. Les ARN sont habilitées à réexaminer leurs décisions au cours de la période de validité d'une dérogation accordée en fonction d'événements ou d'éléments nouveaux concernant la situation de l'opérateur. La Commission s'attend à ce que les dérogations disparaissent peu à peu, plus particulièrement à partir de 2019, lorsque des baisses plus prononcées des plafonds de tarifs de gros réglementés pour les services de données mobiles prendront effet, ce qui améliorera la viabilité de l'IATN dans ces pays.

⁴³ Voir la section 3.2 du rapport de l'ORECE sur la transparence et la comparabilité des tarifs d'itinérance internationale, décembre 2018.

6 EFFETS DE L'IATN SUR LES MARCHÉS NATIONAUX

6.1 La tendance à la baisse des prix nationaux persiste dans l'ensemble de l'UE/EEE

Selon l'étude «Mobile Broadband Prices in Europe 2018»⁴⁴, au cours de la période allant de février 2017 à février 2018 (c'est-à-dire de trois mois avant l'introduction de l'IATN à neuf mois après), on n'observe pas de tendance à la hausse des prix nationaux.

Au contraire, entre ces deux dates, le prix moyen dans l'UE a baissé pour toutes les formules combinant appels vocaux et données ainsi que pour les formules contenant uniquement des données, comme le montrent les tableaux suivants:

	100 Mo, 30 appels	500 Mo, 100 appels	1 Go, 300 appels	2 Go, 900 appels	2 Go, 100 appels	5 Go, 100 appels	
Évolution du prix moyen dans l'UE pour les formules appels et données	-14 %	-6 %	-6 %	-5 %	-16 %	-20 %	
	256 Mo	512 Mo	1 Go	2 Go	5 Go	10 Go	20 Go
Évolution du prix moyen dans l'UE pour les formules données uniquement	-10 %	-14 %	-5 %	-12 %	-4 %	-6 %	-16 %

Selon cette étude, il n'y a que cinq États membres dans lesquels on observe une tendance à la hausse des prix des formules combinant appels vocaux et données (BG, IE, LV, MT, SE), tandis qu'on constate une tendance à la baisse dans douze États membres (AT, BE, FR, DE, HU, IT, NL, PL, PT, RO, ES, UK). Dans les autres États membres, soit les prix restent stables, soit la tendance est mixte, à la baisse pour certaines formules et à la hausse pour d'autres.

La situation est assez similaire pour les formules contenant uniquement des données. On constate une tendance à la hausse dans cinq États membres (HR, DK, EE, LT, MT), tandis qu'on observe une tendance à la baisse dans huit États membres (FI, FR, GR, IE, IT, NL, PL, SE, UK).

Ces tendances ne s'écartent pas de manière significative de celles observées les années précédentes, compte tenu également de l'évolution du niveau de maturité des services de données.

⁴⁴ Mobile Broadband Prices in Europe 2018, étude réalisée par Empirica pour la Commission européenne

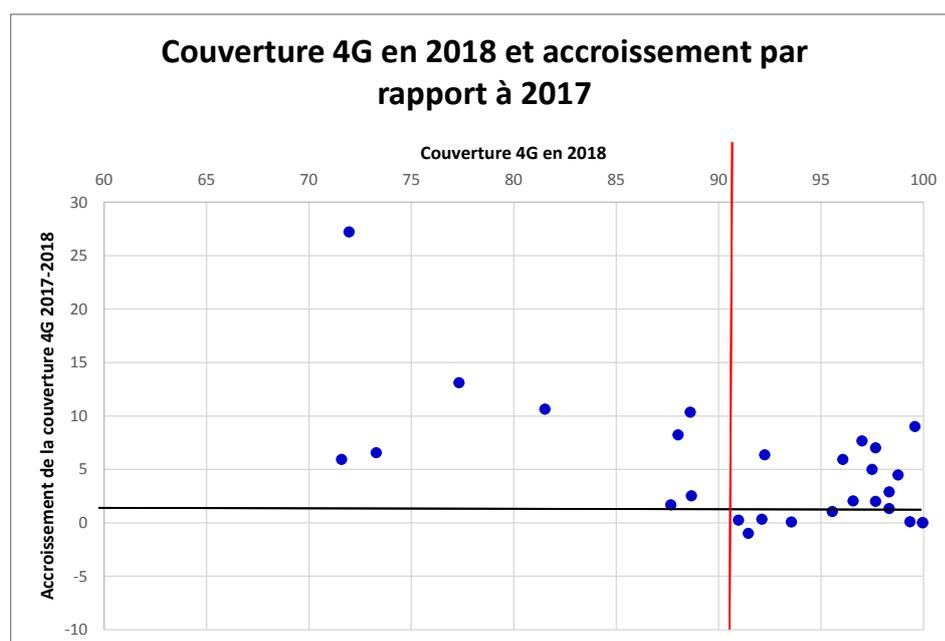
6.2 L'augmentation de la pénétration du haut débit mobile et l'extension de la couverture 4G se poursuivent

L'introduction de l'IATN ne semble pas avoir eu d'incidence, positive ou négative, sur la pénétration du haut débit mobile, pas plus que sur les investissements réalisés par les opérateurs de réseau mobile pour étendre leurs réseaux 4G.

D'après l'étude DESI⁴⁵, la pénétration du haut débit mobile continue à progresser dans l'UE, pour atteindre 90,2 % à la fin de 2017 contre 83,8 % à la fin de 2016, ce qui représente un rythme de croissance constant par rapport aux années précédentes⁴⁶.

Dans le même temps, la couverture 4G pour la population de l'UE dans son ensemble a atteint 90,8 % à la fin de 2017 (contre 85,6 % à la fin de 2016). Dans la majorité des États membres (voir la Figure 5), la couverture 4G est supérieure à 90 %, il n'y a que dans quatre États membres qu'elle est inférieure à 80 %. Dans tous les États membres où la couverture 4G était inférieure à 90 % à la fin de 2016 (11 au total), l'augmentation enregistrée au cours de l'année 2017 a été supérieure à 5 % sauf dans deux pays (l'Allemagne et l'Italie).

Figure 5: Couverture 4G de la population en 2018 et augmentation par rapport à 2017 dans les États membres de l'UE



Source: Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), 2018. Connectivity — Broadband market developments in the EU

⁴⁵ Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), 2018. Connectivity — Broadband market developments in the EU, disponible en anglais [ici](#).

⁴⁶ Seuls deux pays ont enregistré un léger tassement (négligeable) de la pénétration des services mobiles: la Finlande (146,3 % fin 2017 contre 147,2 % fin 2016) et le Royaume-Uni (89,8 % fin 2017 contre 91,4 % fin 2016).

6.3 En moyenne, les prix des services d'itinérance hors de l'UE/EEE diminuent

Selon les dernières données de l'ORECE, entre le T1 2017 et le T1 2018, les prix de détail des opérateurs de réseau mobile de l'UE/EEE pour l'itinérance dans les pays hors de l'UE/EEE ont continué à diminuer en moyenne de 38 % pour les services de données et de 8 % pour les appels passés. Par conséquent, la suppression des frais d'itinérance dans l'UE/EEE n'a pas provoqué d'augmentation des prix de l'itinérance dans le reste du monde (effet dit de «vases communicants»)⁴⁷. En particulier, les opérateurs sont de plus en plus nombreux à inclure dans leur offre IATN les pays hors UE/EEE correspondant aux destinations les plus populaires ou à appliquer des frais d'itinérance réduits pour ces pays⁴⁸.

7 CONCLUSION

La mise en œuvre de l'IATN a entraîné, depuis juin 2017, un accroissement rapide et massif de la demande de consommation mobile lors des déplacements dans l'UE/EEE. Cela a mis en lumière les besoins considérables des consommateurs en matière d'itinérance, qui jusqu'alors n'étaient pas satisfaits, et «a contribué de manière significative au développement du marché unique» comme l'a fait observer l'ORECE⁴⁹. Il n'est donc pas surprenant que la satisfaction des consommateurs soit globalement élevée. Les opérateurs de réseau mobile ont, dans l'ensemble, respecté les nouvelles règles, sous la surveillance étroite des ARN et de la Commission. Les mesures de sauvegarde prévues dans le règlement sur l'itinérance pour éviter de fausser les marchés nationaux, à savoir la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité ont bien fonctionné, conformément aux prévisions, là où cela s'avérait nécessaire. La forte baisse des plafonds des tarifs de gros de l'itinérance et, pour certains, l'autorisation de dérogation ont généralement atténué de manière significative l'incidence de l'IATN sur les ORM et les ORVM d'origine. Les réductions successives des plafonds des tarifs des données prévues par le règlement sur l'itinérance vont encore faciliter la fourniture de l'IATN dans les années à venir. En outre, ces réformes semblent avoir donné une impulsion notable à la dynamique du marché intérieur au niveau du marché de gros. Dans ce contexte, les ARN seront amenées à faire preuve d'une vigilance accrue lors de l'examen des demandes de renouvellement des dérogations présentées par les opérateurs de réseau mobile.

⁴⁷ Cette évolution globale est une moyenne. Elle n'exclut pas une augmentation ponctuelle des prix de l'itinérance dans certains pays hors UE/EEE dans certaines formules tarifaires de certains États membres. Cela peut être le cas, notamment, pour les pays hors UE/EEE qui sont des destinations moins fréquentes.

⁴⁸ Selon le rapport de l'ORECE sur la transparence et la comparabilité des tarifs d'itinérance internationale (décembre 2018), près de la moitié des opérateurs agissent ainsi.

⁴⁹ https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/press_releases/8019-press-release-on-public-debriefing-on-the-outcomes-of-34th-plenary-meetings