



**Avis 2011-A/A-04**

**Avis du Conseil de la concurrence du 21 novembre 2011 relatif au projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'analyse du marché des services de terminaison d'appel vocal sur le réseau public fixe (marché 3 de la liste de la Recommandation 2007)**

## I. La demande d'avis

1. Par lettre datée du 20 octobre 2011, le Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après « l'IBPT ») a adressé au Conseil de la concurrence (ci-après aussi : « le Conseil ») pour avis, sur la base de l'article 55 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après, « la loi communications électroniques »), un projet de décision relatif au marché de la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (ci-après, « le projet »). Ce projet concerne le marché 3 sur la liste des marchés identifiés par la Commission européenne dans sa Recommandation du 17 décembre 2007<sup>1</sup> 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 (ci-après, « la Recommandation 2007 »). Dans la précédente recommandation datant du 11 février 2003<sup>2</sup> (ci-après « la Recommandation 2003 ») ce marché était identifié comme étant le marché 9. A ce projet étaient jointes les contributions du secteur à la consultation nationale.

## II. Description du projet de décision

2. Cette analyse de marché fait partie du second cycle d'analyse des marchés effectuée par l'IBPT. Une première analyse de marché avait conduit l'IBPT à soumettre pour avis au Conseil deux projets de décision concernant ce marché de la terminaison d'appel vocal sur réseau fixe sur lesquels le Conseil a remis son avis en date du 11 août 2006 et du 7 mars 2007.

3. Le marché de la terminaison d'appel vocal sur réseau fixe est le marché de gros des prestations offertes par un opérateur de réseau fixe à d'autres opérateurs (fixes, mobiles ou internationaux) qui souhaitent faire aboutir un appel téléphonique vocal à destination d'un abonné connecté sur le réseau fixe de l'opérateur en question.

Comme dans le cas du marché 7 de la terminaison d'appel vocal sur réseau mobile, le système du 'calling party pays' implique que la partie appelée ne doit pas supporter le coût de la charge de terminaison de l'appel même si elle tire un avantage de l'aboutissement de l'appel au même titre que la partie appelante. Le service de terminaison d'appel constitue, dans ce régime, un coût pour l'opérateur du réseau sur lequel l'appel est collecté. Ce service est un service bilatéral, chaque opérateur de réseau étant à la fois fournisseur et acheteur de ce service de terminaison d'appel vocal.

---

<sup>1</sup> J.O.C.E. L 344/65 du 28 décembre 2007.

<sup>2</sup> J.O.C.E. L 114/45 du 8 mai 2003.

4. Le projet examine successivement la question de la validité de la définition de marché résultant de la décision du 11 août 2006 (point 2.1 ci-dessous), l'identification des opérateurs puissants (section 2.2) et l'imposition, le maintien, la modification ou la suppression d'obligations à ces opérateurs puissants (section 2.3).

## 2.1. Marchés pertinents

5. L'IBPT examine d'abord la question de la validité de la définition du marché résultant de la décision du 11 août 2006 relative aux marchés de la téléphonie fixe<sup>3</sup> (ci-après, « la décision du 11 août 2006 »). Selon le projet, la définition résultant de cette décision du 11 août 2006 reste valide. En particulier, la définition du produit comme comprenant la terminaison locale et l'acheminement du point d'interconnexion avec le réseau de l'opérateur sur lequel l'appel est collecté jusqu'au central local implique de considérer ce service de terminaison comme un produit joint (« bundle ») d'un service de terminaison au niveau local et d'un service de transport entre le point d'interconnexion et le niveau local ; cette définition découle de la définition adoptée par l'IBPT dans sa décision du 15 mars 2011 relative au marché du transit dans laquelle le service de transit est défini comme le service qu'un opérateur tiers rend à un opérateur A pour acheminer son trafic vers le réseau d'un opérateur B<sup>4</sup>.

6. Le service de terminaison d'appel vocal sur réseau fixe est défini indépendamment de la technologie utilisée pour fournir ce service (PSTN et VoB ; dans le futur NGA). Il ne concerne que les appels vers les numéros géographiques et vers les services d'urgence, tout comme dans la décision du 11 août 2006 (page 168).

7. Pour ce qui concerne la dimension géographique des marchés de la terminaison d'appel vocal, l'IBPT considère, comme dans sa décision d'août 2006, que la dimension est équivalente à la dimension du réseau de chaque opérateur disposant de numéros géographiques et fournissant un service de terminaison<sup>5</sup>.

## 2.2. Analyse de marché et identification des opérateurs dominants

8. Le volume de minutes d'appel terminées sur les réseaux fixes est passé de 7,35 milliards de minutes en 2007 à 6,3 milliards de minutes en 2010. Le volume des minutes terminées sur le réseau fixe de Belgacom représente un peu plus de 60% du total de minutes d'appels terminés sur les réseaux fixes en Belgique en 2010, contre 75% en 2004 (point 104).

---

<sup>3</sup> Décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés du groupe « téléphonie fixe », sélectionnés dans la Recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

<sup>4</sup> Voir les commentaires du Conseil relatifs à cette définition du marché du transit et à la substituabilité entre services de terminaison et services de transit au point 11 de son avis 2010-A/A-02 du 8 septembre 2010 relatif au projet de décision de l'IBPT portant sur le marché des services de transit.

<sup>5</sup> La liste de ces opérateurs est donnée au point 87.

9. Comme dans sa décision du 11 août 2006 ainsi que dans sa décision du 7 mars 2007 concernant les opérateurs devenus actifs sur le marché de la terminaison d'appel sur réseau fixe, l'IBPT conclut que chaque opérateur de réseau fixe offrant un service de terminaison d'appel sur son réseau dispose d'une puissance significative sur le marché de la terminaison d'appel sur son réseau.

10. Cette conclusion est tirée non seulement de la position de monopole que détient chaque opérateur ayant des abonnés connectés à leur réseau sur le marché de la terminaison d'appel vocal à destination de ces abonnés mais également de l'analyse des barrières à l'entrée et de l'absence de contre-pouvoir d'acheteurs (point 145).

11. Cette situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son réseau permettrait à chaque opérateur de pratiquer un prix excessif pour ce service de terminaison d'appel. Ce prix excessif conduit à augmenter artificiellement les coûts des concurrents, permet aux opérateurs de procéder à des subventions croisées entre activité de terminaison et activités de services téléphoniques de détail et favorise la différenciation tarifaire entre appels on-net et appels off-net.

### 2.3. Les remèdes

12. L'IBPT présente un aperçu général des remèdes imposés respectivement à Belgacom et autres opérateurs de réseaux fixes dans le tableau repris au point 401.

13. L'ensemble des opérateurs est soumis à une obligation de fournir des prestations de terminaison d'appel à un tarif orienté sur les coûts et de publier les tarifs pratiqués pour ce service. En conformité avec la Recommandation du 7 mai 2009 de la Commission européenne sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison fixes et mobiles dans l'UE<sup>6</sup>, l'IBPT choisit, pour stimuler l'efficacité des opérateurs, d'appliquer des tarifs de terminaison symétriques et basés sur les coûts purement incrémentaux de long terme (point 220) déterminés à l'aide d'un modèle bottom-up d'un opérateur hypothétique efficient (points 198 et 252).

La méthode des coûts purement incrémentaux (« Pure Long Run Incremental Cost », en abrégé « pure LRIC ») est fondée sur le concept des coûts incrémentaux, qui est une approximation du concept de coûts marginaux utilisé couramment en théorie microéconomique. Cette approche ne tient compte que de l'accroissement de coûts requis à long terme pour fournir un incrément de volume de production, en l'occurrence dans ce cas-ci le volume de minutes terminées sur le réseau; il s'agit d'une approche prospective (« forward looking »). La nouvelle méthodologie LRIC pure (ou LRIC strict) consiste à exclure tous les coûts communs et joints. Les coûts communs sont les coûts qui ne présentent pas de caractère de causalité avec des activités spécifiques de l'entreprise, par exemple les frais généraux. Les coûts conjoints sont les coûts requis pour la production de deux ou plusieurs outputs de

---

<sup>6</sup> J.O.C.E. L 124/67 (2009/396/CE) .

l'entreprise. La méthode LRIC pure ne tient donc compte que des coûts dits évitables, à savoir les coûts directement liés à la prestation à réguler et qui pourraient dès lors être évités par l'entreprise concernée au cas (hypothétique) où le service à réguler ne serait pas proposé (points 201.2 – 202 du projet, et note de bas de page 75 sur la définition de coût commun et coût conjoint).

Lorsque les coûts purement incrémentaux de long terme sont déterminés à l'aide d'un modèle bottom-up, comme c'est le cas dans le projet, on parle de modèle BULRIC.

En attendant les résultats du modèle de coûts bottom-up conforme à la recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009, les tarifs applicables par tous les opérateurs sont les tarifs actuellement d'application pour Belgacom (point 254.1, figure 35).

14. Les opérateurs sont également soumis à une obligation de non-discrimination externe ainsi qu'à une obligation de non-discrimination interne en matière non tarifaire.

15. Les obligations imposées uniquement à Belgacom sont la publication d'une offre de référence, la non-discrimination tarifaire interne, la séparation comptable et l'élaboration d'un système de comptabilisation des coûts.

Elles sont justifiées par la puissance de Belgacom sur les marchés de l'accès et sur les marchés de services téléphoniques (point 169).

### III. Avis du Conseil

#### 3.1. Au niveau de la définition des marchés

16. Le Conseil partage le point de vue de l'IBPT suivant lequel il faut définir un marché pertinent de terminaison d'appel vocal par réseau fixe, marché sur lequel chaque opérateur de réseau est seul offreur de la prestation de terminaison et dispose d'une position dominante du fait de l'absence de contre-pouvoir d'acheteurs.

17. Le Conseil demande à l'IBPT de clarifier si les appels vers les numéros non-géographiques sont inclus dans ces marchés de la terminaison d'appel vocal sur réseau fixe. Suivant le projet de décision (mention en bas du tableau page 36), un principe général d'exclusion de ce type d'appel est retenu sans que ce rejet ne soit basé sur un test de substituabilité alors que les appels vers certains numéros non géographiques tels que les 078 (point 102 du projet, note de bas de page 53) et les 070 des services d'urgence (point 98 du projet) seraient, par contre, inclus, toujours sans justification.

#### 3.2. Au niveau des remèdes

18. Le Conseil examine successivement les remèdes tarifaires et non tarifaires.

## Remèdes tarifaires

19. Les principaux remèdes tarifaires adoptés par l'IBPT sont (cfr. supra numéro 12):

- l'adoption de charges de terminaison symétriques basées sur une approche pure de coûts incrémentaux de long terme d'un opérateur hypothétique efficient dès que les résultats de ce modèle bottom-up seront disponibles
- l'adoption immédiate de charges symétriques basées sur les tarifs actuels de terminaison de Belgacom

*Sur l'application de charges de terminaison basées sur les coûts incrémentaux de long terme d'un opérateur hypothétique efficace*

20. Sur le principe de baser ces charges de terminaison exclusivement sur les coûts moyens incrémentaux de long terme du service de terminaison d'appel vocal résultant d'un modèle bottom-up décrivant un opérateur hypothétique efficace, le Conseil partage l'avis de l'IBPT suivant lequel cette méthode de calcul des coûts du service de terminaison est de nature à favoriser l'efficacité économique statique en limitant les inefficiences allocatives et productives<sup>7</sup>.

La récupération des coûts communs sur les marchés de détail peut se justifier par le caractère bi-face du marché, l'appelé bénéficiant autant que l'appelant de ce service de terminaison d'appel (point 215).

En ce qui concerne le risque de 'waterbed effect', c'est-à-dire d'augmentation des tarifs de détail suite à la baisse des charges de terminaison, le Conseil partage le diagnostic de l'IBPT suivant lequel cet effet waterbed, s'il se matérialise, ne devrait pas être d'une ampleur telle qu'il pourrait remettre en cause le choix de l'option LRIC (point 219.5). Deux phénomènes sont à prendre en considération pour évaluer le risque de waterbed effect : d'une part, l'impact de la baisse des charges de terminaison sur l'élimination des subventions croisées entre services de terminaison et services de détail, impact qui concerne essentiellement les opérateurs qui ont bénéficié de charges de terminaison très élevées par le passé, et d'autre part, la fixation des charges de terminaison sur la base des seuls coûts incrémentaux de long terme qui requiert de tous les opérateurs de récupérer les coûts communs associés à ce service de terminaison dans les tarifs de détail.

Suivant les figures 32 et 33 (point 219), les recettes de terminaison d'appel sur réseaux fixes ne représentent en 2009 plus que 7% à 24% des recettes de téléphonie fixe des opérateurs et, à l'exception de KPN, moins de 2% du chiffre d'affaires total des opérateurs concernés. Ces pourcentages sont, pour les opérateurs qui ont bénéficié de charges de terminaison fixe élevées, en baisse très significative depuis 2007. L'effet waterbed éventuel résultant des subventions croisées aurait dès lors dû se manifester sur la période 2007 à 2009.

---

<sup>7</sup> Ainsi que développé par le Conseil dans son avis 2010-A/A-01 du 22 mai 2010 concernant le marché de la terminaison mobile (marché 7) aux points 8, 17, 40 et 41.

En ce qui concerne l'impact de charges de terminaison basées sur les seuls coûts incrémentaux de long terme, les comparaisons tarifaires internationales suggèrent que l'écart entre les tarifs de détail et les tarifs de terminaison est plus élevé en Belgique (point 219.2). Certes, cette comparaison n'est pas totalement pertinente dans la mesure où les minutes gratuites ou les forfaits d'appel ne sont pas pris en compte dans ladite comparaison. Sous cette réserve, un effet waterbed éventuel devrait dès lors plutôt se traduire par une moindre baisse des tarifs de détail en Belgique que par une augmentation de ces derniers.

21. Etant donné que l'obligation d'appliquer des charges d'interconnexion basées sur les coûts répond à l'incitant pour les opérateurs de réseaux de fixer des charges excessives pour leur tarif de terminaison, le Conseil comprend que cette obligation s'interprète comme étant un plafond tarifaire à ne pas dépasser par les opérateurs concernés.

22. Le Conseil constate par ailleurs que la décision ne prévoit aucun calendrier d'implémentation de charges basées sur le modèle BULRIC. De même, il n'est pas précisé si l'implémentation de ces charges LRIC se fera en un coup ou si un 'glide path' sera appliqué. Enfin, il n'y a pas de transparence non plus sur les conséquences de l'application de ce modèle bottom-up LRIC sur l'obligation imposée à Belgacom uniquement d'offrir un service de terminaison local (voir infra, numéro 23, note 8).

Le Conseil comprend que le degré d'avancement du modèle LRIC devrait permettre son implémentation d'ici janvier 2013, en conformité avec la recommandation européenne sur les charges de terminaison. Il estime toutefois que le manque de transparence - sur le calendrier, le mode de basculement vers les charges de terminaison basées sur le LRIC pur et le maintien d'une obligation d'offrir un service de terminaison local lorsque les charges de terminaison seront basées sur un modèle bottom-up d'un réseau NGN - nuit à l'efficacité de ces remèdes.

*Sur le principe d'appliquer des charges symétriques à l'ensemble des opérateurs*

23. Sur le principe d'imposer des charges de terminaison symétriques aux opérateurs de réseau fixe, le Conseil partage le point de vue de l'IBPT selon lequel, d'une part, des tarifs symétriques constituent un incitant à l'efficacité (points 223 et 232) et favorisent une concurrence non faussée (point 224) et, d'autre part, une politique de soutien à l'entrée sur le marché au moyen de tarifs de terminaison asymétriques et élevés ne se justifie plus après une dizaine d'années de libéralisation (point 226).

Dans le système du 'calling party pays', un opérateur capable d'acheminer les appels à un coût plus bas n'est pas celui qui profite de cette efficacité et des coûts moindres mais bien l'opérateur moins efficace qui achète ces services de terminaison d'appels à prix réduit. Un système de charges de terminaison basées sur les coûts réels encourus conduit à faire bénéficier l'opérateur du réseau sur lequel se trouve l'appelant de l'efficacité du réseau auquel est connecté l'appelé, faisant ainsi profiter l'opérateur le moins efficace d'un avantage concurrentiel.

24. Le Conseil s'interroge sur la manière dont ce principe de symétrie sera effectivement mis en œuvre par l'IBPT. Ainsi que le montre la figure 34 (point 233), un certain nombre de régulateurs précisent comment la symétrie des tarifs de terminaison doit être mise en œuvre compte tenu des divergences dans les typologies des réseaux concernés. Ainsi les régulateurs danois, allemand, luxembourgeois, suédois, néerlandais et italien spécifient que cette symétrie s'effectuera par l'application de tarifs symétriques aux différents niveaux d'interconnexion sur les réseaux traditionnels et d'un tarif unique sur le réseau NGN (cas hollandais). D'autres optent pour un tarif symétrique au niveau de l'interconnexion locale ou au niveau de l'interconnexion 'single transit'.

En l'absence de transparence sur l'application de ce principe de symétrie et compte tenu de l'écart existant actuellement dans les tarifs de terminaison de Belgacom<sup>8</sup> qui seront d'application pour tous les opérateurs tant que le modèle bottom-up LRIC n'aura pas été développé par l'IBPT, il n'y a pas de garantie que les effets bénéfiques attendus sur la concurrence de l'application de ce principe de symétrie s'observent effectivement.

### **Remèdes non tarifaires et obligation de non-discrimination tarifaire**

25. Assurer l'équivalence dans la qualité des services de terminaison fournis aux différents acheteurs de service de terminaison par rapport à la qualité de service fournie en interne est un prérequis pour une concurrence non faussée entre opérateurs de services de télécommunications. Le Conseil s'interroge par contre sur la nécessité de l'imposition d'une obligation de non-discrimination tarifaire pour atteindre cet objectif étant donné les autres remèdes déjà imposés (tarifs symétriques orientés sur les coûts incrémentaux, séparation comptable et comptabilisation des coûts)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Sur la base des informations de la figure 13, pour un appel de 3 minutes, la terminaison intra zone d'accès (IAA) coûte 40% plus cher que la terminaison locale. Les opérateurs qui terminent un pourcentage significatif de leurs appels en local sur le réseau de Belgacom bénéficieront ainsi d'un tarif 40% moins cher que celui auquel Belgacom peut prétendre pour terminer ses appels sur le réseaux des autres opérateurs non soumis à l'obligation d'offrir un service de terminaison local. La comparaison des figures 22, 23 et 24 du projet révèle d'ailleurs qu'en octobre 2008, le coût moyen de terminaison d'un appel de trois minutes en heure peak effectivement payé par Belgacom aux autres opérateurs de réseau fixe était 89% plus élevé que le prix demandé par Belgacom pour terminer un appel du même type sur son réseau au niveau local et 59% en cas de terminaison au niveau intra-zone. Le texte du projet suggère en effet que la symétrie du tarif de terminaison ne sera pas mise en œuvre qu'au seul niveau IAA puisque le point 273 du projet prévoit que « Belgacom doit fournir des prestations d'accès et d'interconnexion pour la terminaison d'appel locale, intra zone d'accès et extra zone d'accès ».

<sup>9</sup> Comme il l'avait déjà exprimé dans son avis 2010-A/A-01 (numéro 45, note de bas de page 5) du 22 mai 2010 concernant le marché de la terminaison mobile (marché 7), le Conseil est, en particulier, sensible à l'argument d'OPTA (voir décision OPTA/AM/2010/201951 du 7 juillet 2010, points 422 à 427) suivant lequel une obligation de non-discrimination externe rend quasiment impossible pour un ensemble d'opérateurs de s'accorder sur la mise en œuvre d'un principe de 'Bill and Keep' pour leurs services de terminaison alors que ce type d'arrangement pourrait réduire significativement les coûts de ce service.



26. Cette remarque s'applique en particulier à l'obligation de non-discrimination tarifaire interne imposée au seul opérateur Belgacom pour lequel la part des recettes de terminaison fixe dans ses recettes totales de la téléphonie fixe ou dans ses recettes totales est la plus basse de l'ensemble des opérateurs concernés (voir supra le point 19 et les figures 32 et 33 du projet). Les dangers de mécanismes de discrimination et de subventions croisées anticoncurrentielles (point 341) accrus dans le chef de Belgacom ne semblent dès lors pas fondés.

27. Le Conseil note, en particulier, que suivant le projet (point 335), l'IBPT réexaminera cette question des obligations en matière de non-discrimination tarifaire tant interne qu'externe quand le nouveau modèle de coût sera établi. Dans la décision relative au marché 7, l'IBPT précise clairement que l'obligation de non-discrimination tarifaire interne est maintenue à titre transitoire pour Belgacom/Proximus jusqu'à l'adoption de charges de terminaison mobile basées sur les coûts incrémentaux de long terme.

#### IV. Conclusion

28. Le Conseil considère que la définition de marché retenue par l'IBPT dans ce projet et l'identification de chaque opérateur comme étant le seul offreur sur le marché des services de terminaison sur son réseau fixe est conforme aux objectifs du droit de la concurrence. Il demande toutefois à l'IBPT de préciser le statut des appels vers les numéros non-géographiques.

29. Le Conseil considère également que l'imposition de charges de terminaison symétriques et basées sur les coûts incrémentaux d'un opérateur hypothétique efficient est conforme aux objectifs du droit de la concurrence. Il considère toutefois que le manque de transparence dans le projet sur le calendrier d'implémentation des charges LRIC, sur le mode de basculement vers ces charges de terminaison et sur l'impact de la mise en œuvre de ces charges de terminaison sur l'obligation pour Belgacom d'offrir un service de terminaison d'appel local, nuit à l'efficacité de ce remède. Il en est de même pour ce qui concerne l'absence de clarté sur le contenu de l'obligation de symétrie (cfr note de bas de page 8).

30. Le Conseil s'interroge enfin sur la mesure dans laquelle l'obligation de non-discrimination est requise pour résoudre les problèmes de concurrence évoqués dans ce marché de la terminaison sur réseau fixe étant donné l'ensemble des autres obligations déjà imposées, que ce soit dans le cadre de ce projet, dans le cadre de décisions relatives à d'autres marchés ou dans le cadre réglementaire général. Il demande, en particulier, que ce projet s'aligne sur le contenu de la décision relative au marché 7 qui prévoit que l'obligation de non-discrimination tarifaire interne soit transitoire et levée lors de l'application de charges de terminaison basées sur les coûts incrémentaux d'un opérateur hypothétique efficace.