

Analyse du marché de départ d'appel sur le réseau  
téléphonique public en position déterminée  
(Marché 2/2007)

## Avis du Conseil de la concurrence

N°2016-AV-06

(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'Institut 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>. Cette dernière ne recense plus que cinq marchés susceptibles d'une réglementation ex-ante, et notamment le marché 2/2007 du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée n'en fait plus partie.

---

<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.

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 les 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.

Lorsque l'ILR constate, sur base de son analyse de marché, qu'un marché est concurrentiel, mais que des obligations réglementaires sectorielles existent encore, il supprime ces obligations pour les entreprises notifiées sur ce marché.

Par contre, pour les marchés qui n'ont pas été retenus dans la recommandation de la Commission, cette dernière recommande que :

*« Lorsqu'elles recensent des marchés autres que ceux énumérés en annexe, les autorités réglementaires nationales doivent démontrer — et la Commission vérifiera — que les trois critères suivants sont remplis en même temps:*

- a) il existe des barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire;*
- b) la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une concurrence effective dans un délai déterminé, compte tenu de la situation de la concurrence fondée sur les infrastructures et autres facteurs, indépendamment des barrières à l'entrée;*
- c) le droit de la concurrence ne permet pas de remédier à lui seul aux défaillances du marché constatées. »<sup>2</sup>*

Dans le cas d'espèce, l'ILR a donc appliqué ce « test des trois critères » (barrières élevées à l'entrée, évolution naturelle vers une concurrence effective, insuffisance du droit de la concurrence) au marché du départ d'appel sur le réseau fixe.

L'ILR avait déjà publié deux analyses du marché du départ d'appel sur le réseau fixe en 2006 puis en 2013, qui avaient donné lieu aux règlements 07/115/ILR du 8 mars 2007, concernant le marché 8/2003, et 14/170/ILR du 6 janvier 2014 concernant le marché 2/2007. Le Conseil de la concurrence (ci-après : le Conseil) avait publié son accord à ces règlements dans ses avis 2006-AV-05 du 17 août 2006 et 2013-AV-03 du 20 août 2013.

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 est requis avant

---

<sup>2</sup> 2<sup>ème</sup> recommandation de la Recommandation 2014/710/UE précitée.

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 gros du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée.

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 pas d'une éventuelle 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>3</sup> et le point 16 de la Recommandation précitée).

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

La prestation de départ d'appel correspond à un service de gros, c'est-à-dire entre opérateurs, d'acheminement d'un appel téléphonique entre un utilisateur final et un point d'interconnexion entre les réseaux de deux opérateurs. Cette prestation est fournie et facturée par l'opérateur qui contrôle le réseau d'accès local à l'opérateur qui ne contrôle pas l'accès à son client final.

Le Conseil partage la conclusion de l'ILR que, suite aux tests de substituabilité, le marché pertinent est celui des départs d'appel

- sur le territoire national ;

---

<sup>3</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.

- incluant le départ d'appel régional et national ;
- en présélection et en sélection d'appels ;
- sur circuit commuté traditionnel et en mode VoIP ou VOB de type 1, c'est-à-dire avec contrôle de qualité<sup>4</sup> ;
- déclenchés par des usagers finals résidentiels ou non-résidentiel, c'est-à-dire une clientèle d'entreprises.

Le Conseil n'a pas d'autres remarques au niveau de la définition du marché sauf à exprimer ses réserves quant à l'exclusion du marché en cause des appels effectués sur base d'un service de VoIP de type 2, c'est-à-dire basé sur une infrastructure Internet mais sans contrôle de la qualité. En fait, un nombre grandissant d'usagers utilisent des applications du type « Skype » ou autres à partir de leurs équipements terminaux, sans avoir besoin d'une téléphonie fixe plus sophistiquée. Mais ce détail analytique n'altère pas les conclusions de l'analyse des marchés.

### **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 »).*

L'ILR recense 42 opérateurs notifiés pour les marchés de services téléphoniques sur réseau fixe qui se situent en aval du marché de gros tel que défini supra. 22 de ces opérateurs offrent un service VoIP ou VoB pour lequel un recours à une offre de gros en matière de départ d'appels sur le réseau fixe n'est plus nécessaire. En effet, un départ d'appel « par internet », c'est-à-dire sur base de la technologie VoIP ou VoB peut être généré sur base des offres de gros d'accès à haut débit, ou encore de l'accès physique à l'infrastructure, sans qu'une offre de gros spécifiquement dédiée au départ d'appel soit

---

<sup>4</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.

nécessaire. L'ILR en conclut que « l'analyse des acteurs pertinents ne permet pas de conclure à une présomption de puissance d'un acteur spécifique sur le marché pertinent ».

Le Conseil n'est pas en mesure d'épouser ni de rejeter cette conclusion, car il estime que la détermination d'une situation de puissance sur le marché nécessite une analyse des parts de marché, et ne peut s'asseoir uniquement sur le recensement des entreprises notifiées pour ce marché.

#### 4. Analyse quantitative

La description de l'évolution du marché de départ d'appel faite par l'ILR montre que le marché a baissé de 35% en volume (en minutes) et même de 44% en valeur (en euros) entre 2012 et 2015. Comparée à l'année 2004, la baisse en valeur est même de 84%.

Evolution du marché de gros du départ d'appels sur réseaux fixes

	30/06/2004	30/06/2006	31/12/2012	31/12/2015
Trafic en départ d'appels en min. (mio)	172,237	127,036	60,995	39,819
Revenu de gros départ d'appel (mio euro)	1,274	0,932	0,453	0,199

Source : Rapport statistique 2015 ILR.

Il est donc justifié de penser que ce marché avance vers une mort annoncée. Ce déclin terminal peut avoir différentes raisons :

- une baisse générale des appels téléphoniques en position déterminée ;
- un affaiblissement de la demande émanant des opérateurs alternatifs avec, éventuellement, comme conséquence un affaiblissement de la concurrence en aval ;
- une préférence accrue pour d'autres offres de gros de la part des opérateurs.

Etant donné que la baisse du trafic et des revenus en départ d'appel va de pair avec la hausse des départs d'appels sur une base VoIP, le Conseil présume que la baisse du départ d'appel via le réseau commuté traditionnel s'explique par le changement technologique vers le « tout IP ». En effet, les offres actuelles d'accès à l'Internet haut débit de tous les opérateurs incluent la téléphonie fixe sur une base VoIP, et la téléphonie analogique par réseau commuté ne fait plus partie des offres combinées.

Toutefois, il aurait été également intéressant de connaître l'évolution du nombre d'abonnés utilisant encore les services de sélection et de présélection.

## **5. Le test des trois critères**

Comme expliqué supra, le marché du départ d'appel sur le réseau fixe ne figure plus dans la liste des marchés susceptibles de subir une réglementation ex-ante arrêtée par la Commission européenne dans la recommandation 2014/710/UE. Dans un tel cas, le régulateur national est censé appliquer le test des trois critères afin de déterminer si la réglementation actuellement en vigueur doit être maintenue ou abrogée.

A cette fin, l'ILR analyse les barrières à l'entrée du marché et constate que l'essor des accès de nouvelle génération (accès NGA) et la pléthore des opérateurs offrant la téléphonie fixe sur une base VoIP montrent qu'il n'existe plus de barrières à l'entrée du marché du départ d'appel sur réseau fixe. L'ILR ajoute que l'entreprise identifiée comme opérateur PSM (l'entreprise en position dominante) lors de la dernière analyse de marché se serait engagée à ne pas discontinuer son offre de sélection d'appel et de présélection d'appel à l'horizon de la présente analyse de marché.

Sur base de ces constats, l'ILR arrive à la conclusion que le marché sous examen est concurrentiel et envisage d'abroger le règlement 14/170/ILR du 6 janvier 2014 qui imposait des obligations en matière de prestation d'accès et d'interconnexion, de non-discrimination, de transparence, de contrôle des prix et de séparation comptable à l'entreprise identifiée en tant qu'opérateur PSM.

## **6. Conclusion**

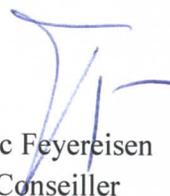
Le Conseil n'est pas en mesure de déterminer si le marché du départ d'appel sur réseaux fixes est concurrentiel au sens qu'il n'existerait plus d'opérateur en position dominante. Toutefois, sans préjudice de toute analyse qui pourrait être menée par le Conseil dans le cadre d'une procédure contentieuse sur base de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, le Conseil ne s'oppose pas à l'abrogation des obligations existantes.

Dans un contexte de déclin terminal du marché du départ d'appel sur réseau fixe conjointement à la généralisation de la téléphonie sur une base VoIP, qui ne nécessite plus de réglementation spécifique du marché du départ d'appel, le Conseil estime que le contrôle ex-post exercé par le droit de la concurrence sera suffisant pour assurer une concurrence effective sur ce marché.

Ainsi délibéré et avisé en date du 12 juillet 2016.

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

Pierre Rauchs  
Président

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized initial 'M' followed by a horizontal line.

Marc Feyereisen  
Conseiller

A handwritten signature in blue ink, written in a cursive style.

Mattia Melloni  
Conseiller

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, blocky initial 'W' followed by a horizontal line.

Jean-Claude Weidert  
Conseiller