

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

# Communication

## Commission des affaires européennes

Communication de Mme Marietta Karamanli sur les nouvelles propositions de la Commission pour la suppression des frais d'itinérance (COM(2016) 399 final)

Mercredi  
2 novembre 2016  
Séance de 17 heures

**Présidence  
de M. Christophe  
Caresche**  
*Vice-Président*



**COMMUNICATION SUR LES NOUVELLES PROPOSITIONS  
DE LA COMMISSION POUR LA SUPPRESSION  
DES FRAIS D'ITINÉRANCE**  
de Mme Marietta Karamanli

*Proposition de règlement d'exécution du règlement 2015/2020*

*Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil  
relatif aux frais d'itinérance sur le marché de gros.*

*COM (2016) 399 final*

Réunion de commission du 2 novembre 2016

**I. Un sujet qui touche de près les consommateurs européens et la liberté de communication**

Le sujet des frais d'itinérance internationale concerne de nombreux citoyens européens lorsqu'ils se déplacent dans un autre pays de l'Union, et ils le font de plus en plus volontiers, pour des raisons professionnelles ou d'agrément. Nous sommes d'ailleurs nous-mêmes, en tant que députés d'une Commission à vocation internationale, également très concernés par ce sujet, et nous avons pu constater lors de nos déplacements que les prix pratiqués par les opérateurs français pour les communications passées ou reçues à l'étranger ont longtemps pu apparaître comme prohibitifs.

La tarification de l'itinérance internationale est l'un de ces sujets très concrets sur lesquels l'intervention de l'Union peut réellement faire une différence visible, sur le pouvoir d'achat au quotidien de nos concitoyens et sur leur aptitude à communiquer dans d'autres pays européens de la même façon qu'ils le feraient sur leur territoire national.

C'est donc un domaine dans lequel l'action des autorités européennes peut apparaître comme facilitant la vie quotidienne des citoyens et des consommateurs européens dans un marché ouvert.

Ce qui est en jeu c'est le principe du « *roam like at home* », « l'itinérance comme à la maison » une tarification de détail qui ne ferait plus supporter de coût supplémentaire au consommateur quelle que soit l'origine ou les destinations des communications passées ou reçues dans les frontières des pays de l'Espace Economique Européen (soit les 28 États membres de l'Union ainsi que l'Islande, la Liechtenstein et la Norvège).

Jusqu'à présent, les opérateurs justifiaient ce surcoût par les frais engendrés par l'itinérance en termes d'accroissement de la fréquentation des réseaux. La nécessité d'investir dans les infrastructures, d'entretenir les réseaux conduisait donc les opérateurs à répercuter sur les consommateurs une partie de coûts des données négociées sur le marché de gros entre opérateurs de différents pays.

Pour parvenir à une tarification neutre du point de vue géographique, le règlement 2015/2120<sup>1</sup> a prévu que soient supprimés les frais d'itinérance appliqués lors de voyages en Europe à compter du 15 juin 2017, avec pour objectif d'aligner les prix en itinérance avec les prix nationaux. En attendant, une période transitoire, durant laquelle des frais supplémentaires peuvent être appliqués par rapport au tarif national, a débuté le 30 avril 2016.

À partir de juin 2017, les clients en itinérance internationale au sein de l'EEE doivent donc se voir appliquer les tarifs nationaux de leur contrat, et cela « dans la limite d'une utilisation raisonnable ». Cette précision est importante, car elle conditionne l'application du principe de l'itinérance aux tarifs nationaux (l'IATN), et elle est l'objet de règlements d'exécution proposés par la Commission après consultation de l'ORECE (Organe des Régulateurs Européens des Communications Électroniques).

## **II. Renverser la perspective : des abus très limités par les consommateurs**

Début septembre, le Président Juncker a décidé de retirer la proposition avancée par la Commission, qui prévoyait un plafond de 90 jours par an pour encadrer l'utilisation raisonnable, ou équitable (le « *fair use* »). La limite de 90 jours avait été très mal reçue, notamment par les associations de consommateurs comme le BEUC, qui y voyaient une réintroduction déguisée de frais d'itinérance, là où le règlement de 2015 prévoyait leur suppression totale en juin 2017.

La nouvelle proposition de la Commission, présentée le 21 septembre 2016, prévoit donc d'autres garde-fous pour encadrer la pratique de l'itinérance et prévenir les abus qui pourraient en découler. Ces abus pourraient consister en la souscription d'abonnement et l'achat de cartes SIM dans des pays où les coûts des communications sont inférieurs à la moyenne européenne pour un usage dans des pays où ces coûts sont nettement plus élevés.

Parmi ces garde-fous, l'existence d'un lien stable avec le pays d'utilisation du contrat d'abonnement, qui ne consiste pas nécessairement en une domiciliation permanente. Un travailleur frontalier ou un étudiant Erasmus bénéficieront par exemple de la possibilité de l'itinérance sans surcoût.

Ainsi, le projet de réglementation prévoit la possibilité pour tous les voyageurs qui utilisent une carte SIM émise dans un État membre dans lequel ils résident ou avec lequel ils ont des liens stables de se servir de leur appareil mobile dans d'autres pays de l'UE comme s'ils se trouvaient dans leur État de résidence.

Si les prix augmentent sur un marché donné ou si les clients nationaux d'un opérateur subissent des conséquences négatives, cet opérateur peut sortir du mécanisme d'itinérance aux tarifs nationaux et, avec l'accord des régulateurs nationaux, appliquer temporairement de faibles majorations (la Commission a proposé un maximum de 0,04 euro

---

<sup>1</sup> - Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

par minute d'appel, de 0,01 euro par SMS et de 0,00 euro par méga octet de données. L'opérateur devra apporter la preuve que l'itinérance aux tarifs nationaux mettrait en péril son modèle tarifaire.

Nous souhaitons souligner notre accord avec une approche plus favorable aux consommateurs, d'autant que les frais payés par ceux-ci lors de leurs séjours à l'étranger ont longtemps été abusifs. Les opérateurs de téléphonie rencontrés sont d'ailleurs en accord avec la proposition plus récente de la Commission : fixer une limite temporelle de 90 jours d'utilisation de l'itinérance sans frais supplémentaire leur semblait de plus politiquement peu compréhensible dès lors que la très grande majorité des usages de l'itinérance ne dépassaient déjà pas cette limite.

### **III. La fin des frais d'itinérance est également conditionnée par une nouvelle réglementation des tarifs de gros, qui pourrait bien être le sujet véritablement sensible du roaming**

En effet, le sujet du partage entre les opérateurs des surcoûts entraînés par l'itinérance, les prix de gros de l'itinérance, doit encore faire l'objet d'une résolution pour que la fin des surcoûts de détail de l'itinérance programmée pour juin 2017 devienne une réalité. Le règlement sur les tarifs de gros de l'itinérance, proposé le 15 juin 2016, est actuellement en cours d'examen pour une adoption la plus rapide possible, qui permettrait la fin effective des frais d'itinérance pour juin 2017.

Sur ce sujet, un clivage se dessine entre les opérateurs des pays du Nord de l'Europe (pays scandinaves particulièrement) et ceux des pays du Sud de l'Europe, parmi lesquels la France. La dissension porte sur la répartition des coûts de l'itinérance entre des pays plutôt receveurs de citoyens européens (touristes ou étudiants par exemple), dont les infrastructures devront être renforcées si l'on veut permettre un accès croissant de ces individus aux réseaux mobiles, et pays émetteurs, qui ont tout intérêt à réduire les coûts de l'itinérance (soit le prix qu'ils devront payer pour que leurs usagers utilisent les réseaux d'autres pays). Comme l'explique la Commission : « En général, les opérateurs dont le trafic d'itinérance sortant dépasse (largement) le trafic entrant cherchent à minimiser les prix de gros à payer aux réseaux visités pour pouvoir fournir des services d'itinérance au détail à leurs abonnés. Ils sont donc favorables à des prix de gros d'itinérance peu élevés. En revanche, les opérateurs dont le trafic d'itinérance entrant dépasse (largement) le trafic sortant cherchent à maximiser leurs recettes issues des services d'itinérance en gros. Ils sont donc en faveur de prix de gros plus élevés pour les services en itinérance. »

Les opérateurs échangent sur le marché de gros des services d'itinérance internationale pour leurs usagers, avec un encadrement tarifaire réglementé au niveau européen. Aujourd'hui, les plafonds sont de 5 centimes d'euros pour les appels sortants, de 2 centimes par sms envoyé et de 5 centimes par méga octet de données. Les nouveaux tarifs proposés par la Commission dans son règlement de juin 2016 prévoient par exemple des plafonds de 4 centimes d'euros pour les appels sortants, de 0,85 centimes par méga octet.

Pour les opérateurs français comme Orange, ces tarifs ne permettent tout simplement pas de couvrir les coûts pour les opérateurs de pays « receveurs ». Sans entrer trop avant sur des considérations tarifaires très techniques, la proposition de cet opérateur consiste par exemple à donner un plafond glissant de 1,27 centime en 2017, 1,01 en 2018, 0,80 en 2019, 0,64 en 2020 et 0,51 en 2021, afin de parvenir à un plafond moins élevé que

celui proposé par la Commission, mais qui suivrait l'évolution des coûts enregistrée depuis plusieurs années.

Dans d'autres pays de l'Union, certains acteurs partagent l'analyse d'une sous-évaluation des coûts par la Commission, comme la CNMC, autorité de concurrence espagnole (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*) qui montre dans une étude récente que la non-prise en compte de la saisonnalité de l'itinérance (les pics de consommation massifs dans les pays du Sud sont concentrés sur les mois d'été) a conduit la Commission à minorer les coûts réels de l'itinérance et, partant, à proposer des plafonds inférieurs à ces coûts (1,11 centimes par méga octet selon la CNMC à comparer aux 0,85 centimes de la Commission). Certains opérateurs étrangers, comme Telefonica, estiment eux aussi que les plafonds révisés proposés par la Commission pour les tarifs de gros sont insuffisants à l'heure actuelle.

La question de la répartition des coûts sera donc centrale, et les études pour évaluer ces coûts ne sont pas exemptes d'incertitudes, ce qui peut provoquer des contestations parmi les opérateurs.

#### **IV. Un sujet qui pourrait prochainement trouver sa résolution**

Concernant les prix de détail, la proposition d'acte d'exécution présentée par la Commission devrait être adoptée par le collège des commissaires avant le 15 décembre 2016, lorsque les États membres et toutes les parties intéressées auront donné leur avis.

Pour les prix de gros, le rapport au Parlement européen de Miapetra Kumpula-Natri, la rapporteure socialiste finlandaise, a été largement adopté le 12 octobre et va encore plus loin que la proposition de la Commission pour la réduction des prix de gros, puisqu'il propose un plafond de 0.5 centimes dès le 15 juin 2017. Mais il faut s'attendre à d'âpres discussions lors du Conseil, car les pays seront sans doute plus portés à défendre les intérêts propres aux opérateurs historiques nationaux.

Il conviendra d'être attentif à la façon dont la Commission intégrera dans le texte définitif les réserves mentionnées par l'ORECE dans son avis du 13 octobre. Celles-ci concernent notamment l'imprécision des notions de « liens stables » ou de « voyages périodiques », ou encore le risque d'application différente des règles sur l'utilisation équitable.

Sur ce sujet, il convient de rester vigilant : sous des dehors relativement techniques, il s'agit en effet d'enjeux économiques très importants. La fin des frais d'itinérance pourrait en effet pousser les usagers européens à recourir massivement à leurs moyens de communication mobiles à l'étranger, et encourager ainsi le développement de nouveaux services. Le BEUC établit ainsi qu'en 2014, la moitié des voyageurs européens coupaient leur accès aux données mobile afin d'éviter la mauvaise surprise des surcoûts. Avec la fin de ceux-ci, ce sont de nouveaux marchés numériques qui pourraient s'ouvrir. Les besoins en infrastructures doivent toutefois être satisfaits par les opérateurs, qui doivent pouvoir conserver des moyens d'investir. La recherche d'un partage équitable des coûts sera donc essentielle pour parvenir à une solution équilibrée et favorable aux consommateurs.