

Analyse du marché de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels

(Marché 7/2007)

Complément d'analyse mise en consultation publique du 15 septembre 2014 au 15 octobre 2014.

Avis du Conseil de la concurrence

N°2014-AV-06

(13.10.2014)

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).

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.

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 de la concurrence par courrier du 12 juillet 2013 de son analyse portant sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels (marché 7 dans la Recommandation 2007/879/CE 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. Les commentaires du Conseil dans le cadre du présent avis ne sauraient préjuger de ses décisions lors d'affaires spécifiques qu'il aurait à trancher à l'avenir (voir en ce sens l'article 15, §1 de la Directive « cadre »¹ et le point 16 de la Recommandation précitée).

2. L'objet du complément d'analyse de marché

L'ILR avait mis en consultation publique du 12 juillet au 06 septembre 2013 une analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels (marché 7 de la Recommandation 2007/879/CE précitée), et avait adopté le « *Règlement 14/172/ILR du 6 janvier 2014 portant sur la définition des marchés pertinents de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels (Marché 7), l'identification des opérateurs puissants sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre.* » Le

¹ 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.

Conseil avait, dans ce cadre, publié son avis Avis 2013-AV-05 sur la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels.

Le présent avis concerne une analyse complémentaire que l'ILR a entreprise et mise en consultation publique suite à l'entrée sur le marché d'un nouvel opérateur de réseaux mobiles, à savoir JOIN Experience S.A. Cette dernière s'est notifiée en juillet 2013 auprès de l'ILR en tant qu'opérateur mobile et a lancé une activité de services de téléphonie mobile en janvier 2014. JOIN Experience S.A. est une filiale commune de la société Join Wireless S.A. et de l'Entreprise des P&T (ci-après : l'EPT), qui détiennent chacune 50% du capital souscrit de JOIN Experience S.A. (ci-après : JOIN).

Selon l'ILR, JOIN n'opère pas un réseau physique complet de téléphonie mobile, mais est un opérateur du type « full Mobile Virtuel Network Operator » (full MVNO). L'ILR définit le « full MVNO » de la façon suivante :

« opérateur fournissant des services mobiles en utilisant le réseau d'un autre opérateur mobile (son opérateur hôte). Un full MVNO a le contrôle d'éléments clés du réseau qu'il utilise (typiquement le HLR², qui assure le suivi de la localisation des abonnés) et dispose de ses propres numéros. Les full MVNO peuvent en général assurer la terminaison d'appels à destination de leurs abonnés.³ »

Par conséquent, l'ILR considère que JOIN est un acteur sur le marché de gros de la terminaison mobile d'appel vocal. Selon l'ILR, il s'agit alors de « *parfaire et de vérifier les résultats et les constats antérieurs, ainsi que d'analyser l'éventuel impact du lancement des activités de JOIN sur les marchés de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels des différents opérateurs* »⁴ et de modifier le règlement 14/172/ILR en fonction de ce complément d'analyse.

² Le HLR ou Home Location Register (enregistreur de localisation géographique des abonnés) est un élément des réseaux cellulaires de téléphonie mobile GSM ou EDGE. Il s'agit de la base de données centrale d'un opérateur de réseau mobile, comportant les informations relatives à tout abonné autorisé à utiliser ce réseau et notamment sa localisation dans le réseau (Wikipedia).

³ Analyse du marché de la terminaison d'appel vocal sur réseaux mobiles individuels (Marché 7/2007) - Consultation internationale suite à la consultation nationale en date du 12 juillet et clôturée en date du 6 septembre 2013, p. 2.

⁴ Complément d'analyse de marché M7/2007, point 2.

3. La définition des marchés pertinents

L'ILR refait les tests de substituabilité au niveau des services de détail et des services de gros et arrive à la conclusion que la définition du marché en cause n'est pas affectée par l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur le marché.

En ce qui concerne les marchés de détail, le Conseil attire l'attention sur le fait que l'ILR mentionne dans son analyse du marché 7 que « *l'examen des services de détail effectué n'a pas pour but de définir un marché pertinent de détail et se limite donc à l'examen de la substituabilité du côté de la demande.*⁵ » et que par conséquent il n'y a pas lieu de retenir une définition du marché des services de détail dans le complément d'analyse.

Le Conseil partage les conclusions de l'ILR en matière de substituabilité et retient que

- le marché pertinent des services de gros inclut la terminaison d'appel vocal de réseau fixe à réseau mobile, et de réseau mobile à réseau mobile sur réseau de deuxième, troisième et quatrième génération ;
- la dimension géographique des marchés pertinents est nationale pour chaque opérateur de réseau mobile individuel dans la mesure où la couverture de chaque réseau est nationale⁶.

Etant donné que chaque opérateur ne peut vendre des services de terminaison d'appel que sur son propre réseau, il est nécessaire de retenir un marché en cause distinct pour chaque réseau en opération, c'est-à-dire pour les réseaux mobiles respectifs de l'EPT, de Tango, d'Orange et de JOIN.

Ces conclusions restent inchangées par rapport à l'analyse du marché 7, sauf qu'il est nécessaire d'ajouter aux marchés en cause celui de la terminaison d'appel vocal sur le réseau mobile de JOIN.

4. Identification des opérateurs puissants sur le marché

Puisque les services de terminaison d'appel fournis sur un réseau ne sont pas substituables aux services fournis sur un autre réseau, et que chaque opérateur a la maîtrise de son réseau, chaque opérateur détient une part de marché de 100% sur son

⁵ Analyse du marché 7/2007, document précité, page 13.

⁶ Y-compris, bien entendu, celle du réseau hôte de JOIN.

réseau en matière de terminaison d'appel. Il peut, en principe, pratiquer les prix de gros qu'il veut.

Selon l'ILR, cette conclusion serait également juste dans le cas de JOIN, car JOIN serait le seul opérateur techniquement à même de terminer les appels destinés à ses clients, en vertu des éléments de réseau dont il dispose.

Dès lors, le Conseil se rallie à la conclusion de l'ILR que chacun des opérateurs actifs jouit d'un monopole sur son réseau, et que, en particulier, « *JOIN dispose d'une puissance significative sur le marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur son réseau mobile de type full MVNO. En d'autres termes et en l'absence de mesure de régulation, JOIN pourrait se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante vis-à-vis des autres acteurs et des utilisateurs.*⁷ »

Dans la section « Taille et parts de marché de détail », l'ILR commente l'évolution probable des parts de marché des différents opérateurs dans le marché des services de détail en concluant que « *la situation concurrentielle sur le marché de détail n'est pas encore affectée à l'heure actuelle par l'entrée sur le marché de JOIN et n'est pas susceptible d'évoluer de manière substantielle au cours de la période sous analyse.* »⁸

A l'avis du Conseil se pose sur le marché de détail des services téléphoniques sur réseaux mobiles la question de l'autonomie de JOIN. Selon les informations dont dispose le Conseil, l'EPT dispose sur ce marché d'une part de marché supérieure à 50%. Comme mentionné supra, JOIN est détenu à parts égales par JOIN Wireless S.A. et l'EPT. S'il s'avérait qu'en réalité JOIN ne dispose pas d'autonomie suffisante par rapport à l'EPT, JOIN et l'EPT seraient à l'égard du droit de la concurrence à considérer comme une seule entreprise. Dans ce cas, les parts de marché acquis par JOIN sont à additionner à celles de l'EPT, renforçant la position forte, éventuellement dominante, de l'EPT sur ce marché.⁹

Toutefois, ces considérations n'ont pas d'impact direct sur la détermination des entreprises en position dominante sur le marché 7.

5. Développement des obligations appropriées

L'ILR propose, logiquement, d'étendre les obligations imposées aux trois autres opérateurs en vertu du règlement 14/172/ILR à JOIN :

⁷ Complément d'analyse point 67.

⁸ Ibid. point 47.

⁹ Pour une analyse de la position de l'EPT sur le marché des services téléphoniques sur réseaux mobiles, voir la décision 2014-E-05 du Conseil, points 11-16.

- Satisfaire les demandes raisonnables d'accès et d'utilisation d'éléments ou de ressources de réseau
- la non-discrimination
- la transparence
- le contrôle des prix

En ce qui concerne les obligations envisagées par l'ILR, le Conseil se réfère à son avis 2013-AV-05. Le Conseil prend note des explications de l'ILR fournies dans l'annexe D de son analyse de marché du 25 octobre 2013¹⁰ en ce qui concerne l'analyse des services de détail, le modèle de coût servant de base à la fixation des plafonds tarifaires s'appliquant à la terminaison d'appel, et la méthodologie suivie pour la fixation d'un plafond tarifaire transitoire, en se référant notamment à la Recommandation du 7 mai 2009.¹¹

En ce qui concerne l'imposition d'un plafond tarifaire, JOIN fait valoir qu'en tant que nouvel entrant, JOIN subit des coûts unitaires plus élevés en raison d'un nombre d'utilisateurs encore très faible, et que la recommandation précitée prévoit la possibilité que les autorités de régulation permettent aux nouveaux entrants de récupérer leurs coûts unitaires plus élevés pendant une période transitoire de maximum quatre ans (en appliquant des plafonds tarifaires asymétriques en leur faveur).

L'ILR considère cependant que « *JOIN est à traiter de manière identique aux autres opérateurs désignés comme puissants sur leur marché de terminaison d'appel vocal mobile respectif* » et « *qu'il est par ailleurs très peu probable qu'un full MVNO ait des coûts différentiels supérieurs à ceux d'un MNO*¹², étant donné qu'il n'investit pas lui-même dans un réseau 2G/3G mais achète ces prestations auprès de son opérateur hôte. »

Le Conseil s'étonne que ce débat reste dans l'abstrait. JOIN n'est pas en mesure de fournir une estimation de l'écart entre ses coûts unitaires et ceux des autres opérateurs. L'ILR devrait être en mesure d'estimer, à l'aide du modèle de coût qui a été développé, le coût incrémental d'un opérateur « full MVNO » en début d'opérations qui ne dispose que de certains éléments de réseau.

Le Conseil remarque également qu'une des deux maison-mères de JOIN (JOIN Wireless) aurait selon ses propres déclarations l'intention d'ériger son propre réseau mobile. Au

¹⁰ Analyse du marché 7/2007, document précité, page 13.

¹¹ Recommandation de la Commission du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE (2009/396/CE)

¹² Mobile Network Operator – opérateur de réseau mobile.

moment où un tel réseau verra le jour, la question de l'asymétrie des plafonds tarifaires se posera de nouveau.

Le Conseil se réjouit en principe de l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur le marché et estime que la concurrence sur les marchés des services téléphoniques pourrait ainsi être redynamisée, et l'éventail des choix s'offrant au consommateur élargi.

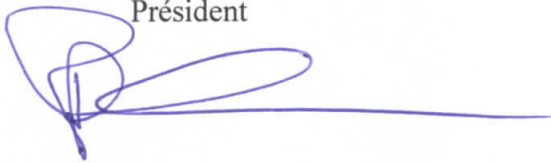
En revanche, le Conseil déplore l'absence d'un débat sur un contrôle des concentrations d'entreprises au Luxembourg, contrôle qui permettrait d'évaluer l'impact des prises de participation, à l'image de celle de l'EPT dans JOIN, sur la situation concurrentielle des marchés.

6. Conclusion

Le Conseil de la concurrence marque son accord avec les obligations envisagées par l'ILR, qui s'inscrivent dans le cadre légal qui s'impose aux autorités de régulation.

Ainsi délibéré et avisé en date du 13 octobre 2014.

Pierre Rauchs
Président

A blue ink signature of Pierre Rauchs, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a long horizontal line.

Marc Feyereisen
Conseiller

A blue ink signature of Marc Feyereisen, featuring a large, stylized initial 'M' with a vertical stroke through it.

Mattia Melloni
Conseiller

A blue ink signature of Mattia Melloni, showing a stylized initial 'M' followed by a cursive 'elloni'.

Jean-Claude Weidert
Conseiller

A blue ink signature of Jean-Claude Weidert, consisting of a stylized initial 'J' followed by 'cWeidert'.