

Projet de règlement ILR/T20/XX portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour la
fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminé (Marché 4/2014)

Avis du Conseil de la concurrence

N°2020-AV-08

(07/10/2020)

1. Contexte général

Par courrier du 27 août 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 puissantes sur le marché des obligations spécifiques appropriées, soit maintient ou modifie ces obligations, si elles existent déjà (article 19 et de la loi de 2011).

Au sein de l'article 3 du projet de règlement ILR/T20/02², qui était en consultation nationale du 15 juin au 15 juillet 2020 et avisé par le Conseil dans son avis 2020-AV-03, l'ILR avait retenu que « *POST Luxembourg occupe une position équivalente à une position dominante individuelle et est dès lors désignée comme opérateur puissant sur le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée (Marché 4/2014)* ». Dans son analyse du marché 4-2014 publiée lors de la consultation publique nationale, l'ILR avait expliqué que les accès de haute qualité sont les produits de gros qui permettent aux opérateurs en communications électroniques d'offrir aux utilisateurs finals des services de capacité. Les

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 Projet de règlement ILR/T20/02 portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée (marché 4/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre.

services de capacité permettent la réservation d'une capacité de transmission dédiée à l'utilisateur final, ce qui, historiquement, était accompli par les segments finals de lignes louées.

Au sein du même règlement, l'ILR avait imposé à l'entreprise PSM, c'est-à-dire POST, conformément à l'article 28 de la loi de 2011, qui transpose l'article 16 de la « Directive cadre » modifiée³, une série d'obligations réglementaires, dont notamment des obligations liées à la récupération des coûts et au contrôle des prix.

Pour tous les marchés réglementés soumis à un contrôle des prix sous forme de plafonds tarifaires, l'ILR calcule ces plafonds tarifaires à l'aide d'un modèle de coûts développé par lui. En effet, selon l'article 33 (2) de la loi de 2011 :

« (2) (...) l'Institut peut utiliser des méthodes de comptabilisation des coûts distinctes de celles appliquées par l'entreprise [PSM]. L'Institut tient compte des investissements par l'entreprise concernée et lui permet une rémunération raisonnable du capital adéquat engagé, compte tenu des risques encourus. »

Ces plafonds tarifaires font l'objet du projet de règlement sous avis.

3. La détermination des plafonds tarifaires du projet de règlement sous avis

Selon l'article 33(1) de la loi de 2011, « *les méthodologies de tarification qui sont imposés par l'Institut doivent promouvoir l'efficacité économique* ». Pour cette raison, les coûts pris en compte pour le calcul de ces plafonds sont ceux engendrés « *par un opérateur efficace hypothétique au Luxembourg* » (et non pas ceux engendrés ou avancés par POST). L'ILR explique que la modélisation d'un réseau construit par un opérateur efficace hypothétique assure qu'un opérateur alternatif n'aura pas à payer pour des inefficacités éventuelles résultant du réseau de l'opérateur historique⁴.

Les coûts encourus par cet opérateur hypothétique sont calculés à l'aide du modèle « BU-LRIC+ » (« *Bottom-up Long Run Incremental Cost model* »). Cette modélisation implique :

- l'évaluation du niveau de la demande sur le marché en cause ;
- la détermination des éléments d'un réseau efficace nécessaire afin de satisfaire cette demande ;
- l'estimation des coûts différentiels à long terme (LRIC) des services proposés sur le marché en cause, c'est-à-dire des coûts supplémentaires engendrés par la production

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 CP/T20/03 - Consultation publique nationale concernant le projet de règlement portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour les accès de haute qualité en position déterminée (M4/2014), pt. 20.
<https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-805.pdf>

de ce service par rapport aux coûts existants si ce dernier n'est pas fourni. Ces coûts se composent des coûts d'investissement et des coûts d'exploitation récurrents ;

- l'estimation d'une majoration des coûts LRIC pour la récupération des coûts communs (LRIC+).

Toutes ces étapes du calcul sont explicitées dans le document de consultation. Le Conseil avait déjà avisé la méthodologie du modèle des coûts à plusieurs reprises⁵.

Le Conseil note que le WACC (*Weighted Average Cost of Capital* – la rémunération du capital) paramétré par l'ILR s'élève à 7,71% avant inflation et avant impôts. Ce taux peut paraître élevé en ces temps de taux d'intérêt zéro, voire négatifs en termes réels, même pour assurer, selon les termes de l'article 33(2) de la loi de 2011, une « *rémunération raisonnable du capital adéquat engagé* ». Toutefois, ce taux élevé inclut une prime de risque spécifique de 2,50%, qui ne s'applique qu'aux éléments NGN (*New Generation Networks*) et qui est préconisée par la Commission européenne afin d'encourager les investissements dans les nouveaux réseaux⁶. Selon l'ILR, la fixation d'un plafond tarifaire est toujours un exercice périlleux, car une fixation à des niveaux trop bas pourrait mettre en péril la fourniture des accès notamment par les autres fournisseurs actifs sur ce marché de gros.

Les plafonds tarifaires calculés par l'ILR, tels qu'envisagés dans le projet de règlement sous avis, concernent 5 vitesses de débit (ou bandes passantes, exprimées en Mbit/s - megabits par seconde) différentes pour les années 2020-2023. Ils sont fournis dans le tableau ci-dessous, qui fournit également, à titre de comparaison, les plafonds tarifaires fixés par le règlement 15/198/ILR pour les années 2016 et 2017. Toutefois, ces anciens plafonds ne sont pas entièrement comparables à ceux du projet de règlement sous avis, car ce dernier inclut des éléments de réseau qui n'étaient pas inclus en 2015.

Plafonds tarifaires 2016-2023 (euro par mois par raccordement)

	2016	2017	2020	2021	2022	2023
10 Mbit/s	123.12	121.53	91.09	93.65	95.4	97.17
100 Mbit/s	347.42	340.95	315.27	316.94	312.42	307.65
1 Gbit/s	828.86	811.05	817.73	817.42	798.86	779.42
10 Gbit/s	5643.23 ⁷	5512.02 ⁷	1581.03	1577.3	1536.96	1494.77

Le tableau montre que, à part pour les débits les moins élevés (10 Mbit/s), les plafonds baissent avec le temps. Ceci s'explique, selon l'ILR, par le fait qu'une augmentation des volumes traités (le trafic géré par le réseau), telle que prévue dans les paramètres du modèle, conduit à une meilleure utilisation des capacités du réseau et de cette façon à une baisse des coûts unitaires (par raccordement). Les calculs de sensibilité par rapport au trafic simulés par l'ILR illustrent

⁵ Voir Avis 2014-AV-03, Avis 2014-AV-07, 2018-AV-03 ...

⁶ Recommandation 2010/572/UE de la Commission du 20 septembre 2010 sur l'accès réglementé aux réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA).

⁷ Tarifs 2016 et 2017 calculés par extrapolation.

ce résultat de façon drastique⁸. Cette baisse des coûts ne se fait pas sentir pour les vitesses de débit les moins élevées, car les volumes ne sont pas attendus à la hausse dans ce segment de marché.

L'ILR précise que POST est libre d'offrir également toutes les bandes passantes intermédiaires, qui feront alors l'objet d'un plafond tarifaire calculé à l'aide des formules d'interpolation et d'extrapolation explicitées au sein des articles 5 à 7 du projet de règlement sous avis.

4. Conclusion

Le Conseil réitère son soutien aux efforts de l'ILR pour fixer des plafonds tarifaires sur base d'un calcul des coûts moyennant un modèle de coût indépendant, objectif et neutre. Le Conseil n'a pas d'autre commentaire à faire concernant la technicité du calcul effectué.

Partant, le Conseil marque son accord au projet de règlement sous concerne.

Ainsi délibéré et avisé le 7 octobre 2020 à Luxembourg.



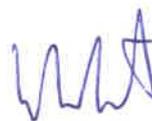
Pierre Barthelmé
Président



Agnès Germain
Conseillère



Mattia Melloni
Conseiller



Jean-Claude Weidert
Conseiller

⁸ CP/T20/03 précitée pts. 107-119.