



Bruxelles, le 29.11.2019  
COM(2019) 616 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur le réexamen du marché de l'itinérance**

{SWD(2019) 416 final}

## 1. INTRODUCTION

En octobre 2015, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2015/2120<sup>1</sup>, qui prescrivait la suppression des frais d'itinérance au détail dans l'Union à partir du 15 juin 2017, sous réserve d'une politique d'utilisation raisonnable et d'une dérogation au motif de la viabilité. Cette nouvelle réglementation en matière d'itinérance est communément appelée «l'itinérance aux tarifs nationaux» (IATN).

Pour garantir la viabilité de l'IATN dans l'ensemble de l'Union, les colégislateurs ont convenu d'instaurer les mesures suivantes:

- une réduction substantielle des plafonds des prix de gros de l'itinérance<sup>2</sup>;
- 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;
- un mécanisme de dérogation exceptionnel et temporaire permettant aux opérateurs d'anticiper tout risque d'augmentation des tarifs nationaux.

Conformément au mandat que les colégislateurs lui avaient donné, la Commission a adopté, le 15 décembre 2016, le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission fixant des règles détaillées sur l'application de la politique d'utilisation raisonnable et sur la méthode qu'il convient d'utiliser pour l'introduction des demandes de dérogation au motif de la viabilité et leur évaluation [ci-après le «règlement d'exécution (UE) 2016/2286»]<sup>3</sup>.

Cet ensemble de règles est applicable dans l'UE/EEE<sup>4</sup> depuis le 15 juin 2017.

Conformément à ses obligations en matière d'établissement de rapports imposées par les colégislateurs dans le règlement sur l'itinérance<sup>5</sup>, la Commission:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Introduite par le 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Les décisions du comité mixte de l'EEE n° 173/2012 (disponible [ici](#)), n° 92/2016 (disponible [ici](#)) et n° 105/2017 (disponible [ici](#)) respectivement inscrivent les règlements (UE) n° 531/2012, (UE) 2015/2120 et (UE) 2017/920 à l'annexe XI «Communications électroniques, services audiovisuels et société de l'information» de l'accord EEE.

<sup>5</sup> Dans le présent rapport, le règlement (UE) n° 531/2012 tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et par le règlement (UE) 2017/920 est dénommé «règlement sur l'itinérance».

- a adopté le 12 décembre 2018 un rapport intermédiaire à l'intention du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre des règles IATN pendant les 18 premiers mois (ci-après le «rapport intermédiaire»)<sup>6</sup>;
- a publié le 28 juin 2019 un document de travail de ses services (SWD) sur les résultats du réexamen des règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable et à la dérogation au motif de la viabilité fixées par le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 (ci-après le «document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité»)<sup>7</sup>.

Le rapport intermédiaire concluait au succès d'ensemble de la réforme introduisant l'IATN au cours des 18 premiers mois, mettant notamment en évidence un accroissement rapide et massif de la demande de consommation mobile lors des déplacements dans l'UE/EEE depuis la mise en œuvre du nouveau régime. Quant au document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité, il concluait que ces mesures de sauvegarde au niveau du commerce de détail, prévues dans le règlement sur l'itinérance pour éviter de fausser les marchés nationaux, avaient jusqu'à présent bien fonctionné, là où cela s'était avéré nécessaire.

Dans le prolongement du rapport intermédiaire et du réexamen de la politique d'utilisation raisonnable et de la dérogation au motif de la viabilité, le règlement sur l'itinérance charge en outre la Commission de présenter, au plus tard le 15 décembre 2019, un rapport de réexamen au Parlement européen et au Conseil visant à évaluer le fonctionnement du marché de l'itinérance soumis aux règles de l'IATN. Ce réexamen est l'objet du présent rapport. La méthode et les résultats de l'analyse réalisée pour étayer le présent rapport sont détaillés dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne<sup>8</sup>. Le présent rapport confirme dans l'ensemble les conclusions présentées dans le rapport intermédiaire de la Commission et dans le document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité: la réforme introduite par l'IATN est une réussite et a atteint son objectif consistant à libérer le potentiel encore inexploité de consommation de services d'itinérance. Il ressort de l'analyse que la dynamique concurrentielle sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance n'a pas changé - et ne devrait pas évoluer -, au point de permettre une abrogation de la réglementation en matière d'itinérance dans les années à venir. Il existe en outre

---

<sup>6</sup> Rapport 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 communication mobiles à l'intérieur de l'Union, tel que modifié par le règlement (UE) 2015/2120 et le règlement (UE) 2017/920, COM(2018) 822 final, disponible [ici](#).

<sup>7</sup> Document de travail des services de la Commission sur les résultats du réexamen des règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable de l'itinérance et à la dérogation au motif de la viabilité fixées par le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016, SWD(2019) 288 final, disponible [ici](#).

<sup>8</sup> Document de travail des services de la Commission sur les résultats du réexamen du fonctionnement du marché de l'itinérance, SWD(2019) 416 final.

des marges d'amélioration. La Commission devrait, dès lors, prendre les mesures nécessaires, y compris législatives, pour faire en sorte que les Européens continuent à bénéficier de l'itinérance sans frais supplémentaires au cours des prochaines années et pour assurer le bon fonctionnement des marchés de gros.

## **2. CHAMP D'APPLICATION DU REGLEMENT SUR L'ITINERANCE ET PRINCIPALES DISPOSITIONS**

Au sens du règlement sur l'itinérance, on entend par itinérance un service qui permet à un client d'un opérateur de réseau mobile (ORM) ou d'un opérateur de réseau mobile virtuel (ORMV) dans un pays de l'UE/EEE d'avoir accès aux services mobiles (d'appels vocaux, de SMS ou de données) fournis par un ORM dans un autre pays de l'UE/EEE<sup>9</sup>. L'opérateur de réseau mobile veille à ce que ses clients restent connectés à un réseau mobile lors de leurs déplacements à l'étranger, tout en utilisant le même téléphone portable (ou éventuellement le même ordinateur portable ou la même tablette en cas d'utilisation de données en itinérance) et le même numéro de téléphone. L'opérateur de réseau mobile qui souhaite proposer des services d'itinérance à ses abonnés («services d'itinérance au détail») dans un autre pays doit les acheter auprès d'un ORM situé dans le pays visité par l'abonné («services d'itinérance de gros»). À cette fin, les opérateurs mobiles doivent conclure entre eux des accords commerciaux concernant l'itinérance de gros. En pratique, lorsqu'un abonné passe un appel ou utilise des données mobiles en itinérance à l'étranger, ce service est fourni par un opérateur de réseau mobile dans le pays visité. L'opérateur de réseau d'origine de l'abonné en itinérance doit rémunérer, pour ce service, l'opérateur de réseau du pays visité. C'est ce que l'on appelle les tarifs de gros des services d'itinérance. Le niveau de ces tarifs est plafonné par le règlement sur l'itinérance et diminue tous les ans pour les données (voir ci-après dans la présente section).

Depuis le 15 juin 2017, les opérateurs de réseau mobile ne sont plus autorisés à facturer de frais supplémentaires en plus du tarif national pour la fourniture de services d'itinérance (au détail) (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 mobiles peuvent appliquer une politique d'utilisation raisonnable.

La politique d'utilisation raisonnable est notamment destinée à garantir que l'itinérance aux tarifs nationaux n'est utilisée que lors des déplacements ponctuels dans l'UE/EEE. À cet effet, un

---

<sup>9</sup> Un service d'itinérance peut être fourni à l'intérieur d'un pays (itinérance nationale), c'est-à-dire qu'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.

opérateur peut demander à ses abonnés de produire une preuve de résidence dans le pays de l'UE/EEE où il fournit les services et délivre la carte SIM que ces personnes doivent utiliser aux tarifs nationaux lorsqu'elles se rendent à l'étranger, ou une preuve de liens stables avec ce pays. Un opérateur peut également vérifier que la carte SIM est utilisée davantage dans son État membre d'origine qu'à l'étranger. Si une telle politique d'utilisation raisonnable est appliquée et si, au cours d'un intervalle de temps d'au moins quatre mois, l'abonné a une consommation de services en itinérance supérieure à sa consommation nationale ou a passé plus de temps dans d'autres États membres de l'UE que dans le sien, l'opérateur doit en avertir l'intéressé afin de vérifier s'il existe une éventuelle utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance aux tarifs nationaux. Après une période d'au moins 14 jours à compter de la date de l'avertissement, l'opérateur peut appliquer une faible majoration d'itinérance liée aux plafonds des prix 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<sup>10</sup>. Au-delà de ce volume, il peut facturer une faible majoration d'itinérance n'excédant pas le plafond des tarifs de gros des services de données en itinérance<sup>11</sup> (Voir, plus en détail, les développements ci-après dans la présente section).

En tout état de cause, même en cas de dépassement des limites de l'utilisation raisonnable, la somme du tarif national et de la faible majoration d'itinérance applicable ne saurait excéder le montant des frais d'itinérance en vigueur au premier trimestre de 2016 (soit avant la période de transition qui a conduit à la mise en œuvre de l'IATN en juin 2017)<sup>12</sup>.

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 que la fourniture de services d'itinérance sans application d'une majoration ne serait pas viable avec

---

<sup>10</sup> Le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 prévoit que cette limitation du volume de données en itinérance doit être égale ou supérieure à deux fois le prix de détail du forfait mobile divisé par le plafond tarifaire de gros de l'itinérance. Cela signifie que l'utilisateur peut consommer le double (ou plus) du volume de données que son opérateur peut acheter (l'utilisateur payant le prix) sur le marché de gros auprès de l'opérateur visité, si ce dernier fixe le tarif au niveau du plafond.

<sup>11</sup> Le dépassement d'une garantie liée au volume de données ne peut que conduire à l'imposition d'une majoration d'itinérance sur les services de données en itinérance au détail [voir les lignes directrices de l'ORECE sur le marché de détail de l'itinérance (BEREC Retail Roaming Guidelines), BoR (17) 56, point 70].

<sup>12</sup> En ce qui concerne les appels reçus, la majoration maximale des tarifs de détail en itinérance applicable en cas de dépassement des limites de l'utilisation raisonnable est définie comme le tarif moyen pondéré de terminaison d'appel mobile dans l'ensemble des États membres et est, dès lors, revue à la baisse chaque année par la Commission. Ledit tarif est égal à 0,85 cent/min en 2019.

son modèle tarifaire national actuel<sup>13</sup>. 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'itinérance<sup>14</sup>, 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 prix 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.

Ayant été instaurées par un règlement, les règles en matière d'itinérance sont directement applicables dans tous les États membres de l'UE et s'appliquent également dans les pays de l'EEE<sup>15</sup>. Le règlement sur l'itinérance charge les ARN de contrôler, de superviser et de faire respecter 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'itinérance<sup>16</sup> et, en juin 2017, des lignes directrices sur le marché de gros de l'itinérance<sup>17</sup>, 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 pratiques de contrôle, de supervision et de surveillance de l'application des nouvelles règles 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.

Le règlement sur l'itinérance expire le 30 juin 2022.

### 3. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'ITINERANCE

---

<sup>13</sup> Selon le règlement d'exécution (UE) 2016/2286, l'ARN peut considérer que le modèle tarifaire national de l'opérateur pourrait ne pas être viable sans la facturation de frais d'itinérance supplémentaires au cas où la marge *négative* nette générée par les services d'itinérance au détail (sans facturation de frais d'itinérance supplémentaires) serait égale à 3 % au moins de la marge générée par ses services mobiles.

<sup>14</sup> En 2019, les plafonds des tarifs de gros de l'itinérance sont les suivants: 3,2 cents/minute pour les appels passés, 1 cent/SMS, 4,5 €/Go. En ce qui concerne les données, le nouveau plafond tarifaire applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 sera de 3,5 €/Go. Il sera ensuite ramené à 3 €/Go en 2021 puis à 2,5 €/Go en 2022. À titre de comparaison, jusqu'au 15 juin 2017, ces plafonds étaient de 5 cents/minute, 2 cents/SMS et 50 €/Go.

<sup>15</sup> La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Les règles en matière d'itinérance sont intégrées dans l'accord EEE depuis le 15 juin 2017, soit le même jour que leur entrée en vigueur dans l'UE.

<sup>16</sup> 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 - Retail Roaming Guidelines), BoR(17) 56, disponibles en anglais [ici](#).

<sup>17</sup> 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 - Wholesale Roaming Guidelines), BoR(17) 114, disponibles en anglais [ici](#).

Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport offre une analyse circonstanciée du fonctionnement des marchés de détail et de gros de l'itinérance dans l'UE/EEE depuis l'entrée en vigueur des règles d'itinérance aux tarifs nationaux le 15 juin 2017<sup>18</sup>. Cette analyse repose sur les données collectées auprès des opérateurs de réseau mobile et des ARN ainsi que sur les contributions provenant d'études externes et de l'ORECE. Elle prend en compte l'avis de l'ORECE sur le fonctionnement du marché de l'itinérance publié le 19 juin 2019 (ci-après l'«avis de l'ORECE»)<sup>19</sup>, ainsi que l'analyse complémentaire de l'ORECE sur les coûts de gros de l'itinérance, publiée le 20 septembre 2019<sup>20</sup>.

#### a. Respect des règles

En décembre 2018, la Commission relevait dans le rapport intermédiaire qu'on avait observé une conformité globale des opérateurs de réseau mobile avec la nouvelle réglementation en matière d'itinérance depuis son entrée en vigueur le 15 juin 2017. La conformité générale se maintient en 2019. Lorsqu'une violation de la réglementation a été détectée dans un État membre, l'ARN a promptement résolu la question avec l'opérateur concerné, souvent avant d'entamer toute procédure formelle ou au cours d'une telle procédure.

Lorsque de nouvelles questions de mise en œuvre concernant de nouveaux types d'offres qui n'avaient pas été expressément abordées dans les lignes directrices de l'ORECE se sont posées, les ARN ont coordonné leur approche en collaboration avec la Commission par l'intermédiaire du groupe d'experts de l'ORECE sur l'itinérance internationale. La question la plus importante en matière de mise en œuvre que le groupe d'experts a examinée est la manière de traiter les nouveaux services de données en accès gratuit («zero-rated data services»)<sup>21</sup> dans le cadre de l'IATN. Deux opérateurs ont en effet contesté devant deux juridictions allemandes différentes l'interprétation des règles en matière d'itinérance convenue au sein du groupe et suivie par les ARN<sup>22</sup> en pareils cas. Les juridictions nationales ont confirmé l'interprétation suivie par l'ARN<sup>23</sup>. La Commission est favorable à la proposition faite par l'ORECE dans son avis sur le marché d'itinérance de mettre à jour en conséquence ses lignes directrices sur le marché de détail

---

<sup>18</sup> Tous les éléments factuels et chiffrés utilisés dans la présente section figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

<sup>19</sup> Avis de l'ORECE sur le fonctionnement du marché de l'itinérance à titre de contribution à l'évaluation de la CE, BoR(19) 101, disponible en anglais [ici](#) (ci-après l'«avis de l'ORECE»).

<sup>20</sup> Analyse complémentaire de l'ORECE sur les coûts de gros de l'itinérance, BoR(19) 168, 20 septembre 2019, disponible en anglais [ici](#).

<sup>21</sup> Les services de données en accès gratuit ne sont pas décomptés du volume autorisé de données inclus dans l'abonnement. La consommation de ces services ne réduit donc pas le volume de données dont dispose l'utilisateur au cours d'une période de facturation déterminée. Dans la plupart des cas, ces services non facturés sont illimités.

<sup>22</sup> Voir les décisions des ARN allemande ([BNetzA](#)) et portugaise ([ANACOM](#)). Un résumé succinct de cette interprétation figure dans le document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité (p. 12).

<sup>23</sup> Le tribunal administratif de Cologne (Verwaltungsgericht Köln) le 20 novembre 2018 (voir le jugement [ici](#)) et le tribunal régional de Düsseldorf (Landgericht Düsseldorf) le 19 juin 2019 (voir l'arrêt [ici](#)).

de l'itinérance en ce qui concerne les services de données non facturés, pour autant que ces derniers soient conformes au règlement (UE) 2015/2120.

## **b. Le marché de détail de l'itinérance**

### *Augmentation rapide et massive de la consommation de services d'itinérance*

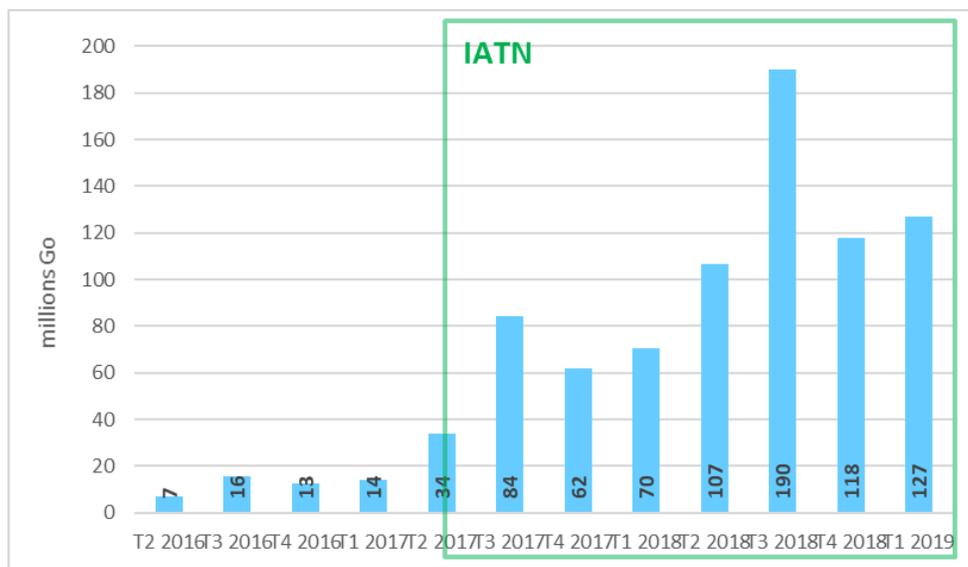
Alors que les règlements sur l'itinérance qui se sont succédé depuis 2007 avaient procuré aux consommateurs des avantages concrets sous la forme de baisses de prix des appels vocaux, des SMS et des services de données en itinérance, de nombreux Européens continuaient d'éviter d'utiliser leur téléphone mobile et les services de données, ou d'en réduire l'utilisation, lorsqu'ils se déplaçaient en dehors de leur État membre d'origine, afin de ne pas devoir payer de frais d'itinérance. 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.

La suppression des frais d'itinérance a entraîné une augmentation rapide et massive de la consommation en itinérance dans l'UE/EEE après le 15 juin 2017 (Figure 1). À l'été 2018 (T3 2018), l'utilisation de données en itinérance dans l'UE/EEE a été 12 fois plus élevée que pendant le dernier été qui a précédé la mise en œuvre de l'IATN (T3 2016). Le volume des appels téléphoniques en itinérance a triplé. Au premier trimestre de 2019 (dernières données disponibles), le facteur d'accroissement par rapport à la même période avant l'IATN (T1 2017) était de 9 pour les services de données et de 2,2 pour les appels vocaux. Pendant l'été 2018, les voyageurs ont utilisé en moyenne 440 Mo de données d'itinérance par mois, contre 60 Mo au cours de l'été 2016<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> L'accroissement du volume total de données en itinérance 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.

Figure 1: Trafic de données en itinérance au détail dans l'EEE, T2 2016 – T1 2019 (millions de Go)



Source: Sur la base du 23<sup>e</sup> rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale (International Roaming BEREC Benchmark Data Report), BoR (19) 90, octobre 2018-mars 2019.

### *La structure générale des tarifs nationaux demeure en grande partie inchangée*

Ainsi que l'ORECE l'a relevé dans son avis sur le marché de l'itinérance, les opérateurs déclarent avoir maintenu la disponibilité globale de leurs formules tarifaires dans le cadre de l'IATN<sup>25</sup>. D'après l'ORECE, la structure globale des formules tarifaires nationales n'a pas subi de modifications substantielles. Les suppressions effectuées à cet égard, qui ont lieu régulièrement, concernent principalement des formules tarifaires héritées du passé. Dans l'ensemble, on considère que l'IATN n'a eu pratiquement aucune incidence sur la disponibilité des offres nationales.

L'observation formulée dans le rapport intermédiaire, selon laquelle l'utilisation de formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale<sup>26</sup> reste limitée et essentiellement cantonnée au segment prépayé du marché qui répond à des besoins de communication locaux, demeure valable. Au T1 2019, moins de 5 % de l'ensemble des abonnés dans l'UE/EEE utilisaient une formule tarifaire restreinte à une utilisation nationale<sup>27</sup>, soit une proportion stable sur la durée.

<sup>25</sup> Enquête conjointe Commission/ORECE sur les opérateurs de réseau mobile, mars 2019.

<sup>26</sup> Formules tarifaires prévoyant la fourniture de services mobiles dans le seul pays où cette offre est achetée.

<sup>27</sup> 23<sup>rd</sup> International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 [23<sup>e</sup> rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, BoR (19) 90]. Les États membres qui comptent la proportion la plus élevée d'abonnés ayant souscrit à une formule tarifaire restreinte à une utilisation nationale (plus de 10 %) sont la Roumanie, l'Estonie, la Lettonie et la Bulgarie.

### *Qualité du service*

La qualité des services mobiles, et en particulier le débit des données, fournis aux voyageurs à l'étranger constitue un paramètre essentiel de l'expérience d'itinérance. Bien qu'aucun élément particulier ne prouve que les utilisateurs de services en itinérance bénéficient d'un débit de données plus faible que celui fourni aux utilisateurs locaux<sup>28</sup>, l'ORECE relève dans son avis le manque de transparence de plusieurs opérateurs quant au débit de données qu'ils offrent à leurs abonnés en itinérance à l'étranger. Ce débit de données ne dépend pas entièrement de l'opérateur d'origine; il est largement tributaire de la qualité du service fourni par le réseau visité. Toutefois, étant donné que la technologie 4G couvre à présent la quasi-totalité du territoire de l'Union, on peut normalement s'attendre à ce que la 4G soit fournie en itinérance.

La Commission partage le point de vue de l'ORECE selon lequel les opérateurs ne peuvent pas délibérément fournir à leurs abonnés un débit de données moins rapide en itinérance que sur le territoire national. Elle considère la qualité du service comme faisant partie intégrante du produit dont le prix est régulé. En payant un prix déterminé, l'utilisateur a accès à un service de réseau mobile donné à l'intérieur d'un pays. Le règlement sur l'itinérance exige que l'utilisateur ait accès au même service à l'étranger dans l'UE/l'EEE, pour le même prix, pour autant que ce service puisse être fourni sur le réseau visité.

La Commission envisagera d'introduire les précisions utiles dans le règlement sur l'itinérance ainsi que d'instaurer des obligations de transparence sur la qualité du service en itinérance. Elle adhère également à la proposition de l'ORECE de continuer à contrôler la qualité des services d'itinérance.

### *Dans l'ensemble, les ORMV semblent conserver leur position sur le marché*

Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données suffisantes, les ORMV ont globalement conservé leur part de marché nationale ou l'ont légèrement augmentée (en nombre d'abonnés). L'on observe également une stabilité globale du revenu moyen par client de détail des quelques ORMV qui ont fourni les données nécessaires sur la durée. Il demeure toutefois complexe de représenter la situation des ORMV dans l'ensemble de l'UE en raison du modeste échantillon d'ORMV qui ont systématiquement communiqué les données utiles au fil du temps.

### *La politique d'utilisation raisonnable est utile pour lutter contre les abus individuels*

Ainsi qu'il ressort du document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation pour motif de la viabilité, la vaste majorité des opérateurs appliquent une politique d'utilisation raisonnable (95 % des ORM et 78 % des

---

<sup>28</sup> D'après l'enquête conjointe Commission/ORECE de mars 2019, le nombre de réclamations relatives à l'itinérance n'a pas augmenté dans la plupart des États membres à la suite de l'introduction de l'IATN et le mécontentement des utilisateurs finaux quant à la qualité des services en itinérance se situe dans le bas du classement parmi les réclamations que les consommateurs ont adressées aux ARN.

ORMV) pour prévenir toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance aux tarifs nationaux. La limitation du volume de données dans les forfaits illimités de données<sup>29</sup> constitue la mesure de politique d'utilisation raisonnable la plus mise en œuvre par les opérateurs (84 % des opérateurs de réseau mobile qui offrent ces forfaits y ont recours). L'utilisation quasi unanime de cette garantie peut indiquer qu'elle a effectivement contribué au maintien, sur les marchés nationaux, des forfaits de données les plus compétitifs.

Toutefois, étant donné que les règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable répondent aux besoins de pratiquement tous les utilisateurs de services d'itinérance, la proportion d'abonnés qui dépassent effectivement les limites de toute utilisation raisonnable demeure très limitée: seuls 0,6 % des abonnés des ORM ayant mis en œuvre le mécanisme de contrôle de 4 mois ont reçu un avertissement et seule la moitié d'entre eux s'est vu appliquer une faible majoration d'itinérance après l'avertissement. Au total, seuls 4 % du trafic vocal total (et 5 % du trafic de données total) en itinérance dans l'UE/EEE ont fait l'objet d'une faible majoration d'itinérance pour dépassement des limites de l'utilisation raisonnable au T1 2019<sup>30</sup>. C'est pourquoi, dans la pratique, seule une infime minorité des abonnés qui utilisent le plus intensément les services d'itinérance sont touchés par l'application d'une politique d'utilisation raisonnable, tandis que l'immense majorité des utilisateurs n'ont pas à s'en inquiéter.

*Le mécanisme de dérogation constitue une garantie efficace contre d'éventuelles distorsions sur un petit nombre de marchés nationaux où un tel risque avait été identifié*

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 régulés sans augmenter leurs prix nationaux pour assurer l'IATN ont obtenu de leur ARN une dérogation au motif de la viabilité. Cela s'est produit dans des cas qui avaient été anticipés, à savoir certains ORMV 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). Les dérogations octroyées visent strictement à permettre à ces opérateurs de recouvrer les coûts liés à la fourniture de services d'itinérance à leurs abonnés et à éviter une hausse des prix nationaux. Le mécanisme de viabilité a donc bien été appliqué de la manière prévue par les colégislateurs, et a bien permis, lorsque c'était nécessaire, d'éviter des distorsions, en particulier des hausses de prix, sur les marchés nationaux. Au premier trimestre 2019, seuls 1,3 % du trafic total de données en itinérance au détail et 3,1 % du trafic vocal total en itinérance dans l'UE/EEE étaient soumis à une majoration du fait de l'application de la dérogation<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Voir la note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**

<sup>30</sup> 23<sup>rd</sup> International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 [23<sup>e</sup> rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale, BoR (19) 90].

<sup>31</sup> 23<sup>rd</sup> International Roaming BEREC Benchmark Data Report (23<sup>e</sup> rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale), BoR (19) 90.

En outre, comme prévu, la baisse régulée des plafonds des tarifs de gros de l'itinérance a entraîné une diminution du nombre de dérogations au fil du temps. Ainsi, en juin 2019, aucun des 3 ORM estoniens n'a demandé le renouvellement de la dérogation; 1 des 3 ORM lituaniens n'a pas non plus renouvelé sa demande, et seuls 3 des 11 ORMV qui avaient sollicité une dérogation en France en 2017 ont renouvelé leur demande. Dans son avis sur le marché de l'itinérance, l'ORECE note que le mécanisme de dérogation concerne un segment réduit et en contraction du marché et que les ARN s'attendent à ce que la baisse du nombre de dérogations se poursuive dans les années à venir.

Enfin, ainsi qu'il ressort du document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité, les opérateurs qui ont obtenu la dérogation l'ont utilisée avec parcimonie: bon nombre d'entre eux 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 bénéficient largement d'une forte baisse des prix de l'itinérance.

*En moyenne, les prix de l'itinérance dans les pays non membres de l'UE/EEE ont continué à baisser*

Les prix de détail pratiqués par les opérateurs de réseau mobile de l'UE/EEE pour l'itinérance dans les pays non membres de l'UE/EEE ont continué à baisser. Entre le premier trimestre de 2017 et le premier trimestre de 2019, les tarifs des services de données en itinérance dans les pays non membres de l'UE/EEE ont diminué de 8 %, tandis que les prix des services vocaux ont chuté de plus de 30 %<sup>32</sup>. La tendance marquée à la baisse des prix des services de données en itinérance dans les pays non membres de l'UE/EEE s'est donc poursuivie après l'introduction de l'IATN. Par conséquent, la suppression des frais d'itinérance dans l'UE/EEE n'a, dans l'ensemble, pas provoqué d'augmentation des prix de l'itinérance dans le reste du monde<sup>33</sup>.

*La satisfaction des consommateurs est élevée*

Le rapport intermédiaire indique que, dans leur grande majorité, les Européens connaissent et apprécient la réforme qui a introduit l'IATN. Un an après l'instauration de l'IATN, une enquête Eurobaromètre a montré que 81 % des voyageurs savaient que les frais d'itinérance supplémentaires avaient été supprimés dans l'UE/EEE et que 69 % des Européens pensaient qu'eux-mêmes ou un de leurs proches en bénéficiaient ou allaient en bénéficier. Le retour

---

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> 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. Tel peut être le cas, notamment, pour les pays hors UE/EEE qui sont des destinations moins fréquentes.

d'informations reçu des associations de consommateurs par la Commission depuis juin 2017 est globalement très positif.

### **a. Le marché de gros de l'itinérance**

Les observations formulées dans le rapport intermédiaire il y a un an sont confirmées. L'incidence des fortes hausses de la demande d'itinérance décrites dans la section 3.b varie sensiblement d'un opérateur à l'autre, selon les flux de trafic de la base de clientèle de l'opérateur considéré. En fonction 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. 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.

Dans ce contexte, les plafonds des tarifs de gros de l'itinérance constituent un élément essentiel du règlement sur l'itinérance. Ils sont établis dans le double objectif de permettre à tous ou à pratiquement tous les opérateurs de l'Union de fournir l'IATN, tout en garantissant le recouvrement des coûts sur le marché de gros dans l'ensemble de l'Union.

*La régulation a entraîné une diminution considérable des tarifs de gros qui a bénéficié aux opérateurs d'origine nets*

La forte baisse des tarifs de gros de l'itinérance relevée dans le rapport intermédiaire s'est poursuivie, en particulier pour les services de données. Le tarif de gros moyen des données en itinérance est passé à 1,78 €/Go au premier trimestre de 2019, alors qu'il était de 8,22 €/Go au premier trimestre de 2017. En ce qui concerne les appels vocaux en itinérance, le tarif de gros moyen s'élevait à 1,97 cent/min au premier trimestre de 2019, contre 2,90 cents/min au premier trimestre de 2017<sup>34</sup>.

La baisse des tarifs de gros de l'itinérance a été principalement due à deux facteurs. Premièrement, les nouveaux tarifs maximaux des services de gros en itinérance (qui, pour les données, diminuent tous les ans) fixés dans le règlement sur l'itinérance de 2017 ont fait office de plafonds<sup>35</sup>, ce qui a enclenché une dynamique de marché concurrentielle entre les opérateurs

---

<sup>34</sup> 23<sup>rd</sup> International Roaming BEREC Benchmark Data Report (23<sup>e</sup> rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale), BoR (19) 90, octobre 2019.

<sup>35</sup> Le plafond des tarifs de gros de l'itinérance pour les services vocaux est passé de 5 cents/min en 2016 à 3,2 cents/min au 15 juin 2017. Pour les données, il est passé de 50 €/Go en 2016 à 7,7 €/Go au 15 juin 2017, puis à 6 €/Go au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et à 4,5 €/Go au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

offrant un accès de gros aux services d'itinérance à des tarifs inférieurs à ces plafonds. Deuxièmement, l'introduction de l'IATN a entraîné une forte augmentation des volumes de l'itinérance, ce qui a intensifié la concurrence sur les tarifs de gros de l'itinérance inférieurs aux plafonds. La baisse considérable des tarifs de gros de l'itinérance a, dans une large mesure, atténué l'impact potentiel de l'introduction de l'IATN sur les opérateurs d'origine.

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

L'analyse fournie dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport montre que les opérateurs de destination ont bénéficié de l'augmentation considérable de la demande de services d'itinérance de gros alors que, pour les opérateurs d'origine, le trafic en itinérance sortant net ne représente toujours - malgré la forte hausse enregistrée dans le cadre de l'IATN - qu'une petite partie (généralement inférieure à 5 %) de leur trafic intérieur.

*Les coûts de la fourniture de services d'itinérance de gros sont couverts*

La Commission a utilisé différents éléments pour alimenter le processus de réexamen qui a permis d'établir le présent rapport, parmi lesquels une étude externe visant à élaborer un modèle de coûts correspondant à un opérateur de réseau mobile efficace dans chaque État membre, ainsi qu'en Norvège<sup>36</sup>. On estime, sur la base du modèle de coûts et des données supplémentaires sur les prix de transit fournies par les opérateurs<sup>37</sup>, que les plafonds des tarifs de gros de l'itinérance fixés dans le règlement sur l'itinérance en 2017 ont permis de recouvrer totalement les coûts au niveau du marché de gros, avec une marge supplémentaire.

La forte baisse des prix de gros des services d'itinérance mentionnée ci-dessus, les prix moyens sur le marché de gros étant restés inférieurs aux plafonds des prix de gros régulés en baisse, montre incontestablement que les opérateurs ont été en mesure de répondre à la demande croissante de services d'itinérance de gros tout en recouvrant les coûts de leurs investissements dans le réseau, y compris le coût du capital. Les informations recueillies par la Commission sur les prix de gros pour l'accès des ORMV nationaux au réseau prouvent, elles aussi, que les plafonds actuels permettent aux opérateurs fournissant des services d'itinérance de gros de couvrir leurs coûts.

---

<sup>36</sup> Étude SMART 2017/0091 «Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA» réalisée par AXON, juillet 2019, disponible (en anglais) [ici](#). Aucun modèle n'a pu être élaboré pour le Luxembourg, l'Islande et le Liechtenstein car ces trois pays n'ont pas fourni les données nécessaires. Cette étude a été réalisée en étroite collaboration avec les ARN et l'ORECE. L'ensemble des documents publiés à partir de cette étude est disponible [ici](#).

<sup>37</sup> Le modèle de coût et ses résultats, ainsi que les estimations des prix de transit, sont présentés dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport.

Sur la base de l'étude externe utilisée par la Commission, l'ORECE a procédé à sa propre évaluation du coût de gros de l'itinérance<sup>38</sup>. Il en a conclu que l'on pouvait encore abaisser les plafonds des prix de gros tout en les maintenant à un niveau supérieur aux coûts sous-jacents dans tous les États membres, en préservant une marge de négociation en dessous des plafonds.

La Commission tiendra compte de ces contributions, ainsi que d'autres éléments, pour déterminer s'il est nécessaire et économiquement possible de continuer à adapter les plafonds des prix de gros de l'itinérance, tout en maintenant ces plafonds au-dessus des coûts sous-jacents dans tous les États membres.

#### *Situation particulière des opérateurs de réseau mobile virtuel (ORMV) sur le marché de gros de l'itinérance*

Un ORMV n'est propriétaire d'aucun réseau d'accès radio dans le(s) pays où il exerce ses activités. Par conséquent, il ne peut pas accueillir du trafic d'itinérance en provenance d'un ORM étranger en contrepartie du trafic d'itinérance qu'il envoie vers cet ORM. Un ORMV ne peut généralement acheter au niveau de gros que le trafic sortant en itinérance généré par ses abonnés à l'étranger, sans possibilité de négocier/échanger (en partie) ce trafic sortant en itinérance contre du trafic entrant en itinérance. La situation structurelle des ORMV est donc différente de celle des ORM lorsqu'il s'agit de négocier l'accès de gros aux services d'itinérance<sup>39</sup>. Ce facteur est inhérent au modèle économique des ORMV. Par ailleurs, les ORMV devraient avoir la possibilité de se prévaloir, lors de la négociation avec l'opérateur hôte national, du trafic de gros en itinérance généré par leurs clients au détail car cela aiderait l'opérateur hôte à obtenir de meilleurs tarifs auprès des fournisseurs de services d'itinérance de gros. Néanmoins, les tarifs de gros payés par les ORMV pour les services en itinérance sont généralement plus élevés que ceux payés par les ORM et, dans un certain nombre de cas, proches ou au niveau des plafonds des prix de gros de l'itinérance. Toutefois, le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport montre qu'il existe aussi, dans la plupart des pays de l'UE, des exemples d'ORMV qui paient des prix de gros des services d'itinérance bien inférieurs aux prix régulés, à des niveaux semblables à ceux payés par les ORM.

Dans tous les cas, les ORMV ont bénéficié de la diminution prononcée des prix de gros de l'itinérance qui a résulté de la forte baisse des plafonds tarifaires décidée en 2017. Comme indiqué à la section 3.b ci-dessus, les ORMV ont globalement maintenu leur position sur leurs marchés nationaux respectifs. La Commission tiendra compte de la situation des ORMV lorsqu'elle examinera l'opportunité de proposer une adaptation supplémentaire des plafonds des

---

<sup>38</sup> BEREC supplementary analysis on wholesale roaming costs, BoR(19)168 (Analyse complémentaire de l'ORECE sur les coûts de gros de l'itinérance), BoR(19) 168, septembre 2019.

<sup>39</sup> Les ORMV établissent des accords d'accès de gros aux services d'itinérance principalement de manière indirecte (par l'intermédiaire de l'ORM qui les accueille dans le pays où ils exercent leurs activités ou d'un autre ORM ou d'une plateforme), mais aussi, dans certains cas, de manière directe (négociations bilatérales directes avec les ORM sur les services d'itinérance de gros).

prix de gros de l'itinérance, conformément à la principale recommandation de l'ORECE dans son avis sur le marché de l'itinérance.

En outre, la Commission envisagera, conformément aux suggestions de l'ORECE, de proposer de nouvelles clarifications sur les règles relatives au marché de gros pour soutenir la position des ORMV lors des négociations des services d'itinérance en gros, visant par exemple à préciser que le plafond tarifaire est également applicable à d'autres solutions d'itinérance en gros comme la revente de la couverture d'itinérance négociée<sup>40</sup>, que les ORM doivent donner accès aux technologies de nouvelle génération (par exemple 4G, 5G) aux ORMV pour l'itinérance au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles sur les marchés visités, ou encore que les négociations contractuelles ne devraient pas se prolonger indûment et qu'il convient d'accorder, dans les 3 mois suivant la conclusion du contrat en vertu des règles en vigueur, un accès de gros aux services d'itinérance qui soit totalement, et non pas partiellement, opérationnel.

#### *Le marché n'a pas eu recours à la vente séparée de services de données en itinérance*

Depuis 2012, le règlement sur l'itinérance prévoit que les opérateurs ne peuvent pas empêcher les utilisateurs finaux d'accéder aux services de données en itinérance réglementés fournis, sur un réseau visité, par un fournisseur de services d'itinérance alternatif<sup>41</sup>. Cette mesure structurelle, qui permettait aux abonnés en itinérance d'utiliser un fournisseur local pour les données (*local data-break-out*), visait à stimuler la concurrence sur le marché de l'itinérance. La Commission souscrit aux conclusions de l'ORECE et d'une étude externe sur les évolutions technologiques<sup>42</sup>, qui observent qu'il n'a pas été fait usage de cette solution dans la pratique<sup>43</sup>. Pour l'avenir, en se fondant sur des études de marché réalisées en 2019 aux fins du présent réexamen, tant l'ORECE que l'étude externe concluent que la mise en œuvre future de cette solution ne suscite aucun intérêt chez les acteurs du marché. En conséquence, la Commission envisagera de supprimer du règlement sur l'itinérance les obligations relatives à l'utilisation d'un fournisseur local pour les données.

#### **b. La dynamique concurrentielle sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance n'a pas changé - et ne devrait pas évoluer -, au point de**

---

<sup>40</sup> La couverture d'itinérance négociée est une solution de gros dans laquelle l'ORMV utilise un double IMSI, l'une des deux plages IMSI appartenant au réseau bénéficiant de la couverture. L'International Mobile Subscriber Identity (IMSI) est une norme internationale de l'UIT. Il s'agit d'un numéro unique qui identifie un abonné mobile, ainsi que son opérateur de réseau mobile et son pays. Avec cette solution de double IMSI, les utilisateurs finaux de l'ORMV ont une deuxième identité lorsqu'ils sont en itinérance et peuvent bénéficier de tous les accords d'itinérance appartenant au réseau de couverture. Les prix du trafic sont fixés par le réseau bénéficiant de la couverture.

<sup>41</sup> Article 4 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.

<sup>42</sup> Étude SMART 2018/0012 «Technological developments and roaming» par WIK Consult, juillet 2019, disponible (en anglais) [ici](#).

<sup>43</sup> En 2016, le rapport d'analyse comparative de l'ORECE sur l'itinérance internationale n'a recensé qu'un seul opérateur proposant l'utilisation d'un fournisseur local pour les données. Il semble toutefois que cet opérateur lituanien (Cheap Data Communications) n'existe plus, du moins pas sous sa forme originale. Depuis lors, d'après les informations dont dispose la Commission, cette solution n'a plus été utilisée.

**permettre une abrogation de la réglementation en matière d'itinérance dans les années à venir.**

Comme pendant la période ayant précédé la mise en œuvre de l'IATN, il a fallu recourir, dans le cadre du nouveau régime, à des plafonds tarifaires régulés pour faire baisser les prix sur le marché de gros de l'itinérance. Les plafonds tarifaires ont continué à servir de référence pour les prix dans les négociations sur les services d'itinérance de gros et pour la dynamique concurrentielle en deçà de ces plafonds. Toute ristourne effectuée sur le marché de gros de l'itinérance s'entend à partir de ces prix de référence. En outre, certains acteurs du marché, en particulier certains ORMV et des opérateurs de plus petite taille opérant dans un pays donné et enregistrant d'importants déséquilibres en matière d'itinérance sortante paient souvent, pour leurs services d'itinérance de gros, des prix au niveau ou à proximité du plafond.

L'ORECE reconnaît que «l'objectif général du règlement IATN a été atteint»; mais, dans le même temps, il ne s'attend pas «à ce que les conditions de concurrence sur le marché de l'itinérance changent, dans un avenir proche, au point de rendre inutile toute intervention réglementaire»<sup>44</sup>. L'ORECE recommande de conserver les règles en matière d'itinérance sous leur forme et structure actuelles jusqu'à ce qu'une nouvelle évaluation du marché de l'itinérance ait pu être réalisée. Il conclut, en se fondant sur son examen du fonctionnement du marché de gros de l'itinérance, que les plafonds des prix de gros de l'itinérance continuent d'être nécessaires et qu'il convient de les abaisser encore pour garantir le bon fonctionnement de l'IATN dans l'ensemble de l'UE et pour tous les acteurs du marché à l'avenir. En outre, il considère que les règles en matière de services d'itinérance au détail en vigueur depuis le 15 juin 2017 devraient, globalement, continuer à s'appliquer dans les années à venir, moyennant certaines précisions et améliorations, afin que tous les utilisateurs finaux puissent continuer à bénéficier de l'IATN dans l'ensemble de l'UE<sup>45</sup>.

Toujours dans un but prospectif, une étude externe commandée par la Commission<sup>46</sup> aux fins du présent réexamen a examiné l'incidence sur la concurrence que pourraient avoir les évolutions technologiques et commerciales pertinentes sur les marchés de l'itinérance, tant au niveau du marché de gros que du marché de détail<sup>47</sup>. Cette étude conclut qu'il n'y a pas lieu de modifier

---

<sup>44</sup> BEREC supplementary analysis on wholesale roaming costs, BoR(2019)168 (Analyse complémentaire de l'ORECE sur les coûts de gros de l'itinérance), BoR(19) 168, septembre 2019.

<sup>45</sup> Les observations de l'ORECE sur les règles en matière d'itinérance au détail ont été analysées dans le document de travail des services de la Commission sur la politique d'utilisation raisonnable et la dérogation au motif de la viabilité publié en juin 2019. Ces observations ne remettent pas en cause le principe de ces règles ni la poursuite de leur application dans les années à venir.

<sup>46</sup> Étude SMART 018/0012 «Technological developments and roaming» par WIK Consult, juillet 2019, disponible (en anglais) [ici](#).

<sup>47</sup> L'étude a analysé l'incidence potentielle sur le marché de l'itinérance du Wi-Fi et des services d'agrégation Wi-Fi, des services par contournement, du protocole RCS, des e-SIM entièrement dématérialisées, de la 5G et de la découpe virtuelle du réseau 5G (*network slicing*), de l'internet des objets (IdO), de la vente séparée de services de données en itinérance, des nouveaux modèles commerciaux et des nouveaux entrants sur le marché de l'itinérance

sensiblement les règles relatives aux marchés de détail et de gros de l'itinérance faisant l'objet du présent examen (sans préjudice d'un réexamen éventuel des plafonds des prix de gros). Selon cette étude, au stade actuel, il n'est pas envisageable que les évolutions technologiques et commerciales actuelles et prévisibles entraînent, dans les prochaines années, des modifications des conditions de concurrence sur les marchés de gros et de détail telles que les opérateurs continueraient à fournir l'IATN même en l'absence de règles en matière d'itinérance.

Les auteurs de l'étude recommandent toutefois de continuer à surveiller le déploiement des eSIM et l'évolution des services vocaux et de messagerie par contournement, afin d'évaluer leur incidence, à moyen terme, sur la concurrence sur les marchés de détail de l'itinérance. L'évolution de la 5G et des communications mobiles sur IP au cours des prochaines années pourrait également avoir un effet sur la nature, la diversité et la tarification des produits d'itinérance de gros à l'avenir. Il conviendra de tenir compte de ces évolutions lors d'une future révision du règlement sur l'itinérance.

La Commission prend également note de l'apparition très récente des nouveaux modes de négociation sur le marché de gros du trafic d'itinérance, tels que les plateformes de négociation en ligne, mentionnées dans l'étude. Ces dernières sont susceptibles de stimuler la concurrence sur le marché de gros de l'itinérance et de faciliter le processus de négociation entre les opérateurs. Ces plateformes atteignant désormais le stade opérationnel, la Commission encourage les opérateurs à commencer à négocier une partie de leur capacité par ce canal, sous réserve que la législation de l'UE soit pleinement respectée. La Commission suivra de près l'évolution de ce dossier afin de déterminer si l'utilisation de ces plateformes pourrait justifier, au fil du temps, l'adoption d'une approche différente de la régulation du marché de gros de l'itinérance.

Pour la partie du présent réexamen axée sur le court terme, l'étude et l'ORECE relaient les observations reçues de certains acteurs du marché concernant des demandes de règles ou de lignes directrices plus explicites régissant les demandes d'accès en vue d'une itinérance permanente aux fins de la connectivité pour les communications de machine à machine/l'internet des objets. La Commission note que, bien que le règlement sur l'itinérance ait été conçu au profit des utilisateurs finaux utilisant leur appareil mobile lors de voyages ponctuels dans l'UE/EEE, il n'exclut pas les communications de machine à machine de son champ d'application<sup>48</sup>. Les obligations en matière d'accès de gros aux services d'itinérance énoncées à l'article 3 du règlement sur l'itinérance s'appliquent donc également lorsque cet accès est demandé aux fins des communications de machine à machine. En ce qui concerne l'itinérance permanente, elle n'est pas interdite en tant que telle par le règlement sur l'itinérance et peut être convenue par

---

(accords multi-ORMV et ORMV transfrontaliers, arrivée d'équipement, de contenu et de fournisseurs de services sur le marché de l'itinérance, par exemple).

<sup>48</sup> À l'exception du champ d'application des dispositions spécifiques de l'article 15 du règlement sur l'itinérance (obligations de transparence).

deux partenaires d'itinérance dans le cadre d'un contrat de fourniture en gros de services d'itinérance<sup>49</sup>. Selon les informations dont dispose la Commission, les opérateurs ont souvent intérêt à héberger le trafic de communications de machine à machine sur leurs réseaux, y compris de manière permanente, afin de bénéficier des revenus de gros correspondants. Il convient de se pencher davantage sur la pertinence des prix de gros maximaux basés sur les volumes pour les communications de machine à machine à bande étroite et à faible volume. Afin de faciliter le développement de services paneuropéens de machine à machine, en particulier, le code des communications électroniques européen prévoit que les États membres veillent à ce que les ARN mettent à disposition des numéros qui peuvent être utilisés de manière permanente en dehors de l'État membre («utilisation extraterritoriale des numéros»)<sup>50</sup>. La Commission envisagera, s'il y a lieu, d'introduire dans le règlement sur l'itinérance les précisions utiles concernant les conditions d'accès de gros aux services d'itinérance permanente aux fins de la connectivité pour les communications de machine à machine/l'internet des objets.

#### 4. CONCLUSION

Comme la Commission l'a indiqué dans sa contribution à la réunion informelle des dirigeants de l'UE27 qui s'est tenue à Sibiu (Roumanie) le 9 mai 2019, l'itinérance aux tarifs nationaux fait partie des 20 réalisations les plus marquantes de l'UE au cours du mandat de la Commission Juncker. L'accroissement rapide et massif du trafic en itinérance depuis juin 2017 montre que la réforme introduisant l'IATN a atteint son objectif, qui consistait à libérer le potentiel inexploité de demande de consommation mobile parmi les voyageurs dans l'UE. Le présent réexamen confirme le succès de la réforme et le bon fonctionnement général du marché de l'itinérance fondé sur les nouvelles règles.

Le réexamen montre aussi que, si certaines dynamiques concurrentielles apparaissent sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance, les conditions fondamentales de concurrence sous-jacentes n'ont pas changé et ne sont pas susceptibles, dans un avenir prévisible, de changer à un point tel qu'il sera possible de renoncer à la régulation des marchés de gros ou de détail de l'itinérance. L'ORECE recommande d'abaisser encore les plafonds des prix de gros de l'itinérance «afin d'accroître la compétitivité des ORMV dans les années à venir» et estime qu'il est possible de le faire. S'il est bien prouvé qu'il existe un écart économique entre les plafonds des prix de gros actuellement prévus jusqu'en 2022 et les niveaux de coût de tous les opérateurs, il convient, par contre, d'analyser de manière plus approfondie le bien-fondé de nouvelles

---

<sup>49</sup> Si les mesures relatives au marché de gros prévues à l'article 3 du règlement sur l'itinérance pour permettre à un opérateur visité d'empêcher l'itinérance permanente sont censées être utiles dans le cas de communications personnelles de voyageurs, elles peuvent aussi être utilisées dans le cas de communications de machine à machine. Toutefois, on s'attend, en général, à ce que les opérateurs visités ne cherchent pas à empêcher l'itinérance permanente dans le cas des communications de machine à machine.

<sup>50</sup> Article 93, paragraphe 4, du code des communications électroniques européen, directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, JO L 321 du 17.12.2018, p. 36. Le code doit être transposé dans la législation nationale par les États membres au plus tard le 21 décembre 2020 et appliqué à partir de cette date.

réductions pour assurer un meilleur fonctionnement du régime d'IATN tout en maintenant une dynamique concurrentielle nationale.

Compte tenu de l'analyse qui précède, détaillée dans le document de travail des services accompagnant le présent rapport, la Commission entend procéder, au cours du premier semestre de 2020, à une analyse d'impact sur l'opportunité de soumettre au Parlement européen et au Conseil une proposition législative destinée à prolonger le règlement sur l'itinérance au-delà de juin 2022. La Commission examinera, en particulier, l'extension des règles applicables aux marchés de gros et de détail de l'itinérance au-delà du 30 juin 2022 et, dans ce contexte, étudiera de manière plus approfondie l'adéquation des plafonds des prix de gros de l'itinérance. Les règles de sauvegarde applicables au marché de détail (politique d'utilisation raisonnable et dérogation au motif de la viabilité) fonctionnant bien, la Commission n'a pas l'intention, à ce stade, de modifier les dispositions prévues par le règlement d'exécution (UE) 2016/2286.

La Commission organisera une consultation publique au début de l'année 2020 pour préparer l'analyse d'impact sur une éventuelle proposition législative. Les travaux préparatoires en vue d'une analyse d'impact évalueront également l'opportunité d'introduire, dans le règlement sur l'itinérance, les diverses précisions et mises à jour concernant la qualité du service, l'accès des ORMV, la vente séparée des services de données en itinérance et les communications de machine à machine mentionnées dans le présent rapport.