

Avis n° 2015-1079
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 15 septembre 2015
rendu à la demande du gouvernement
et portant sur l’encadrement de la tarification de l’itinérance ultramarine

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;

Vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), modifiée ;

Vu la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l’accès aux réseaux de communications électroniques, aux ressources associées ainsi qu’à leur interconnexion (directive « accès »), modifiée ;

Vu la directive 2002/20/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l’autorisation de réseaux et services de communications électroniques (directive « autorisation »), modifiée ;

Vu la directive 2002/22/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »), modifiée ;

Vu le Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l’itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l’intérieur de l’Union européenne ;

Vu la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (CPCE), et notamment ses articles L. 32 et L. 34-10 ;

Vu le courrier du 3 août 2015 du Secrétariat d’État chargé du numérique sollicitant l’avis de l’Autorité ;

Après en avoir délibéré le 15 septembre 2015 ;

1. Contexte

L'itinérance ultramarine désigne le fait, pour un utilisateur français, d'utiliser son offre de téléphonie mobile en déplacement en France, mais dans un autre territoire que celui de son opérateur d'origine.¹ Les territoires concernés sont la métropole, la Réunion, Mayotte, la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle présente des similitudes avec l'itinérance internationale, lorsqu'un utilisateur français se déplace à l'étranger, ou inversement. L'itinérance ultramarine comme internationale donne souvent lieu à une tarification spécifique par l'opérateur. Pour les déplacements en Europe, elle est régulée par un règlement européen, aussi applicable à l'outre-mer, qui prévoit en particulier des tarifs maximaux facturés aux utilisateurs.

Le prix de la téléphonie mobile reste, aujourd'hui, plus élevé outre-mer qu'en métropole. La situation a évolué favorablement au cours des dernières années, avec l'apparition d'offres de plus en plus abondantes, et l'inclusion progressive des destinations dans les offres : les utilisateurs peuvent plus fréquemment appeler dans d'autres territoires (métropole et outre-mer) au tarif standard de leur forfait. Cette avancée a été favorisée par la régulation harmonisée des terminaisons d'appel par l'ARCEP.

Concernant l'itinérance, et donc la faculté d'appeler en déplacement entre les territoires, les tarifs ont également baissé depuis 2007, grâce à la mise en œuvre des différentes étapes de la régulation européenne. Le consommateur est de mieux en mieux protégé, mais des surtarifications continuent à s'appliquer. Les pouvoirs publics, en France comme en Europe, souhaitent désormais que chacun puisse utiliser son téléphone mobile en voyage, sans surcoût.

Le 16 juillet 2015, l'Assemblée nationale a adopté, au cours de l'examen du projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer, un article 4 quater BA (nouveau) :

L'article L. 34-10 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

1° Après le mot : « Union », sont insérés les mots : « , modifié le cas échéant en ce qui concerne l'accès à internet et les échanges de données électroniques, » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Les surcoûts de l'itinérance ultramarine sont supprimés pour les communications vocales et les minimessages à compter du 1er janvier 2016. »

Par un courrier du 3 août 2015, en prévision des débats qui sont nécessaires avant l'adoption définitive de ces dispositions, le Secrétariat d'État chargé du numérique a sollicité l'avis de l'Autorité sur les conséquences d'une telle mesure « *sur l'économie des marchés de services de communications électroniques ultramarins ainsi que sur les opérateurs concernés.* »

¹ La notion d'itinérance ultramarine est définie à l'article L.32 17° bis du Code des postes et communications électroniques.

2. Cadre législatif de l'itinérance

Les pouvoirs publics français sont mobilisés pour réduire le poids de l'itinérance, internationale comme ultramarine, dans la facture des utilisateurs.

Dès 2005, l'ARCEP avait lancé une consultation publique sur le marché de gros de l'itinérance, identifiant en particulier le besoin d'une action coordonnée en Europe.

Le règlement européen sur l'itinérance internationale², adopté en 2007, a encadré les prestations d'itinérance fournies entre opérateurs d'États distincts, prévoyant en particulier des tarifs maximaux³ qui peuvent être facturés aux clients qui se déplacent. Cette démarche communautaire a permis de ne pas créer de déséquilibre au détriment des opérateurs d'un pays donné.

Or, la France présente la particularité de disposer d'opérateurs en activité sur des territoires nationaux géographiquement distants (en l'occurrence, la métropole et chacun des territoires ultramarins). Entre ces territoires, les relations d'itinérance ultramarine se trouvent juridiquement hors du champ d'application du règlement. En application du règlement européen pris isolément, un utilisateur final européen qui se déplace dans ces régions ultramarines bénéficie de tarifs régulés issus du règlement, contrairement au client d'un opérateur mobile français dans la même situation. Répondant à ce paradoxe, le législateur français a tenu à élargir les mesures prises au niveau européen à l'itinérance ultramarine afin que les utilisateurs français ne se retrouvent pas dans une situation moins avantageuse que les autres européens.

Ainsi, la loi du 17 décembre 2007⁴ a rendu applicables aux communications infranationales les plafonds tarifaires du règlement européen.

Le 1^{er} juillet 2012, un nouveau règlement européen sur l'itinérance internationale⁵ a renforcé la protection des utilisateurs en itinérance, permettant une nouvelle baisse des factures. En France, une nouvelle loi⁶ a été adoptée pour étendre à l'itinérance ultramarine les avancées du nouveau règlement. Tout opérateur mobile déclaré sur le territoire de la France métropolitaine, d'un département d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon qui accueille le client d'un opérateur mobile déclaré dans un autre

² Règlement (CE) No 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

³ Actuellement, les plafonds de détail sont de 19 c€/minute HT pour la voix sortante, 5 c€/minute HT pour la voix entrante, 6 c€ HT par SMS et 20 c€ par Mo de données mobiles

⁴ Article 4 de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier

⁵ Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union européenne

⁶ Article 14 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer

de ces territoires doit ainsi respecter l'ensemble des obligations prévues par le règlement européen.⁷

En outre, le code des postes et des communications électroniques a été modifié afin que l'ARCEP puisse assurer le respect de ces dispositions (articles L. 36-7 et L. 36-11).

Pour l'avenir, l'ensemble des pouvoirs publics français et européens s'attachent désormais à considérer que la tarification spécifique de l'itinérance doit arriver à son terme au sein de l'Union européenne, et qu'une solution durable doit être trouvée pour autoriser l'utilisation de son offre de téléphonie mobile en déplacement, autant en France qu'en Europe.

A ce titre, les initiatives françaises rejoignent les projets européens. En effet, en juillet 2015, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique⁸ pour mettre fin à la surfacturation de l'itinérance internationale au sein de l'Union européenne, avec effet au 15 juin 2017. Ce projet de règlement doit encore être adopté officiellement par le Parlement européen et le Conseil avant d'entrer en vigueur.

Un projet préliminaire avait été envisagé par le Parlement européen avec une suppression pure et simple de la sur-tarification d'itinérance au sein de l'Union européenne. Néanmoins, cette obligation, pour qu'elle soit soutenable, doit être encadrée : les opérateurs doivent pouvoir empêcher les utilisations abusives ou anormales de l'itinérance. En outre, les indispensables paiements inter-opérateurs, sur le marché de gros, doivent voir leur régulation évoluer. Ces paiements viennent en effet rétribuer l'utilisation du réseau de chaque opérateur : ils doivent à la fois couvrir les coûts de l'opérateur visité, mais aussi ne pas générer une charge trop importante à l'opérateur de l'appelant.

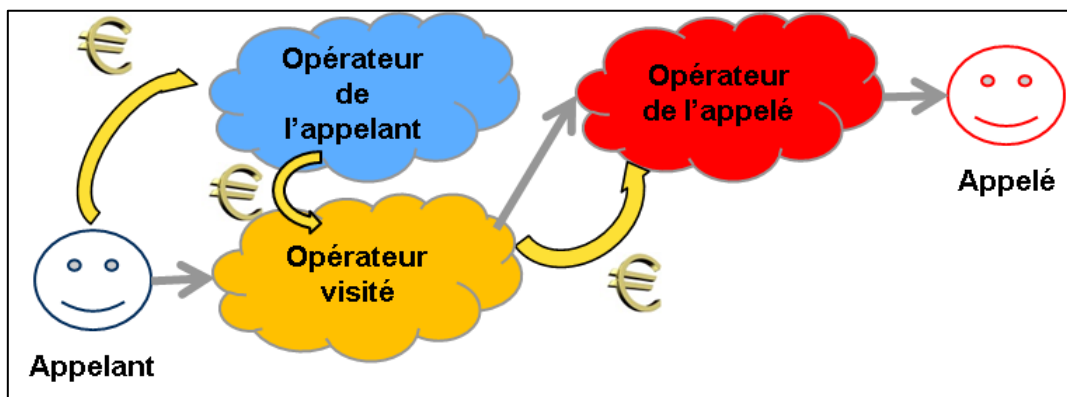


Figure 1 : Fonctionnement schématisé de l'itinérance

⁷ Conformément aux dispositions de l'article L.34-10 du Code des postes et communications électroniques.

⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives à l'internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union – texte approuvé en Coreper le 8 juillet 2015.

http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-10409-2015-REV-1

Ces travaux, visant à définir les mesures d'accompagnements de la réforme, sont menés par la Commission européenne avec les régulateurs européens et ils nécessitent du temps. C'est la raison pour laquelle les instances européennes se sont accordées sur un délai d'environ deux ans avant l'entrée en vigueur de la réforme. Avant 2017, une période transitoire a été définie, aboutissant à ce que les tarifs de détail soient pratiquement divisés par quatre en itinérance dès mai 2016.

Enfin, le futur règlement européen et ses textes d'exécution pourront s'appliquer à l'itinérance ultramarine en application des dispositions actuellement en vigueur de l'article L.34-10 du code des postes et communications électroniques. Les utilisateurs français bénéficieront alors de la suppression quasiment générale des frais d'itinérance en juin 2017, avec une baisse franche dès mai 2016.

3. Analyse de la modification de l'article L. 34-10 introduite par l'Assemblée nationale en juillet 2015

Avec le nouvel article adopté en juillet 2015 par l'Assemblée nationale au cours de l'examen du projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer, lorsqu'un utilisateur ultramarin se déplacera dans un autre territoire ultramarin ou en métropole, ou lorsqu'un métropolitain se déplacera outre-mer, il pourra consommer les services voix et SMS au tarif habituel de son offre, sans aucun surcoût. Le service de données (« data »), qui permet en particulier d'accéder à internet, n'est pas concerné par cette mesure, et continuera donc d'être régulé comme aujourd'hui, en étant soumis à l'application d'un tarif maximal en itinérance.

Il faut au préalable souligner qu'aujourd'hui, certaines offres existantes proposent déjà une telle suppression de la sur-tarifification en itinérance, mais elles prévoient généralement des limites d'usage en nombre de jours et/ou en volume pour éviter les abus (voir les exemples en annexe).

La mesure adoptée par l'Assemblée nationale présente d'apparentes similitudes avec le projet de règlement européen. Néanmoins, l'article adopté à ce stade en France ne prévoit aucun des garde-fous du texte européen et présente donc des risques marqués pour les opérateurs, métropolitains comme ultramarins. Il convient de relever que la suppression de la sur-tarifification de l'itinérance en Europe est rendue possible parce que des mesures d'accompagnement sont prévues : en particulier, **l'application de conditions d'utilisation raisonnable**, et **une réforme du marché de gros inter-opérateurs**. **En l'absence de telles mesures, l'interdiction de la sur-tarifification d'itinérance est extrêmement délicate et risque d'emporter des conséquences néfastes pour les consommateurs**.

La mise en œuvre de cette disposition en France, si elle devait entrer en vigueur en janvier 2016, pourrait conduire à une hausse des prix dans certains territoires, à la disparition de certaines offres bon marché, voire à la fragilisation de certains acteurs économiques, en particulier outre-mer.

Comme indiqué en partie précédente, il convient en effet de rappeler que le fonctionnement de l'itinérance repose sur la participation de deux opérateurs. Le client qui voyage et recourt à l'itinérance reste facturé par son opérateur habituel (opérateur de l'appelant), mais utilise le réseau d'un autre opérateur (opérateur visité), puisque son opérateur habituel n'est pas présent sur le territoire en question. L'opérateur visité facture à l'opérateur de l'appelant (ou « opérateur d'origine ») la prestation d'itinérance (il s'agit du « marché de gros »).

Les prestations sur le marché de gros sont régulées, tant en Europe qu'outre-mer, avec des plafonds tarifaires qui définissent des prix maximaux entre opérateurs. Une telle facturation entre opérateurs est indispensable puisque la production de l'itinérance représente un coût pour l'opérateur visité, dont le réseau est utilisé. La suppression de cette facturation causerait un préjudice majeur aux réseaux visités :

- d'une part, elle permettrait à n'importe quel opérateur, y compris à un opérateur n'ayant de réseau nulle part en Europe, de proposer des offres peu chères, fonctionnelles dans le pays visité, sans consentir les investissements nécessaires à la construction et à l'exploitation d'un réseau ;

- d'autre part, elle priverait les opérateurs des pays et territoires les plus touristiques des revenus nécessaires à la mise en place de réseaux suffisamment performants dans les zones touristiques.

Assez naturellement, les opérateurs d'origine cherchent à répercuter les coûts de gros qu'ils rencontrent auprès de leurs clients de détail, ce qui entraîne alors une sur-tarifification en itinérance. C'est celle-ci que le législateur européen comme français cherche à supprimer.

La réforme de l'itinérance internationale (ou ultramarine) est rendue délicate par l'existence de ces différents flux de paiement. Le maintien de l'équilibre économique entre les acteurs suppose de concevoir une régulation coordonnée du marché de détail et du marché de gros. Réguler l'un sans réguler l'autre poserait de graves difficultés, détaillées ci-après.

Une analogie peut être développée avec les réseaux de transport. Aujourd'hui, le détenteur d'une carte d'abonnement des transports lyonnais ne peut pas emprunter le tramway niçois, pas plus qu'il ne peut prendre le métro à Charleroi ou le bus à Fort-de-France. Si c'était le cas, le système de transport niçois (ou carolorégien, ou foyalais) ferait face à un afflux de visiteurs « gratuits » qui solliciteraient le réseau sans le financer. Si un décideur, français ou européen, souhaitait remédier à ce problème, il ne pourrait pas se contenter d'imposer aux transports niçois d'accepter les détenteurs d'abonnements lyonnais. Il devrait aussi prévoir un paiement entre gestionnaires de transports, pour qu'une juste part de l'abonnement de l'utilisateur lyonnais soit reversée au réseau niçois. En l'absence de ce paiement, les transports des zones les plus visitées feraient face à un afflux d'utilisateurs qui ne financeraient pas le réseau, tendant *in fine* à un sous-investissement et une dégradation du service. Et, vraisemblablement, le décideur pourrait envisager d'assortir cette mesure d'une clause interdisant l'utilisation permanente, afin d'éviter que l'ensemble des utilisateurs n'achète son abonnement dans la ville la moins chère, pour l'utiliser à domicile ensuite.

Ce sont précisément les problématiques qui se présentent pour l'itinérance.

3.1 Utilisation permanente d'offres métropolitaines en outre-mer

Le texte voté ne permet pas aux opérateurs de fixer des limitations d'usage raisonnable (du type : « utilisation en itinérance autorisée 30 jours par an maximum »). Ainsi, les utilisateurs finaux ultramarins pourraient trouver un intérêt à souscrire aux offres des opérateurs métropolitains, par exemple lorsqu'ils voyagent en métropole, et les utiliser ensuite en permanence outre-mer pour passer des appels et envoyer des messages. En 2015, la moitié des utilisateurs de téléphonie mobile outre-mer n'utilisent pas de service de « data », et se contentent donc de passer des appels et d'envoyer des SMS. Ils sont directement concernés par la mesure législative qui abolit les frais d'itinérance pour la voix et les SMS.

Cette stratégie d'arbitrage est rendue plausible par l'écart de prix entre les territoires. Car, si la facture mensuelle moyenne⁹ des consommateurs métropolitains s'établit à près de 16 €, les clients ultramarins payent des prix qui restent plus élevés, proches, en moyenne, de 23 € pour des niveaux de consommation généralement inférieurs à la métropole. Cela aurait plusieurs conséquences néfastes.

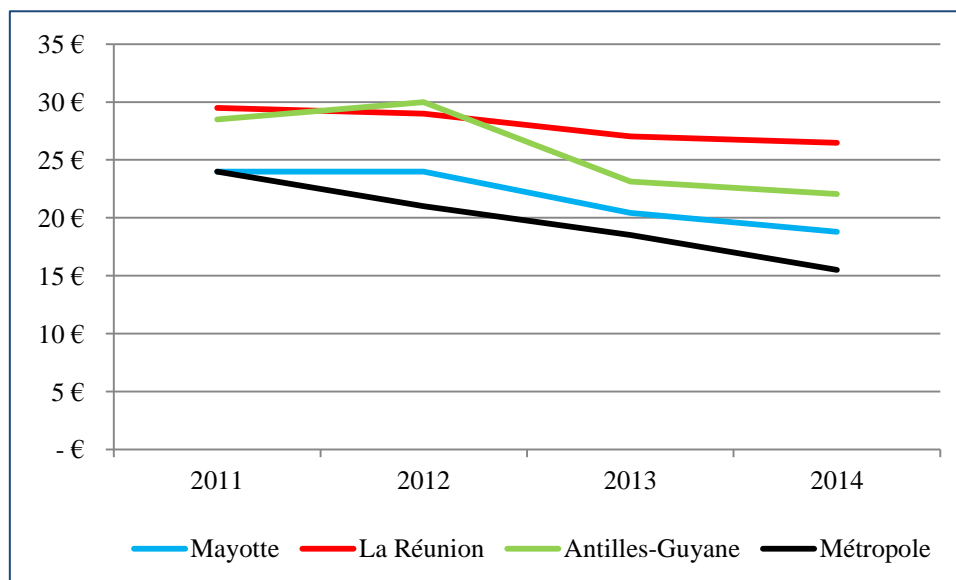


Figure 2 : Facture de détail mensuelle moyenne (prix hors taxe, ensemble des cartes SIM totales hors M2M). Source : ARCEP

a. Fragilisation des opérateurs ultramarins

Pour les opérateurs ultramarins, la mesure entraînera d'abord la disparition de leurs revenus de détail liés aux consommations en itinérance ultramarine de leurs clients (pour les appels et les SMS), soit plusieurs millions d'euros par an. Même si cet effet est inhérent à toute action visant à supprimer les frais liés à l'itinérance, il convient de le rappeler ici car il va s'ajouter aux autres effets décrits ci-après.

Mais, dans un scénario où les clients ultramarins migrent vers des offres d'opérateurs métropolitains, un effet plus important se produira. Les opérateurs ultramarins perdront des clients dans des proportions notables (la moitié de leurs clients, ceux ne consommant pas de data, étant susceptibles de préférer des offres métropolitaines). Ces clients paieront leur offre mobile auprès d'un opérateur métropolitain, qui n'en reversera qu'une fraction aux opérateurs ultramarins, sur le marché de gros. Ces derniers perdront ainsi une partie significative de leurs revenus de détail, et cette perte serait loin d'être compensée par l'augmentation des revenus de gros pour trois raisons : i) les prix de détail demeurent en moyenne supérieurs à ceux de gros, ii) certains revenus de détail, notamment ceux liés à l'itinérance internationale, ne

⁹ Facture moyenne hors taxe au 1^{er} trimestre 2015. Source : Observatoire des marchés des communications électroniques en France, ARCEP.

seraient pas du tout compensés, iii) les opérateurs visités en outre-mer ne seront pas forcément les mêmes que ceux qui auront perdu leurs clients de détail.

À terme, en cas de mise en œuvre de la mesure, il existe un risque que les opérateurs ultramarins voient leur base de clients s'effriter, que certains se transforment en simples opérateurs de gros au profit des opérateurs métropolitains et qu'ils n'aient plus ni les incitations ni les moyens d'investir dans les réseaux ultramarins.

Cela crée donc un risque qui va bien au-delà de la seule perte des revenus d'itinérance. Tant que la mesure restera susceptible d'entrer en vigueur, les opérateurs ultramarins feront face à un aléa économique significatif. Leurs investissements dans la modernisation de leur réseau peuvent être affectés, en étant retardés par exemple.

b. Renchérissement des offres en métropole

Pour les opérateurs métropolitains, une conséquence probable de l'entrée en vigueur de cette disposition sera l'accroissement des flux d'itinérance. Cette augmentation sera due aux utilisateurs ultramarins qui souscriront à ces offres métropolitaines pour une utilisation permanente outre-mer, ainsi qu'à l'accroissement des usages en itinérance de leurs clients métropolitains préexistants.

Ces clients paieront le prix habituel de l'offre métropolitaine, mais généreront des coûts bien supérieurs qu'actuellement pour l'opérateur métropolitain. En effet, les opérateurs métropolitains devront se fournir sur le marché de gros auprès des opérateurs visités (ultramarins), au tarif de gros actuel, ce qui accroîtra leurs charges dans des proportions substantielles, tout en diminuant leurs revenus. Dès lors, il ne peut être exclu que les opérateurs métropolitains subissent des coûts de production plus élevés qu'aujourd'hui, aboutissant à un déséquilibre économique sur certaines offres bon marché dont l'existence pourrait être remise en cause, au détriment des clients métropolitains.

Dans le cas où les clients ultramarins utiliseraient de manière permanente des offres métropolitaines, chacun d'eux générerait un surcoût de gros de l'ordre de 7 € par mois, en moyenne, pour son opérateur métropolitain.

Il est important de noter que les utilisateurs intéressés uniquement par la voix et les SMS (la moitié du parc ultramarin) trouveront en métropole des offres mobiles à quelques euros par mois qui leur conviendront.¹⁰ La rentabilité de ces offres du bas de marché en métropole sera affectée par le surcoût de 7 € par mois pour l'opérateur métropolitain, ce coût n'ayant pas été anticipé par l'opérateur lors de la conception de ses offres. La disparition de certaines offres est possible, aboutissant au renchérissement du bas de marché français.

¹⁰ Exemples d'offres avec usage voix et SMS illimités : Offre Free à 2€/mois avec 2H de voix et SMS illimités ; Offre B&You de Bouygues Telecom à 10,99€/mois avec voix et SMS illimités ; Offre RED de SFR à 12,99 €/mois avec voix et SMS illimités et 200 Mo de données, offre Sosh à 4,99€/mois avec 2H de voix et SMS illimités.

Dans un cas extrême, si la moitié des utilisateurs ultramarins (soit environ 1,1 million de clients) adoptaient cette stratégie, le supplément de coût de gros supporté par les opérateurs métropolitains serait de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

3.2 Fragilisation des opérateurs ultramarins due à l'utilisation accrue de l'itinérance ultramarine en métropole

Pour les clients ultramarins qui décideront de conserver leur opérateur (notamment ceux qui, consommateurs de données, préféreront ne pas souscrire à une offre métropolitaine n'offrant que des appels voix et des SMS en outre-mer), il est probable que leur consommation de services en itinérance augmentera. En effet, avec la suppression de la sur-tarification, ces clients souhaiteront profiter davantage de leurs offres lorsqu'ils voyageront dans d'autres territoires. Etant donné que les opérateurs ne pourront plus percevoir de frais d'itinérance ultramarine au détail, leurs revenus vont se réduire, tandis que leur facture de gros, c'est-à-dire les sommes que devra payer l'opérateur ultramarin du client en situation d'itinérance à l'opérateur visité accueillant son client, devrait croître fortement. Cette situation sera d'autant plus dommageable entre le 1^{er} janvier 2016 et le 15 juin 2017, tant que la révision du marché de gros prévue par le projet de règlement européen ne sera pas définie, adoptée et entrée en vigueur. En conséquence, pour recouvrer ce coût de gros supplémentaire, les opérateurs risquent d'augmenter le tarif de leurs offres, au détriment, entre autres, de tous les utilisateurs ultramarins qui ne voyagent pas.

Un utilisateur final qui a une consommation médiane et se déplace 15 jours dans un autre territoire national où son opérateur n'est pas présent engendrera des coûts de gros pour son opérateur variant entre 3 et 5 euros par an selon les départements, à la condition que les clients conservent un comportement de consommation habituel, non excessif, lorsqu'ils se déplacent. Ce montant, tant qu'il est bien maîtrisé, peut être absorbé par les opérateurs ultramarins. Cependant, en absence de tout garde-fou tel que des conditions d'utilisation raisonnable, des consommations anormales (comme l'utilisation quasi-permanente du forfait, ou son partage par un nombre important de personnes) pourraient engendrer des coûts bien supérieurs pour les opérateurs ultramarins. C'est le type de comportement que le projet de règlement européen cherche à éviter.

À ce titre, il convient de souligner que l'itinérance ultramarine représente des volumes de trafic non négligeables, surtout du point de vue de l'outre-mer. Pour un opérateur ultramarin, la part de trafic généré par ses clients en itinérance ultramarine par rapport au trafic total de ses clients est au moins 10 fois supérieure au même ratio calculé pour un opérateur métropolitain. Il y a donc une sensibilité particulière des opérateurs d'outre-mer : le fait d'autoriser des consommations non limitées en itinérance, qui ne pourront plus être facturées, affectera les plans d'affaires des opérateurs, remettant en cause leurs prévisions de trafic, de coûts et de revenus. La fragilisation de certains acteurs ne peut être écartée.

Facteur aggravant, le caractère très rapide et soudain de la mesure (le calendrier fixe la fin de la sur-tarification pour la voix et les SMS au 1^{er} janvier 2016) empêche les opérateurs ultramarins de réorganiser leurs offres de détail dans les temps impartis.

3.3 Distorsion de concurrence au détriment des opérateurs ultramarins locaux

Par ailleurs, Orange Réunion, Orange Caraïbe, filiales du groupe Orange, et SRR et Outremer Telecom (SFR Caraïbe), filiales de SFR-Numericable sont moins sensibles que les autres opérateurs aux conditions du marché de gros de l'itinérance ultramarine. Entre la métropole et l'outre-mer, les charges et revenus sur le marché de gros sont des flux internes à ces entreprises intégrées, qui sont moins exposées financièrement aux accroissements de volumes d'itinérance. En revanche, les autres opérateurs ultramarins indépendants sont obligés de négocier des tarifs avec les opérateurs métropolitains, y compris Orange et SFR, avec lesquels ils sont en concurrence sur leur propre marché. C'est ainsi le cas de Digicel, Telco OI (ex-Outremer Telecom à la Réunion/Mayotte, groupe Hiridjee), Dauphin Telecom ou UTS. L'incitation pour Orange et SFR à leur proposer des tarifs bas est donc faible, et la fragilisation des acteurs indépendants pourrait, à terme, mener à des duopoles sur chacun des marchés concernés au détriment des utilisateurs finaux.

Les distorsions sont d'autant mieux évitées qu'une régulation appropriée du marché de gros est en place. La régulation actuelle du marché de gros a été conçue concomitamment à la régulation du marché de détail, toutes les deux découlant du règlement de 2012.

La nouvelle mesure envisagée, consistant à supprimer la sur-tarification au détail, exige donc une révision de la régulation du marché de gros. Cette révision est indispensable pour assurer la loyauté des conditions de concurrence.

4. Comment permettre l'utilisation du téléphone sans surcoût en voyage, sans déstabiliser l'économie des opérateurs et des territoires concernés ?

Un accord politique a été trouvé au niveau européen pour permettre aux voyageurs d'utiliser, sans surcoût, leur téléphone mobile lorsqu'ils se déplacent au sein de l'Union, à compter du 15 juin 2017. Il a tenu compte de l'avis de l'ORECE (organe des régulateurs européens des communications électroniques, dont fait partie l'ARCEP) qui avait mis en lumière les principaux risques, similaires à ceux décrits ci-dessus, pour les opérateurs et les clients, dans le cas d'une fin pure et simple de la surfacturation de l'itinérance internationale¹¹, sans une approche coordonnée des marchés de détail et de gros, ainsi qu'une prise en compte des risques concurrentiels tels que l'itinérance permanente.

Afin de rendre cette obligation soutenable et éviter d'emporter des conséquences néfastes, des mesures d'accompagnement sont prévues par le projet de règlement européen :

- l'application de conditions d'utilisation raisonnable sur le marché de détail pour éviter toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance,
- une possibilité d'exemption pour certains opérateurs dans ces circonstances exceptionnelles, afin d'éviter que le règlement ne fragilise excessivement certains modèles économiques,
- enfin et de manière essentielle, le texte prévoit une révision préalable du cadre applicable au marché de gros de l'itinérance, qui pourrait notamment conduire à une modification des tarifs réglementés de l'itinérance entre opérateurs.

Le projet de règlement européen prévoit ainsi que des textes supplémentaires devront être adoptés, en particulier des actes d'exécution de la Commission européenne venant encadrer les conditions d'utilisation raisonnable et les mesures d'exemption, ainsi qu'une mesure législative pour réformer le marché de gros. Il s'agit d'un travail en profondeur, qui va nécessiter plusieurs trimestres d'analyse et l'élaboration d'un nouveau texte législatif.

La révision du marché de gros doit en particulier déterminer les tarifs auxquels les opérateurs peuvent se vendre mutuellement les prestations d'itinérance, et réaliser un équilibre entre deux contraintes opposées, déjà évoquées plus haut :

- prévoir des tarifs de gros suffisamment élevés, pour laisser aux opérateurs visités l'opportunité de recouvrer les coûts encourus pour fournir ces services (ce qui correspond notamment aux coûts du réseau utilisé). Des tarifs de gros inférieurs aux coûts, voire nuls, sont strictement inenvisageables (et sont d'ailleurs exclus par le règlement européen) car ils fragiliseraient l'économie des opérateurs visités, donnant un signal extrêmement défavorable à l'investissement, et ouvrant la porte à l'entrée

¹¹ http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/4826-international-roaming-analysis-of-the-impacts-of-8220roam-like-at-home8221-rlah

d'opérateurs qui n'investiraient pas mais accèderaient aux réseaux dans des conditions déloyales ;

- néanmoins, éviter que des tarifs de gros trop élevés n'entraînent des coûts trop importants pour les opérateurs d'origine, qui ne pourront pourtant pas refacturer l'itinérance à leurs clients (du fait de l'interdiction de sur-tarification au détail). Le risque serait alors de fragiliser la rentabilité de certaines offres, et d'aboutir à des hausses de tarifs pour tous les clients, même ceux qui ne profitent pas du service d'itinérance.

En raison du caractère délicat et sensible de cet exercice pour le bon fonctionnement des marchés, le législateur européen a considéré pertinent de prévoir une élaboration progressive de ce dispositif de régulation, qui reposera sur plusieurs textes, lesquels restent encore à élaborer et à adopter.

5. Les frais d'itinérance sont néanmoins appelés à fortement baisser à court terme

Dans l'attente de l'élaboration des dispositifs complets d'accompagnement de la suppression des frais d'itinérance, le projet de règlement européen prévoit une période de transition qui commencera dès mai 2016. Elle se poursuivra jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la suppression quasi-générale des frais d'itinérance, prévue au 15 juin 2017. Cet intervalle permet à la Commission européenne, en collaboration avec l'ORECE, d'élaborer ses textes complémentaires, en particulier le règlement d'exécution sur les mesures d'utilisation raisonnable et l'analyse en profondeur du fonctionnement du marché de gros de l'itinérance, afin de proposer au Parlement européen et au Conseil les mesures législatives les plus adaptées aux problèmes observés ou attendus sur le marché. Il donne également de la visibilité aux acteurs économiques pour se préparer à l'entrée en vigueur de réformes structurantes, qui conduiront à terme à une refonte substantielle de certaines offres.

Durant cette période transitoire, les opérateurs ne pourront plus appliquer qu'une sur-tarifification par rapport au tarif facturé pour une communication passée dans le territoire d'origine très limitée. La sur-tarifification ne pourra pas dépasser 5 centimes d'euro HT par minute pour la voix sortante, 2 centimes d'euro HT par SMS émis et 5 centimes d'euro par mégaoctet de données. Aujourd'hui, ces services peuvent être facturés aux clients en itinérance respectivement jusqu'à 19 centimes, 6 centimes et 20 centimes.

Par exemple, un client disposant d'une offre mobile incluant 4 heures d'appel pourra les utiliser aussi bien à domicile que dans un autre territoire. La consommation en itinérance lui sera facturée 0,05 € HT par minute tant qu'il n'aura pas atteint les 4 heures de son forfait. C'est un gain substantiel par rapport au plafond de 0,19 € autorisé jusqu'au 29 avril 2016.

Ainsi, c'est une division par quatre des tarifs qui est rendue possible, en attendant la suppression de toute sur-tarifification à l'horizon 2017.

6. Conclusion

Aujourd'hui, les utilisateurs de téléphonie mobile paient souvent des frais supplémentaires lorsqu'ils se déplacent, entre les territoires de la France ou à l'étranger. A l'initiative des législateurs français et européens, ces coûts pour les utilisateurs ont déjà significativement baissé. Mais ils restent souvent incompris.

Le 30 juin dernier, un accord politique a été trouvé entre institutions européennes pour apporter une réponse forte et définitive à la question de l'itinérance. Un règlement européen, en cours d'adoption, devrait permettre, à l'horizon 2017, à l'essentiel des consommateurs européens d'utiliser leur offre mobile sans surcoût lorsqu'ils voyagent. Toutefois, pour éviter les abus et la remise en cause des investissements qui en résulterait, le projet de règlement fixe des limites et prévoit des mesures d'accompagnement, et ne supprimera donc pas totalement les frais d'itinérance. Ce règlement s'appliquera aux frais d'itinérance en Europe, y compris outre-mer (par extension, en vertu de la loi nationale, de l'application du règlement européen à l'itinérance ultramarine).

Il faut souligner, et c'est un point essentiel, que le projet de règlement instaure un rendez-vous intermédiaire, qui conduira à une forte baisse des tarifs dès mai 2016, avec une division par quatre des tarifs pour les clients de forfaits. Autrement dit, les consommateurs ultramarins comme ceux de la métropole devraient d'ores et déjà bénéficier de réductions très significatives de leurs tarifs de communication en itinérance dans huit mois.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée nationale a, en première lecture, adopté une disposition qui cherche à anticiper les effets du projet de règlement. Elle doit maintenant faire l'objet d'un examen en commission mixte paritaire.

Saisie pour avis par le gouvernement, l'ARCEP considère que la disposition qui doit être examinée est de nature à déstabiliser fortement les marchés ultramarins. En effet, en l'absence des indispensables mesures d'accompagnement, tant sur le marché de détail (conditions d'utilisation raisonnable) que sur le marché de gros (réforme des tarifs inter-opérateurs), la mesure risque fort de provoquer une fuite des clients des opérateurs ultramarins due à l'utilisation d'offres achetées en métropole pour être utilisées outre-mer, ainsi qu'une perte de revenus de l'itinérance, ces deux phénomènes pouvant conduire à une hausse des prix, en particulier pour les utilisateurs qui ne voyagent pas, voire à une impossibilité pour les opérateurs à rentabiliser les investissements outre-mer. Ces risques sont accrus par le caractère brutal de la mesure adoptée, dont l'application est prévue dès le 1^{er} janvier 2016.

Seules les mesures d'accompagnement prévues au niveau européen pour éviter les abus sont de nature à limiter ces effets. Leur définition et leur mise en œuvre est un processus lourd et complexe, actuellement en cours au niveau communautaire et qui nécessite encore quelques mois de travail.

Il semble délicat d'inclure très rapidement dans la loi française les mesures sur le marché de gros ou les clauses d'utilisation raisonnable qui seraient nécessaires pour

retrouver l'équilibre du texte européen : d'une part, leur définition demanderait un travail significatif (travail déjà en cours au niveau européen), d'autre part se pose la question de l'articulation avec les futures mesures prises au niveau européen.

Il en résulte que le calendrier, déjà très ambitieux, fixé au niveau européen, et qui prévoit des baisses dès mai 2016, ne paraît pas pouvoir être anticipé.

Dans le même temps, le projet de règlement européen sur l'itinérance internationale, avec son dispositif complet, apparaît comme une solution permettant d'atteindre, en juin 2017, la fin quasi générale des surcoûts de l'itinérance ultramarine, tout en limitant les conséquences sur l'économie des territoires et des opérateurs concernés et en prévoyant, dans l'intervalle, une forte baisse des tarifs d'itinérance dès mai 2016.

Saisie dans un délai très court, l'Autorité ne peut au final qu'inviter les pouvoirs publics à s'inscrire dans la démarche européenne et à mettre en œuvre outre-mer les dispositions des textes européens, dès qu'elles entreront en vigueur. L'Autorité jouera pleinement son rôle dans ce processus et est disposée à apporter tout son concours au gouvernement pour toute initiative d'accompagnement utile.

Fait à Paris, le 15 septembre 2015,

Le Président

Sébastien SORIANO

Annexe

Exemples d'offres, en France, incluant l'itinérance ultramarine sans surcoût, avec des limites d'usage raisonnable

	next ² 4h	next ² illimité	next ² Travel
Depuis Réunion et Mayotte	Appels 4h ⁽²⁾ Réunion, Mayotte et Métropole	Appels illimité ⁽¹⁾ 24/24 Réunion, Mayotte, Métropole, Antilles, Guyane + 100 destinations ⁽³⁾ Internationales	Appels illimité ⁽¹⁾ 24/24 Réunion, Mayotte, Métropole, Antilles, Guyane
	SMS illimités ⁽¹⁾ 24/24 Réunion, Mayotte et Métropole	SMS illimités ⁽¹⁾ 24/24 Réunion, Mayotte et Métropole, Antilles, Guyane	2Go ⁽⁴⁾
	100 Mo ⁽⁴⁾	1Go ⁽⁴⁾	Appels + SMS illimités pendant 30j/an vers Réunion, Mayotte, Métropole ⁽⁵⁾ Antilles, Guyane + 1Go Internet ⁽⁵⁾
Depuis Métropole et autres DOM	En voyage, communiquez comme si vous étiez à la maison		
Tarifs Sans mobile	14,99 €/mois	29,99 €/mois	34,99 €/mois

Offre Only (à la Réunion)
à partir de 34,99 €/mois

	CARRÉ 1H	CARRÉ 4H	CARRÉ H24	CARRÉ TRAVEL
Depuis Antilles et Guyane	Appels 1h ⁽²⁾ Antilles, Guyane et Métropole	Appels 4h ⁽²⁾ Antilles, Guyane et Métropole	Appels illimités ⁽¹⁾ 24/24 Antilles, Guyane, Métropole, Réunion, Mayotte + 100 destinations ⁽³⁾ Internationales	Appels illimités ⁽¹⁾ 24/24 Antilles, Guyane, Métropole, Réunion, Mayotte
	SMS illimités ⁽¹⁾ 24/24 Antilles, Guyane, Métropole	SMS illimités ⁽¹⁾ 24/24 Antilles, Guyane, Métropole, Réunion, Mayotte	2 Go ⁽⁴⁾	3 Go ⁽⁴⁾
	500 Mo ⁽⁴⁾			
Depuis Métropole et autres DOM	En voyage, communiquez comme si vous étiez à la maison			Appels + SMS illimités ⁽¹⁾ pendant 30j/an Antilles, Guyane, Métropole, Réunion, Mayotte ⁽⁵⁾ + 1Go Internet ⁽⁵⁾
Engagement 24 mois Sans mobile	14,99 €/mois	24,99 €/mois	39,99 €/mois	49,99 €/mois

Offre SFR (zone Antilles-Guyane)
à partir de 49,99 €/mois

free

- Voix et SMS illimités depuis toute l'Europe et les DOM en local et vers la métropole 35 jours par an par pays
- 3Go déduit du forfait depuis toute l'Europe et les DOM sauf Mayotte 35 jours par an

Offre Free (en métropole)
à partir de 19,99 €/mois