Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement(CE) n° 717/2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques»

COM(2008) 580 final — 2008/0187 (COD)

(2009/C 182/12)

Rapporteur général: **M. HENCKS**

Le 6 novembre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 717/2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques»

COM(2008) 580 final — 2008/0187 (COD).

Le 21 octobre 2008, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transport, énergie, infrastructure et société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M. HENCKS comme rapporteur général lors de sa 450^e session plénière, des 14 et 15 janvier 2009 (séance du 15 janvier 2009), et a adopté le présent avis par 132 voix pour et 1 voix contre.

1. Conclusions

1.1 L'objectif déclaré du règlement (CE) 717/2007 qui était de faire en sorte que les utilisateurs des services mobiles en itinérance ne paient pas un prix excessif lorsqu'ils passent ou reçoivent des appels a été généralement atteint; 400 millions de consommateurs bénéficient désormais des effets d'un eurotarif.

1.2 Pourtant, selon la Commission l'évolution du tarif des services vocaux en itinérance communautaire n'est, depuis l'entrée en vigueur du règlement précité, pas assez convaincante pour laisser supposer que, sans prix réglementés, la concurrence s'exercera durablement sur les marchés de gros ou de détail au-delà de 2010; les prix de gros et de détail ne varient pas suffisamment en-dessous des niveaux maximaux fixés par le règlement pour permettre une saine concurrence.

1.3 Partant, afin que les consommateurs conservent l'assurance de ne pas payer un prix excessif lorsqu'ils passent ou reçoivent un appel en itinérance réglementé, la Commission propose principalement

- de proroger le règlement 717/2007 jusqu'au 30 juin 2013,
- de continuer à baisser, pendant la période de prorogation, les prix maximaux des appels par minute à raison de 0,03 euros par an,
- de fixer des prix maximaux pour les SMS (gros et détail) et pour la transmission de données (prix de gros) en itinérance.

1.4 Le CESE approuve les nouvelles réductions des prix maximum pour les appels vocaux en itinérance qu'il juge proportionnées et appropriées.

1.5 Il approuve également l'introduction d'un eurotarif SMS maximum pour les prix SMS de détail, ainsi que l'introduction d'un plafond pour les prix de gros.

1.6 En ce qui concerne les services de transmission de données en itinérance, le CESE regrette que la proposition de réduction des prix se limite aux seuls services de données en gros, alors que les prix de détail sont également excessifs faute d'une pression concurrentielle suffisante.

1.7 Finalement le CESE considère comme absolument nécessaire de renforcer les droits d'accès des consommateurs à l'information afin d'élever leur niveau de protection et de transparence des prix.

2. Historique

2.1 Le Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 a conclu qu'il est essentiel de mettre en œuvre, tant au niveau européen que national, des politiques ciblées, efficaces et intégrées dans le domaine des technologies de l'information et des communications pour atteindre les objectifs de croissance économique et de productivité de la stratégie de Lisbonne révisée et, à cet égard, a souligné l'importance que revêt la réduction des frais des communications téléphoniques mobiles transfrontalières.

2.2 Auparavant la Commission s'était déjà, à maintes reprises, préoccupée des prix de détail excessifs à payer par les usagers des réseaux publics de communications mobiles lorsqu'ils utilisent leur téléphone portable à l'étranger à l'intérieur de la Communauté (frais d'itinérance communautaire), dus à un niveau élevé des prix de gros perçus par l'opérateur du réseau hôte étranger et, dans de nombreux cas, des marges élevées réalisées sur le prix de détail par l'opérateur du réseau de l'abonné.

2.3 Le cadre réglementaire pour les communications électroniques de 2002 n'a pas fourni aux autorités réglementaires nationales un outil suffisant pour prendre des mesures efficaces en ce qui concerne des prix excessifs d'itinérance communautaire.

2.4 Dans ces conditions l'Union européenne, par référence à l'article 95 du traité CE, est intervenue sur le marché par le biais d'un règlement ⁽¹⁾, pour fixer pour la période du 1.9.2007 au 30.9.2010:

- un plafond sur le prix de gros par minute,
- un «eurotarif» maximum pour le marché de détail,

que les opérateurs d'un réseau mobile peuvent prélever au titre de la fourniture de services d'itinérance pour les communications mobiles vocales qui ont leur origine et leur terminaison à l'intérieur de la Communauté.

2.5 Dans son avis en la matière ⁽²⁾ le CESE a approuvé la démarche et a jugé que l'intervention de l'Union s'avère nécessaire, proportionnée et de plus, élève le niveau de protection des consommateurs, notamment en renforçant leur droit d'accès à l'information grâce aux mesures de transparence et en protégeant leurs intérêts économiques à travers la mise en place d'un mécanisme consistant en la fixation des plafonds tarifaires préventifs pour la fourniture des services d'itinérance en ce qui concerne les communications mobiles vocales entre États membres.

2.6 Dans sa prise de position, le Parlement européen a approuvé que l'approche commune soit établie pour une période limitée mais a demandé qu'elle puisse être prorogée ou amendée à la lumière d'un examen à effectuer par la Commission, avant le 3 décembre 2008, qui devrait également examiner l'impact du règlement sur les petits fournisseurs de téléphonie mobile dans la Communauté et sur leur position dans l'ensemble du marché communautaire de l'itinérance.

2.7 Etant donné qu'en plus de la téléphonie vocale, de nouveaux services de communication de données mobiles gagnent sans

cesse davantage de terrain, le Parlement européen avait invité la Commission européenne à surveiller les développements du marché de l'itinérance des services de communication de données, y compris les messages SMS (short message service) et les MMS (multimédia messaging service) dans la Communauté.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de règlement sous avis se base sur une communication ⁽³⁾ portant sur le réexamen du fonctionnement du règlement 717/2007 et sur deux documents de travail ⁽⁴⁾ de la Commission.

3.2 Selon ces documents les prix de gros et de détail des appels vocaux en itinérance ne varient pas suffisamment en-dessous des niveaux maximaux fixés par le règlement 717/2007 pour permettre une saine concurrence.

3.3 Les services des SMS et de données en itinérance représentent respectivement 12,3 % et 8,6 % des recettes dans le domaine de l'itinérance. Les prix des SMS en itinérance ont, d'une manière générale, peu varié pendant l'année écoulée, en dépit des pressions politiques exercées sur les opérateurs pour les inciter à baisser les prix et, par là, éviter une réglementation d'office.

3.4 Dès lors, comme le règlement 717/2007 n'a pas abouti à une saine concurrence et comme une relance de la concurrence par une augmentation du nombre d'opérateurs alternatifs est impossible vu la ressource rare que constituent les fréquences, la Commission s'est vue forcée de proposer:

- de proroger le règlement actuel au-delà du 30 juin 2010 pour une nouvelle période de trois ans;
- de fixer de nouvelles limites maximales des redevances pour des appels vocaux en itinérance que les opérateurs d'un réseau mobile peuvent prélever pendant la période de prorogation;
- de préciser les exigences de facturation à la seconde;
- d'avancer la date d'abaissement des plafonds sur les prix des appels vocaux en itinérance du 30 août 2009 au 1^{er} juillet 2009;
- d'étendre le champ d'application du règlement 717/2007 aux services des SMS en itinérance intracommunautaire;
- de fixer un prix plafond pour le tarif de gros des services de données en itinérance et d'instaurer de la transparence et des mécanismes préventifs;
- de promouvoir la transparence des prix.

⁽¹⁾ Règlement(CE) n° 717/2007 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et modifiant la directive 2002/21/CE.

⁽²⁾ Rapporteur: M. Hernandez Bataller, JO C 324 du 30.12.2006, p. 42.

⁽³⁾ COM(2008) 579 final.

⁽⁴⁾ SEC(2008) 2489 et SEC(2008) 2490.

4. Observations spécifiques

4.1 Dans son avis concernant le règlement 717/2007 le CESE a vivement approuvé l'objectif de la Commission d'aboutir à une réduction des tarifs d'itinérance allant jusqu'à 70 %, ce qui entraînerait une économie pour le consommateur d'environ 5 milliards d'euros.

4.2 Par sa proposition d'une nouvelle baisse des prix maximaux repris ci-après, cet objectif sera dépassé en ce qui concerne les appels entrants (- 76 %) alors que pour les appels sortants la baisse totale sera de 55,8 %.

Euro/min hors tva	Prix de gros	Diff. %	Prix de détail MOC (*)	Diff. %	Prix de détail MTC (**)	Diff. %
prix <i>moyen</i> avant 1.9.2007			0,7692		0,417	
Règlement 717/2007						
prix max. 1.9.2007-31.8.2008	0,30		0,49		0,24	
prix max. 1.9.2008-30.6.2009 (***)	0,28	6,67	0,46	6,12	0,22	8,33
prix max. 1.7.2009 (***)-30.6.2010	0,26	7,14	0,43	6,52	0,19	13,64
Proposition de règlement COM(2008)580						
prix max. 1.7.2010-30.6.2011	0,23	11,54	0,40	6,98	0,16	15,79
prix max 1.7.2011-30.6.2012	0,20	13,04	0,37	7,50	0,13	18,75
prix max 1.7.2012-30.6.2013	0,17	15,00	0,34	8,11	0,10	23,75
baisse totale			0,4292	55,79	0,317	76,01

(*) MOC = mobile originating call/appel sortant.

(**) MTC = mobile terminal call/appel entrant.

(***) La Commission propose d'avancer de 2 mois la date fixée initialement au 30 août 2009.

4.3 Le CESE approuve les nouvelles mesures et félicite la Commission pour son initiative jugée nécessaire et proportionnée, qui, en plus renforce les droits d'accès des consommateurs à l'information afin d'élever leur niveau de protection et de transparence des prix.

4.4 Le CESE note avec satisfaction que selon les informations données par la Commission les réductions tarifaires introduites par le règlement 717/2007 n'ont pas entraîné de diminution de l'emploi, ni une détérioration des conditions de travail dans le secteur.

4.5 Dans ses documents d'analyse, la Commission fait la différence entre les formules de paiement des services vocaux et SMS «prépaid» et «postpaid». Or, cette différence n'est pas prise en considération dans la structure tarifaire fixée ou proposée par la Commission, alors que pour les opérateurs, la plus-value économique varie substantiellement entre ces deux catégories.

4.6 Par ailleurs, le CESE estime que la revendication du Parlement européen demandant d'examiner l'impact du règlement sur les petits fournisseurs de téléphonie mobile dans la Communauté et sur leur position dans l'ensemble du marché communautaire de l'itinérance, n'a été traitée que vaguement.

4.7 Dans son avis concernant le règlement 717/2007 le CESE avait exprimé sa crainte que l'application du règlement n'entraîne un réajustement des tarifs des communications mobiles nationales et n'amène les opérateurs, dans certaines circonstances, à récupérer les coûts en augmentant les recettes générées par d'autres services.

4.8 Depuis la mise en vigueur des premiers prix maximaux administrés, la Commission n'a, selon ses dires, constaté aucune augmentation des tarifs nationaux qui aurait pu être spécifiquement imputée au règlement 717/2007. Force est toutefois de constater que certains opérateurs ont fortement majoré les prix d'itinérance internationale au départ ou à l'arrivée de pays tiers hors UE qui échappent à la compétence de la Commission ou des autorités de régulation nationales.

4.9 En ce qui concerne la facturation de la durée des appels, même si les plafonds du tarif de détail fixés par le règlement sont exprimés en prix par minute, la solution privilégiée par la Commission consistait à permettre aux opérateurs de prélever une redevance maximale d'établissement d'appel équivalent aux 30 premières secondes d'un appel en itinérance passé, puis de facturer à la seconde.

4.10 Or, beaucoup d'opérateurs ont continué leurs anciennes pratiques, ou même ont changé leur structure tarifaire, pour facturer par tranches supérieures à 30 secondes allant jusqu'à 60 secondes. Il a été constaté que la durée facturée des appels sortants dépasse en moyenne de 24 % la durée effective desdits appels.

4.11 La nouvelle proposition de la Commission impose, à partir du 1^{er} juillet 2009, la tarification à la seconde de tout appel itinérance réglementé, passé ou reçu, avec possibilité toutefois d'appliquer une première tranche incompressible de facturation ne dépassant pas 30 secondes. Cette tranche de facturation de 30 secondes se justifie par le fait que tout appel, aussi court soit-il, fait intervenir des moyens techniques importants.

4.12 Or cette dérogation à la règle générale de la facturation à la seconde ne vaut que pour les appels sortants, alors que les appels entrants nécessitent également un support technique substantiel.

4.13 La proposition de la Commission avance la date d'abaissement des plafonds sur les prix de gros et de détail des appels vocaux en itinérance du 30 août au 1^{er} juillet 2009 afin que les utilisateurs bénéficient déjà des nouveaux tarifs au cours de la période où la demande est la plus forte. Ceci présuppose que le règlement sous avis soit mis en vigueur dans les meilleurs délais.

4.14 La proposition sous avis introduit à partir du premier juillet 2009 jusqu'au 30 juin 2013 un «eurotarif» SMS maximum qui ne peut pas dépasser 0,11 euro et un plafond pour les prix de gros de 0,04 euro.

4.15 En ce qui concerne le service des données en itinérance, la proposition de la Commission ne prévoit pas, à ce stade, de réglementation du niveau du prix de détail, mais fixe un plafond prix de gros moyen arrêté à 1EUR/MB à partir du 1.7.2009. Or, la Commission constate dans les considérants du règlement sous avis un niveau élevé du tarif de détail des services de données en itinérance et une concurrence insuffisante sur ce marché ce qu'elle qualifie de préoccupant, ceci d'autant plus que selon ses dires la transparence des prix laisse à désirer.

4.16 Dans ces conditions, le CESE doute fortement que le recours à d'autres moyens pour accéder aux services de données, comme l'accès public sans fil à internet, puisse exercer la pression concurrentielle requise. Le CESE aurait préféré que la Commission intervienne également de suite sur les prix de ce marché.

4.17 D'un autre côté la proposition prévoit l'introduction d'un mécanisme interrompant le service à l'atteinte d'un seuil librement définissable par le client, ainsi qu'un avertissement par message automatisé à l'approche de ce seuil.

4.18 Une telle démarche, aussi pertinente soit-elle, pose des problèmes techniques substantiels et risque de mettre le client dans une situation de blocage s'il ne dispose pas de la possibilité d'outrepasser par une simple manipulation le seuil qu'il s'est lui-même fixé. Par ailleurs elle n'est guère en ligne avec le souci de transparence et d'orientation des tarifs en fonction des coûts. Le CESE regrette que ces questions n'aient pas été traitées dans l'étude d'impact afférente.

4.19 La proposition de la Commission vise également à promouvoir la transparence des prix. Pour ce faire elle étend l'obligation imposée aux fournisseurs de téléphonie mobile de donner à leurs abonnés itinérants des informations tarifaires personnalisées lorsqu'ils entrent dans un autre État membre, également aux SMS et aux services de données en itinérance.

4.20 Le CESE approuve cette mesure étant entendu qu'il faudra éviter des envois multiples de messages d'informations lors de chaque passage des frontières et que, en plus, il faudra veiller à ce que ces informations sur les prix soient claires, compréhensibles et comparables avec des offres alternatives.

Bruxelles, le 15 janvier 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI