

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance»

[COM(2016) 399 final — 2016/185(COD)]

(2017/C 034/27)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Consultation	Parlement européen, 4 juillet 2016 Conseil européen, 7 juillet 2016
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [COM(2016) 399 final — 2016/185(COD)]
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	6 octobre 2016
Adoption en session plénière	19 octobre 2016
Session plénière n°	520
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	224/3/4

1. Conclusions et Recommandations

1.1. Le CESE s'est toujours porté fort de la suppression de tout prix spécifique pour les communications mobiles d'itinérance. Il soutient la Commission dans ses initiatives visant à parvenir à l'*itinérance aux tarifs nationaux* à partir du 15 juin 2017 et à éliminer auparavant les défaillances du marché de gros de l'itinérance qui risquent de compromettre l'objectif précité.

1.2. Parallèlement à la suppression des prix d'itinérance, il faudra prendre des mesures préventives pour éviter que les opérateurs ne compensent la diminution des recettes, résultant de l'abolition des prix d'itinérance, par une augmentation des tarifs nationaux ou par d'autres mesures abusives. De même, il importera de veiller à ce que les tarifs nationaux, surtout les offres forfaitaires, soient rendus plus transparents et que les autorités réglementaires élaborent, en collaboration avec les organisations des consommateurs, un modèle d'information standardisée sur la composition des prix.

1.3. Le CESE estime que les prix de gros moyens maximums que l'opérateur visité peut demander au fournisseur de services d'itinérance, proposés par la Commission pour la fourniture d'un appel, d'un SMS et des services de données en itinérance, sont raisonnables et devraient laisser suffisamment de marge pour une saine concurrence entre fournisseurs de gros de services mobiles d'itinérance.

1.4. Par contre, le CESE exprime de grandes réserves concernant la nouvelle possibilité offerte par la proposition de règlement à l'examen aux opérateurs de négocier des «*barèmes de prix de gros innovants*» en dehors des prix (plafonds) réglementés et qui ne seraient pas directement liés aux volumes réellement consommés. Des négociations commerciales fondées sur des forfaits, des engagements préalables ou sur la capacité, risquent de créer des ententes et des abus de position dominante de la part des gros opérateurs et de ceux pouvant se prévaloir d'un réseau disposant d'une couverture nationale, au détriment des petits opérateurs et des opérateurs de réseau mobile virtuel, ce qui ne pourra que conforter les oligopoles existants et les accords d'itinérance bilatéraux que la Commission considère comme source des défaillances actuelles du marché.

1.5. Le CESE approuve la proposition du règlement à l'examen qu'en cas de litige entre opérateurs concernant les marchés de gros d'itinérance, les autorités réglementaires nationales soient tenues de recueillir l'avis de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) à propos des mesures à prendre, ce qui mènera à une plus grande cohérence des approches réglementaires appliquées au niveau desdites autorités nationales. Le CESE propose de compléter les dispositions traitant des litiges et d'inviter les autorités nationales à encourager, le cas échéant, les parties en cause à recourir d'abord au règlement des litiges par la procédure extrajudiciaire.

2. Introduction

2.1. L'objectif de l'Union visant à faire de l'Europe un continent connecté, basé sur une infrastructure à la pointe du progrès et sur des prix des services fixes et sans fil abordables, s'est heurté, entre autres, à des prix des communications mobiles européennes en itinérance excessifs et largement supérieurs aux tarifs facturés pour le même service à l'intérieur d'un pays.

2.2. Comme les appels réitérés, lancés depuis 2006 par la Commission, invitant les opérateurs de la téléphonie mobile à abaisser leur tarification excessive des communications mobiles en itinérance, étaient restés infructueux, l'Union a commencé en 2007 à introduire un plafond tarifaire («l'eurotarif») pour le marché de gros et de détail des appels vocaux intereuropéens, ensuite pour les SMS et finalement pour la transmission de données en itinérance, le tout dans l'espoir qu'une saine concurrence se développe et que les usagers ne soient plus forcés de payer des prix excessifs.

2.3. Les prix maximaux d'itinérance pour les communications vocales, l'envoi de SMS et l'utilisation de services de données, y compris les MMS, ont donc dû être successivement abaissés (voir le tableau ci-après) en vue de l'objectif final d'aboutir à la suppression complète des frais d'itinérance et d'aligner les tarifs des communications intereuropéennes sur les tarifs appliqués au niveau national.

	Appels vocaux EUR/minute hors TVA			SMS EUR/SMS hors TVA		Données EUR/kilooctet hors TVA	
	Prix de gros	Prix de détail appel passé	Prix de détail appel reçu	Prix de gros	Prix de détail	Prix de gros	Prix de détail
<i>prix moyen avant le 1.9.2007</i>		0,7692	0,417	—	—	—	—

Règlement (CE) n° 717/2007

prix max. 31.8.2008	1.9.2007 —	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
prix max. 30.6.2009	1.9.2008 —	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
prix max. 30.6.2010	1.7.2009 —	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Règlement (CE) n° 544/2009

prix max. 30.6.2011	1.7.2010 —	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
prix max. 30.6.2012	1.7.2011 —	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
prix max. 30.6.2013	1.7.2012 —	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Règlement (UE) n° 531/2012

prix max. 30.6.2014	1.7.2013 —	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
prix max. 30.6.2015	1.7.2014 —	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
prix max. 30.6.2017	1.7.2015 —	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
prix max. 30.6.2022	1.7.2015 —	0,05			0,02		0,05	

2.4. Aucun réseau mobile ne couvre la totalité des États membres de l'Union. Par conséquent, pour pouvoir fournir des services de communications mobiles à leurs clients nationaux en déplacement dans un autre État membre, les fournisseurs de services d'itinérance doivent acheter de tels services de gros aux opérateurs actifs dans le pays visité ou échanger des services d'itinérance avec lesdits opérateurs.

2.5. Le plafonnement des tarifs dans l'Union a été accompagné de mesures structurelles, entre autres, pour le marché de l'itinérance de gros ⁽¹⁾. Ainsi, les opérateurs de réseaux mobiles visités doivent:

- satisfaire toutes les demandes raisonnables d'accès aux services d'itinérance et ne peuvent refuser les demandes d'accès de gros aux services d'itinérance que sur la base de critères objectifs,
- publier une offre de référence suffisamment détaillée, tenant compte des lignes directrices de l'ORECE, qu'ils transmettent à l'entreprise demandant l'accès de gros aux services d'itinérance,
- fournir à l'entreprise demandant l'accès un projet de contrat relatif à cet accès au plus tard dans un délai d'un mois après la réception initiale de la demande par l'opérateur de réseau mobile. L'accès de gros aux services d'itinérance est accordé dans un délai raisonnable ne dépassant pas trois mois à compter de la conclusion du contrat,
- répondre dans un délai ne dépassant pas deux mois à la demande d'un opérateur d'entamer des négociations commerciales pour inclure également des éléments qui ne sont pas couverts par l'offre de référence.

2.6. Finalement, le règlement (UE) 2015/2120 prévoit qu'avec effet au 15 juin 2017, mais sous réserve d'une utilisation raisonnable et d'un résultat positif d'un réexamen du fonctionnement correct du marché, les fournisseurs de services d'itinérance ne facturent plus de frais supplémentaires aux clients en itinérance dans un État membre en plus du prix de détail national pour des appels vocaux en itinérance réglementés passés ou reçus, pour l'envoi de SMS en itinérance réglementés et pour l'utilisation de services de données en itinérance réglementés, et ne facturent pas de frais généraux liés à l'activation des services ou des équipements terminaux à utiliser à l'étranger.

2.7. Néanmoins, dans des circonstances particulières et exceptionnelles, afin de garantir la viabilité de son modèle tarifaire national, si un fournisseur de services d'itinérance n'est pas en mesure de couvrir l'ensemble des coûts réels et prévisionnels afférents à la fourniture de services d'itinérance réglementés, il peut solliciter l'autorisation de facturer des frais supplémentaires. Ces frais supplémentaires ne sont appliqués que dans la mesure nécessaire pour couvrir les coûts afférents à la fourniture de services d'itinérance au détail réglementés, en tenant compte des prix de gros maximaux applicables.

2.8. Or, il ressort du rapport sur le réexamen du marché de gros de l'itinérance [COM(2016) 398], que les mesures structurelles prévues sont restées insuffisantes sur le marché intérieur des services d'itinérance pour renforcer la concurrence et pour réaliser un marché intérieur des services de communication mobile sans distinction entre les tarifs nationaux et les tarifs d'itinérance.

2.9. Cette analyse des marchés a démontré que le fonctionnement des marchés de gros souffre toujours d'un certain nombre de défaillances dues à des situations oligopolistiques combinées à des accords d'itinérance bilatéraux, au manque de produits de remplacement au niveau du gros et à des prix nettement supérieurs aux coûts estimés, notamment pour les services de données.

2.10. Comme il existe une étroite corrélation entre les marchés de gros et de détail, et à défaut d'une marge suffisante entre les prix de gros et de détail, l'objectif d'une «itinérance aux tarifs nationaux» devient irréalisable et structurellement non viable, surtout pour les petits opérateurs, les opérateurs de réseau mobile virtuel et les opérateurs à fort trafic sortant net.

2.11. Il s'ensuit que la Commission se voit obligée de proposer une nouvelle intervention réglementaire de l'Union européenne sur les marchés de gros d'itinérance.

⁽¹⁾ JO L 172 du 30.6.2012, p. 10.

2.12. L'article 6 *quinquies* du règlement (UE) 2015/2120, modifiant le règlement (UE) n° 531/2012, invite la Commission à présenter au plus tard le 15 décembre 2016, entre autres, un acte d'exécution fixant des règles détaillées sur l'application par les opérateurs d'une politique «d'utilisation raisonnable» en matière de consommation de services d'itinérance au détail réglementés, fournis au prix de détail national applicable. Pour le moment, cet acte d'exécution reste en suspens après qu'une première proposition afférente a été retirée par la Commission.

3. Contenu de la proposition de la Commission

3.1. La proposition de révision du règlement (UE) n° 531/2012 prévoit:

- l'abaissement, pour la période du 15 juin 2017 au 30 juin 2022, du prix moyen d'itinérance de gros maximal:
 - d'un appel: de 0,05 EUR/minute à 0,04 EUR/minute,
 - d'un SMS: de 0,02 EUR à 0,01 EUR,
 - d'un service de données: de 0,05 EUR/Mo à 0,0085 EUR/Mo,
- la possibilité pour les deux parties concluant un accord de fourniture d'itinérance en gros de convenir expressément de ne pas soumettre l'application de l'accord au prix de gros maximal prévu par le règlement durant une période déterminée,
- dans le cas d'un litige entre les opérateurs de réseau visité et les autres opérateurs concernant les services d'itinérance de gros, l'obligation pour les autorités réglementaires nationales de consulter l'ORECE à propos des mesures à prendre,
- l'élaboration par la Commission d'un rapport à soumettre, tous les deux ans après le 15 juin 2017, au Parlement européen et au Conseil, sur la base de données sur l'évolution de la concurrence sur les marchés de l'itinérance de l'Union recueillies par l'ORECE.

4. Remarques générales

4.1. Dans ses avis antérieurs, le CESE a toujours approuvé les propositions de la Commission en vue d'un plafonnement des prix d'itinérance, estimant qu'elles vont dans la bonne direction, à savoir la disparition, à moyen terme, de toute forme spécifique de prix des communications mobiles d'itinérance. Il ne peut donc qu'approuver les nouvelles propositions de la Commission visant à supprimer les défaillances du marché de gros de l'itinérance qui risquent de compromettre la réalisation de «l'itinérance aux tarifs nationaux» à partir du 15 juin 2017.

4.2. En ce qui concerne «l'itinérance aux tarifs nationaux», le CESE rappelle qu'il a toujours mis en garde contre d'éventuels effets contre-productifs et qu'il a invité les autorités réglementaires à prendre des mesures préventives pour éviter que les opérateurs ne compensent la diminution des recettes, résultant de l'abolition des prix d'itinérance, par une augmentation des tarifs nationaux ou par d'autres mesures abusives au détriment du consommateur, comme par exemple une facturation de l'accès au réseau sans qu'une communication ne soit établie (taxe d'activation).

4.3. Pour que les consommateurs puissent effectivement bénéficier de «l'itinérance aux tarifs nationaux», et vérifier qu'il n'y a pas de relèvement des tarifs nationaux, le CESE réitère sa proposition que les autorités réglementaires élaborent, en collaboration avec les organisations des consommateurs, un modèle d'information standardisée sur la composition des prix, de manière à parvenir à une plus grande transparence des tarifs et en particulier des offres forfaitaires.

4.4. Le CESE est tout à fait conscient que les prix de gros maximaux devront permettre aux opérateurs de recouvrer leurs coûts tout en laissant une marge bénéficiaire raisonnable. Or, comme le reconnaît la Commission ⁽²⁾, l'évaluation du coût de la fourniture de services d'itinérance de gros est une tâche complexe, impliquant un grand nombre de choix et d'hypothèses et elle n'est pas exempte d'incertitudes.

4.5. Compte tenu des différents éléments faisant partie intégrante du coût de la fourniture des services d'itinérance de gros (tarif de terminaison d'appel mobile au pays d'origine et au pays de destination), ainsi que d'autres coûts, en particulier des coûts de transit non réglementés, les plafonds proposés par la Commission semblent raisonnables et devraient laisser une marge suffisante pour une saine concurrence entre fournisseurs de services d'itinérance en gros.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. Le CESE exprime de grandes réserves concernant la nouvelle possibilité que la proposition de règlement à l'examen offre aux opérateurs de négocier des «*barèmes de prix de gros innovants*» en dehors des prix (plafonds) réglementés et qui ne seraient pas directement liés aux volumes réellement consommés. Des négociations commerciales fondées sur des forfaits, des engagements préalables ou sur la capacité, risquent de créer des ententes et des abus de position dominante de la part des gros opérateurs et de ceux pouvant se prévaloir d'un réseau disposant d'une couverture nationale, au détriment des petits opérateurs et des opérateurs de réseau mobile virtuel.

4.7. Le CESE approuve la proposition qu'en cas de litige entre opérateurs concernant les marchés de gros d'itinérance, les autorités réglementaires nationales soient tenues de recueillir l'avis de l'ORECE à propos des mesures à prendre, ce qui mènera à une plus grande cohérence des approches réglementaires appliquées au niveau des dites autorités nationales. Le CESE propose de compléter les dispositions traitant des litiges et d'inviter les autorités nationales à encourager, le cas échéant, les parties en cause à recourir d'abord au règlement des litiges par la procédure extrajudiciaire.

Bruxelles, le 19 octobre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS