



Bruxelles, le 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur
de l'Union (refonte)**

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact concernant le réexamen et la prolongation du règlement sur l'itinérance (refonte)
A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et en quoi est-ce un problème au niveau de l'UE?
<p>Le règlement (UE) n° 531/2012 expire le 30 juin 2022. Si la validité des règles en matière d'itinérance n'est pas prolongée, les consommateurs et les entreprises ne pourront plus bénéficier de l'«itinérance aux conditions nationales» (Roaming like at home, RLAH) et des obstacles supplémentaires pourraient les empêcher d'utiliser les services mobiles et les applications innovantes sans discontinuité lorsqu'ils se déplacent à l'intérieur du marché unique de l'UE/EEE. Actuellement, en Europe, près de 170 millions de clients en itinérance bénéficient de l'itinérance aux conditions nationales et de l'avantage de rester connectés comme ils le seraient dans leur pays lorsqu'ils voyagent dans l'UE/EEE.</p> <p>Le rapport de la Commission de 2019 a mis en évidence les problèmes que la présente initiative vise à résoudre. L'analyse se fonde sur un large éventail de données et de retours d'information des parties prenantes permettant d'évaluer l'efficacité du règlement ainsi que la manière dont le marché de l'itinérance fonctionne conformément aux règles de l'UE en vigueur. Les principaux problèmes sont énumérés ci-après.</p> <p>A. L'itinérance aux conditions nationales ne peut être maintenue que si les prix de gros ou les services d'itinérance au détail sont régulés, parce que la dynamique de concurrence est insuffisante (défaillance du marché).</p> <p>B. En itinérance, les consommateurs ne savent pas toujours à quel niveau de service s'attendre (qualité du service) ou comment les appels vers des services à valeur ajoutée leur sont facturés (prix plus élevés). La qualité du service offert est parfois inférieure à celle dont l'abonné bénéficie dans son pays, même si le niveau de qualité équivalent est disponible. L'accès gratuit aux services d'urgence par d'autres moyens et la fourniture d'informations relatives à la localisation de l'appelant ne sont pas toujours garantis, en particulier pour les utilisateurs finaux handicapés.</p> <p>C. Les fournisseurs de services d'itinérance éprouvent parfois des difficultés à obtenir un accès de gros en itinérance aux réseaux demandés. En outre, en raison d'un manque de transparence concernant les appels à destination de services à valeur ajoutée, ces fournisseurs ne sont pas en mesure d'identifier les séries de numéros pertinentes, ce qui peut entraîner des coûts imprévus. Les règles actuelles de l'UE en matière d'itinérance pourraient ne pas être suffisamment adaptées pour permettre l'innovation et tenir compte des évolutions technologiques et commerciales.</p>
Quels sont les objectifs à atteindre?
<p>L'initiative vise à atteindre les objectifs suivants:</p> <p>A) Veiller à ce que l'itinérance aux conditions nationales soit viable pour les opérateurs et à ce qu'ils puissent recouvrer le coût de la fourniture de services d'itinérance au niveau du marché de gros, en préservant les incitations à investir dans les réseaux visités et en évitant toute distorsion de la concurrence nationale sur les marchés visités.</p> <p>B) Faire en sorte que les clients en itinérance puissent véritablement profiter de l'itinérance aux conditions nationales et que les utilisateurs finaux puissent rester connectés en toute quiétude lorsqu'ils voyagent dans l'UE. Lorsqu'ils sont en itinérance, les utilisateurs finaux, particuliers ou professionnels, devraient pouvoir profiter de la même qualité de service que dans leur pays, pouvoir utiliser des services innovants et bénéficier d'une transparence accrue pour éviter les factures exorbitantes dues à l'utilisation de services à valeur ajoutée. Tous les utilisateurs en itinérance devraient aussi disposer d'un accès équivalent aux services d'urgence, comme lorsqu'ils sont dans leur pays.</p> <p>C) Faciliter l'innovation, garantir l'accès de gros en itinérance aux technologies de réseau requises et aider les opérateurs à éviter les pertes liées aux services à valeur ajoutée. L'initiative vise également un objectif de</p>

<p>simplification et un allègement des contraintes auxquels sont soumis les opérateurs et d'autres parties prenantes.</p>
<p>Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?</p>
<p>Sur le marché de l'itinérance internationale, une action au niveau de l'UE est nécessaire pour améliorer le marché unique des communications électroniques. Comme l'a indiqué la Cour de justice dans un arrêt historique sur l'itinérance (C-58/08, Vodafone), la nature transfrontière de l'itinérance internationale justifie une action au niveau de l'UE parce que les États membres ne peuvent pas, à eux seuls, régler le problème efficacement. En outre, les autorités de régulation nationales n'ont pas eu les outils nécessaires pour résoudre les problèmes elles-mêmes.</p> <p>Les conclusions du rapport de réexamen de la Commission de 2019 ainsi que celles de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) confirment que la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail dans l'EEE a largement contribué à l'achèvement du marché unique. Les utilisateurs finaux ont également pu bénéficier de l'itinérance aux conditions nationales, ce qui s'est traduit par une augmentation significative des volumes depuis juin 2017. Le rapport conclut que, malgré l'apparition de certaines dynamiques concurrentielles 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. La valeur ajoutée permet la mise en place d'une RLAH viable dont pourront véritablement profiter les utilisateurs finaux, reposant sur un plafonnement des prix de gros à l'échelle de l'UE, que seul un instrument de l'UE peut garantir.</p>
<p>B. Les solutions</p>
<p>Quelles sont les différentes options possibles pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?</p>
<p>La Commission propose et évalue quatre options différentes:</p> <p>Option 1 (scénario de référence) — Prolongation de la validité des règles, en maintenant les dispositions actuelles du règlement sur l'itinérance tant au niveau du marché de détail qu'au niveau du marché de gros.</p> <p>Option 2 — Continuité du règlement sur l'itinérance avec des clarifications, une transparence accrue et des mesures visant à renforcer la concurrence.</p> <p>Option 3 —RLAH viable et véritable (option privilégiée).</p> <p>Option 4 —Extension des obligations dans le domaine du gros et du détail pour une meilleure expérience de la RLAH.</p> <p>L'option privilégiée est l'option 3, qui garantirait le degré le plus élevé d'efficacité et d'efficience dans la réalisation des objectifs du réexamen et de la prolongation du règlement sur l'itinérance (sous la forme d'une refonte). Elle comprend des mesures destinées à garantir la fourniture viable de la RLAH, avec un plan progressif visant à abaisser les plafonds applicables aux prix de gros Elle introduit des améliorations afin de répondre aux évolutions technologiques et commerciales et de garantir que les utilisateurs finaux puissent véritablement profiter de l'itinérance aux conditions nationales, notamment en ce qui concerne la qualité du service, les services à valeur ajoutée et les communications d'urgence. Elle prévoit aussi une simplification horizontale et des mesures destinées à alléger la charge administrative.</p>
<p>Quelle est la position des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?</p>
<p>Les parties prenantes ont des avis divergents sur le niveau des plafonds tarifaires, les exigences en matière de qualité de service et l'accès aux services d'urgence. Les grands opérateurs de réseaux de destination (et en particulier les groupes paneuropéens) ont tendance à privilégier le maintien au niveau actuel des plafonds des prix de gros. En revanche, les petits opérateurs de réseaux d'origine (dont la clientèle consomme davantage de services mobiles à l'étranger que la clientèle des opérateurs partenaires n'en consomme sur leur propre réseau) et les opérateurs virtuels semblent favorables à une baisse significative des plafonds des prix de gros.</p>
<p>C. Incidence de l'option privilégiée</p>

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée permet aux opérateurs de garantir une fourniture viable de la RLAH sans compromettre la récupération des coûts de la fourniture en gros de services d'itinérance. La baisse des plafonds des prix de gros fera probablement diminuer les coûts de gros de l'itinérance pour les opérateurs d'origine. Selon l'analyse de viabilité de la Commission, cela devrait faire baisser le pourcentage d'opérateurs non viables (marge d'itinérance négative supérieure à 3 % de leur marge nationale) et conduire à une diminution connexe de la marge d'itinérance négative totale de 42 % en 2023 et de 52 % en 2025 par rapport au niveau de référence.

Les **avantages pour les consommateurs** sont également importants; la proportion d'utilisateurs finaux risquant d'être confrontés à des frais supplémentaires parce que l'opérateur a obtenu une dérogation au motif de la viabilité serait réduite de plus de 40 % et les frais supplémentaires payés à titre exceptionnel diminueraient encore davantage. La mise en œuvre de cette option améliorera l'expérience des utilisateurs finaux en itinérance car elle contribuera à une meilleure qualité de service, sensibilisera davantage les consommateurs à la qualité qu'ils sont en droit d'attendre en itinérance, et aidera les abonnés en itinérance à éviter des factures exorbitantes pour des appels passés à des services à valeur ajoutée. Ces facteurs devraient accroître la satisfaction des clients et faire diminuer le nombre de plaintes.

Cette option dote également les opérateurs des outils nécessaires pour mettre en œuvre un accès gratuit aux services d'urgence et fournir des informations relatives à la localisation de l'appelant pour tous les utilisateurs finaux en itinérance, notamment les utilisateurs handicapés. Cela contribuera à préserver leur santé, leur vie ou leurs biens.

Enfin, l'option privilégiée vise à permettre aux particuliers et aux professionnels de bénéficier des évolutions technologiques et de l'innovation fondée sur la 5G pendant leurs déplacements.

On escompte également certains avantages (minimes) pour l'environnement en facilitant l'utilisation par les abonnés en itinérance de services et d'applications mobiles respectueux de l'environnement (par exemple, de nouveaux services mobiles 5G et IdO qui permettent de connecter les véhicules et les infrastructures routières et qui pourraient contribuer à éviter les pertes humaines et réduire les coûts en carburants et la pollution atmosphérique).

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

La réduction des plafonds des prix de gros implique une diminution probable des recettes de gros de l'itinérance pour les opérateurs de destination, tout en garantissant la récupération intégrale des coûts. Pour les opérateurs, les recettes provenant des services d'itinérance au détail pourraient diminuer en raison de la baisse des frais supplémentaires — ces frais peuvent être facturés aux consommateurs dans les cas exceptionnels où ils sont autorisés (politique d'utilisation raisonnable et dérogations au motif de la viabilité), auquel cas le montant de ces frais ne peut pas excéder le plafond des prix de gros. Les coûts supplémentaires de mise en conformité pour les opérateurs et les administrations sont minimes (estimés à moins de 6 jours-personnes par an en moyenne par entité).

La mesure proposée concernant l'accès aux services d'urgence entraîne des coûts de mise en œuvre. Toutefois, ces derniers sont principalement liés à la mise en œuvre des droits et obligations déjà définis dans d'autres actes législatifs de l'UE (code des communications électroniques européen). Enfin, la mise en place et la maintenance d'une base de données contenant les séries de numéros des services à valeur ajoutée dans l'ensemble de l'EEE entraîneront des coûts pour l'ORECE (responsable des deux tâches) et des coûts modestes pour les autorités de régulation nationales (chargées de la mise à jour du contenu de la base de données).

Quelles sont les incidences sur les petites et moyennes entreprises (PME)?

Les PME pourront véritablement profiter de la RLAH, en raison de l'amélioration de la qualité du service et de la diminution du risque de dérogations au motif de la viabilité. Les PME et les développeurs d'applications bénéficieront encore davantage du fait que les consommateurs utilisent des applications par-delà les frontières, avec une qualité de service améliorée et assurée. Les nouvelles applications et les nouveaux services nécessitant un service de haute qualité ou la 5G tireront indirectement avantage du fait qu'une utilisation sans discontinuité dans l'ensemble du marché intérieur peut favoriser leur adoption.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Aucune incidence notable n'est prévue sur les budgets nationaux et les administrations nationales.
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
La charge administrative peut être allégée en recourant, si nécessaire, à un acte délégué pour la proposition de révision des plafonds des prix de gros, ce qui simplifie le processus législatif (après 2025). Une rationalisation du système de surveillance, la simplification des exigences applicables aux opérateurs en dehors de la zone euro et l'abrogation des dispositions obsolètes permettront de réaliser des économies supplémentaires.
Proportionnalité?
L'option privilégiée contient un ensemble de mesures qui ne sont ni intrusives ni disproportionnées. Elles se limitent aux problèmes constatés insuffisamment pris en compte par le règlement actuel, qui ne peuvent pas être réglés efficacement au niveau national. La durée limitée de 10 ans garantit également la proportionnalité.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
La Commission propose que le nouveau règlement ait une durée de 10 ans afin d'assurer la sécurité juridique sur le marché et de réduire au minimum la charge réglementaire. Les conditions de concurrence sur le marché ne devraient pas changer de manière significative au cours de cette période. Un premier rapport de réexamen est prévu pour 2025, lorsque la Commission évaluera le fonctionnement du marché de l'itinérance et la nécessité d'un éventuel réexamen des politiques pour faire face aux nouveaux défis.