



Bruxelles, le 23.6.2025
COM(2025) 324 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réexamen du marché de l'itinérance

{SWD(2025) 164 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réexamen du marché de l'itinérance

1. Introduction

La politique en matière d'itinérance, qui permet à des millions de consommateurs et d'entreprises de l'UE de rester connectés sans frais supplémentaires au sein du marché unique numérique dans leur vie quotidienne, est un exemple de réussite européenne. Depuis le 15 juin 2017, les résidents de l'UE ont accès aux services mobiles (appels vocaux, SMS et données) sans frais supplémentaires lors de leurs déplacements ponctuels dans l'Union européenne (UE)/l'Espace économique européen (EEE).

Dans de tels cas, les opérateurs de réseaux mobiles ne sont pas autorisés à facturer de frais supplémentaires en plus du tarif national des services d'itinérance. Cette réglementation en matière d'itinérance est communément appelée l'«**itinérance aux tarifs nationaux**» (IATN).

En 2022, les règles de l'IATN ont été révisées. Ces règles sont désormais énoncées dans le règlement de refonte (UE) 2022/612 (règlement concernant l'itinérance)¹, qui a par ailleurs prolongé leur application pour une période supplémentaire de dix ans, jusqu'en juin 2032.

En 2022, les nouveautés ci-après ont été introduites pour améliorer les avantages et la protection dont bénéficient les consommateurs.

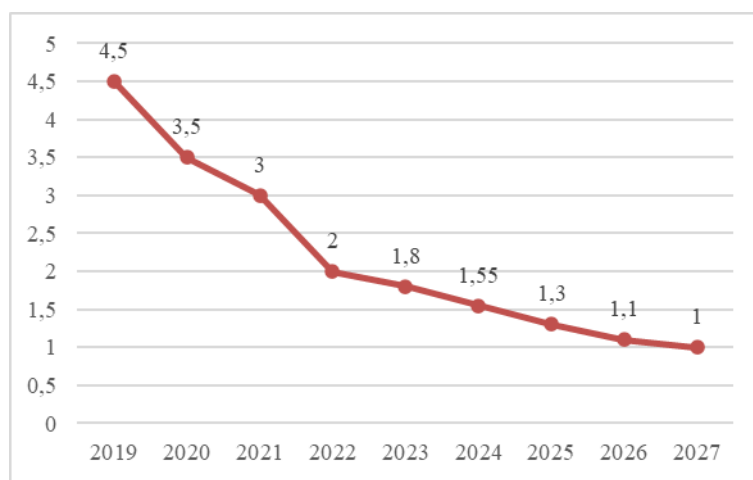
- Les **nouvelles mesures relatives à la qualité du service, qui ont clarifié les dispositions précédentes**, garantissent que les clients en itinérance peuvent bénéficier au moins du même niveau de qualité pour les services d'itinérance à l'étranger, par exemple en ce qui concerne le débit et la génération de réseau, que celui dont ils jouissent normalement dans leur pays, lorsque cela est techniquement possible. En outre, les opérateurs de réseaux mobiles dans le pays visité sont tenus de permettre aux opérateurs de réseaux mobiles visiteurs d'accéder à toutes les technologies et générations de réseau, s'ils présentent une demande raisonnable d'accès de gros aux services d'itinérance.
- Des règles améliorées ont été introduites pour les **communications d'urgence**, afin que les clients en itinérance puissent accéder sans discontinuité aux services d'urgence sans risquer d'être facturés. Ils peuvent, par exemple, appeler le numéro d'urgence unique européen, le 112, dans toute l'UE, ou utiliser des SMS ou des applications d'urgence sans frais supplémentaires. En outre, les voyageurs devraient être informés des moyens de contacter les services d'urgence, y compris ceux destinés aux utilisateurs handicapés, dans le pays de l'UE/EEE dans lequel ils se rendent.

¹ Règlement (UE) 2022/612 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO L 115 du 13.4.2022, p. 1).

- En vue de protéger les clients en itinérance contre les frais supplémentaires imprévus, de nouvelles règles ont été introduites pour garantir que les fournisseurs de services d'itinérance transmettent à leurs clients suffisamment d'informations sur l'augmentation des coûts qu'ils pourraient supporter en utilisant des **services à valeur ajoutée** en itinérance, ainsi qu'en se connectant à un **réseau non terrestre**, par exemple à bord d'un navire ou d'un avion. Les clients en itinérance bénéficient désormais de deux seuils d'interruption automatique, lorsqu'ils ont consommé 50 EUR et 100 EUR de services d'itinérance, au lieu de devoir consentir explicitement à de tels services, comme c'était le cas dans le règlement précédent.
- Enfin, le régime de l'IATN a été rendu viable pour les opérateurs. Au niveau de la fourniture de gros, **les plafonds tarifaires ont de nouveau été sensiblement réduits en 2022**, en particulier pour le trafic de données. La trajectoire d'évolution de la fourniture de gros garantit des réductions progressives des plafonds, chaque année, jusqu'en 2027 (jusqu'à atteindre 1 EUR par Go), afin que les acteurs du marché puissent bénéficier de tarifs de gros permettant la fourniture viable de services d'itinérance à leurs clients sans ajouter de frais aux tarifs nationaux.

Les plafonds des tarifs de gros des services d'itinérance, fondés sur une étude du modèle de coûts² qui tient compte des coûts supportés par les opérateurs, garantissent également que les coûts de gros sont entièrement récupérés par l'opérateur fournissant le service d'itinérance de gros. En outre, la baisse des plafonds applicables aux tarifs de gros présente des avantages pour les clients au détail. Les frais supplémentaires exceptionnellement imposés aux consommateurs ne cessent de diminuer, le plafonnement des prix de gros déterminant le niveau maximal des frais de détail supplémentaires que les opérateurs peuvent appliquer.

Graphique 1: Tendence à la baisse des frais supplémentaires pouvant être appliqués par les opérateurs sur les données au fil des ans (en EUR/Go)



Source: règlement (UE) 2022/612.

² [Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination | Shaping Europe's digital future](#) (Finalisation du modèle des coûts de la fourniture de services d'itinérance mobile pour l'acte délégué relatif à un tarif de terminaison d'appel vocal mobile unique à l'échelle de l'UE | Bâtir l'avenir numérique de l'Europe), 18 décembre 2024.

Conformément aux obligations en matière d'établissement de rapports qui lui incombent en vertu du règlement sur l'itinérance³, la Commission a publié, le 15 janvier 2024, un document de travail de ses services sur les conclusions du réexamen périodique 2023 des règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable de l'itinérance et à la dérogation au motif de la viabilité énoncées dans le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission. Dans ce rapport d'examen de 2023, la Commission a conclu que, dans l'ensemble, les politiques d'utilisation raisonnable étaient efficaces⁴.

Le règlement sur l'itinérance chargeait en outre la Commission de présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2025, un rapport d'examen complet évaluant le fonctionnement du marché de l'itinérance. Tel est l'objet du présent rapport et du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

2. FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'ITINÉRANCE

2.1. Respect des règles

En plus de procéder à une collecte de données complète, conformément à l'article 17 du règlement sur l'itinérance, les autorités de régulation nationales (ARN) doivent contrôler et surveiller le respect dudit règlement.

Les contributions des ARN et de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ont indiqué un niveau élevé de conformité. Les ARN utilisent des approches réactives (par exemple le traitement des plaintes des consommateurs) et proactives (par exemple des examens périodiques) pour suivre la mise en œuvre des dispositions relatives à l'IATN.

En parallèle, le niveau de satisfaction des consommateurs semble élevé, comme l'indiquent les contributions issues des deux études Eurobaromètre les plus récentes⁵ (environ 80 % des voyageurs dans l'UE estiment que les règles en matière d'itinérance leur sont avantageuses), et le nombre de plaintes reçues par les ARN⁶ est relativement faible.

Enfin, dans les neuf pays qui ont signalé des cas de non-conformité depuis 2022, la plupart des problèmes ont été rapidement résolus par les ARN, ce qui témoigne de l'efficacité de l'exécution des règles. Les ARN n'ont pas encore transmis de rapport sur le suivi des dispositions relatives à la qualité du service introduites en 2022. Les conclusions de l'étude sur la qualité du service⁷ indiquent que le niveau de conformité

³ Article 7 du règlement sur l'itinérance.

⁴ Le réexamen a confirmé que la grande majorité des résidents de l'UE bénéficient de services mobiles dans des conditions d'IATN lorsqu'ils voyagent dans l'UE/EEE. La politique actuelle d'utilisation raisonnable est largement mise en œuvre par les opérateurs et leur permet d'offrir les avantages de l'IATN aux voyageurs réguliers tout en s'attaquant à l'utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance. Enfin, aucune incidence majeure n'a été observée sur les marchés nationaux: la structure tarifaire et la disponibilité des abonnements mobiles nationaux sont restées inchangées.

⁵ Enquête Eurobaromètre Flash 521, Commission européenne, juillet 2023, et enquête Eurobaromètre spéciale 560 (non encore publiée).

⁶ En 2023, la plupart des ARN ont signalé moins de 50 plaintes de consommateurs. Même dans les pays les plus peuplés, le nombre de plaintes signalées est resté inférieur à 300.

⁷ Voir p. 11 et 12.

pourrait être sensiblement amélioré. Toutefois, il est nécessaire de réaliser un suivi et une évaluation plus poussés des circonstances sous-jacentes.

2.2. Marché de détail de l'itinérance

La hausse continue de la consommation de services d'itinérance est principalement due à la consommation de données

En 2017, l'introduction de l'IATN a entraîné une augmentation immédiate et massive du trafic de services d'itinérance au détail par rapport aux valeurs antérieures à cette réglementation. Au cours de la première année ayant suivi l'introduction de l'IATN, la consommation de données en itinérance a été multipliée par 5⁸ et les appels téléphoniques en itinérance par 2,5⁹ par rapport à la même période de l'année précédente.

Ces dernières années, la consommation de données mobiles en itinérance a continué d'augmenter massivement. Si l'on examine le troisième trimestre de chaque année, le plus intense en consommation de services d'itinérance, on constate que la hausse de la consommation de données se poursuit; ce volume a été multiplié par 48 depuis l'introduction du régime d'IATN en 2017¹⁰.

Toutefois, le trafic des appels vocaux en itinérance au détail diminue légèrement, mais régulièrement, depuis le troisième trimestre de 2019. Cette tendance pourrait être attribuée à l'essor des plateformes de services par contournement (Over-The-Top ou OTT), qui offrent des services vocaux et de messagerie sur l'internet et, ainsi, complètent de plus en plus les appels vocaux et les SMS traditionnels, tout en contribuant à l'augmentation de la consommation de données en itinérance.

L'augmentation massive du volume de données en itinérance au détail confirme le succès et l'efficacité du régime d'IATN, qui apporte des avantages concrets aux résidents de l'UE, en leur permettant de rester connectés de la même manière que dans leur pays d'origine lorsqu'ils voyagent périodiquement dans la zone couverte par l'IATN.

Les consommateurs ont bénéficié d'une hausse des volumes de données autorisés en itinérance, imputable à l'abaissement progressif des plafonds des prix de gros

Alors que les plafonds des prix de gros sont progressivement abaissés, l'objectif étant d'atteindre 1 EUR par gigaoctet (Go) d'ici à 2027, les consommateurs de l'UE bénéficient directement de la baisse des prix de détail qui en résulte. De fait, en 2024, 71 % des opérateurs ont appliqué une politique d'utilisation raisonnable aux formules à volume non limité de données, le volume de données autorisé en itinérance étant directement lié aux plafonds des prix de gros, qui sont actuellement en baisse. Par conséquent, les consommateurs de l'UE bénéficient d'un volume de données autorisé plus élevé d'année en année, comme le montre le graphique 2 ci-dessous.

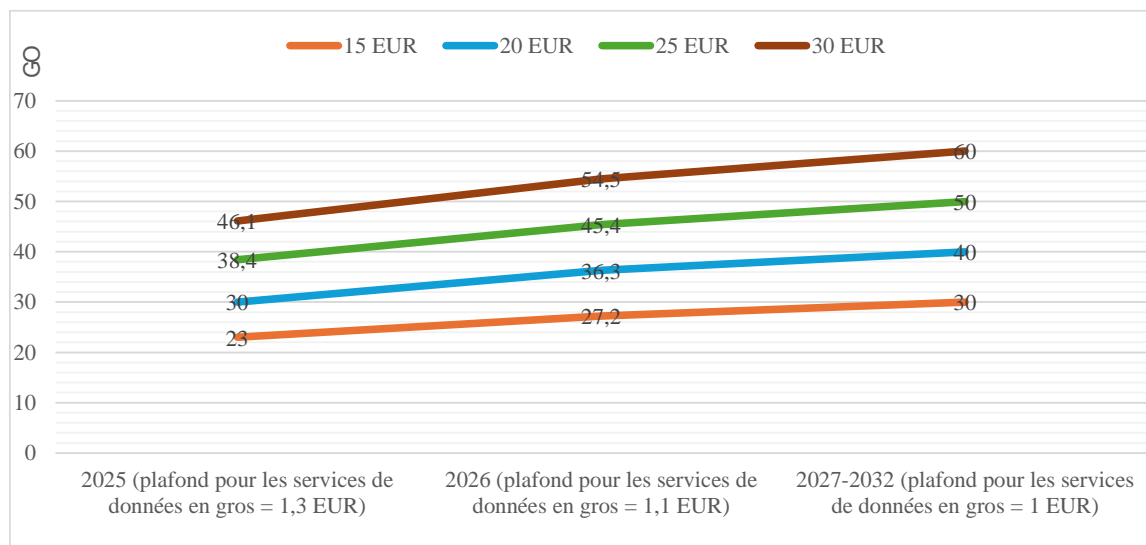
Graphique 2: Évolution future des limites de données prévues dans la politique d'utilisation raisonnable (en Go/mois) pour différents prix de détail (hors TVA), dans les cas où une limite

⁸ Au cours des trois premiers trimestres ayant suivi l'introduction de l'IATN (T3 2017, T4 2017 et T1 2018), par rapport au volume enregistré un an auparavant.

⁹ T3 2017, par rapport à l'année précédente.

¹⁰ T3 2017, par rapport au T3 2024.

de données a été appliquée aux formules à volume non limité de données pendant la période 2025-2032¹¹.



Source: Commission européenne. Calcul fondé sur l'article 4, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission, en liaison avec l'article 11, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/612 sur l'itinérance¹².

La tendance à la baisse des plafonds des prix de gros a entraîné une augmentation constante et continue des volumes de données autorisés en itinérance, qui profite aux consommateurs de l'UE et a permis de répondre à la hausse des besoins en volumes d'itinérance. Alors que le plafond des prix de gros continue de baisser, il convient de noter que l'avantage supplémentaire pour les consommateurs dépendra du type d'abonnement dont ils disposent. Les consommateurs qui souscrivent à des abonnements avec données illimitées (c'est-à-dire à des abonnements dont le volume de données n'est pas limité au niveau national) bénéficieront progressivement de volumes autorisés plus élevés, alignés sur l'abaissement des plafonds des prix de gros¹³.

¹¹ Le graphique 2 indique les cas dans lesquels des opérateurs appliquent des limites aux formules à volume non limité de données, comme le permet le règlement d'exécution de la Commission, montrant le lien entre l'abaissement du plafond des prix de gros et l'augmentation des volumes de données autorisés en itinérance au titre de la politique d'utilisation raisonnable, pour les utilisateurs ayant un abonnement à un prix mensuel constant au fil des ans. La formule utilisée est la suivante: volume de données autorisé au titre de la politique d'utilisation raisonnable = (prix de la formule tarifaire hors TVA/plafond des prix de gros en itinérance).

¹² Si la limite applicable aux données en itinérance au titre de la politique d'utilisation raisonnable dépasse la limite du volume autorisé au niveau national, c'est cette limite nationale qui s'applique. Tous les prix et plafonds sont indicatifs et ne sont présentés qu'à titre d'exemple. Les politiques d'utilisation raisonnable présentées sont les résultats de la formule appliquée. L'application de la politique d'utilisation raisonnable est déterminée par le fait que l'abonnement est considéré ou non comme une formule à volume non limité de données ou comme un abonnement avec données illimitées.

¹³ En revanche, les abonnés à d'autres formules à volume non limité de données (c'est-à-dire à des formules dont le prix par Go inclus dans l'abonnement national est inférieur au prix de gros réglementé) ne bénéficieraient pas de la hausse des volumes de données autorisés. Dans cette situation, même en itinérance, le client pourra consommer le volume total de données autorisé au niveau national, comme c'est déjà le cas. Pour le client en itinérance, la baisse des prix de gros n'entraînera pas de hausse des volumes de données autorisés en itinérance. Le fournisseur de services d'itinérance n'est pas tenu d'offrir un volume de données en itinérance supérieur au volume de données prévu au niveau national.

Les politiques d'utilisation raisonnable sont adaptées à leur finalité, et il est exceptionnel que des frais supplémentaires soient appliqués en raison d'un dépassement des limites fixées par ces politiques

Les politiques d'utilisation raisonnable sont largement mises en œuvre par les opérateurs (80 % des opérateurs ont appliqué au moins une des mesures de la politique d'utilisation raisonnable en 2024). Bien que cette politique reste couramment appliquée par les opérateurs, il convient de noter que la majorité des clients en itinérance n'atteignent jamais les limites fixées (seuls 4,65 % des clients en itinérance les ont atteintes au troisième trimestre de 2024), ce qui rend exceptionnelle l'application de frais supplémentaires en cas de dépassement des limites établies par une politique ou mesure d'utilisation raisonnable.

Depuis 2022, les opérateurs ont reconnu l'efficacité des mécanismes de la politique d'utilisation raisonnable, mais les résultats obtenus ont été moins concluants en 2024. Les données disponibles ou l'avis de l'ORECE¹⁴ n'indiquent pas clairement les raisons de cette évolution, qui sera surveillée par la Commission. En outre, les parties prenantes ont souligné la complexité technique et le coût de certaines mesures de la politique d'utilisation raisonnable. Toutefois, les difficultés liées à la mise en œuvre de cette politique touchent principalement les nouveaux entrants, étant donné que la plupart des opérateurs existants l'appliquent depuis 2017.

Les frais supplémentaires imposés par les opérateurs peuvent s'appliquer dans les très rares cas où des mécanismes de sauvegarde sont activés ou lorsque les utilisateurs dépassent les politiques d'utilisation raisonnable fixées, mais ces frais sont limités au niveau des plafonds applicables aux prix de gros. Comme on l'a exposé ci-dessus, les plafonds suivent la trajectoire décroissante définie en 2022. À partir de 2025, ces plafonds sont fixés à 1,30 EUR par Go (puis 1 EUR en 2027), à 0,003 EUR par SMS et à 0,019 EUR par minute d'appel.

Par conséquent, les mesures de la politique d'utilisation raisonnable restent adaptées à leur finalité, permettant de trouver un équilibre entre les avantages pour les consommateurs de l'UE, d'une part, et les besoins des opérateurs en matière de viabilité et de recouvrement des coûts, d'autre part, sans préjudice de l'exercice des libertés fondamentales. L'analyse de la Commission confirme les conclusions du rapport d'examen de 2023¹⁵ et n'invite pas à prendre des actions immédiates. Il convient de noter que la Commission continue de réexaminer périodiquement les règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable conformément à l'article 7 du règlement sur l'itinérance.

Le mécanisme de dérogation est un filet de sécurité efficace pour les quelques opérateurs qui nécessitent encore de telles mesures

Depuis l'introduction des règles de l'IATN, les règles concernant la dérogation au motif de la viabilité fonctionnent efficacement. Ces dernières années, le nombre d'opérateurs nécessitant des dérogations a nettement diminué. Depuis 2022, aucun opérateur de réseau

¹⁴ BoR (25) 48.

¹⁵ SWD(2024) 8, Document de travail des services de la Commission sur les résultats du réexamen périodique en 2023 des règles relatives à la politique d'utilisation raisonnable de l'itinérance et à la dérogation au motif de la viabilité énoncées dans le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016.

mobile n'a demandé de dérogation au motif de la viabilité¹⁶. Les volumes de services d'appels vocaux et de données en itinérance soumis à des frais supplémentaires au motif de la viabilité ont chuté en dessous de 0,82 % dans tous les États membres examinés.

Ces résultats positifs s'expliquent principalement par l'abaissement des plafonds des prix de gros des services d'itinérance et par le fait que, dans certains cas, les prix de gros des services d'itinérance effectivement appliqués étaient même inférieurs à ces plafonds.

Toutefois, d'autres opérateurs, tels que les opérateurs de réseaux mobiles virtuels, utilisent encore le mécanisme de dérogation, qui est pour eux un filet de sécurité efficace. Il permet aux opérateurs d'éviter des hausses de prix au niveau national s'ils sont en mesure de démontrer la probabilité que la fourniture de services d'itinérance réglementés génère une marge négative.

Il est également possible que le système de dérogation au motif de la viabilité ait contribué à empêcher l'augmentation des prix au niveau national lors de l'entrée en vigueur de l'IATN. La limite de 3 % imposée pour la marge négative, fixée dans le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 en tant que condition minimale permettant aux ARN d'accorder des dérogations, n'a pas entravé les objectifs de viabilité des dérogations.

L'IATN n'influence pas les tendances des prix ou la structure tarifaire au niveau national

Malgré l'augmentation des volumes du trafic en itinérance, le régime d'IATN n'a pas d'incidence négative sur la structure tarifaire nationale et l'évolution des prix dans les pays de l'UE/EEE.

Les données de l'ORECE montrent qu'entre 2019 et 2024, le revenu moyen par abonné est resté stable, avec des prix constants et des services en expansion, par exemple des volumes de données plus importants. Les hausses du revenu moyen par abonné ne peuvent être uniquement liées à l'IATN, les prix étant influencés par l'inflation et la concurrence. L'ORECE observe une tendance vers des formules tarifaires illimitées et souligne l'importance que revêt la politique d'utilisation raisonnable pour la pérennité de l'IATN.

Les ARN et l'ORECE ne peuvent pas évaluer avec précision les effets du règlement sur l'itinérance sur les marchés nationaux en raison de la nature dynamique de ces effets. Ils ne peuvent pas déterminer quelles évolutions du marché national sont causées par les interventions en matière d'itinérance ou par d'autres facteurs. L'ORECE n'a trouvé aucune preuve que des prestataires de services mobiles aient quitté le marché en raison des obligations imposées par le règlement sur l'itinérance.

Les conclusions de l'étude menée entre 2017 et 2024 et intitulée «Mobile Broadband Price in Europe»¹⁷ (Les prix du réseau cellulaire mobile en Europe) confirment que la

¹⁶ En 2024, seuls 9 opérateurs de réseaux mobiles virtuels (ORMV) ont obtenu une dérogation au motif de la viabilité.

¹⁷ Les études d'Empirica appliquent les prix normalisés minimaux en EUR (en EUR/parité de pouvoir d'achat) dans chaque État membre de l'UE pour une panoplie de forfaits. Les détails concernant la consommation incluse dans chaque forfait analysé sont présentés à la section 3 (sur la méthode).

mise en application de l'IATN a généré une tendance à la baisse des prix dans l'ensemble de l'UE. Les prix des offres les moins chères pour tous les forfaits mobiles évalués ont diminué, en moyenne, de 19 à 86 % entre 2017 et 2024.

Seul un faible pourcentage d'utilisateurs souscrivent à des formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale. Dans son avis, l'ORECE indique que la part moyenne des formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale au sein de l'UE/EEE qui recourent à des cartes SIM compatibles avec l'itinérance a diminué, passant de 4,4 % à 3,2 % entre le quatrième trimestre de 2021 et le troisième trimestre de 2024. Au troisième trimestre de 2024, le pourcentage d'abonnés à des formules tarifaires restreintes à une utilisation nationale était de 3 % pour les opérateurs de réseaux mobiles et de 2 % pour les ORMV.

L'utilisation de tarifs alternatifs suit une tendance à la baisse constante. Bien qu'un tiers des opérateurs proposent des tarifs alternatifs, au troisième trimestre de 2024, la proportion des minutes d'appel en itinérance effectuées au sein de l'EEE par des abonnés bénéficiant de tarifs alternatifs était de 5,5 %, tandis que la part correspondante pour l'utilisation de données était de 4,2 %. D'après l'ORECE, au troisième trimestre de 2024, 4,17 % en moyenne des clients utilisant des services d'itinérance dans l'EEE avaient souscrit à un tarif alternatif.

Dans l'ensemble, cela montre que le régime d'IATN a apporté des avantages aux résidents de l'UE sans avoir d'incidence sur la structure tarifaire au niveau national, ce qui confirme une nouvelle fois le succès de cette initiative.

Extension des avantages de l'itinérance aux tarifs nationaux au-delà des frontières de l'UE

Les avantages qu'offre la stratégie de l'IATN aux consommateurs sont si visibles que plusieurs régions situées en dehors de l'UE ont décidé d'introduire des mesures visant à réduire les frais d'itinérance dans les contextes transfrontières. Dans les Balkans occidentaux, un régime régional d'IATN est en place depuis 2021.

Le règlement sur l'itinérance encourage les initiatives visant à réduire les frais d'itinérance pour les services d'itinérance entre l'UE et les pays tiers sur une base de réciprocité. Au-delà des avantages économiques, il semble également que, dans certains cas, et notamment pour les citoyens des pays candidats, le fait de pouvoir utiliser librement des appareils mobiles en voyageant périodiquement dans l'UE ait une valeur symbolique d'appartenance à la «famille de l'UE».

L'UE a déjà pris des mesures en vue d'étendre la zone couverte par l'IATN aux pays de l'EEE et, plus récemment, à certains pays candidats. Pour que les avantages de l'IATN leur soient étendus, les pays tiers doivent intégrer l'«acquis de l'UE en matière d'itinérance» dans leur droit national. Cet acquis comprend le règlement sur l'itinérance, le règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission¹⁸ et le règlement délégué

¹⁸ 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 (JO L 344 du 17.12.2016, p. 46, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/oj).

(UE) 2021/654 de la Commission¹⁹, ainsi que certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1971²⁰ et de la directive (UE) 2018/1972²¹.

L'Ukraine et la Moldavie ont bien progressé sur la voie de leur adhésion à la zone d'IATN de l'UE. L'Ukraine s'est pleinement alignée sur la législation de l'UE en matière d'itinérance et, par conséquent, la Commission a proposé au Conseil d'inclure l'Ukraine dans la zone d'IATN de l'UE, avec une période de transition permettant aux opérateurs de s'adapter. Cette proposition doit être approuvée par le Conseil avant qu'une décision finale ne puisse être adoptée, afin d'étendre effectivement la zone d'IATN de l'UE à l'Ukraine. La Moldavie a notifié à la Commission son alignement sur l'acquis de l'UE en matière d'itinérance et pourrait également adhérer à la zone d'IATN, sous réserve d'une évaluation positive du degré d'alignement. La Commission suivra les résultats de l'extension de l'IATN à ces deux pays candidats et aux autres candidats potentiels, tels que les pays des Balkans occidentaux, à court et à long terme.

Elle étudie actuellement des solutions juridiquement viables pour étendre la zone d'IATN aux Balkans occidentaux, dans le cadre du suivi du plan de croissance pour les Balkans occidentaux. En parallèle, les opérateurs en Ukraine²², en Moldavie²³ et dans les Balkans occidentaux²⁴ ont mis en place des accords volontaires avec certains opérateurs de l'UE en vue de réduire les frais d'itinérance.

Itinérance dans le reste du monde

En vue de suivre les éventuelles augmentations des tarifs d'itinérance en dehors de l'UE/EEE, l'ORECE collecte des données aux fins de ses rapports d'évaluation comparative sur l'itinérance au niveau international. Aucun élément n'indique une augmentation des prix de l'itinérance hors EEE après la mise en œuvre de l'IATN. Au contraire, les opérateurs font état d'une tendance générale à la baisse des prix de détail moyens des services d'itinérance en dehors de l'UE/EEE.

Entre le quatrième trimestre de 2020 et le troisième trimestre de 2024, les opérateurs ont indiqué que leurs tarifs de détail moyens pour les services de données en itinérance dans

¹⁹ Règlement délégué (UE) 2021/654 de la Commission du 18 décembre 2020 complétant la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil en fixant, à l'échelle de l'Union, un tarif de terminaison d'appel vocal mobile maximal unique et un tarif de terminaison d'appel vocal fixe maximal unique (JO L 137 du 22.4.2021, p. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/654/oj).

²⁰ Règlement (UE) 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE), modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant le règlement (CE) n° 1211/2009 (JO L 321 du 17.12.2018, p. 1).

²¹ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36).

²² L'accord volontaire UE-Ukraine permettant l'itinérance et les appels internationaux abordables ou gratuits a été signé en avril 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_2371.

²³ La déclaration commune des opérateurs de téléphonie mobile moldaves et de l'UE visant à réduire les frais d'itinérance a été signée en mai 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/joint-declaration-eu-and-moldovan-mobile-operators-reduce-roaming-charges#:~:text=Thanks%20to%20the%20declaration%2C%20from,tariffs%20and%20data%20roaming%20tariffs>.

²⁴ La déclaration UE-Balkans occidentaux sur l'itinérance a été signée en décembre 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/eu-wb-roaming-declaration.pdf>.

le «reste du monde» avaient diminué, passant de 10,87 EUR/Go à 5,16 EUR/Go, tandis que les prix des appels reçus, des appels passés et des SMS avaient connu une baisse plus progressive²⁵. Malgré cette tendance positive à la baisse, certaines plaintes de consommateurs reçues par les ARN indiquent que certains problèmes surviennent encore, occasionnellement, en raison de frais très élevés facturés aux consommateurs en itinérance en dehors de l'UE, en particulier lorsqu'ils ne bénéficient pas de dispositions spéciales (suppléments, offres spéciales, formules «vacances»).

Enfin, il convient de noter qu'après le Brexit, la plupart des principaux opérateurs de réseaux mobiles au Royaume-Uni ont réintroduit, pour leurs clients, des frais au détail supplémentaires concernant l'itinérance dans l'UE, ce qui montre à quel point le régime actuel d'IATN est pertinent. La Commission salue par ailleurs les initiatives prises par de nombreux opérateurs de l'UE pour maintenir des conditions favorables et préserver les possibilités d'itinérance sans frais supplémentaires au Royaume-Uni pour leurs abonnés, au profit des consommateurs européens.

2.3.Le marché de gros de l'itinérance

Les prix de gros de l'itinérance continuent à baisser

Comme indiqué dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport, les prix de gros moyens de l'itinérance dans l'EEE pour les services de données sont passés de 2,2 EUR/Go en 2018 à 1,3 EUR/Go en 2021, soit une baisse de 41 %. Cette baisse s'aligne sur l'abaissement du plafond réglementé pour les services de données en gros, qui est passé, sur la même période, de 6 EUR/Go en 2018 à 3 EUR/Go en 2021²⁶.

La refonte du règlement sur l'itinérance, en 2022, a établi une nouvelle trajectoire visant à abaisser davantage les plafonds des prix de gros: 2 EUR/Go en 2022, 1,8 EUR/Go en 2023 et 1,55 EUR/Go en 2024 pour les services de données en itinérance. Ces baisses des plafonds des prix de gros réglementés se sont répercutées sur les prix de gros effectivement appliqués, qui ont diminué pour passer à 0,7 EUR/Go au troisième trimestre de 2024. Cela représente une réduction de 50 % par rapport aux prix de gros effectivement appliqués au troisième trimestre de 2021, à savoir 1,3 EUR/Go²⁷.

Pour les services d'appels vocaux en itinérance, les plafonds des prix de gros réglementés ont progressivement diminué, passant de 3,2 cents/minute en 2017 à 2,2 cents/minute en 2022²⁸. Malgré cette trajectoire régulière, les prix effectivement appliqués ont

²⁵ Une comparaison sur la période allant du quatrième trimestre de 2022 au troisième trimestre de 2023 pour les appels et les SMS révèle une légère augmentation, imputable à un changement méthodologique mis en œuvre en 2021 concernant l'itinérance, à la suite duquel les fournisseurs britanniques (au niveau du marché de gros) et les abonnés britanniques (au niveau du marché de détail), qui appartenaient au groupe «EEE», ont été classés dans la catégorie «Reste du monde», ce qui a une incidence sur les prix de l'itinérance au Royaume-Uni.

²⁶ De nouveaux plafonds pour les services d'itinérance de gros ont été introduits dans le règlement sur l'itinérance de 2022: 1,55 EUR/Go en 2024, 1,3 EUR/Go en 2025, 1,1 EUR/Go en 2026 et 1 EUR/Go à partir de 2027.

²⁷ 30th BERECA International Roaming Benchmark Data and Monitoring Report (Trentième rapport d'évaluation comparative et de suivi de l'ORECE sur les données en itinérance au niveau international), BoR (24) 38, mars 2024.

²⁸ À partir de 2025, le plafond des prix de gros pour les services d'appels vocaux en itinérance est fixé à 1,9 cent/minute.

progressivement diminué au cours des cinq dernières années. Ils sont passés de 2,14 cents/minute au deuxième trimestre de 2018 à 1,97 cent/minute au deuxième trimestre de 2021, ce qui représente une baisse de 8 %. Au troisième trimestre de 2024, les prix avaient encore diminué pour atteindre 1,3 cent/minute, soit une baisse de 34 % par rapport au chiffre de 2021.

La baisse des prix de gros de l'itinérance était principalement due à plusieurs facteurs. Premièrement, les prix de gros maximaux de l'itinérance, nouveaux et progressivement réduits, introduits dans le règlement sur l'itinérance de 2017, ainsi que les nouvelles baisses des plafonds introduites dans la refonte du règlement sur l'itinérance en 2022, ont fixé des plafonds de plus en plus bas pour les prix de gros. Cette tendance a créé une dynamique de marché concurrentielle entre les opérateurs, qui proposent un accès de gros aux services d'itinérance en dessous de ces plafonds.

Deuxièmement, la mise en œuvre de l'IATN a entraîné une augmentation considérable des volumes d'itinérance, comme on l'a démontré dans la première section. Dans ce contexte, les opérateurs proposent de plus en plus de rabais sur la base des volumes de trafic en itinérance, pratique qui a accentué la baisse des prix de gros de l'itinérance en dessous des plafonds réglementaires. La combinaison de cette augmentation des volumes et des incitations tarifaires fondées sur le volume a intensifié la concurrence, stimulant encore la baisse des prix de gros de l'itinérance dans un environnement de marché hautement concurrentiel.

La Commission se félicite de cette dynamique de marché, qui peut favoriser l'amélioration et la stabilité du fonctionnement des marchés de l'itinérance. De telles tendances sur le marché peuvent rendre le marché de gros de l'itinérance plus dynamique et plus bénéfique, mais elles devront faire l'objet d'une observation et d'une évaluation plus approfondies.

Enfin, l'évolution de la technologie 5G a considérablement réduit les coûts généraux de la fourniture de services de réseau, ce qui a permis aux opérateurs d'offrir des tarifs d'itinérance de gros encore plus bas. Ensemble, ces facteurs ont permis d'éviter que l'IATN ait des effets néfastes sur les opérateurs d'origine.

Le nouveau modèle de coûts révèle le potentiel économique de nouvelles réductions des plafonds des prix de gros

La Commission a publié une étude externe visant à mettre en place un modèle de coûts pour un réseau mobile exploité efficacement dans chaque pays de l'UE/EEE²⁹. On estime, sur la base de ce modèle et des données supplémentaires sur les prix de transit fournies par les opérateurs³⁰, que les plafonds des tarifs de gros de l'itinérance fixés dans le règlement sur l'itinérance en 2017, ainsi que les nouveaux abaissements des plafonds

²⁹ Étude CNECT/2022/OP/0065, «Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA» (Évaluation du coût de la fourniture de services de télécommunications mobiles dans l'UE/EEE), réalisée par AXON, décembre 2024, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call-0>. Aucun modèle n'a pu être élaboré pour la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, les Pays-Bas, l'Islande et le Liechtenstein car ces pays n'ont pas fourni les données nécessaires. Cette étude a été réalisée en étroite collaboration avec les ARN et l'ORECE.

³⁰ Le modèle de coûts 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.

introduits dans la refonte dudit règlement en 2022, ont permis de recouvrer totalement les coûts au niveau du marché de gros, avec une marge supplémentaire.

La baisse des prix de gros des services d'itinérance, les prix moyens sur le marché de gros étant restés inférieurs aux plafonds des prix de gros réglementés en baisse, démontre 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.

En se fondant sur l'étude externe de la Commission, l'ORECE a estimé qu'il existe une marge économique permettant d'abaisser davantage les plafonds des prix de gros tout en les maintenant à un niveau supérieur aux coûts sous-jacents dans tous les États membres, et en préservant une marge de négociation en dessous des plafonds.

La Commission tiendra compte de ces éléments dans son évaluation des plafonds applicables aux prix de gros. Elle examinera également l'incidence de l'extension de la zone d'IATN à des pays tiers, comme on l'a décrit ci-dessus.

Situation particulière des opérateurs de réseaux mobiles virtuels (ORMV) sur le marché de gros de l'itinérance

En raison de leur nature spécifique³¹, les ORMV ne peuvent pas accueillir le trafic en itinérance provenant d'opérateurs de réseaux mobiles étrangers en échange du trafic en itinérance qu'ils envoient à ces opérateurs de réseaux mobiles. Au lieu de cela, ils doivent acheter le trafic en itinérance sortant généré par leurs clients à l'étranger à des tarifs de gros, sans pouvoir l'échanger contre du trafic en itinérance entrant.

Cette différence structurelle place les ORMV dans une position distincte de celle des opérateurs de réseaux mobiles lorsqu'il s'agit de négocier l'accès de gros aux services d'itinérance, comme l'a reconnu l'ORECE dans ses avis antérieurs (en 2019 et 2021). C'est notamment à cause de ces obstacles qu'il est difficile pour les ORMV de concurrencer les opérateurs de réseaux mobiles. La principale raison réside dans le fait que ces opérateurs dépendent des opérateurs de réseaux mobiles pour accéder au réseau, tant au niveau national qu'au niveau international. En outre, étant généralement de moindre envergure, les ORMV n'ont souvent pas un pouvoir d'achat important. Ce point est décrit plus en détail dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport.

Qualité du service

Depuis 2022, le règlement sur l'itinérance établit des obligations nouvelles et clarifiées en matière de qualité du service au niveau des marchés de détail et de gros. Au niveau du marché de détail, les fournisseurs de services d'itinérance doivent veiller à ce que les clients en itinérance bénéficient de services d'itinérance d'une qualité au moins équivalente à celle dont ils jouissent normalement dans leur pays d'origine, lorsque cela est techniquement possible. Au niveau du marché de gros, les opérateurs du réseau visité doivent veiller à donner suite à toutes les demandes d'accès de gros raisonnables et à garantir l'accès de tout demandeur d'accès de gros à toutes les technologies et à tous les

³¹ Un ORMV mène ses activités sans être propriétaire d'aucun réseau d'accès radio dans le(s) pays où il fournit ses services.

réseaux, afin que celui-ci puisse fournir le niveau de qualité du service qu'il fournit normalement à ses clients dans leur pays.

L'obligation de permettre l'accès en gros garantit que les opérateurs du réseau visité ne restreignent pas cet accès à certains réseaux ou technologies. Avec le déploiement croissant de la 5G, les écarts expliqués ci-après entre la qualité des services nationaux et celle des services d'itinérance devraient peu à peu diminuer. Le règlement sur l'itinérance prévoit un degré de flexibilité permettant aux services d'itinérance de rattraper leur retard grâce à des évolutions technologiques progressives.

Dans son avis, l'ORECE ne relève aucun problème concernant les dispositions relatives à la qualité du service et considère qu'elles sont fondamentales pour le fonctionnement du principe de l'IATN. Les ARN n'ont signalé aucun différend entre les fournisseurs de services d'itinérance (demandeurs d'accès et fournisseurs d'accès) concernant la qualité du service, que ce soit pour les services d'itinérance réglementés ou pour les services d'itinérance de machine à machine.

D'après les parties prenantes qui ont répondu à l'appel à contributions pour l'avis de l'ORECE, les obligations relatives aux règles de qualité du service sont efficaces pour garantir que les clients en itinérance bénéficient d'une même qualité de service que dans leur pays. Certains opérateurs ont fait part de préoccupations au sujet de pratiques discriminatoires. L'ORECE confirme que la qualité du service est une problématique qui nécessite un suivi permanent et pourrait exiger davantage d'attention et de contrôle à l'avenir, au même titre que le recensement des facteurs qui contribuent aux écarts observés.

Dans le rapport d'examen de 2023, la Commission a présenté des conclusions détaillées sur la qualité du service. D'après ces conclusions, près d'un consommateur sur quatre a reçu des services d'itinérance d'une qualité inférieure à celle dont il jouissait habituellement dans son pays d'origine, par exemple un débit plus faible ou une génération de réseau différente.

L'enquête Eurobaromètre de 2025 confirme que les clients en itinérance demeurent confrontés à des différences de qualité entre le service dans leur pays et le service en itinérance. Parmi les personnes interrogées qui avaient voyagé au cours des deux dernières années (11 % du total des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête), une sur trois avait bénéficié de débits d'internet mobile inférieurs à ce dont elle disposait habituellement dans son pays. Près d'une personne interrogée sur trois avait disposé d'un réseau à bande large répondant à des normes inférieures à celles de son pays.

L'ORECE confirme que la qualité du service est l'une des catégories les moins concernées par les plaintes de consommateurs (3 %).

L'étude sur la qualité du service³² réalisée en 2025 par le contractant Mozark pour la Commission a permis d'obtenir des données plus précises sur ce sujet. Cette étude conclut que, pour les vitesses de téléchargement descendant, 76 % des utilisateurs finaux en itinérance ne bénéficient pas des mêmes performances que sur leur réseau d'origine et que, dans 80 % des cas, les téléchargements n'étaient pas aussi rapides que pour les abonnés locaux du réseau visité. Les résultats sont légèrement meilleurs pour les vitesses

³² Non encore publiée. Numéro de référence: EC-CNECT/2024/OP-0084.

de téléchargement ascendant: dans 63 % et 68 % des cas, les clients en itinérance étaient confrontés à des vitesses de téléchargement inférieures aux vitesses respectives de leur réseau d'origine et du réseau visité. Par ailleurs, les performances en matière de latence étaient moins bonnes pour les utilisateurs en itinérance par rapport à leur réseau d'origine (dans 92 % des cas) et aux utilisateurs finaux du réseau visité (dans 90 % des cas).

Une analyse plus approfondie des cas dans lesquels les performances en itinérance étaient inférieures à celles du pays d'origine montre que 84 % des utilisateurs disposaient de vitesses de téléchargement descendant plus faibles et 78 % de vitesses de téléchargement ascendant plus faibles que celles qui étaient habituellement offertes par le réseau visité. Dans 91 % des cas où un utilisateur en itinérance disposait d'une latence inférieure à celle de son réseau d'origine, cette latence était également inférieure à celle du réseau visité.

En revanche, 17 % des utilisateurs finaux en itinérance ont bénéficié de vitesses de téléchargement descendant plus rapides que celles de leur réseau d'origine, et 30 % de vitesses plus rapides pour le téléchargement ascendant. Par rapport au réseau visité, les clients en itinérance disposaient de meilleures vitesses de téléchargement descendant dans 14 % des cas et de meilleures vitesses de téléchargement ascendant dans 24 % des cas. La latence pour les utilisateurs finaux en itinérance était meilleure dans 4 % des cas par rapport à celle du réseau d'origine, et dans 3 % des cas par rapport à celle du réseau visité.

En ce qui concerne la génération de la technologie des réseaux cellulaires, les auteurs de l'étude sur la qualité du service de 2025 ont conclu que les utilisateurs finaux en itinérance avaient pu accéder à la technologie 5G dans plus de 70 % des cas de l'échantillon d'essai.

Ces résultats peuvent être attribués à plusieurs facteurs, techniques ou commerciaux. Pour obtenir une meilleure vue d'ensemble des problèmes éventuels, il serait nécessaire que les ARN surveillent et évaluent les pratiques des opérateurs en matière de qualité du service.

2.4. Évolution du marché et des technologies

Le déploiement de la 5G en Europe a eu une incidence positive sur l'itinérance

Le rapport de 2025 sur l'état d'avancement de la décennie numérique montre que la couverture 5G a atteint 94,35 %³³ du territoire de l'UE en 2023. La Commission a tenu compte de cette évolution technologique dans son évaluation des marchés de l'itinérance.

Au niveau du marché de détail, la refonte du règlement sur l'itinérance en 2022 visait à faire en sorte que les consommateurs de l'UE puissent bénéficier directement du développement des réseaux 5G lorsqu'ils se déplacent dans l'UE. Les utilisateurs de l'UE en itinérance dans l'UE/EEE devraient bénéficier de la même qualité de service, y

³³ L'indicateur clé de performance (ICP) utilisé pour l'objectif de la 5G ne tient pas compte de la qualité du service et, par conséquent, la majeure partie de la 5G actuellement déployée peut être qualifiée de «5G de base». La 5G «autonome», qui offre une fiabilité élevée et une faible latence et est essentielle pour permettre des fonctionnalités avancées, n'est toujours pas déployée à une échelle notable, sauf dans quelques rares cas de réseaux privés. Dans le même temps, la couverture 5G dans la bande 3,4-3,8 GHz, considérée comme la bande pionnière de la 5G dans l'UE (et la seule bande moyenne disponible à grande échelle qui offre un bon équilibre entre couverture et capacité), s'élevait à 67,72 % en 2024.

compris en ce qui concerne les générations et technologies de réseaux mobiles, que dans leur pays d'origine.

La technologie 5G permet aux réseaux d'avoir de meilleures performances et des caractéristiques plus simples concernant la rapidité, la latence et la virtualisation. Le développement émergent du «découpage virtuel du réseau» (*network slicing*) est une avancée technologique importante rendue possible par la 5G, qui introduit de nouveaux cas d'utilisation. À ce jour, les solutions de découpage du réseau 5G ne sont pas encore adoptées massivement sur le marché, et rien ne laisse penser qu'elles seront utilisées à court terme ou à moyen terme. L'ORECE le confirme dans son avis, observant qu'il est encore prématuré d'évaluer l'incidence de ces évolutions sur les services d'itinérance traditionnels. Quant à l'incidence sur les services d'itinérance nouveaux ou innovants et sur les alternatives à l'itinérance, la 5G n'a pas suscité de changement notable du paysage de l'itinérance.

Au niveau du marché de gros, le modèle de coûts démontre que la mise en œuvre des normes 5G a entraîné une baisse importante du coût unitaire lors de l'identification d'un hypothétique «opérateur efficace». Concrètement, cela indique que les opérateurs qui investissent dans la 5G seront en mesure de réduire leurs coûts et de devenir plus compétitifs sur le marché. La viabilité globale de l'IATN a augmenté depuis que la réduction du coût de la fourniture de services d'itinérance de gros a entraîné une baisse des prix de gros payés par les opérateurs du réseau d'origine. Cette baisse des prix ne semble pas avoir été compensée par une augmentation équivalente des volumes d'itinérance facilités par le déploiement de la 5G.

Il n'existe actuellement aucune preuve irréfutable de la nécessité de réglementer l'itinérance permanente aux fins de la connectivité pour les communications de machine à machine/l'internet des objets

En principe, les cas d'utilisation des communications de machine à machine/de l'internet des objets sont soumis à l'application de plafonds moyens pour les services d'itinérance de gros et aux politiques d'utilisation raisonnable.

Toutefois, l'itinérance permanente pour de tels cas d'utilisation fait l'objet de négociations commerciales sur le marché de gros, et les opérateurs devraient conclure de plus en plus d'accords d'itinérance permanente à cette fin³⁴.

Le règlement (UE) 2022/612 vise³⁵ à faciliter l'itinérance pour les cas d'utilisation de machine à machine et de l'internet des objets, étant donné qu'il s'agit d'un «moyen important de numériser l'industrie de l'Union», et précise que les mesures facilitant l'itinérance pour de tels cas d'utilisation devraient «s'appuyer sur des politiques de l'Union en la matière dans des secteurs tels que la santé, l'énergie, l'environnement et les transports».

³⁴ Considérant 21 du règlement (UE) 2022/612: «[...] Cependant, l'itinérance permanente fait l'objet de négociations commerciales et peut être convenue par deux partenaires d'itinérance dans le cadre d'un accord d'itinérance de gros. Afin de permettre le développement de marchés plus efficaces et plus concurrentiels pour les communications de machine à machine, on s'attend à ce que les opérateurs de réseaux mobiles répondent et acceptent de plus en plus toutes les demandes raisonnables d'accords d'itinérance de gros à des conditions raisonnables et autorisent explicitement l'itinérance permanente pour les communications de machine à machine.»

³⁵ Voir, à cet égard, considérant 68 du règlement (UE) 2022/612.

La connectivité en itinérance pour les cas d'utilisation de machine à machine et de l'internet des objets a soulevé des questions quant à la possibilité de modifier l'approche réglementaire de l'internet des objets (au-delà des déplacements périodiques) et à l'éventuelle nécessité de faciliter davantage l'itinérance de machine à machine et l'itinérance de l'internet des objets.

La Commission a évalué l'évolution du marché de la connectivité pour les cas d'utilisation de machine à machine et de l'internet des objets (voir document de travail des services de la Commission pour une analyse détaillée) et a conclu qu'il existe un environnement concurrentiel généralement efficace, qui fait peser des contraintes concurrentielles directes et indirectes sur l'éventuel pouvoir de marché des fournisseurs de connectivité en itinérance.

Les fournisseurs de cas d'utilisation de machine à machine et de l'internet des objets peuvent facilement accéder à des solutions de connectivité en itinérance permanente, couvrant l'UE et proposées à des prix de détail relativement bas pour chaque appareil connecté. Par conséquent, à ce stade, il n'existe aucune preuve irréfutable de la nécessité d'une intervention réglementaire concernant les conditions de connectivité en itinérance permanente pour les cas d'utilisation de machine à machine et de l'internet des objets.

Toutefois, les ORMV ont indiqué qu'au moins certains des opérateurs de réseaux mobiles jouissant d'une position de force sur le marché national avaient mis en place des pratiques de gros potentiellement restrictives pour l'itinérance permanente, telles que des accords d'accès exclusif aux services d'itinérance ou des volumes minimaux de services à l'achat difficiles à atteindre, et en faisaient une condition préalable à la conclusion d'accords d'itinérance permanente. Pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir document de travail des services de la Commission.

La Commission continuera de suivre l'évolution du marché des communications de machine à machine et de l'internet des objets ainsi que l'adéquation du règlement sur l'itinérance à ses besoins particuliers.

Autres évolutions technologiques

Dans son rapport d'examen de 2019³⁶, la Commission a évalué l'incidence des évolutions technologiques sur le marché de l'itinérance. Cette évaluation portait notamment sur l'incidence des services par contournement, du Wi-Fi, des eSIM (cartes SIM intégrées) et de la 5G. La Commission a conclu que, si ces technologies exercent une certaine pression concurrentielle, cette pression ne suffit pas pour modifier le paysage concurrentiel des services d'itinérance. Dans le cadre du présent réexamen, la Commission revient sur cette évaluation.

Les évolutions technologiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'itinérance réglementée peuvent généralement être réparties en deux grandes catégories: i) celles qui permettent aux utilisateurs finaux de contourner l'itinérance (par exemple le Wi-Fi et l'agrégation Wi-Fi, les services par contournement ainsi que les communications par satellite en orbite basse); et ii) celles qui permettent à d'autres acteurs d'intervenir et d'offrir des services d'itinérance (par exemple les eSIM et le découpage du réseau 5G).

Chaque type présente certains avantages, mais aucun ne semble constituer une alternative concrète aux services d'itinérance réglementés dans le cadre du régime de l'IATN, ni exercer une pression concurrentielle notable. Dans son avis, l'ORECE estime que les différentes technologies qui pourraient servir d'alternatives aux services d'itinérance sont seulement complémentaires ou propres à des projets présentant des caractéristiques terminales bien définies. Les eSIM pourraient exercer une certaine pression sur les opérateurs, mais elles sont, pour l'heure, principalement utilisées aux fins de l'itinérance dans le reste du monde.

En ce qui concerne le Wi-Fi, sa disponibilité accrue et sa plus grande facilité d'utilisation sont contrebalancées par l'absence de couverture complète, ainsi que par les avantages considérables que sont l'amélioration de la qualité dans le cas de la 5G et la flexibilité dans le cas de l'IATN, laquelle permet aux utilisateurs d'utiliser leurs abonnements nationaux. Dans le même temps, le découpage du réseau 5G n'a pas encore gagné en importance et n'est pas largement utilisé.

Les services par contournement semblent prendre de l'ampleur, tant pour le trafic national que pour le trafic en itinérance, mais leur incidence spécifique sur l'itinérance ne peut être considérée comme un changement radical, tandis que les eSIM n'auront pas d'incidence sur l'itinérance (du moins dans un avenir proche). Le fait qu'une solution fondée sur les eSIM puisse, dans certains cas, obliger l'utilisateur à changer de numéro de téléphone mobile en itinérance est considéré comme un inconvénient majeur.

La solution des eSIM nécessite par ailleurs une coopération approfondie entre les différentes parties de la chaîne de valeur, c'est-à-dire les fabricants d'appareils, les opérateurs de réseaux mobiles, les ORMV et les consommateurs. Bien que l'offre se soit considérablement accrue, les eSIM devraient davantage influencer l'itinérance dans le reste du monde que l'itinérance dans un environnement d'IATN.

Les satellites en orbite basse (LEO) peuvent offrir une couverture totale dans l'UE/EEE, mais cette solution n'est toujours pas largement disponible pour les utilisateurs finaux.

³⁶ Document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission sur le réexamen du marché de l'itinérance [SWD(2019) 416 final].

Enfin, les plateformes de négociation en ligne, bien qu'elles soient disponibles, ne sont utilisées que par un nombre limité d'opérateurs. Par conséquent, leur portée restreinte les empêche concrètement de réduire les prix de gros d'une manière suffisante pour que soit justifiée la levée des obligations réglementaires prévues par le règlement sur l'itinérance.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime qu'il n'y aura pas, à court ou moyen terme, d'évolutions technologiques qui seraient susceptibles de faire sérieusement concurrence au régime d'IATN actuellement applicable ou de s'y substituer, ou qui exerceraient une pression concurrentielle suffisante pour rendre le régime actuel inadéquat.

Par conséquent, les mesures réglementaires imposées semblent toujours appropriées et adaptées à leur finalité dans le contexte actuel.

3. Conclusion

Le présent réexamen, qui porte sur l'ensemble des facteurs pertinents énoncés à l'article 21 du règlement sur l'itinérance, amène à conclure que le régime d'IATN reste adapté à sa finalité, à savoir la réalisation concrète de ses objectifs de promotion de la concurrence, de réduction des prix et d'amélioration de la qualité des services d'itinérance, dans l'intérêt des consommateurs européens.

Comme en 2019, le rapport démontre 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 notablement et ne sont pas susceptibles de changer dans un avenir prévisible.

Le cadre général du règlement sur l'itinérance s'est révélé efficace, notamment pour ce qui est d'intensifier la concurrence au niveau du marché de gros et de créer une dynamique sur ce marché: les prix de gros de l'itinérance diminuent constamment et demeurent bien en dessous des plafonds de gros réglementés.

L'exemple du Brexit, qui a entraîné une déréglementation totale des services d'itinérance entre l'UE et le Royaume-Uni, a fait ressortir l'importance du cadre actuel de l'IATN et la nécessité de le maintenir afin de garantir la gratuité des services d'itinérance au détail pour les consommateurs de l'UE. En parallèle, la zone couverte par l'IATN devrait être élargie, pour la première fois, à l'Ukraine et à la Moldavie au cours des prochains mois, sous réserve d'une évaluation positive de l'alignement sur la législation de l'UE; la Commission assurera le suivi du processus.

En se fondant sur les résultats du modèle de coûts et sur l'avis de l'ORECE, la Commission continuera, en particulier, à surveiller et à évaluer la dynamique du marché et les incidences potentielles des réductions des plafonds des prix de gros, compte tenu de la marge économique indiquée par le modèle de coûts.

Dans son avis, l'ORECE a fait valoir qu'il serait envisageable d'améliorer les règles d'itinérance, quoique déjà efficaces, afin de clarifier certains mécanismes relatifs à la politique d'utilisation raisonnable, de mieux concevoir le message de bienvenue ainsi que les mesures de transparence (y compris les bases de données) et de veiller à ce que les problèmes d'itinérance involontaire soient résolus efficacement. La mise en œuvre de ces règles nécessite un suivi plus approfondi. De même, compte tenu des conclusions relatives à la qualité du service, les ARN et la Commission devront surveiller de près les dispositions en vigueur en la matière. En outre, d'autres améliorations proposées par

l'ORECE, telles que la rationalisation du processus de collecte de données avec les ARN et l'ORECE, pourraient également être concrétisées sans qu'il soit nécessaire de modifier le règlement sur l'itinérance.

Dans l'ensemble, les améliorations proposées ne remettent pas en cause les principes généraux qui sous-tendent le règlement, qui restent pertinents et efficaces et devraient être maintenus. Cette considération est d'autant plus importante que ce cadre européen efficace devrait bientôt être étendu à d'autres pays tiers.