

Analyse du marché de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux  
téléphoniques publics individuels en position déterminée  
(1/2014)

## Avis du Conseil de la concurrence

N°2016-AV-07

(12.7.2016)

### 1. Contexte général

Selon l'article 17 de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après : l'ILR) procède à l'analyse des marchés dans le secteur des communications électroniques conformément à la « *Recommandation du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (2007/879/CE)* » de la Commission européenne (ci-après : la CE).

Dans le cas d'une révision de cette recommandation, l'analyse est faite dans les deux ans qui suivent cette révision. Dans l'élaboration de ses analyses, l'ILR coopère avec les autorités nationales chargées de la concurrence. La recommandation 2007/879/CE

précitée a été remplacée par la Recommandation de la Commission 2014/710/UE du 9 octobre 2014<sup>1</sup>.

Lorsque l'ILR constate, sur base de son analyse de marché, qu'un marché n'est pas concurrentiel, il identifie les entreprises puissantes sur ce marché (article 19 de la loi précitée) et, soit impose aux entreprises puissantes sur le marché des obligations spécifiques appropriées, soit maintient ou modifie ces obligations, si elles existent déjà. La notion de puissance sur le marché correspond à celle de position dominante au sens de l'article 102 TFUE.

L'analyse de l'ILR porte sur une période prospective de trois ans.

Selon l'article 76 (2) de la loi précitée, un accord préalable de l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence, c'est-à-dire du Conseil de la concurrence (ci-après : le Conseil), est requis avant l'adoption par l'ILR de mesures affectant le marché. Le Conseil dispose d'un délai d'un mois pour proposer une modification à la mesure envisagée ou s'y opposer. Passé ce délai, l'accord de l'autorité saisie à la mesure envisagée est acquis.

En cas d'opposition à la mesure envisagée, l'ILR renonce à cette mesure à condition que l'opposition se fonde uniquement sur le droit de la concurrence.

Dans ce cadre légal, l'ILR a saisi le Conseil par courrier du 11 mai 2016 de son analyse portant sur le marché de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (marché 1 dans la Recommandation 2014/710/UE précitée).

Le Conseil, conformément à ce cadre légal et fidèle à sa vocation, se limitera dans ses commentaires aux aspects ayant trait au droit de la concurrence et aux objectifs de la politique de la concurrence.

L'action du régulateur sectoriel est de nature prospective, prenant en compte les possibles évolutions technologiques, économiques et commerciales au cours de la période couverte par l'analyse de marché. Le droit de la concurrence par contre porte une appréciation sur des situations et comportements réellement constatés. Dès lors, les obligations envisagées par l'ILR et adoptées le cas échéant ultérieurement ne préjugent d'une éventuelle

---

<sup>1</sup> Recommandation de la Commission du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

procédure sur base de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence en relation avec des comportements éventuellement anti-concurrentiels. De même, les appréciations portées par le Conseil dans le cadre du présent avis ne sauraient préjuger de ses décisions lors d'affaires contentieuses qu'il aurait à trancher à l'avenir (voir en ce sens l'article 15, §1 de la Directive « cadre »<sup>2</sup> et le point 16 de la Recommandation précitée).

L'ILR avait déjà publié deux analyses du marché de la terminaison d'appel sur réseaux fixes en 2007 puis en 2014, qui avaient donné lieu à la décision 07/116/ILR du 8 mars 2007 et au règlement modifié 14/171/ILR du 6 janvier 2014. Le Conseil avait publié son accord à ces règlements dans ses avis 2006-AV-06 du 14 septembre 2006 et 2013-AV-04 du 23 août 2013. Les plafonds tarifaires en vigueur à l'heure actuelle en vertu de l'obligation du contrôle des prix ont été fixés par l'ILR au sein du règlement 15/186/ILR.

La démarche de l'ILR consiste à définir d'abord le ou les marchés pertinents, ensuite à les analyser et à déterminer les entreprises puissantes sur le marché, pour finalement exposer les mesures que l'ILR entend adopter pour assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés de détail qui dépendent du ou des marchés de gros sous examen.

## **2. La définition des marchés pertinents**

Le service de terminaison d'appel correspond à un service de gros, c'est-à-dire entre opérateurs, destiné à acheminer les appels entrants vers les clients finals d'un opérateur qui en contrôle l'accès. Sur le territoire luxembourgeois, 20 opérateurs ont notifié auprès de l'ILR un service de terminaison d'appel sur réseaux fixes. Parmi ceux-là, 19 opérateurs seraient potentiellement en mesure d'offrir un service de terminaison sur base de la technologie VoIP ou VoB<sup>3</sup>, c'est-à-dire sans contrôler nécessairement un segment de réseau physique. La terminaison d'appel est bien entendu un service indispensable à la fois au bon fonctionnement de la téléphonie sur réseaux fixes et à l'éclosion ou au maintien d'une concurrence effective entre opérateurs indépendants offrant des services différenciés et novateurs à des conditions compétitives.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> VoIP, pour Voice over Internet Protocol, ou VoB pour Voice over Broadband dans le cas des réseaux à haut débit, est une technique qui permet de communiquer par la voix sur des réseaux compatibles IP, qu'il s'agisse de réseaux privés ou d'Internet, filaire (câble/ADSL/fibre optique) ou non (satellite, Wi-Fi, GSM, UMTS ou LTE). La VoIP concerne le transport de la voix sur un réseau IP.

Afin de délimiter le marché des services de terminaisons d'appels, l'ILR fait les tests de substituabilité entre :

- les services de terminaison d'appel fournis sur deux réseaux téléphoniques publics distincts A et B ;
- le départ d'appel et la terminaison d'appel ;
- les services de terminaison d'appel par circuit commuté et les services de terminaison d'appel en VoIP ou VoB avec contrôle de la qualité de service (type 1)<sup>4</sup> ;
- les services de terminaison d'appel par circuit commuté et les services de terminaison d'appel en VoIP ou VoB du type « *best effort* » (type2) ;
- les services de terminaison d'appel vers des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel vers des numéros d'urgence ;
- les services de terminaison d'appel vers des numéros géographiques et les services de terminaison d'appel vers des numéros non géographiques.

Le Conseil partage les conclusions de l'ILR et retient que le marché pertinent est celui des services de terminaison d'appel

- en position déterminée ;
- vers les numéros géographiques ou non géographiques et les numéros d'urgence ;
- incluant les services sur réseau commuté et sur base des technologies VoIP et VoB avec contrôle de la qualité de service (type 1).

Le Conseil entend que la terminaison d'appel basée sur un service VoIP de type 2 sans contrôle de qualité ne fait pas partie du marché en cause puisque ce type de service ne donne pas lieu à l'attribution d'un numéro géographique.

Quant à la dimension géographique du marché pertinent, l'ILR retient que cette dernière est équivalente, pour chaque opérateur, à celle de son réseau. Le Conseil entend que dans les cas des services fournis sur base d'une technologie VoIP, le contrôle physique d'un réseau n'est pas nécessaire.

La définition du marché pertinent est inchangée par rapport aux conclusions de l'analyse de marché de 2007.

---

<sup>4</sup> Le contrôle de la qualité de service signifie une gestion des signaux adaptée à la transmission de la voix et l'utilisation d'un numéro géographique ou non-géographique.

Comme chaque opérateur notifié pour le service de la terminaison d'appel contrôle l'accès aux clients finals dont les numéros d'appel lui ont été attribués, il convient de retenir un marché pertinent distinct pour chacun des 20 opérateurs listés par l'ILR.

### **3. Identification des opérateurs puissants sur le marché**

L'objet de l'analyse de marché est de déterminer s'il est concurrentiel, i.e. de savoir si la concurrence s'exerce de manière à ce que le bénéfice du consommateur soit maximisé grâce à la concurrence par les prix et par l'innovation. Tel est le cas si aucun opérateur ne jouit, individuellement ou conjointement, d'une puissance significative sur le marché:

*« Une entreprise est considérée comme disposant d'une puissance significative sur le marché si, individuellement ou conjointement avec d'autres, elle se trouve dans une position équivalente à une position dominante, c'est-à-dire qu'elle est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs »* (article 14 de la Directive « cadre »).

Les Lignes directrices de la Commission énoncent que dans le cadre d'un examen ex ante *« la puissance en question se mesure essentiellement à la possibilité que l'entreprise concernée a d'augmenter ses prix en restreignant sa production sans enregistrer une baisse significative de ses ventes ou de ses recettes »*<sup>5</sup>

Comme chaque opérateur notifié pour le service de la terminaison d'appel contrôle l'accès aux clients finals dont les numéros d'appel lui ont été attribués, il détient pour ces clients une part de marché de 100% sur le marché pertinent. Dans ces conditions, le Conseil se rallie à la conclusion de l'ILR que chacun des 20 opérateurs notifiés jouit d'un monopole sur le marché pertinent, en ajoutant que les marchés de la terminaison d'appel ne sont pas soumis à une quelconque dynamique concurrentielle et risquent de restreindre la concurrence sur les marchés de détail des services de la téléphonie fixe.

Toutefois, ces 20 différents marchés sont de taille fort différente, avec l'EPT détenant le seul réseau à couverture nationale au Luxembourg et contrôlant de cette façon le marché de loin le plus important. Ceci entraîne que l'EPT occupe une position à part dans le marché des services de la terminaison sur réseaux fixe. Le Conseil se réfère à son avis

---

<sup>5</sup> Lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (2002/C 165/03), point 73.

2013-AV-04, dans lequel il avait recommandé que l'ILR publie des indications sur l'évolution des services de terminaison d'appel fournis par l'EPT, en volume ou en valeur, en comparaison avec ceux fournis par les autres opérateurs dans le cadre du marché 1/2014.

#### **4. Développement des obligations appropriées**

L'ILR propose d'imposer aux entreprises identifiées comme puissantes sur leur marché respectif les obligations suivantes :

- les prestations d'accès et d'interconnexion ;
- la non-discrimination ;
- la transparence ;
- la récupération des coûts et le contrôle des prix.

Ces obligations s'appliqueraient de manière symétrique aux opérateurs reconnus puissants sur leur marché respectif. L'analyse de marché n'aurait pas démontré aux yeux de l'ILR qu'il existe, à l'horizon du présent cycle d'analyse, des différences entre les puissances des différents opérateurs puissants sur le marché justifiant une différence de traitement entre les opérateurs.

Il s'agit d'obligations qui, pour l'essentiel, sont déjà en vigueur à l'heure actuelle en vertu du règlement modifiée 14/171/ILR, à deux exceptions près :

- les obligations sont étendues à la technologie VoB ou VoIP ; l'ILR arrêterait, après consultation, les conditions techniques et opérationnelles relatives à l'interconnexion en mode IP par règlement.
- les obligations de récupération des coûts et de contrôle des prix ne sont pas applicables aux appels ne provenant pas de l'espace économique européen (EEE). Chaque opérateur identifié comme puissant sur le marché est libre de fixer les tarifs de gros récurrents et non récurrents de ses prestations de terminaison d'appel fixe pour les appels en provenance des pays ne faisant pas partie de l'EEE.

Quant à cette obligation de récupération des coûts et de contrôle des prix, l'ILR exige que :

*« Les tarifs proposés par l'opérateur identifié comme puissant pour les prestations d'accès et/ou d'interconnexion susvisées figurant dans son projet d'offre de référence sont à justifier de manière détaillée à l'égard de l'Institut avec fourniture des pièces afférentes à l'appui. »*

A cet égard, le Conseil se réfère à son avis 2013-AV-04 dans lequel il avait remarqué que :

*« Le Conseil ne comprend pas pour quelle raison l'ILR impose aux opérateurs puissants sur le marché la charge de la preuve que les redevances sont déterminées en fonction des coûts (...). Exiger une preuve de la part d'un opérateur puissant est cohérent lorsque cet opérateur fixe ses tarifs lui-même, mais pas lorsqu'il se voit imposer un tarif, ne fût-ce qu'un tarif maximal, de la part du régulateur. En appliquant des tarifs issus d'un modèle de coûts neutre et cohérent, l'ILR a déjà prouvé que ces tarifs sont orientés sur les coûts. Le Conseil se demande pourquoi il conviendrait d'exiger une deuxième preuve de la part des opérateurs. »*

## **5. Plafonds tarifaires**

Le « *Projet de règlement portant sur la fixation de plafonds tarifaires pour la prestation de terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (marché 1/2014)* » projeté par l'ILR fixe le plafonds tarifaire applicable aux service de terminaison sur réseaux fixes à 0.131 cents/minute pour 2017, 0.135 cents/minute pour 2018 et 0.138 cents/minute pour 2019. Ces plafonds tarifaires se comparent au tarif de 0.140 cents/minute en vigueur à l'heure actuelle.

Ces plafonds ont été déterminés à l'aide du modèle de coûts du type « *Bottom-up Long Run Incremental Cost* », qui estime le coût marginal de long terme de la prestation du service de la terminaison d'appel sur réseaux fixe d'un opérateur hypothétique efficace qui exploite un réseau mixte approprié pour le Grand-Duché de Luxembourg, sans tenir compte des coûts communs. Le Conseil n'a pas de remarque quant à la technicité de ce calcul.

## **6. Conclusion**

Mis à part les questions de détail soulevées sub 4, le Conseil marque son accord avec les obligations envisagées par l'ILR, qui s'inscrivent dans le cadre légal qui s'impose à l'ILR

et qui sont, selon l'avis du Conseil, nécessaires, justifiées et proportionnées pour remédier au problème concurrentiel identifié en matière de prestation d'accès et d'interconnexion, de non-discrimination, de transparence et de tarification.

Ainsi délibéré et avisé en date du 12 juillet 2016.



Pierre Rauchs  
Président



Marc Feyereisen  
Conseiller



Mattia Melloni  
Conseiller



Jean-Claude Weidert  
Conseiller