

Projet de règlement ILR/T20/XX portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (Marché 1/2014), l'identification des opérateurs puissants sur ce marché et les obligations imposées à ce titre

Avis du Conseil de la concurrence

N°2020-AV-09

(22/10/2020)

1. Contexte général

Par courrier du 24 septembre 2020, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après : « ILR ») a saisi le Conseil de la concurrence (ci-après : le « Conseil ») du projet de règlement susmentionné.

Selon l'article 76 (2) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques (ci-après : la « loi de 2011 »), un accord préalable de l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence, c'est-à-dire du Conseil de la concurrence, 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.

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.

2. Contexte réglementaire

Selon l'article 17 de la loi de 2011, l'ILR procède à l'analyse des marchés dans le secteur des communications électroniques conformément aux recommandations de la Commission européenne¹. 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 (ci-après : « entreprises PSM ») et soit impose aux entreprises PSM des obligations spécifiques appropriées, soit maintient ou modifie ces obligations, si elles existent déjà (article 19 et de la loi de 2011).

Le projet de règlement sous avis concerne le marché de gros de la terminaison d'appel en position déterminée, c'est-à-dire sur réseau fixe. Il doit remplacer les règlements 16/208/ILR du 16/209/ILR du 28 novembre 2016² qui avaient fixé les obligations imposées par l'ILR aux entreprises PSM sur ce marché et le plafond tarifaire ou tarif maximal que ces entreprises peuvent facturer au titre des services de terminaison d'appel. La terminaison d'appel est le service nécessaire à l'acheminement d'un appel d'origine quelconque (on-net, off-net, national, international...) vers l'équipement terminal (fixe) de l'appelé. Lorsque le réseau de l'appelé

¹ Actuellement la « 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 (2014/710/UE) ».

² Règlement 16/208/ILR du 28 novembre 2016 portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (Marché 1/2014), l'identification des opérateurs puissants sur ce marché et les obligations imposées à ce titre ; Règlement 16/209/ILR du 28 novembre 2016 portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour la prestation de terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (Marché 1/2014).

est un autre réseau que celui utilisé par l'appelant, le prestataire de l'appelant doit payer une redevance à l'opérateur de l'appelé en contrepartie de ce service.

Au sein du règlement 16/208/ILR, l'ILR avait imposé aux entreprises PSM les obligations prévues à l'article 28 de la loi de 2011, qui transpose l'article 16 de la « Directive cadre » modifiée³, à savoir :

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

3. Avis du Conseil

Les services de terminaison d'appel ne peuvent être fournis que par l'opérateur qui contrôle le segment final du réseau menant vers l'appelé ; l'ILR en conclut que, pour cette raison, chaque prestataire de ces services est en position dominante sur ce marché pour l'entièreté du réseau qu'il contrôle. Chaque prestataire qui contrôle l'accès au segment de réseau en cause pourrait en théorie refuser l'acheminement des appels sur son réseau, ou alors facturer au prestataire de l'appelant un tarif monopolistique. Pour cette raison, ce marché nécessite toujours un encadrement réglementaire. Comme le Conseil l'avait noté dans son avis 2016-AV-07, « *la terminaison d'appel reste 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* »⁴.

Selon l'ILR, 21 opérateurs ont notifié auprès de lui un service de terminaison d'appel sur réseaux fixes sur le territoire luxembourgeois. Toutefois, il s'avère que POST, exploitant le seul réseau de télécommunication complet au Luxembourg, disposait toujours, en 2019, d'une part de marché de 66% des raccordements téléphoniques en position déterminée, avec 15% pour le concurrent le plus proche, et par conséquent d'une part similaire dans tous les services ayant trait aux réseaux fixes⁵.

Au terme de son analyse de marché, l'ILR arrive à la même définition de marché que lors de sa précédente analyse de 2016. Toutefois, l'ILR n'étudie plus la question de la substituabilité des appels reposant sur la technologie traditionnelle appelée TDM (Time Division Multiplexing) ou encore PSTN (Public Switched Telephone Network) et ceux acheminés par la technologie digitale (VOIP – Voice over Internet Protocol ou encore VOB – Voice over

³ 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 »).

⁴ Avis n°2016-AV-07 du 12 juillet 2016 relatif au projet de règlement portant sur la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (Marché 1/2014).

⁵ Termination rates at the European level January 2020 – berec, 11/06/2020, p. 32.

Broadband). Quoique l'ILR ne s'explique pas sur cette question, le Conseil estime que la principale raison est la progression des technologies IP au détriment des technologies analogues. Les nouvelles connexions sont exclusivement installées sur base de la technologie IP et les appels téléphoniques sont désormais considérés comme des applications digitales de large bande. L'ILR explique que le règlement ILR/T17/09⁶ fixe les spécifications techniques des interconnexions IP et que, de cette façon, les opérateurs ne sont plus obligés de fournir de nouvelles interconnexions en technologie traditionnelle.

Les obligations imposées aux opérateurs au titre du projet de règlement sous avis restent également inchangées par rapport au règlement 16/208/ILR précité.

Le Conseil note que l'obligation de récupération des coûts et du contrôle des prix ne s'applique pas aux appels émanant d'un pays qui n'est pas membre de l'EEA (European Economic Area), comme ceci avait déjà été le cas dans le règlement précédent. Cette exception avait été amèrement critiquée par certains opérateurs lors de la consultation publique de 2016. Selon ces derniers, cette exception serait discriminatoire, non-conforme aux accords de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), et opposée aux intérêts des consommateurs. L'ILR explique que la non-application des tarifs réglementaires aux appels des pays en dehors de l'EEA est nécessaire parce que, d'un côté, un certain nombre de ces pays toléreraient des tarifs de terminaison beaucoup plus élevés, et, d'un autre côté, les utilisateurs au Luxembourg génèrent beaucoup plus d'appels vers l'étranger (dans l'EEA et hors EEA) qu'ils n'en reçoivent. De cette façon, les opérateurs luxembourgeois accuseraient un solde extérieur fortement déficitaire en matière de terminaison d'appel. On peut dire que les principes d'équité entrent ici en conflit avec les intérêts financiers.

Dans tous les cas, la fixation des frais de terminaison ne représente qu'un combat d'arrière-garde sur un marché en disparition. En effet, selon le rapport statistique de l'ILR pour l'année 2019, les recettes des opérateurs au Grand-Duché en matière de terminaison d'appel sur réseau fixe s'élevaient à 1,83 million d'euros, comparé à 573 millions d'euros de recettes totales (0.03%) dans le secteur des communications électroniques. Le code des communications électroniques européen⁷, dont le projet de transposition en droit national a été déposé le 16 juillet 2020 à la Chambre des députés⁸, prévoit l'instauration d'un tarif de terminaison uniforme à travers l'Union européenne. Le projet de règlement y afférant publié par la Commission

⁶ Règlement ILR/T17/9 du 09 août 2017 relatif aux exigences techniques et opérationnelles minimales requises pour l'interconnexion en mode IP pour la voix sur les réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée - secteur communications électroniques.

⁷ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

⁸ Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (dossier parlementaire n° 7632).

européenne⁹ propose un tarif de terminaison fixe à 0.07 euro cents, avec une année de transition à 0.11 euro cents pour le Luxembourg en 2021. Par conséquent, les recettes de la terminaison d'appel fixe des opérateurs au Luxembourg vont s'effondrer, à terme, de moitié. Il n'y a pour l'instant pas de dérogation prévue en fonction de l'origine des appels.

Plafonds tarifaires 2015-2022 - terminaison d'appel en position déterminée

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Euro cents par minute, appels EEA	0,14	0,14	0,131	0,135	0,138	0,138	0,11 _p	0,07 _p

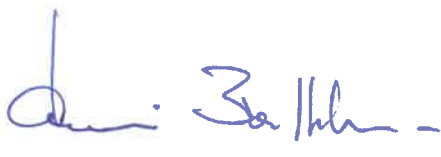
p : tarif provisoire

4. Conclusion

Le Conseil partage sans réserve le constat de l'ILR qu'il ne serait pas pertinent ni proportionné de calculer et fixer un nouveau plafond tarifaire s'appliquant aux tarifs de la terminaison d'appel sur réseau fixe avant l'adoption d'un tarif communautaire au 31 décembre 2020 au plus tard.

Le Conseil se réfère à son avis 2016-AV-07 concernant la définition du marché et des obligations imposées aux entreprises et marque son accord au projet de règlement sous avis.

Ainsi délibéré et avisé le 22 octobre 2020 à Luxembourg.



Pierre Barthelmé
Président



Agnès Germain
Conseillère



Mattia Melloni
Conseiller



Jean-Claude Weidert
Conseiller

⁹ COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of XXX supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate (published 29/07/2020).