



INSTITUT LUXEMBOURGEOIS
DE RÉGULATION

RESULTATS DES CONSULTATIONS PUBLIQUES NATIONALES DU 15 MAI AU 27 JUIN 2025

Concernant :

Le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre ;

Le projet de règlement portant sur la définition de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour les produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre ; et

Le projet de règlement portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (Eol)

VERSION PUBLIQUE

LUXEMBOURG, LE 13 AOUT 2025

SECTEUR COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Le présent document clôture le processus de consultation publique nationale du 15 mai au 27 juin 2025 concernant :

- Le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (CP/T25/1) ;
- Le projet de règlement portant sur la définition de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour les produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (CP/T25/2) ;
- Le projet de règlement portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (Eol) (CP/T25/3).

En application de l'article 4(4) du règlement ILR/T23/7 du 23 mai 2023 relatif à la procédure de consultation instituée par l'article 27 de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques, l'Institut tient à rappeler qu'il « *ne tient compte que des commentaires qu'il a reçus durant la période de la consultation et qui se rapportent directement et uniquement aux projets de mesure en question* ».



Ainsi, tout commentaire reçu après ce délai, ou qui ne se rapporte pas strictement aux projets soumis à consultation publique ne saurait être pris en compte et ne fera l'objet d'aucune publication de la part de l'Institut.

L'Institut a reçu des contributions de la part de :

- Cegecom S.A.
- Fédération des opérateurs télécom du Luxembourg (OPAL) ;
- Orange Communications Luxembourg S.A. ;
- POST Group ;
- Proximus Luxembourg S.A.

Le fait d'inclure les contributions dans ce document ne signifie nullement que l'Institut approuve ou désapprouve les opinions exprimées.

Conformément à l'article 78 de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques, l'Institut a transmis les projets de mesure pour accord à l'Autorité de la concurrence. La réponse de l'Autorité de la concurrence est également annexée au présent document.

AVIS

Fédération	OPAL, fédération des opérateurs alternatifs du Luxembourg		
Sujets	Consultations publiques nationales CP/T25/1 de l'Analyse de marchés - du 15 mai au 27 juin 2025 Consultations publiques nationales CP/T25/2 de l'Analyse de marchés du 15 mai au 27 juin 2025 Consultations publiques nationales CP/T25/3 des modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants « Eol » - du 15 mai au 27 juin 2025		
Validité, de :	15 mai 2025	A :	27 juin 2025
Marchés :	Marché 1/2020, marché 3b/2014, marché Eol		
Offre			
Auteur	OPAL		
Date	27/06/2025	Version	00.01
Statut	Final	Nombre de page(s)	18

Notes

Le présent avis concerne les consultations lancées par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après désigné sous le nom 'ILR' ou 'Institut') en date du 15 mai 2025 sur les marchés susmentionnés.

Ce document ne contient pas par nature d'information confidentielle et peut donc à cet égard faire l'objet d'une publication.

1. Introduction

- 1.1. Dans le cadre du quatrième cycle d'analyses de marché portant sur les marchés définis dans la Recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 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 (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après désigné sous l'acronyme 'ILR') a lancé une analyse de marché sur les marchés identifiés comme pertinents, à savoir :
- Marché 1/2020 : fourniture en gros d'accès local en position déterminée ;

- **Marché 2/2020** : fourniture en gros de capacités dédiées.
- 1.2. Cette procédure d'analyse de marché a été effectuée conformément aux dispositions de l'article 78 de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques.
 - 1.3. L'ILR avait ainsi sollicité la contribution des entreprises notifiées du secteur des communications électroniques sur les marchés pertinents au moyen de deux (2) questionnaires : un questionnaire quantitatif et un questionnaire qualitatif (document "Analyse des marchés, demande d'informations relatives aux marchés pertinents, marchés 1/2020 & 2/2020" du 25 octobre 2023 de l'ILR). Les opérateurs à titre individuel ainsi que via OPAL avaient donné leurs inputs.
 - 1.4. Ces questionnaires ont permis de dresser un état des lieux des marchés de détail et de gros et d'adopter un point de vue prospectif en vue d'identifier les enjeux des marchés pertinents pour les cinq (5) prochaines années et permettront d'adapter la réglementation en place le cas échéant dans un contexte de poursuite de la transition vers le réseau fibre et de fermeture progressive du réseau cuivre jusqu'en 2030.
 - 1.5. Suite à la publication des résultats de l'Analyse des marchés menée par l'ILR et la publication des modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (« EOI »), l'Institut a lancé une consultation publique nationale concernant :
 - le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (**marché 1/2020**), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre.
 - le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour **produits de grande consommation (3b/2014)**, l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre.
 - le projet de règlement portant sur les **modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (Eoi)**.
 - 1.6. C'est dans ce contexte et dans ce cadre que le présent avis fait état de la prise de position des membres de l'OPAL, fédération des opérateurs alternatifs du Luxembourg (ci-après désignés sous le nom 'OPAL' ou 'membres de l'OPAL'). Cette réponse est principalement structurée par projet de règlement, en mettant en évidence les points partiellement pris en compte ou à préciser et les éventuels points absents qui avaient été partagés lors de l'enquête initiale.

2. Préambule

A titre de préambule et quant au principe de régulation sur les marchés sous consultations, l'OPAL entend prendre position comme suit sur les points saillants de la régulation à venir.

2.1 ANALYSE DE LA SITUATION CONCURRENTIELLE

L'OPAL accueille favorablement l'analyse de l'ILR et ses arguments sur l'effectivité concurrentielle sur le marché de détail et sa conclusion de devoir poursuivre une réglementation ex ante des marchés de gros pertinents correspondants (marché 1/2020 et 2/2020) et sur une intervention réglementaire nécessaire pour garantir une concurrence effective et durable sur les marchés de détail.

A cet égard, l'ILR a relevé à juste titre des anomalies quant à la situation de POST et du groupe POST à maintes fois dénoncés par l'OPAL. Nous citerons entre autres les extraits suivants :

- (187) *En ce qui concerne les parts de marché en volume détenues par les acteurs sur le marché de détail l'Institut observe que **la part de marché de POST Telecom reste également significative même si elle a diminué lors des cinq dernières années : la part de marché de POST Telecom en termes d'abonnés a diminué de 61,1% depuis fin 2019 à 58,5% au 30 juin 2024 (Graphique 3-14).***
- (188) *Le **poids concurrentiel de POST Telecom est renforcé par son appartenance à POST Group** auquel appartient également POST Technologies, principal fournisseur de gros de la plupart des opérateurs alternatifs, à l'exception des accès câblés. En d'autres termes et comme le montre le Graphique 3-17, moins de 10% des services d'accès à haut débit proposés sur le marché au 30 juin 2024 se basent sur une infrastructure qui n'est pas détenue par POST. (189)*
- *Alors que le taux de churn varie selon les opérateurs, il est à noter **que l'opérateur historique a l'un des taux de churn les plus bas.** (194) En comparaison internationale, l'opérateur historique luxembourgeois, qui **comprend notamment POST Telecom, l'entité principale active sur le marché de détail, dispose d'une part de marché en volume très élevée (cf. Graphique 3-18).***
- *Économies de gamme (200) La réduction des coûts unitaires grâce à l'élargissement de la gamme de produits et de services offerts sur un réseau d'accès permet de réaliser des économies de gamme. POST Telecom, via POST Group, profite de cet effet économique en multipliant les services offerts sur son infrastructure (tel que des accès au réseau téléphonique, services à haut débit, services de télévision) en utilisant des composants identiques, c'est-à-dire les mêmes installations, les mêmes processus internes et le même personnel pour produire plusieurs produits. (201) (...). (202) **De plus, vu la taille de la plupart des opérateurs sur le marché luxembourgeois, ces derniers ne peuvent bénéficier des économies de gamme de la même façon que POST Group.** (203)*
- *Cout de transaction. (206) POST Telecom, faisant partie du POST Group, peut, de par sa structure verticalement intégrée, absorber ces tâches plus facilement qu'un opérateur alternatif. En effet,*

*en plus de la négociation avec l'utilisateur final, ce dernier doit également assurer la négociation relative à l'accès aux produits de gros, ainsi que l'intégration de ces produits dans son infrastructure et ses processus internes. (207) **Bien que la mise en place de systèmes d'information homogènes permette de réduire certains de ces coûts de transaction, l'effort d'intégration de la part de l'opérateur alternatif ne reste néanmoins pas négligeable. (208) L'Institut conclut que POST Telecom bénéficie d'économies de coûts de transaction auxquelles un opérateur alternatif n'a pas accès.***

- Coûts de changement (209) (...). (212) **Tous ces obstacles engendrent un surcroît d'efforts de la part des opérateurs alternatifs pour conquérir de nouveaux clients vis-à-vis de l'opérateur historique POST Telecom. (213) L'Institut considère que les coûts de changement restent un obstacle important à la fluidité du marché de détail de l'accès à haut débit.**
- (214) **Au vu de ce qui précède, l'Institut considère que POST Telecom est l'opérateur dominant sur le marché de détail et y exerce une influence significative. Il est donc difficile pour les opérateurs alternatifs existants ou potentiels de gagner des parts de marché significatives dans un délai raisonnable.**
- (331) **Par ailleurs, la part de marché en volume sur le marché de détail en amont de POST s'élève à 58,5% tel que détaillé dans le Chapitre 3.3.1. Surtout en comparaison avec celle des opérateurs historiques des autres pays membres, la part de marché de POST sur le marché de détail peut être considérée comme très importante.**
- **En ce qui concerne le déploiement du réseau en fibre optique, l'Institut tient à relever que POST se situe dans une situation privilégiée vis-à-vis des autres opérateurs en raison de sa qualité d'opérateur historique et du fait que POST est détenue à 100% par l'État luxembourgeois. De plus, une grande partie des installations existantes du réseau cuivre sont réutilisées dans le cadre du déploiement de la fibre optique.**

2.2 BIENFAITS DU DEGROUPEMENT - Marché 1/2020

L'OPAL continue de soutenir les bienfaits du dégroupage qui présente plusieurs avantages pour les opérateurs alternatifs, le client final, le marché et la concurrence et dont voici les principaux :

- **Indépendance technique** : l'opérateur peut gérer lui-même l'équipement réseau (DSLAM, OLT, etc.), ce qui lui donne un contrôle total sur la qualité de service, les fonctionnalités, et les évolutions techniques.
- **Flexibilité commerciale** : l'opérateur peut proposer des offres personnalisées, différenciées de celles de l'opérateur historique, avec plus de liberté sur les tarifs, les débits, et les services associés.
- **Réduction des coûts à long terme** : Bien que l'investissement initial soit plus élevé (coût de co-location, équipements, etc.), le dégroupage permet de réduire les coûts d'exploitation par ligne à moyen et long terme, surtout en cas de volumes importants.

- **Montée en gamme technologique** : Le dégroupage fibre (FttH ou FttO) permet aux opérateurs de proposer des services très haut débit, adaptés aux besoins croissants des clients résidentiels et professionnels.
- **Stimulation de la concurrence** : En favorisant l'entrée d'opérateurs alternatifs, le dégroupage contribue à une plus grande diversité d'offres sur le marché, ce qui bénéficie aux consommateurs.
- **Accès direct au client final**. L'opérateur peut gérer directement la relation client, sans dépendre d'un intermédiaire pour l'activation, le support ou la maintenance.

2.3 MAINTIEN DE LA REGULATION SUR LE BITSTREAM – Marché 3B/2014

L'OPAL a toujours défendu et continue de défendre le **maintien impératif de la régulation sur le bitstream**. L'OPAL avait argumenté des intérêts en jeu à ce sujet dans son avis de 2023 sur l'analyse des marchés pertinents 1/2020 et 2/2020 lorsque l'ILR avait sollicité la contribution des entreprises notifiées du secteur des communications électroniques sur les marchés pertinents au moyen de deux (2) questionnaires. L'avis de l'OPAL de 2023 reste d'actualité.

Le 18 décembre 2020, la Commission a adopté une version actualisée de la Recommandation relative aux « marchés pertinents », réduisant à deux le nombre de marchés susceptibles d'être soumis à une régulation ex ante au niveau européen :

Marché 1 : fourniture en gros d'accès local en position déterminée (« 1/2020 ») ;

Marché 2 : fourniture en gros de capacités dédiées (« 2/2020 »).

En revanche, comme le précise le considérant 42 de la Recommandation de 2020, trois marchés présents dans la version de 2014 ont été retirés de l'annexe, car ils ne remplissent plus les conditions du test des trois critères. Parmi eux figure le marché de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour les produits de grande consommation (dit « marché 3b » ou « 3b/2014 »).

Dès lors que le marché 3b ne figure plus dans la Recommandation de 2020, il revient aux autorités de régulation nationales (ARN) d'évaluer s'il convient de maintenir, d'adapter ou de lever les obligations réglementaires existantes fondées sur une analyse de marché antérieure.

Les membres de l'OPAL saluent et soutiennent à 100% les conclusions de l'ILR sur le maintien de la régulation du bitstream.

L'OPAL fait sienne des observations de l'ILR qui en substance indique que le bitstream limite la capacité des opérateurs alternatifs à différencier leurs offres ou à proposer des services innovants, car ils restent dépendants des choix techniques et commerciaux de l'opérateur d'infrastructure POST. En revanche,

l'accès de type dégroupage leur permet un contrôle plus direct sur les équipements actifs, favorisant ainsi la diversité des services, la concurrence sur les prix, et l'innovation.

Il est donc essentiel, dans une perspective de régulation équilibrée, de prendre en compte ces différences structurelles entre les modèles d'accès, afin de garantir des conditions équitables de concurrence et de stimuler le développement de services numériques diversifiés au bénéfice des consommateurs.

Le document de motivation de l'ILR met en lumière les obstacles structurels majeurs qui freinent l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché 3b/2014 au Luxembourg. Ces barrières, telles que le contrôle exclusif de l'infrastructure essentielle par l'opérateur historique, les avantages liés à l'intégration verticale, et les économies d'échelle, créent un déséquilibre concurrentiel significatif. L'Institut reconnaît que, sans une régulation proactive, les opérateurs alternatifs se trouvent dans l'impossibilité de rivaliser efficacement à court et moyen terme. Cette situation souligne la nécessité d'un cadre réglementaire ex ante pour rétablir des conditions de concurrence équitables et permettre aux nouveaux entrants de se développer durablement sur le marché.

L'OPAL salue la position de l'ILR de maintenir un cadre régulé sur ce marché 3b/2014 et partage l'évaluation et la conclusion que les préconisations 2020 de la Commission ne sont pas adaptées à la situation luxembourgeoise.

L'OPAL appuie la démonstration de l'ILR en ce que les parts de marchés sont révélatrices à cet égard. Ainsi et malgré une régulation présente ces dernières années qui auraient dû aider à développer davantage un marché concurrentiel pour une répartition plus équilibrée des parts de marché, il est surprenant de constater à quel point POST continue de dominer le marché au Luxembourg. Avec une part de marché de **58,5 % sur le marché de détail** à la mi-2024, **plus de 91 % sur le marché de gros**, et **plus de 80% sur le marché B2B**, POST conserve une position écrasante, alors même que les opérateurs alternatifs peinent à progresser. La croissance de ces derniers s'est ralentie, certains ayant même vu leur part reculer.

Cette concentration du marché autour d'un seul acteur, qui est également le seul à proposer une offre de référence publique pour l'accès bitstream, soulève des questions sur les conditions de concurrence. Elle met en évidence le besoin impérieux d'un soutien réglementaire pour permettre aux opérateurs alternatifs de jouer pleinement leur rôle dans l'animation du marché et l'innovation des services.

Les membres de l'OPAL partagent avec le régulateur le constat que **le marché 3b/2014 ne peut pas être dérégulé** dans l'état actuel. Tous s'accordent à dire que les conditions de concurrence n'ont pas

significativement évolué depuis la dernière analyse, et que le marché de gros reste insuffisamment concurrentiel.

Les services de bitstream sont aujourd'hui largement utilisés par les opérateurs alternatifs, notamment pour desservir leurs clients professionnels. Toutefois, ces services ne sont pas substituables à court terme avec le dégroupage.

Les opérateurs expriment également une crainte de discrimination : en l'absence de régulation ex ante, POST pourrait bénéficier de conditions plus avantageuses sur ses propres offres bitstream, ce qui fausserait davantage la concurrence.

2.4 VULA COMME COMPLEMENT ET NON SUBSTITUT

Dans le même registre, l'OPAL veut une nouvelle fois rendre attentif l'ILR que le **VULA ne saurait être un substitut au dégroupage et met en garde contre les amalgames et les raccourcis. Le VULA n'est qu'un complément nécessaire.**

Le dégroupage reste prioritaire ! L'OPAL affirme que le VULA ne peut pas remplacer le dégroupage fibre.

Le dégroupage (accès passif) permet aux opérateurs alternatifs de :

- Déployer leurs propres équipements,
- Gérer les débits (montant/descendant),
- Définir leur propre qualité de service.

Cela donne aux opérateurs alternatifs **une véritable indépendance et une capacité de différenciation face à l'opérateur dominant**

L'OPAL continue d'interpeler l'ILR sur le fait que le VULA laisse le contrôle des paramètres techniques à l'opérateur dominant.

Nous avons aussi alerté sur le fait que si le VULA n'est pas soumis à une régulation basée sur les coûts, cela était aussi un facteur susceptible de restreindre la concurrence. **Aussi l'OPAL salue la proposition du régulateur d'assujettir le VULA à orientation vers les coûts.** L'OPAL espère que les nouvelles mesures de l'encadrement tarifaire seront en mesure d'endiguer les augmentations de prix importants sur la RUO et le VULA (en déphasage avec le ROB) ou à tout le moins d'éviter une compression de la marge entre les tarifs du dégroupage et les tarifs du bitstream, de manière à ne pas créer d'incitation « orientée » vers le bitstream.

L'OPAL espère que ces mesures seront bénéfiques pour remédier à une distorsion de concurrence : Les hausses de coûts ayant été par le passé appliquées plus rapidement au dégroupage qu'au bitstream, ce qui a favorisé POST TELCOM principal utilisateur du bitstream

Le dégroupage fibre, même avec un éventuel contrôle des prix, ne suffit pas à lui seul : **La régulation du bitstream reste indispensable, compte tenu de la taille et de la structure du marché luxembourgeois.**

Le bitstream et le dégroupage sont complémentaires, non substituables. Il ne faut ni limiter ni abandonner l'un ou l'autre, et éviter toute confusion réglementaire à ce sujet.

2.5 OBLIGATION D'ACCES

L'OPAL soutient le caractère essentiel de l'obligation d'accès. En effet, sur le marché 1/2020, de fortes barrières à l'entrée existent en raison des investissements considérables nécessaires pour reproduire le réseau dense de l'opérateur historique, POST. La duplication de son réseau d'accès, notamment en fibre optique, n'est pas économiquement viable pour les opérateurs alternatifs. POST détient ainsi l'ensemble des infrastructures en cuivre et en fibre optique permettant l'accès à l'internet haut et très haut débit au Luxembourg. Dans ce contexte, **l'accès au réseau de POST est crucial pour permettre aux opérateurs alternatifs de proposer des services compétitifs.** L'accès dégroupé à la boucle locale est donc indispensable pour stimuler la concurrence sur le marché de détail. **Il permet non seulement une meilleure différenciation des offres, mais aussi l'innovation technologique.**

L'OPAL entend également rappeler que l'intérêt de l'obligation de négocier de bonne foi avec les demandeurs d'accès. Cela se justifie par le déséquilibre de pouvoir mais aussi les risques de concurrence déloyale : Des retards ou obstacles dans les négociations peuvent avantager injustement l'opérateur PSM, qui est verticalement intégré (il vend aussi des services au détail). **Nous soulignons ici que l'objectif d'assurer un traitement équitable entre l'opérateur PSM et les opérateurs alternatifs est essentiel et qu'il convient de limiter au maximum les exceptions à cette obligation et que l'ILR intervienne en urgence et fermement en cas d'anomalies portées à sa connaissance.**

3. Commentaires sur les projets de règlement portant sur la définition du marché 1/2020

3.1 CHAPITRE 1er – OBLIGATION D'ACCES

Obligation de mise à disposition de fibre

- **Article 6 (2)** -Les membres de l'OPAL soulignent la nécessité de clarifier les obligations incombant à l'opérateur désigné comme puissant sur le marché en matière de mise à disposition de fibre optique dans les architectures en mode point-à-multipoint. En particulier,

ils demandent que soient précisées les conditions dans lesquelles une fibre doit être fournie sans frais additionnels pour un groupe de 16 accès. Cette obligation est-elle valable pour un groupe en dessous de 16 accès également ? Une deuxième fibre doit être fournie au-delà de ce seuil, soit à partir du 17^e accès ?

Ils sollicitent également des éclaircissements sur les responsabilités liées à l'installation des splitters : à quel moment, par quel acteur, et selon quelles conditions techniques ces équipements doivent être mis en place.

À ce titre, plusieurs interrogations précises sont soulevées :

- Le splitter peut-il être installé sur simple demande d'un opérateur alternatif, même avant que celui-ci ait activé son premier client sur le point de concentration concerné ?
- L'installation ne pourra se faire que si l'opérateur alternatif a déjà commandé le dégroupage d'au moins une fibre vers un client final ?
- Ou bien faut-il que cet opérateur dispose déjà de 16 clients activés pour que l'opérateur identifié comme puissant soit tenu de procéder à l'installation du splitter ?

Les membres de l'OPAL insistent sur l'importance de prendre en compte les implications techniques et opérationnelles de ces obligations, afin d'assurer une mise en œuvre cohérente et équitable. De manière générale, les membres de l'OPAL expriment leur préférence pour le dégroupage des fibres point-à-point, jugé plus simple et plus efficient, plutôt que le dégroupage de la sous-boucle locale, perçu comme plus coûteux et plus complexe à gérer sur le plan opérationnel.

VULA comme complément

- **Article 6 (3)(4)** - Si le VULA est envisagé comme une solution alternative dans le projet de règlement, les membres de l'OPAL tiennent à rappeler qu'il ne saurait être considéré en aucun cas comme un pur substitut au dégroupage. Ils le perçoivent seulement comme un complément utile, limité aux cas où le dégroupage est techniquement ou économiquement non réalisable. En outre, ils demandent la mise en place d'un encadrement tarifaire spécifique du VULA afin d'éviter toute compression de marge avec l'offre bitstream, susceptible de compromettre la viabilité économique des opérateurs alternatifs ainsi que leur développement stratégique.
- **L'OPAL souligne l'importance d'un marché des télécommunications équilibré et équitable**, particulièrement face aux récents changements de stratégie de POST Technologies. **La transition de la topologie P2P à P2MP**, nécessite une justification détaillée et transparente. Or, ce changement soulève des inquiétudes majeures concernant son impact sur les opérateurs alternatifs, qui se retrouvent limités dans leur capacité à offrir des services compétitifs et innovants. Les membres de l'OPAL rappellent qu'il est crucial de **réviser les offres de référence** pour refléter cette transition et d'élargir l'éligibilité au VULA à toutes les adresses fibrées.

3.2 CHAPITRE II – OBLIGATION DE NON-DISCRIMINATION

Sanctions en cas de non-respect de l'Eol

- **Article 20 (3), (4)** - Les membres de l'OPAL saluent la volonté d'introduire un mécanisme de sanction à l'encontre de l'opérateur désigné comme puissant sur le marché en cas de manquement aux engagements de qualité de service (SLA). Ils insistent toutefois sur la nécessité que les pénalités contractuelles (SLG) soient d'un montant et donc d'un effet suffisamment dissuasif pour garantir l'effectivité de l'obligation et prévenir toute atteinte à la concurrence.

3.3 CHAPITRE III – OBLIGATION DE TRANSPARENCE

Prestations de colocalisation

- **Article 25** - S'agissant des prestations de colocalisation, les membres de l'OPAL relèvent que si le projet de règlement consacre une obligation générale en la matière, il demeure silencieux sur toutes les problématiques concrètes de disponibilité des espaces et de délais d'accès. **Ils demandent en conséquence que des précisions explicites soient apportées sur ces aspects opérationnels essentiels.**

Réunion d'information et motivation des commentaires

- **Article 26** - Les membres de l'OPAL saluent également la consécration de l'obligation de l'opérateur désigné comme puissant sur le marché, d'organiser une réunion d'information pour l'Institut et les opérateurs destinataires des offres. Ceci consacre la pratique initiée par l'OPAL. Il convient toutefois de l'encadrer au vue de la dernière dérive observée. Ainsi, les membres insistent sur la nécessité de préciser dans le règlement un délai raisonnable préalable requis. L'OPAL préconise à ce titre un délai de tenue de la réunion d'information d'au moins trois (3) semaines en amont du déclenchement de la procédure. De plus, il est essentiel d'exiger des précisions sur l'agenda de la réunion à savoir la présentation du contexte, que l'obligation que la proposition soit argumentée et justifiée et que des délais d'implémentation soient proposés et non imposés afin de laisser la possibilité aux opérateurs de s'aligner ensemble sur une mise en vigueur adaptée.

Les membres insistent sur la nécessité d'avoir une roadmap claire pour les déploiements futurs notamment en ce qui concerne les augmentations tarifaires, avec des explications détaillées qui sont indispensables pour permettre aux opérateurs alternatifs de disposer d'une prévisibilité la plus élémentaire. De plus, il est impératif que ces changements respectent des cycles budgétaires et de planification décents pour les acteurs du secteur. À ce titre, une mise

en œuvre différée des nouveaux tarifs, avec un délai d'au moins six (6) mois, est nécessaire pour permettre une intégration adéquate dans les business plans des opérateurs. Il en est de même pour les nouveaux produits.

- **Article 27 (3)e)** - Les membres de l'OPAL saluent l'obligation de motiver la prise en compte ou le rejet des commentaires formulés lors des consultations publiques. **Dans une optique de renforcement du rôle régulateur de l'ILR, l'OPAL sollicite que soit formalisée dans la réglementation l'obligation pour l'Institut de prendre position sur les observations reçues et les réponses données par l'opérateur identifié comme puissant, de manière à valider le respect de cette obligation de motivation.**

Délai de mise en vigueur

Article 27 (4) - Les membres de l'OPAL insistent à voir consacrer la nécessité que le délai d'entrée en vigueur des offres soit discuté et, le cas échéant, défini de manière concertée lors de la réunion d'information préalable, afin de garantir une mise en œuvre adaptée aux spécificités de chaque offre.

3.4 CHAPITRE IV – OBLIGATIONS EN MATIERE DE CONTROLE DES PRIX ET DE COMPTABILISATION DES COUTS

L'OPAL accueille, avec un a priori favorable, mais avec prudence et avec réserve, la proposition de l'ILR (Art. 30 du Projet de Règlement) d'appliquer à l'opérateur identifié comme puissant sur le marché 1/2020 l'orientation vers les coûts en fonction des coûts engendrés par un opérateur efficace (modèle BU-LRIC+ hypothétique d'un opérateur efficace au Luxembourg). Cet a priori favorable, avec les mêmes réserves, vaut également pour les propositions de l'ILR (Art. 31 du Projet de Règlement) concernant les prestations récurrentes ou non-récurrentes d'accès aux ressources associées pour lesquelles l'ILR ne peut pas fixer un plafond tarifaire en application de la méthode de calcul des coûts BU LRIC+, pour lesquelles l'ILR vérifiera donc les tarifs sur la base des preuves qui lui sont soumises.

Cela étant dit, l'OPAL souhaite exprimer clairement qu'il est impératif pour l'ILR de prévoir, au moyen d'ajouts concrets au Projet de Règlement, un encadrement pro-concurrentiel fiable, qui garantit l'absence de pratiques anticoncurrentielles, qu'elles soient connues ou inconnues à ce jour. Cet encadrement doit permettre en premier lieu à l'ILR de prévenir des comportements anticoncurrentiels, et le cas échéant de mettre fin immédiatement à des comportements identifiés dans des cas concrets, et en fin de compte d'éviter des conséquences dommageables pour les utilisateurs (consommateurs et entreprises).

3.5 ELEMENTS A INCORPORER DANS LE REGLEMENT M1/2020

L'OPAL propose d'incorporer les éléments suivants dans le règlement m1/2020 :

- **Confirmation explicite que le dégroupage est le remède d'accès primordial sur le Marché 1/2020 pour la durée de validité de la décision de l'ILR.** Il est impératif pour l'ILR d'exprimer fermement qu'il s'agit de l'accès physique à la fibre optique, que les exceptions ne deviendront pas la règle, et de ne pas permettre à l'opérateur puissant d'orienter le marché vers d'autres services de gros.
- **L'orientation vers les coûts étant le principe proposé, et accepté avec un a priori favorable par l'OPAL, il convient de prévoir un dispositif véritablement efficace, y compris des mesures de sauvegarde à l'encontre de pratiques anticoncurrentielles.**
- Le tarif de gros du dégroupage devra impérativement refléter les coûts de manière fiable, sans augmenter les coûts de manière à nuire à la concurrence. **L'OPAL est demandeur d'informations, et d'implication directe, lorsque : (i) la méthodologie sera étudiée, et (ii) les calculs seront évalués.**
- Un tarif de gros orienté vers les coûts n'assure pas automatiquement la concurrence. L'expérience montre que, même en configuration d'orientation vers les coûts, des problématiques de ciseau tarifaire sont bien réelles. **Dès lors, des mesures concrètes de protection de la concurrence restent nécessaires et doivent impérativement aller au-delà du test de répliquabilité économique qui n'a pas été satisfaisant du point de vue des membres de l'OPAL dans le cycle d'analyse de marchés actuel.**
- Concrètement, afin de prévenir des situations de ciseau tarifaire, **l'opérateur puissant doit être obligé de notifier l'ILR, bien avant (X mois) tout lancement commercial de services de détail, pour chaque offre généraliste et pour chaque offre spécifique, les éléments qui confirment que les opérateurs alternatifs bénéficient des mêmes conditions d'accès de gros que celles applicables à POST Telecom (ainsi que toutes divisions/filiales/partenaires du groupe POST) sur le Marché 1/2020.** Ceci doit explicitement être d'application pour la totalité des offres, qu'elles soient adressées à des consommateurs, à des entreprises, à des services publics, et tout particulièrement concernant les offres spécifiques « sur mesure » à des clients entreprise/services publics.
- Lorsque POST Telecom souhaite offrir des promotions/rabais et tous leurs équivalents, y compris des offres à des clients ayant des demandes spécifiques, **il est impératif qu'il soit assuré sans équivoque que les opérateurs alternatifs bénéficient de toutes les conditions équivalentes sur le marché de gros.** De manière simplifiée, si POST Telecom planifie d'offrir aux consommateurs une promotion sur le marché de détail, disons hypothétiquement pour la période estivale, un

rabais sur l'activation fibre, et X mois de service fibre à tarif de détail réduit, l'OPAL considère que l'opérateur puissant devrait impérativement notifier à l'ILR et aux opérateurs alternatifs son offre de promotion équivalente sur le marché de gros pour la période correspondante. Des précédents existent à ce sujet en Autriche et en Irlande (réductions sur le tarif de gros du dégroupage, annoncées X mois en amont de la promotion sur le marché de détail).

- En ce qui concerne le marché entreprises/services publics, **l'OPAL a exprimé ses inquiétudes à de nombreuses reprises sur des « deals » gagnés par le groupe POST, qui restent inexplicables à ce jour pour les opérateurs concurrents.** Il est donc impératif pour l'ILR d'encadrer et de contrôler les conditions sur les marchés de gros, y compris le Marché 1/2020, afin d'assurer que la concurrence puisse véritablement s'exprimer. Un contrôle concret ex-ante, et ex-post, sur les conditions de transfert internes dans groupe POST est impératif à ce titre.

Quant à l'inefficacité de l'outil ERT, c'est à juste titre que l'ILR fait référence aux préoccupations remontées par OPAL quant à la part de marché de l'opérateur historique et la compétitivité des opérateurs alternatifs. Il est également vrai que les opérateurs alternatifs ne s'opposaient pas à un plafond tarifaire à condition que cela ne conduise pas à une augmentation du prix du dégroupage et sous les réserves qui seront formulées ci-après dans la suite.

L'OPAL souhaite ici tout d'abord réitérer sa position et mettre quelque peu à mal le posture de POST qui arguait des risques, en fixant un plafond tarifaire trop bas, de freiner le déploiement de la fibre restant sur 20% du pays. L'OPAL souhaite rappeler qu'un plafond tarifaire mal calibré pourrait soit nuire à la concurrence et indiquer que la position de POST, qui alerte sur les risques d'un plafond tarifaire trop bas pour le déploiement de la fibre dans les zones les moins denses, mérite d'être nuancée, voire contestée. Si l'objectif de couverture nationale est légitime, il ne saurait justifier une tarification qui freine la concurrence ou perpétue une situation de rente pour l'opérateur historique.

OPAL escompte que la mise en place du **plafonnement tarifaire sera un outil de régulation qui servira à éviter les abus de position dominante en empêchant l'opérateur historique de fixer des prix excessifs pour l'accès à ses infrastructures.** En l'absence de régulation, POST pourrait imposer des tarifs dissuasifs aux opérateurs alternatifs, limitant ainsi leur capacité à proposer des offres compétitives. Un plafond bien calibré favorise donc l'innovation, la diversité des offres et, in fine, le bénéfice des consommateurs. Un plafond tarifaire n'empêche pas POST de rentabiliser ses infrastructures, mais il évite que cette rentabilité se fasse au détriment de la concurrence et de l'intérêt général. L'argument de l'investissement ne peut être utilisé pour bloquer toute tentative de régulation, surtout lorsque celle-ci est conçue pour garantir un marché plus équitable. POST, en tant qu'acteur dominant, a aussi une responsabilité dans la construction d'un écosystème télécom durable et équitable.

4. Commentaires sur les projets de règlement portant sur la définition du marché 3b/2014

La structure des deux projets de règlements présente une correspondance article par article quasi identique, à l'exception de quelques adaptations rédactionnelles mineures tenant à la spécificité des marchés concernés (accès local versus accès central). Dès lors, les commentaires formulés par l'OPAL s'appliquent indistinctement aux deux projets de règlements susmentionnés.

Seuls les articles relatifs au contrôle tarifaire (articles 30 et 31) se distinguent par une divergence de fond, tenant à la méthode de calcul des coûts retenue : l'un reposant sur le modèle BU LRIC+ fondé sur un opérateur hypothétique efficace, l'autre sur les coûts effectivement et efficacement supportés par l'opérateur désigné comme puissant. Cette partie fait, en conséquence, l'objet d'un traitement différencié.

Les membres de l'OPAL **saluent le maintien de la régulation du marché 3b/2014**, qu'ils considèrent comme une condition indispensable au bon fonctionnement concurrentiel du secteur et à la **préservation d'un accès équitable aux intrants de gros pour l'ensemble des opérateurs**. L'OPAL tient à reprendre à leur compte les observations suivantes de l'ILR reprises dans leur analyse : que, la part de marché de POST Telecom demeure inhabituellement élevée par rapport aux standards européens. Ce constat renforce la nécessité de marchés régulés, d'une vigilance accrue et d'un suivi rigoureux de la part de l'ILR pour garantir une concurrence saine et équitable sur le marché luxembourgeois des télécommunications.

4.1 CHAPITRE Ier – OBLIGATION D'ACCES

Par souci de concision, les développements pertinents figurant au **paragraphe 3.1** ci-dessus sont ici expressément repris par renvoi, en tant qu'ils s'appliquent à la présente disposition.

4.2 CHAPITRE II – OBLIGATION DE NON-DISCRIMINATION

Par souci de concision, les développements pertinents figurant au **paragraphe 3.2** ci-dessus sont ici expressément repris par renvoi, en tant qu'ils s'appliquent à la présente disposition.

4.3 CHAPITRE III – OBLIGATION DE TRANSPARENCE

Par souci de concision, les développements pertinents figurant au **paragraphe 3.3** ci-dessus sont ici expressément repris par renvoi, en tant qu'ils s'appliquent à la présente disposition.

4.4 CHAPITRE IV – OBLIGATIONS EN MATIERE DE CONTROLE DES PRIX ET DE COMPTABILISATION DES COUTS

L'OPAL accueille, avec un a priori favorable, avec prudence et avec réserve, la proposition de l'ILR. L'absence de méthodologie concrète pour l'encadrement des tarifs de gros est inquiétant. **Il est impératif pour l'ILR d'assurer, de manière concrète dans les textes, que les tarifs de gros 'bitstream' de l'opérateur puissant soient fixés à un niveau qui : (i) favorise le déploiement de réseaux lorsqu'économiquement efficace, (ii) favorise l'utilisation du dégroupage lorsqu'économiquement efficace, et (iii) ceci sans pour autant endommager voire exclure la concurrence sur les marchés de détail (et de gros) sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché.**

Le scénario d'un opérateur alternatif qui dessert une entreprise multi-sites/un service public multi-sites, en partie en utilisant sa propre infrastructure, probablement en partie en faisant usage du dégroupage, et nécessitant également le 'bitstream' pour desservir une partie des sites, doit explicitement être pris en considération.

La pertinence de mise en œuvre par l'ILR, sur le Marché 3b/2014, de tests de ciseau tarifaire « wholesale-retail » mais également « wholesale-wholesale » (marchés M1/2020 vs M3b/2014) est donc impérative, et doit être incorporée dans les textes (alinéas 1284-1295 à élaborer par l'ILR).

5. Commentaires sur projet de règlement portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (Eol)

Bien que le projet de règlement Eol 2025 constitue essentiellement une mise à jour formelle du règlement ILR/T19/1 du 13 mars 2019, **les membres de l'OPAL tiennent à souligner la nécessité d'y intégrer des obligations complémentaires substantielles.** Celles-ci visent à renforcer l'effectivité et l'efficacité du dispositif de contrôle, à garantir une stricte égalité de traitement entre les opérateurs et à assurer une transparence accrue dans la mise en œuvre des principes de non-discrimination.

À cet égard, **l'OPAL insiste également sur la nécessité que l'Institut adopte des prises de position claires, officielles et dûment motivées, notamment à l'issue des consultations publiques et dans le cadre du suivi de la conformité Eol.** Une telle posture est essentielle pour assurer la sécurité juridique des acteurs du marché, renforcer la prévisibilité de l'action réglementaire et prévenir toute ambiguïté dans l'interprétation ou l'application des obligations imposées.

5.1 CHAPITRE 3 – RAPPORT DE « CONFORMITE EOI »

Audit externe et sanctions

- **Article 8 (1) (4) (8)** - L'OPAL souligne l'importance d'imposer **le recours à un auditeur externe indépendant** pour l'établissement du rapport de conformité à l'Equivalence of Inputs (Eoi), afin de garantir l'objectivité, la neutralité et la crédibilité de l'évaluation.
- **Article 8 (8)** L'OPAL s'interroge sur la nature, la portée et l'effectivité des sanctions prévues en cas de manquement aux obligations liées à l'Equivalence of Inputs (Eoi), et appellent à une clarification explicite du régime applicable en la matière.

5.2 ELEMENTS FAISANT DEFAUT OU IMPARFAITS

L'OPAL sur Eoi . Si un **rapport annuel** peut faire partie des obligations de transparence imposées à un opérateur télécom dominant, nous considérons ici qu'il n'est pas dans le format actuel **suffisant à lui seul** pour répondre aux exigences. Les mesures auraient dû être renforcées : l'ILR elle-même ou un organisme mandaté (audit externe) par elle devrait ponctuellement vérifier la mise place de « chine Wall » entre les équipes internes, l'autonomie dans la gestion des infrastructures (RH, IT, budget). **La supervision par un comité indépendant ou un régulateur ou un auditeur indépendant nous semble ici essentiel comme mesure complémentaire à instaurer.**

Dans le document de motivation, il est consigné que

- *Pour préserver le secret commercial et stimuler la concurrence avec des profils spécifiques (par exemple pour les clients non-résidentiels), l'Institut juge nécessaire de déroger à l'obligation de publication immédiate pour les profils n'ayant pas atteint le seuil de 99 unités vendues. Ainsi tous les opérateurs peuvent profiter de l'avantage du précurseur (first mover advantage) grâce à un délai raccourci pour le lancement d'une offre et peuvent proposer des profils spécifiques (par exemple avec un SLA non standard) n'atteignant pas 99 unités (offres de niche). Cette disposition est disponible pour le demandeur d'accès au cas où ce dernier estime que son offre ne franchira pas le seuil des 99 unités. **Le PSM doit régulièrement informer l'Institut des profils non publiés dans le contexte de la publication des indicateurs de performance clés.** Vu la demande, depuis la dernière analyse de marché, pour des offres d'un niveau de qualité non standard, l'Institut estime que le seuil de 99 unités est proportionné et justifié.*

L'OPAL exprime une préoccupation importante concernant l'absence d'obligation systématique de notification à l'ILR lors de l'attribution de nouveaux profils ou de profils non publiés par l'opérateur historique ou de demandes en dehors des offres de référence. Cette situation crée un déficit de transparence qui nuit à la capacité de l'autorité de régulation à intervenir rapidement et efficacement.

En effet, l'absence de communication obligatoire empêche l'ILR d'avoir une vision complète et actualisée du marché, ce qui retarde potentiellement la mise en œuvre de mesures correctrices en cas de déséquilibre ou de pratiques discriminatoires.

L'OPAL souligne que cette lacune réglementaire met en péril la concurrence effective, car elle permet à l'opérateur dominant de modifier ou introduire des profils techniques ou commerciaux sans contrôle immédiat (notamment à POST TELECOM), ce qui peut créer des avantages concurrentiels injustifiés notamment dans le segment professionnel. Il semble par ailleurs que l'information dans le KPIS ne soient pas reprise dans le règlement (annexe) y afférent.

L'OPAL appelle donc à une obligation formelle de notification préalable ou immédiate à l'ILR pour toute création ou modification de profil, y compris ceux non publiés. Une telle mesure permettrait à l'ILR de surveiller en temps réel l'évolution des offres, d'évaluer leur impact concurrentiel et, le cas échéant, de mettre en place rapidement des mesures correctrices pour garantir un accès équitable et non discriminatoire aux ressources essentielles.

L'OPAL regrette que concernant l'absence de réponse réglementaire forte à la question pour le segment du marché de détail de desserte des entreprises haut de gamme qui exige des Service Level Guarantees (SLG) solides au niveau de la prestation de gros sous-jacente. **Nous attendons une remédiation sur ce point.**

L'OPAL est déçu que le **régulateur n'ait pas recommandé et/ou alerté sur l'intérêt de faire évoluer le réseau fibre vers un modèle Point-à-Point (P2P)**, paramètre qui favoriserait l'innovation et la concurrence, tant pour les marchés résidentiels que professionnels.

L'OPAL estime également qu'il serait opportun d'intégrer, dans le cadre des obligations relatives à l'Eol, une disposition visant à prévenir toute confusion entre les entités POST Telecom et POST Technologies. En effet, l'utilisation de signes distinctifs identiques ou similaires (logos, visuels, messages commerciaux) par POST Telecom dans le cadre d'activités relevant du déploiement ou de l'activation de la fibre optique, notamment via les entités PTech et PTeI, entretient une confusion manifeste dans l'esprit du public et des clients finaux. Cette situation est de nature à conférer un avantage concurrentiel indu à POST Telecom sur le marché de détail, en contradiction avec les principes de neutralité, de transparence et de non-discrimination qui fondent l'obligation d'Eol. Il conviendrait dès lors d'imposer une séparation plus rigoureuse de l'identité visuelle et des communications commerciales entre les deux entités, afin de garantir une concurrence équitable et de préserver l'intégrité du cadre réglementaire.

6. Conclusion

- 6.1. En conclusion, l'OPAL souhaite réitérer l'importance cruciale de garantir une concurrence équitable sur le marché des services à large bande au Luxembourg. Un environnement équilibré et transparent est essentiel pour permettre à tous les acteurs de contribuer à l'innovation et au développement du secteur. Il est donc nécessaire de maintenir la possibilité aux acteurs de proposer des offres différenciées et personnalisées pour satisfaire au mieux le consommateur.
- 6.2. L'OPAL souhaite à nouveau saluer le renforcement des réglementations au travers des pénalités annoncées, bien que les membres soulignent l'importance d'avoir des pénalités suffisamment dissuasives, de l'obligation d'organiser une réunion d'information en amont du processus de consultation et enfin de l'obligation de motivation de la prise en compte ou non des commentaires soumis par les acteurs.
- 6.3. L'OPAL exhorte POST Technologies à fournir des justifications transparentes et cohérentes pour les ajustements tarifaires, notamment en tenant compte des résultats des analyses de marché. Il est également impératif de respecter la question essentielle de la prévisibilité pour les acteurs du marché. Le contrôle de l'ILR est de mise également. Cela permettra d'éviter des changements inattendus et de garantir une concurrence saine et durable, au bénéfice des consommateurs et de l'ensemble du marché.
- 6.4. Il est également primordial de renforcer le rôle de l'Institut lors des consultations en exigeant une prise de position claire lors des processus, au même titre que les acteurs du marché. La consécration d'une réunion préalable avant le lancement d'une nouvelle offre de référence est un ajout, certes de valeur mais insuffisant à contrecarrer les travers passés.
- 6.5. L'OPAL reste à la disposition de l'Institut pour traiter des différents points plus en détail et seraient ravis de pouvoir échanger en la matière, avant toute entrée en vigueur des nouveaux projets de réglementation.



Institut Luxembourgeois de Régulation

Monsieur Luc Tapella

Directeur

17, rue du Fossé

L-2922 Luxembourg

Bertrange, le 26 Juin 2025

Objet : Consultations publiques nationales CP/T25/1 de l'Analyse de marchés - du 15 mai au 27 juin 2025/ Consultations publiques nationales CP/T25/2 de l'Analyse de marchés du 15 mai au 27 juin 2025/Consultations publiques nationales CP/T25/1 des modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants « EOI » - du 15 mai au 27 juin 2025

Monsieur Le Directeur,

Tout d'abord, Nous tenons à vous exprimer notre accord avec l'avis formulé avec OPAL concernant le sujet en objet. Nous partageons pleinement les préoccupations et les recommandations formulées dans cet avis élaboré lors des différents groupes de travail avec les membres de l'OPAL.

Nous tenons également à exprimer nos remerciements à l'Institut Luxembourgeois de Régulation pour le travail considérable accompli dans le cadre de cette consultation, ainsi que pour la rigueur et la transparence dont il fait preuve dans la régulation du marché des communications électroniques. Nous saluons tout particulièrement l'engagement de l'ILR à maintenir un cadre réglementaire robuste, essentiel pour garantir une concurrence saine et équitable, notamment en ce qui concerne la régulation de l'offre bitstream.



Nous souhaitons également souligner l'importance de continuer à appliquer une régulation stricte sur l'offre VULA, en particulier dans le contexte de saturation afin d'éviter toute compression tarifaire ou distorsion de la concurrence. La compression tarifaire peut nuire à la saine compétition en empêchant l'émergence ou la survie des opérateurs alternatifs, et en risquant de compromettre la qualité ou la disponibilité des services pour les consommateurs.

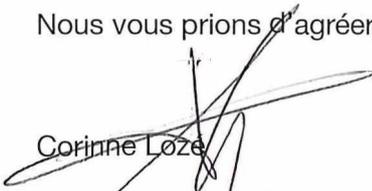
Par ailleurs, concernant l'obligation d'Équivalence des Intrants (Eol), nous recommandons la mise en place d'un audit externe indépendant pour vérifier la conformité du rapport Post. Une telle démarche garantirait la transparence et la fiabilité des données, renforçant la confiance dans le processus de régulation.

Enfin, en ce qui concerne les délais d'application des offres de référence pour les marchés 1 et 3, nous insistons sur le fait qu'un délai minimal de quatre mois après la publication du projet de règlement semble approprié pour permettre une mise en œuvre effective, notamment en cas de modifications tarifaires. Un délai plus long pourrait s'avérer nécessaire pour assurer une transition fluide et éviter toute perturbation du marché. A l'instar de la Pologne, la modification des offres en gros reste compliqué pour l'opérateur historique. Pour apporter des changements non liés aux prix, il est nécessaire de notifier les opérateurs au moins 90 jours à l'avance et en ce qui concerne les ajustements de prix, il faut d'abord modifier l'offre en gros et obtenir l'approbation du régulateur, de la Commission européenne : ce processus peut prendre plusieurs mois, depuis la proposition jusqu'à la validation. Ceci permettant aux opérateurs alternatifs d'anticiper et de pouvoir réagir à ces changements.

En conclusion, il nous semble crucial de maintenir une régulation rigoureuse et de renforcer les contrôles pour garantir une concurrence équitable face à un opérateur historique en position de monopole. La régulation doit continuer à couvrir tous les intrants, notamment la VULA, la fibre, et le bitstream, avec des mécanismes de transparence, de contrôle des coûts, et de non-discrimination. La vigilance doit être constante pour éviter toute dérive qui pourrait limiter l'accès ou favoriser indûment l'opérateur historique.

Nous restons à votre entière disposition afin d'explicitier notre position.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, nos respectueuses salutations.


Corinne Loze
Chief executive Officer

Prise de position de POST dans le cadre de la consultation publique ILR portant sur les marchés accès large bande

26/06/2025

Version non-confidentielle

Dossier traité par : Département Compliance Telecom en collaboration avec les départements pertinents





Sommaire

1. Executive summary	3
2. Réponse POST à la consultation publique	4
3. Conclusion	10

1. Executive summary

POST Luxembourg tient à remercier l'ILR de lui avoir donné l'occasion de partager ses observations en relation avec la consultation publique sur les analyses des marchés relatifs à l'accès large bande. POST considère qu'il est primordial que le marché luxembourgeois des services d'accès à Internet fonctionne correctement et souhaite contribuer de manière constructive au débat sur le futur cadre réglementaire qui devrait s'appliquer au Luxembourg.

La contribution de POST s'appuie sur les éléments factuels et des analyses, ainsi que les lignes de conduite publiées par la Commission européenne. Ses principaux points sont les suivants :

- Le **marché luxembourgeois des services d'accès à Internet** de détail est très concurrentiel et dynamique, constat qui peut être fait sur base de l'évolution des parts de marché de POST Telecom, qui diminue de 1 point de pourcentage en moyenne par an depuis au moins 5 années.
- **L'Équivalence des intrants**, telle qu'appliquée au Luxembourg, s'est avérée efficace et a été reconnue positivement par les opérateurs alternatifs et par le régulateur.
- Au niveau du **contrôle des prix du dégroupage fibre optique**, l'ILR prévoit un prix plafond, dont le niveau n'est néanmoins pas encore connu à l'heure de la présente consultation publique.
- En ce qui concerne le **contrôle de prix du Bitstream [X]**
- POST accueille favorablement l'abandon du test de reproductibilité économique et considère cette évolution comme étant un allègement significatif du cadre réglementaire, tant pour le marché de gros que pour le marché de détail.
- Bien que des progrès significatifs aient été réalisés dans le **déploiement de la FTTH au Luxembourg**, dont l'investissement total s'élève à environ 1 Mia €, des défis existent pour assurer une couverture proche de 100%.
- POST s'efforcera de maintenir ses investissements à un niveau élevé au cours des prochaines années afin de finaliser la couverture en fibre optique, sous réserve toutefois que le prix plafond que l'ILR a l'intention de mettre en place soit suffisamment adapté pour lui donner les moyens de poursuivre de tels investissements et qu'il soit revu à la hausse pour tenir compte de l'évolution des coûts.

2. Réponse POST à la consultation publique

6 années après l'entrée en vigueur, en 2019, des règlements venant clôturer le précédent cycle d'analyse des marchés 3a/2014 et 3b/2014, l'ILR a lancé, en date du 15 mai 2025 avec pour échéance le 27 juin, les **3 consultations publiques** concernant les projets de règlements et les documents de motivation en relation avec le dégroupage de la boucle locale CU et FO, le Bitstream et l'Équivalence des intrants (EoI).

Les modalités et le périmètre d'application de l'EoI restent inchangés par rapport à ce qui est actuellement en vigueur en application du règlement ILR/T19/1 du 13 mars 2019 portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants, ce dont se réjouit POST car il s'agit-là d'une confirmation par le régulateur du bon fonctionnement du dispositif en place.

Dans ce qui suit, POST ne reviendra donc pas sur le projet de règlement spécifique à l'EoI.

Le tarif du dégroupage du cuivre resterait, pour sa part, déterminé sur une base BU LRIC+ comme c'est actuellement le cas. Ce dernier point ne donnera pas lieu à commentaire en raison du niveau de plus en plus marginal du recours au dégroupage de l'infrastructure cuivre.

S'agissant du dégroupage fibre optique, la flexibilité tarifaire, qui caractérise les tarifs de dégroupage (physique et virtuel) de la fibre et du Bitstream, en contrepartie de l'obligation de produire un test de répliquabilité économique en complément à l'EoI et au copper anchor, laisserait place à un encadrement du tarif de dégroupage de la fibre, dont le prix plafond serait déterminé par l'ILR par le biais d'une modélisation des coûts BU LRIC+¹. A cela s'ajouterait une obligation d'orientation vers les coûts pour le Bitstream.

Le niveau du plafond tarifaire fibre optique qu'entend imposer l'ILR n'est pas connu à l'heure où ses lignes sont rédigées. [✂]

Malgré tout, POST se permet de revenir sur l'analyse du niveau de concurrence sur le marché de détail. En effet, l'analyse de l'ILR, qui suit les lignes directrices en la matière publiées par la Commission Européenne, aboutit à la conclusion que la concurrence sur le marché de détail ne serait pas aussi dynamique que souhaité au Luxembourg. Or, POST observe que ses concurrents proposent, pour des vitesses similaires, des offres d'accès ultra-haut débit 15 à 20 euros moins chères que celles de POST Telecom, alors qu'ils ont pour ce faire recours à l'infrastructure (dégroupage de la fibre, Bitstream) de POST.

Les opérateurs alternatifs ont effectivement eu massivement recours, au cours des dernières années, au dégroupage de la fibre et très récemment également la VULA, [✂]

.

En outre, la part de marché de POST Telecom connaît une baisse moyenne de 1 point de pourcentage par an sur les 5 dernières années :

¹ *Bottom-Up Long Run Incremental Cost* +: méthodologie de calcul de coûts qui vise à déterminer le coût incrémental à long terme d'un service, en partant d'une modélisation détaillée des infrastructures nécessaires pour fournir ce service.

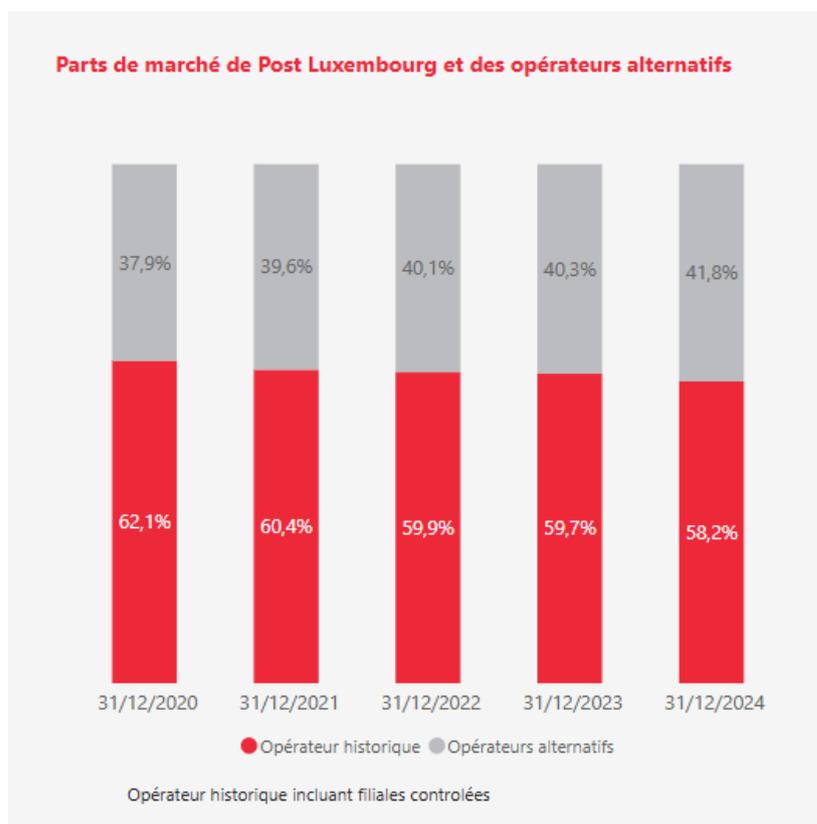


Figure 1: Evolution des parts de marché de POST. Source : Tableau de bord interactif de l'ILR

Au sujet des parts de marché, POST propose de mener une analyse plus granulaire par bande passante afin de se rendre compte de la vraie force concurrentielle des opérateurs alternatifs. Une telle analyse semble également appropriée au vu des constats dressés aux considérants 88 et 89, indiquant une tendance à la hausse des souscriptions à des offres avec des débits d'au moins 100 Mbps.

[✕]

Finalement, l'intensité concurrentielle peut aussi être appréciée par les actions promotionnelles menées par l'intégralité des acteurs du marché et qui sont désormais disponibles toute l'année et ne sont plus des éléments ponctuels. Or, il s'avère que les actions des autres opérateurs sont bien plus agressives que celles de POST Telecom².

² Sources : Sites web des opérateurs

OFFRE FIBRE

PROMOTIONS DISPONIBLES ⓘ

POP Internet L

59 00€ ~~69,00€~~

/mois

Engagement de 24 mois

Choisir cet abonnement >

INTERNET Jusqu'à 1 Gbit/s

[Voir l'offre](#)

LOL FIBER L

34,90€

/mois

Pendant 2 ans, après 51,90€⁽¹⁾

PROMO

- @ **1 Gbit/s** down⁽²⁾
100% FIBRE
- 📶 **Wi-Fi 6**
- 📅 Internet dès le **premier jour** (4G)
- 📞 Abonnement téléphonique
- ✂️ Activation **OFFERTE**
Câblage **OFFERT**⁽³⁾
Installation **OFFERTE**⁽³⁾

Je commande

Internet à domicile

0

€/mois
3 mois offerts!
ensuite 49€/mois

Offre limitée aux nouveaux clients

05
Jours
09
Heures
25
Minutes
20
Secondes

Souscrire à l'offre Internet

Je souhaite être rappelé

0€

/mois

Location Livebox : 5€/mois ⓘ

Engagement 24 mois

pendant 3 mois, puis 49,99€/mois

Choisissez votre vitesse

500 Mbit/s

Jusqu'à 2 Gbit/s

Commander

Good deals 📄

TANGO BAISSÉ LE PRIX DE LA FIBRE

J'en profite →

CONNEXION ULTRA RAPIDE

1 Gbit/s

-10€

/mois

-10€

Bénéficiez d'une remise de 10 €/mois pour tout nouveau client de la Fibre L. De plus, l'installation et le câblage sont offerts.

De telles offres promotionnelles, combinées avec un prix de gros plus faible (dû à la migration des opérateurs alternatifs vers le dégroupage fibre optique et VULA) amènent à des prix de détail très intéressants proposés par ces derniers au profit du consommateur final, comme le montre le graphique suivant :

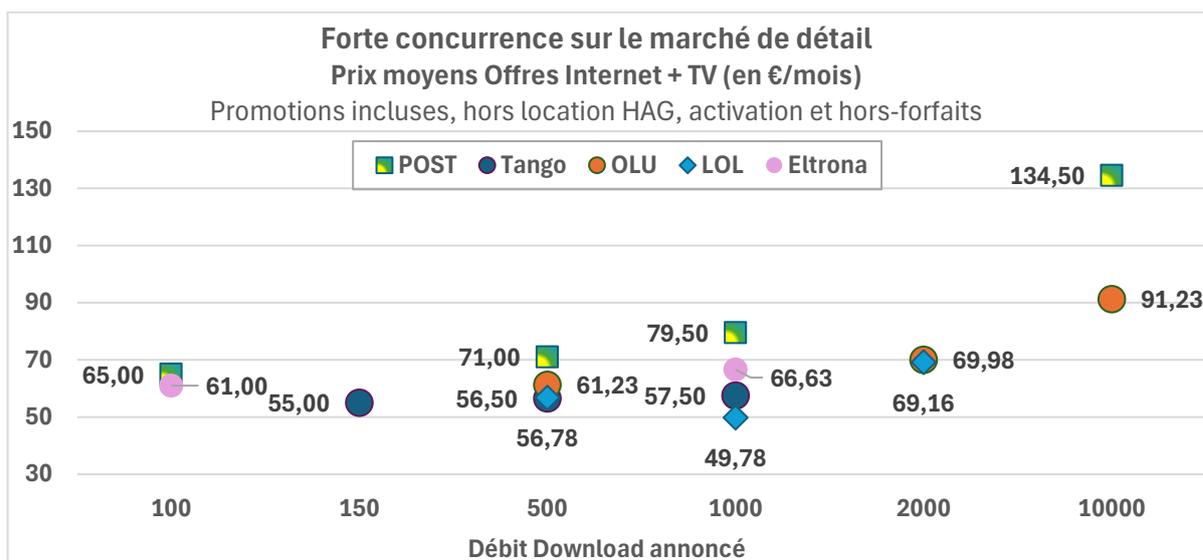


Figure 2: Benchmark des offres Internet + TV proposées durant la période de la présente consultation publique. Calcul réalisé par POST sur base de la méthodologie ILR employé pour Smartcompare.lu

Aux yeux de POST, la baisse constante de la part de marché de POST Telecom et la migration des opérateurs alternatifs vers des produits de gros autres que le Bitstream indiquent la présence d'une dynamique concurrentielle saine sur le marché luxembourgeois.

POST se permet par ailleurs de revenir sur quelques éléments de l'analyse qualitative de l'ILR complétant son analyse des parts de marché.

Dans sa section 3.4.1 relative aux économies de gamme dont bénéficierait POST Telecom grâce à son appartenance à POST Group, l'ILR y indique que ce fait induirait une réduction de coûts unitaires puisque les plateformes en place seraient utilisées pour produire plus de services et l'ILR cite précisément « [...] tel que des accès au réseau téléphonique, services à haut débit, services de télévision ». Or, comme il s'agit ici de services que tous les opérateurs alternatifs proposent également, ces derniers devraient disposer des plateformes similaires et des économies.

Par ailleurs, 4 opérateurs alternatifs font partie de grands groupes internationaux pan-européens (Proximus, Orange, Eltrona/Telenet et Cegecom) et une partie des opérations des succursales luxembourgeoises sont réalisées via les plateformes des maisons-mère respectives et bénéficient donc eux aussi d'économies d'échelle et/ou de gamme.

L'existence de coûts de transactions est effectivement un fait général sur tous les marchés. Toutefois, avec la mise en place et le maintien de l'EoI, ces coûts devraient être réduits à un minimum, puisque les offres et les procédures en lien avec la fourniture des produits de gros sont identiques pour tous les acteurs du marché luxembourgeois.

Finalement, en ce qui concerne les coûts de changement d'opérateurs par le consommateur final, POST a l'impression que ces coûts ont également diminué au cours du dernier cycle règlementaire, puisque :

- fin 2024, le nombre d'accès Internet raccordé en fibre optique atteignait 67% impliquant que 2/3 de tous les raccordements au Luxembourg disposent également d'un câblage vertical adéquat. Ce constat va de pair avec la tendance à la hausse des souscriptions à des offres ultra haut débit, tel que décrite également dans les statistiques publiées par l'ILR. Par conséquent, au moins ce type de coûts de changement est désormais de zéro pour la large majorité des consommateurs ;

- certains opérateurs prennent en charge d'éventuels frais de résiliation ou encore d'activation avec une note de crédit³ ;
- la loi Telecom de 2021⁴ régit désormais les barrières au changement d'opérateur.

Quant à la nouvelle obligation de plafond tarifaire envisagée par l'ILR, POST estime important de déterminer un niveau de prix de gros qui soit à même de lui permettre de financer ses investissements dans le déploiement de la fibre, avec un mécanisme de révision régulière à la hausse de ce plafond.

Il s'agit là d'un élément important pour assurer que le tarif du dégroupage de la fibre ne soit décorrélé de l'évolution du niveau général des prix. Dans le cas contraire, POST se retrouverait confrontée à des coûts de réseau augmentant au fil des années, sans pouvoir les répercuter sur le tarif du dégroupage de la fibre, mettant ainsi en danger son équilibre financier pour cet investissement.

Il s'agit par ailleurs d'une mesure indispensable pour éviter que le Bitstream, dont les tarifs devront être orientés vers les coûts suivant le remède prévu par l'ILR, ne se renchérisse au fil des années, répercussions des coûts réels obligeant, alors que le tarif de la fibre serait pour sa part maintenu à un niveau inchangé. Cela risquerait d'engendrer une distorsion de concurrence défavorisant les opérateurs ayant recours au Bitstream comparativement à ceux ayant recours au dégroupage.

POST se permet par ailleurs d'attirer l'attention sur le fait que, même si le territoire est désormais fibré à près de 90%, les 10% restants nécessiteront des investissements conséquents car principalement situés dans des zones peu densément peuplées et donc entraînant des coûts de génie civil plus élevés. L'achèvement du réseau en fibre optique à l'horizon 2030 n'est financièrement envisageable qu'à la condition que le prix du dégroupage de la fibre permette de couvrir les coûts et à un retour sur investissement adéquat.

POST tient dans ce cadre à informer le régulateur que le coût total de son réseau en fibre optique dépassera, une fois le déploiement entièrement achevé, le milliard d'euros.

Concernant la modélisation suivant la méthodologie BU LRIC+, POST estime qu'il est important de refléter au plus près la topologie des réseaux de POST et des contraintes qui y sont associées, s'agissant notamment des règles d'urbanisme à respecter (profondeur des tranchées, obligation de refaire les pavages qui peuvent s'avérer très onéreux, etc.). Sans cela, le résultat sortant du modèle serait inévitablement biaisé et conduirait à un tarif biaisé.

Dans cette optique, POST ne partage pas l'assertion du considérant 353 en page 77 du document de motivation suivant laquelle « *une grande partie des infrastructures cuivre ont pu être réutilisées pour le déploiement de la fibre* ». Cela ne reflète tout simplement pas la réalité du terrain alors que seule une faible partie de ces infrastructures cuivre a pu être réutilisée pour le déploiement de la fibre.

En tout état de cause, POST souhaite que le modèle de l'ILR puisse être accessible afin de pouvoir réaliser les vérifications nécessaires. Etant donné l'enjeu que représente cette modélisation, POST ne saurait se contenter de simples séances de présentation de simulations comme ce fut le cas par le passé.

³ Cf. Internet : https://www.internet.lu/fr/internet/offres_2.html

⁴ Loi du 17 décembre 2021 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 et 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

POST considère par ailleurs le texte formulé au considérant 731 de la page 122 du document de motivation risque d'induire en erreur, à savoir que

« POST a utilisé cette flexibilité tarifaire pour augmenter ses tarifs de gros du dégroupage de la fibre optique à trois reprises en cinq ans. Le tarif était de 17,75 € en novembre 2018 pour atteindre 21,05 € en avril 2025, soit une hausse de 18,5% entre 2018 et avril 2025. Par ailleurs, les tarifs du bitstream, produit de gros utilisé par POST, n'ont pas enregistré de hausse similaire sur cette même période. »

L'ILR prend comme point de départ 2018 alors que le tarif de 17,75 € était en vigueur depuis 2011. Ce tarif de 17,75 € est resté en vigueur jusqu'au 31/12/2019. Il est ensuite passé à 19,00 € à partir du 01/01/2020, puis à 19,95 € au 01/04/2022, pour finalement s'établir à 21,05 € au 01/04/2025. Ces évolutions tarifaires, réalisées dans le respect du cadre réglementaire en place, étaient absolument indispensables pour permettre la poursuite du déploiement de la fibre dans un contexte de hausse des coûts. Sans ces révisions tarifaires, POST n'aurait pas été en mesure de maintenir ses investissements dans le déploiement du réseau en fibre optique.

[✂]

Enfin, pour conclure sur l'obligation nouvelle d'orientation des prix du Bitstream vers les coûts, [✂]

3. Conclusion

[✕]

POST s'efforcera de maintenir ses investissements à un niveau élevé dans les prochaines années afin d'aboutir à un réseau en fibre optique à couverture nationale pour ainsi contribuer à la réalisation de la société du Gigabit.

Pour réaliser cet objectif, il est indispensable que le modèle de l'ILR reflète la topologie des réseaux d'accès existants, afin que le plafond tarifaire soit fixé à un niveau permettant à POST de poursuivre ses investissements et qu'il soit adapté à la hausse en fonction de l'évolution future des coûts.

Prise de position de Proximus Luxembourg S.A.
à la consultation publique nationale du 15 mai 2025 au 27 juin 2025

- CP/T25/1 –sur le projet de règlement portant sur la **définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020)**, l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre
 - CP/T25/2 –sur le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la **fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (3b/2014)**, l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre
 - CP/T25/3 –sur le projet de règlement portant sur **les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (Eol)**
-

Coordonnées de la société

PROXIMUS Luxembourg S.A
18, rue du Puits Romain, Zone d'activité de Bourmicht
L-8070 Bertrange
RCS Luxembourg B 19.669

Contact

Myriam BRUNEL - Directeur Legal et Régulateur
691 777 221 - myriam.brunel@proximus.lu

Réponse adressée à

telecom@ilr.lu

Le présent document constitue l'avis à titre individuel, de PROXIMUS LUXEMBOURG S.A. (ci-après PROXIMUS ou « nous ») aux consultations ci-dessus référencées.

En premier lieu, PROXIMUS se rallie entièrement à la réponse d'OPAL sur les consultations en cause pour faire partie intégrante de la présente.

La présente prise de position ne contient pas d'informations confidentielles pour toucher aux secrets d'affaires de PROXIMUS et peut donc faire l'objet d'une publication.

*
* *

PROXIMUS entend saluer et s'associer pleinement aux objectifs annoncés par l'ILR dans l'acte de motivation relatifs aux présentes consultations qui sont : la promotion de la connectivité, de la concurrence, de l'innovation et de l'investissement dans les réseaux à très haute capacité.

Quant à la concurrence

PROXIMUS soutient que la présence d'une pluralité d'acteurs constitue un levier essentiel pour stimuler la dynamique concurrentielle. Toutefois, dans le contexte actuel du marché luxembourgeois, il est nécessaire que le cadre réglementaire continue à jouer un rôle actif en renforçant cette dynamique. Cela est d'autant plus crucial que POST conserve une part de marché anormalement bien supérieure à celle observée dans la majorité des pays européens, ce qui limite la capacité des autres acteurs à exercer une pression concurrentielle réelle dans les années à venir.

Quant au dégroupage

Depuis plusieurs années, les opérateurs alternatifs, dont PROXIMUS, réclament un accès effectif aux ressources physiques de l'opérateur historique. À cet égard, il est essentiel que les conditions de dégroupage de la boucle locale restent encadrées et favorables, afin de garantir une concurrence équitable, effective et pérenne. Cette demande repose sur la volonté légitime de proposer aux clients finaux des services à forte valeur ajoutée, différenciants et innovants.

PROXIMUS – présent à la fois sur les segments résidentiel et professionnel – a fait depuis longtemps le choix stratégique du dégroupage fibre. Ce modèle, que nous entendons poursuivre, se distingue par sa flexibilité et une optimisation de nos coûts. Il nous permet de concentrer nos investissements sur le développement de nos propres infrastructures, renforçant ainsi notre capacité à innover et à répondre aux besoins évolutifs du marché.

Quant au VULA

PROXIMUS ne voit pas d'avantages du VULA par rapport au dégroupage fibre. Il ne peut être considéré comme un substitut au dégroupage.

Nous continuons de plaider en faveur d'un déploiement de la fibre en architecture P2P par POST, une orientation qui ne nous semble pas véritablement soutenue dans le nouveau cadre réglementaire. Dans le même ordre d'idée, nous continuons également de défendre l'idée de disposer de visibilité de l'infrastructure de POST et d'éléments concrets sur le déploiement du réseau POST.

Quant au marché 3b/2014

PROXIMUS est d'avis - et avait soutenu cette position dans le questionnaire préalable de la consultation - en ce que le marché 3b/2014 ne peut pas être dérégulé dans l'état actuel.

Bien que notre solution de connectivité privilégiée reste la RUO — qui nous permet de gérer les lignes de bout en bout et nous offre une flexibilité accrue pour définir des services supplémentaires, tels que des connexions symétriques non disponibles via la ROB — nous avons recours à la ROB lorsque la RUO n'est pas disponible ou n'est pas économiquement viable.

A l'instar des arguments développés dans l'avis OPAL, nous soutenons la démonstration de l'ILR en ce que le marché du bitstream continue d'être régulé.

Quant à l'EOI

Le cadre actuel de l'EOI nous paraît insuffisant, et nous aurions espéré des avancées plus significatives dans le nouveau dispositif réglementaire.

Nous saluons néanmoins l'introduction, dans les textes, d'une réunion d'information préalable à toute modification d'une offre de référence, ce qui constitue une évolution positive.

Cependant, nous estimons que l'ILR doit exercer un contrôle rigoureux sur le respect de l'EOI, d'autant plus que :

- la concurrence sur le marché s'intensifie,
- la démonstration de la conformité de POST peut s'avérer difficile pour l'opérateur alternatif,
- et les problématiques rencontrées par les demandeurs d'accès deviennent de plus en plus complexes.

Nous estimons que les mesures actuelles encadrant l'EOI ne sont pas suffisantes pour garantir une application effective du principe de non-discrimination et le dispositif actuel — reposant sur une auto-déclaration de conformité par POST — ne permet pas de corriger.

Dans ce contexte, seul un audit externe indépendant serait à même de vérifier objectivement le respect par POST de ses obligations. Une telle démarche ne saurait être considérée comme excessive, dans la mesure où l'EOI constitue un pilier essentiel au bon fonctionnement du marché.

Quant aux offres de référence et au pouvoir de surveillance de l'ILR

Nous continuons de penser qu'il serait souhaitable dans le processus de consultation sur les offres de référence que l'ILR donne un avis motivé sur les offres présentées par POST aux opérateurs alternatifs et qu'elle s'implique plus fortement notamment dans l'évaluation de la pertinence des réponses de POST aux commentaires ou requêtes des opérateurs alternatifs.

Dans le cadre de son pouvoir de surveillance, l'ILR doit également veiller à ce que les offres de référence intègrent des SLA et des pénalités suffisamment contraignants pour garantir leur efficacité et leur respect.

L'ILR devrait également faire en sorte de faciliter le processus de migration entre opérateurs, afin d'éviter que la situation actuelle ne constitue une barrière pour les utilisateurs finaux souhaitant changer de fournisseur. Une telle situation tend, par nature, à avantager l'opérateur historique. A ce titre, PROXIMUS a exprimé à plusieurs reprises son souhait que l'ILR prenne l'initiative de constituer un groupe de travail dédié à la mise en place d'un processus de migration optimisé, inspiré du programme « Easy Switch » lancé par l'IBPT en Belgique. L'objectif serait de garantir que les consommateurs puissent pleinement bénéficier des effets de la concurrence en matière de choix, de prix et de qualité de service.

*
* *

Conclusion

Ensemble avec les nouveaux éléments réglementaires relatifs à la détermination des prix de gros, PROXIMUS exprime l'espoir que le cadre réglementaire à venir favorisera une concurrence effective, tout en assurant visibilité, prévisibilité, stabilité et cohérence des tarifs de gros, ainsi qu'un niveau élevé de qualité des offres.

Au-delà de la définition des remèdes appropriés, PROXIMUS considère que l'ILR doit exercer une surveillance rigoureuse sur les déploiements de la fibre optique et les conditions de sa commercialisation. Le marché de l'internet fixe n'ayant pas encore atteint une maturité suffisante, et la concurrence y demeurant fragile, il est essentiel d'éviter que la structure du groupe POST et/ou le déploiement de la fibre par POST Technologies ne confèrent un avantage concurrentiel indu à l'opérateur historique.

C'est pourquoi, PROXIMUS appelle l'ILR à faire preuve de la plus grande vigilance quant au respect et au renforcement des obligations d'accès aux infrastructures et de non-discrimination. L'évolution entre les prix de la ROB et le RUO ne doit pas donner un avantage de façon discutable à la filiale de détail de POST ou permettre d'orienter les offres aux clients finals.

Enfin, PROXIMUS réaffirme son engagement et son intérêt à contribuer activement à la bonne gouvernance dans la mise en place de la réglementation à venir et se tient à disposition de l'ILR pour toute réunion de concertation et/ou initiative en ce sens.



Institut Luxembourgeois de Régulation
A l'att. de Monsieur le Directeur Luc Tapella
17, rue du Fossé
L-1536 Luxembourg

Luxembourg, le 30 juin 2025

OBJET : AVIS N° 2025-AV-03

Monsieur le Directeur,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint l'avis N° 2025-AV-03 du 30 juin 2025 que l'Autorité de la concurrence a rendu sur :

- le projet de règlement grand-ducal portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre ;
- le projet de règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre ;
- le projet de règlement portant sur les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI).

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de ma haute considération.



Pierre Barthelmé
Président

PIECE JOINTE :

- ✓ Avis N° 2025-AV-03

Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre

Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre

Projet de Règlement portant sur les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI)

Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg N° 2025-AV-03

(30/06/2025)

SYNTHESE

Le présent avis porte sur les projets de règlement de l'Institut Luxembourgeois de Régulation portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014) et les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI).

L'Autorité a analysé ces projets de règlement au regard du droit de la concurrence et des objectifs de la politique de concurrence.

L'Autorité marque son accord avec l'analyse du marché 1/2020 et avec le règlement EOI. Cependant, en ce qui concerne le marché 3b/2014, l'Autorité émet des réserves relatives à la manière dont le test des trois critères a été conduit.

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1. Selon l'article 78, paragraphe 1, de la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques¹ (« Loi de 2021 »), « *avant l'adoption par l'ILR de mesures en exécution des articles 74 à 78 ou 79 à 85 et affectant le marché, un accord préalable de l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence est requis* ». Conformément à cette disposition, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (« ILR ») a saisi l'Autorité de la concurrence (« Autorité ») en date du 15 mai 2025 pour accord sur les trois projets de règlements suivants :
 - a. Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 1/2020), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (« projet 1/2020 ») ;
 - b. Projet de Règlement portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (marché 3b/2014), l'identification de l'opérateur puissant sur ce marché et les obligations lui imposées à ce titre (« projet 3b/2014 ») ;
 - c. Projet de Règlement portant sur les modalités de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI) (« projet EOI »).
2. Ces trois projets de règlement sont accompagnés de deux documents de l'ILR, qui motivent et justifient les dispositions réglementaires envisagées, le premier² pour les projets 1/2020 et 3b/2014 et le second³ pour le projet EOI.
3. Conformément à l'article 78 de la Loi de 2021, « [I] *l'autorité chargée de l'application du droit de la concurrence, saisie par l'ILR, 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. [...] ».

4. L'Autorité, conformément à ce cadre légal et aux attributions qui lui sont confiées, se limitera dans ses commentaires aux aspects ayant trait au droit de la concurrence et aux objectifs de la politique de concurrence. Les commentaires et réflexions de l'Autorité dans le cadre du présent avis ne sauraient préjuger de ses décisions prises lors des affaires spécifiques qu'il aurait à trancher à l'avenir.

¹ Loi du 17 décembre 2021 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) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

² Analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014 – Version publique - mai 2025 (« document de motivation »).

³ Modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (« EOI ») – Consultation publique – Version non confidentielle – mai 2025.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE PERTINENT

5. Selon l'article 78 de la Loi de 2021, l'ILR procède à une analyse de marché dans le secteur des communications électroniques tout en tenant compte de la recommandation de la Commission européenne concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante*⁴ (« recommandation de 2020 ») et des lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché⁵.
6. Les projets de règlements soumis à l'Autorité font partie du quatrième cycle d'analyses des marchés entamé par l'ILR. Dans le cadre du cycle précédent, le Conseil de la concurrence a fourni en date du 25 octobre 2018 son avis sur des projets de règlements précédents⁶ relatifs aux mêmes sujets.
7. Depuis le précédent cycle d'analyse des marchés, le Code des communications électroniques européen (« CCEE »), établi par la directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018, est entré en vigueur. Le CCEE a pour objet de regrouper et de moderniser les règles de l'Union européenne dans le domaine des communications électroniques. La Loi de 2021 transpose cette directive en droit luxembourgeois.
8. Aussi, la recommandation de 2020 a été mise à jour et ne comporte actuellement plus que deux marchés à analyser par les régulateurs en charge du secteur des communications électroniques. Nonobstant cette recommandation, les régulateurs ont la faculté, en respectant certaines conditions, de procéder de leur propre initiative à des analyses de marchés ne figurant pas sur cette liste et d'imposer, le cas échéant, des obligations réglementaires sur lesdits marchés.
9. Conformément à l'article 79 de la Loi de 2021, si l'ILR constate, sur base de l'analyse d'un marché, l'existence d'une ou de plusieurs « entreprises puissantes » sur ce marché, elle doit imposer au moins une des obligations énoncées aux articles 80 à 85 et aux articles 87 et 91 de la Loi de 2021.
10. L'évaluation de la « *puissance sur le marché* » est fondée sur les mêmes méthodes que celles utilisées en droit de la concurrence⁷.

⁴ Recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 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 (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

⁵ Lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (2018/C 159/01).

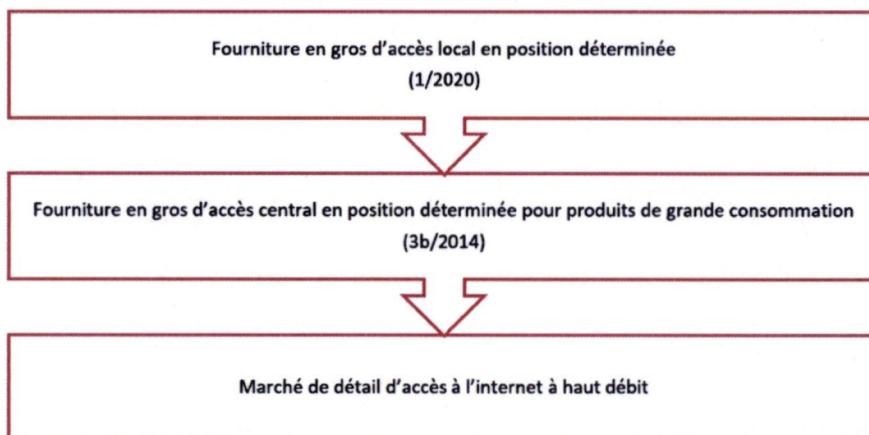
⁶ Avis du Conseil de la concurrence N°2018-AV-05 (25.10.2018).

⁷ Lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire de l'Union pour les réseaux et les services de communications électroniques (2018/C 159/01), § 9.

3. ANALYSE

11. Dans la suite du présent avis, l'Autorité analyse les trois règlements lui soumis pour accord. Le cheminement de son avis est identique à l'analyse de l'ILR, qui commence par une explication de la notion d'échelle d'investissement.
12. Conformément à la notion d'échelle d'investissement, l'ILR explique que « *l'intensité de la concurrence ainsi que le degré de diversification augmente proportionnellement avec le niveau d'investissement effectué par un opérateur alternatif. Un niveau d'infrastructure propre élevé signifie un taux d'investissement élevé. Le dégroupage [marché de gros d'accès local] promeut une concurrence par les infrastructures étant donné que les opérateurs alternatifs doivent déployer leurs propres réseaux cœur. En revanche, les modèles d'affaires des niveaux plus en aval basés sur le bitstream [marché de gros d'accès central], promeuvent une concurrence par les services* »⁸.
13. Le graphique suivant présente les relations entre ces marchés de gros et le marché de détail sous-jacent :

GRAPHIQUE 1 : RELATION ENTRE LES MARCHES DE GROS ET DE DETAIL



Source : ILR (2025)

14. Aux termes du point 25 de la recommandation de 2020, « *les autorités de régulation nationales devraient commencer par analyser le marché le plus en amont du marché de détail sur lequel des problèmes de concurrence ont été constatés. Les autorités de régulation nationales devraient effectuer une analyse des marchés qui sont situés en aval d'un intrant réglementé en amont, afin de déterminer s'ils seraient effectivement concurrentiels en cas de réglementation en amont, jusqu'à atteindre le marché de détail.* »⁹
15. Conformément à cette recommandation, l'ILR a d'abord analysé la situation concurrentielle sur le marché de détail (3.1) pour ensuite se pencher sur le marché d'accès local (3.2) et enfin étudier le marché d'accès central en position déterminée (3.3). L'Autorité suit le même cheminement dans la suite de son avis.

⁸ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 222.

⁹ Recommandation 2020/2245, § 25.

3.1. MARCHÉ DE DETAIL

16. À la suite d'une série de tests de substituabilité, l'ILR arrive à la conclusion suivante : « L'Institut retient donc comme marché pertinent pour l'analyse, le marché de détail national constitué des offres d'accès à haut débit utilisant les technologies cuivre, câble ou fibre optique, indépendamment de la bande passante et sans différencier qu'elles s'adressent à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle. »¹⁰ Cette définition du marché de détail ne se distingue que marginalement de celle retenue dans le cadre du cycle précédent.
17. Aux fins de l'identification d'un opérateur puissant sur ce marché, l'ILR a effectué une analyse quantitative, dont les résultats peuvent être résumés comme suit :

TABLEAU 1 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHÉ DE DETAIL

Marché de détail	Date	Nombre
Total d'abonnés à un service d'accès à Internet	Juin 2024	260.500
Abonnés connectés au réseau fibre optique	S1-2024	67.06 %
Abonnés connectés au réseau cuivre	S1-2024	21.99 %
Abonnés connectés au réseau coaxial	S1-2024	9.13 %
Abonnés avec une offre Internet \geq 100 Mbit/s	S1-2024	83.00 %
Revenu Internet fixe	2023	157.8 mio €
Opérateurs offrant un service d'accès à l'Internet	2025	9
Part de marché de POST Telecom S.A.	Juin 2024	58.5 %
Part de marché du plus grand opérateur alternatif	Juin 2024	17.7 %

Source : ILR (2025)

18. Au terme de cette analyse quantitative ainsi que de l'analyse qualitative réalisée, l'ILR conclut que « POST Telecom est l'opérateur dominant sur le marché de détail et y exerce une influence significative. Il est donc difficile pour les opérateurs alternatifs existants ou potentiels de gagner des parts de marché significatives dans un délai raisonnable »¹¹.
19. L'Autorité n'a de commentaire à formuler ni quant à la définition du marché de détail ni quant aux analyses quantitatives et qualitatives présentées.
20. Au sujet de la position dominante de POST Telecom S.A. sur ce marché, il convient toutefois de noter que la part de marché de celle-ci est passée de 61.1 % à 58.5 % depuis l'entrée en vigueur du cadre réglementaire actuel. L'Autorité constate, à l'instar de l'ILR, que la position de POST Telecom S.A. demeure, en comparaison européenne, parmi les plus élevées.
21. Se référant à son commentaire dans son avis 2018-AV-05, l'Autorité relève à nouveau que la part des offres d'accès Internet sur câble coaxial n'a pas connu d'évolution significative, et ce bien

¹⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 177.

¹¹ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 214.

que, depuis 2020, POST Luxembourg¹² ne détienne plus de participation au capital d'Eltrona, et que, depuis décembre 2022, Telenet en soit devenu actionnaire unique.

¹² Dans son avis, l'Autorité fera référence à « POST Luxembourg » comme étant l'entreprise des postes et télécommunications.

3.2. MARCHE DE GROS D'ACCES LOCAL (MARCHE 1/2020)

22. D'après l'ILR, « [l]es opérateurs du marché de détail peuvent avoir accès au marché M1/2020, le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée, par le biais de l'accès aux gaines ou de l'accès dégroupé. L'accès dégroupé peut techniquement être réalisé sur les réseaux en cuivre, fibre ou câblés. Toutefois, l'accès dégroupé au niveau du câble est difficile à réaliser en raison de l'allocation des bandes de fréquences pour le contenu télévisé et est ainsi commercialement peu viable. Les accès de gros du marché 1/2020 peuvent être physiques ou virtuels »¹³.

3.2.1. Définition du marché et position dominante

23. L'ILR définit le marché de gros 1/2020 à la suite d'une série de tests de substituabilité comme étant « le marché national constitué des offres d'accès local en position déterminée se basant sur le dégroupage de la paire de cuivre et de la fibre optique indépendamment si elles s'adressent à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle »¹⁴.
24. Étant donné que cette définition du marché de gros 1/2020 ne se distingue que marginalement de celle établie lors du cycle précédent, l'Autorité n'a pas de commentaire à formuler.
25. D'un point de vue quantitatif, le marché se présente actuellement comme suit :

TABLEAU 2 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHE DE GROS 1/2020

Marché de gros 1/2020	Date	Nombre
Nombre de lignes dégroupées en fibre optiques	S1-2024	46.658
Nombre de lignes dégroupées en VULA ¹⁵	S1-2024	8.772
Nombre de lignes dégroupées en cuivre	S1-2024	2.242
Nombre d'opérateurs alternatifs	2024	5
Part de marché de POST Luxembourg	2024	100 %

Source : ILR (2025)

26. L'Autorité constate que, depuis le dernier cycle d'analyse, le recours aux *offres d'accès local* s'est intensifié et que le dégroupage est devenu l'accès privilégié par les opérateurs alternatifs. Toutefois, environ 30 % des accès internet continuent d'être fournis au moyen de services de gros relevant du marché 3b/2014, lequel se situe en aval du marché du dégroupage (marché 1/2020).
27. Alors que certaines autres entreprises disposent de réseaux d'accès ponctuels, POST Luxembourg demeure la seule à contrôler un réseau d'accès à couverture nationale. Elle est, de ce fait, la seule entreprise capable de proposer des services d'accès local à l'échelle nationale. Sa part de marché sur le marché 1/2020 est de 100 %, ce qui la place en position de monopole.

¹³ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 226 à 228.

¹⁴ Article 1^{er} du projet 1/2020.

¹⁵ VULA = virtual unbundled local access.

28. L'Autorité n'a de commentaire particulier à formuler ni quant à l'analyse quantitative de ce marché ni quant à la situation monopolistique de POST Luxembourg. Elle marque dès lors son accord avec la désignation de POST Luxembourg en tant qu'opérateur disposant d'une puissance significative sur le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée.

3.2.2. Obligations imposées à l'entreprise en position dominante

29. POST Luxembourg ayant été désignée comme entreprise puissante sur le marché 1/2020, des obligations réglementaires lui sont imposées pour remédier aux problèmes identifiés dans le cadre de l'analyse de marché (article 79 de la Loi de 2021). A ce titre, l'ILR propose d'imposer à POST Luxembourg, sur ce marché, des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence, ainsi qu'une obligation en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts (articles 84, 81, 80 et 85 de la Loi de 2021).
30. Ces obligations, commentées ci-dessous, sont pour l'essentiel identiques à celles imposées lors du précédent cycle d'analyse. Elles sont nombreuses, très détaillées et sont complétées, pour certaines thématiques spécifiques, par plusieurs règlements supplémentaires.

3.2.2.1. Obligation d'accès

31. L'ILR propose d'imposer en vertu de l'article 84 de la Loi de 2021 une obligation d'accès qui, de façon générale, contraint POST Luxembourg à « *satisfaire les demandes raisonnables d'accès local y compris des éléments de réseau spécifiques et des ressources associées, ainsi que d'en autoriser l'utilisation* »¹⁶. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 5 à 13 du projet 1/2020.
32. L'Autorité constate que l'obligation d'accès proposée n'a pas été significativement adaptée par rapport au précédent cycle d'analyse, si ce n'est que POST Luxembourg ne serait désormais plus obligée de fournir l'accès à la sous-boucle locale en cuivre, laquelle a été très peu sollicitée par les opérateurs alternatifs au cours des dernières périodes de réglementation.
33. L'Autorité tient à souligner l'importance des services prévues pour les cas où le dégroupage n'est techniquement pas possible. Pour garantir une concurrence effective, tous les opérateurs alternatifs devraient, à ce niveau, être sur un pied d'égalité avec l'opérateur puissant sans que ce dernier ne puisse invoquer une impossibilité technique pour se réserver des accès. L'Autorité considère donc que l'ILR devrait être systématiquement informé de tous les cas d'impossibilité technique rencontrés.

3.2.2.2. Obligation de non-discrimination

34. L'ILR entend, conformément à l'article 81 de la Loi de 2021, imposer des obligations de non-discrimination qui obligerait POST Luxembourg à fournir les services et informations sur la base de l'équivalence des intrants (EOI) comme suit :

« Art. 15. (1) Afin de garantir que les services et informations soient fournis dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux que l'opérateur identifié comme puissant sur le marché assure à ses propres services, filiales et partenaires commerciaux, les produits d'accès sont à fournir par l'opérateur identifié comme puissant sur le marché sur la base de l'équivalence des intrants (EOI).

¹⁶ Article 5(1) du projet 1/2020.

(2) *En vertu de l'EoI, l'opérateur identifié comme puissant sur le marché est tenu d'assurer la fourniture des services et informations moyennant les mêmes procédures et systèmes opérationnels que ceux utilisés par ses propres services, filiales et partenaires commerciaux. Cette fourniture se fait dans les mêmes délais, selon les mêmes termes et conditions et à un niveau identique de fiabilité et de performance que ceux dont bénéficient les propres services, filiales et partenaires commerciaux de l'opérateur identifié comme puissant sur le marché. (...)* ».

35. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 14 à 22 du projet marché 1/2020 et sont complétés par un règlement intitulé « Modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants (EOI) » (voir partie 3.4 *infra*).
36. L'obligation de non-discrimination n'a pas fait l'objet de modifications substantielles par rapport au cadre actuel, et l'Autorité accueille favorablement le maintien, sur ce marché, de l'obligation de fourniture des services de gros sur la base de l'équivalence des intrants de POST Luxembourg. Toutefois, l'Autorité tient à réitérer, en se référant à son dernier avis, qu'une séparation structurelle entre les services de gros et les services de détail serait appropriée pour écarter tout risque de discrimination à l'égard des opérateurs alternatifs au bénéfice des services internes de POST Luxembourg.
37. A ce sujet, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, elle « *peut [...] imposer [aux entreprises ayant violé les règles de concurrence] toute mesure corrective de nature structurelle ou comportementale qui soit proportionnée à la violation retenue à charge des entreprises et nécessaire pour faire cesser effectivement la violation.* ».

3.2.2.3. Obligation de transparence

38. Conformément à l'article 80 de la Loi de 2021, l'ILR propose d'imposer des obligations de transparence « *en vertu desquelles les entreprises sont tenues de rendre publiques des informations spécifiques, telles que les informations comptables, les prix, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau et les évolutions prévues de celui-ci, ainsi que les conditions de fourniture et d'utilisation, y compris toute condition modifiant l'accès aux services et aux applications ou l'utilisation de ces services et de ces applications, en particulier en ce qui concerne la migration à partir de l'infrastructure historique, lorsque ces conditions sont autorisées par la présente loi ou ses règlements d'exécution* »¹⁷. Les détails de ces obligations sont spécifiés aux articles 23 à 28 du projet 1/2020.
39. L'ILR propose de reconduire principalement l'obligation de transparence dans sa version actuelle. Toutefois, des dispositions quant à la surveillance de la mise en place des offres de référence ont été rajoutées. Celles-ci figuraient jusqu'à présent dans un règlement distinct, lequel sera abrogé au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement¹⁸ sous avis.
40. L'Autorité n'a pas de commentaire à formuler quant à cette version de l'obligation de transparence sur le marché 1/2020.

¹⁷ Article 80(1) de la Loi de 2021.

¹⁸ Règlement 14/177/ILR du 28 août 2014 concernant les procédures à suivre par un opérateur identifié comme puissant sur le marché dans le cadre de l'obligation et de mise en œuvre d'une offre de référence.

3.2.2.4. Obligations en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts

41. L'ILR propose, conformément à l'article 85 de la Loi de 2021, d'imposer « *des obligations en matière de récupération des coûts et de contrôle des prix, y compris des obligations concernant l'orientation des prix en fonction des coûts et des obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts, pour la fourniture de types particuliers d'interconnexion ou d'accès, [...]* »¹⁹. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 29 à 31 du projet 1/2020.
42. Vu que le dégroupage de la boucle locale en cuivre n'est guère sollicité actuellement et que les statistiques montrent que les opérateurs alternatifs optent de plus en plus pour le dégroupage de la fibre, l'Autorité marque son accord sur la révision de la tarification des offres de gros sur le marché 1/2020 initiée par l'ILR.
43. D'après les explications de l'ILR, la souplesse tarifaire précédemment accordée et le respect des conditions y rattachées ne produisent actuellement plus les effets escomptés et créent sur le marché des incertitudes néfastes au développement de la concurrence et aux investissements des opérateurs alternatifs.
44. C'est pourquoi l'ILR propose de ne plus maintenir cette souplesse tarifaire et de fixer le tarif du dégroupage avec une méthode de calcul des coûts fondée sur le modèle ascendant des coûts différentiels à long terme plus (*Bottom-Up Long-Run Incremental Cost-Plus* ou « BU LRIC+ »).
45. L'Autorité relève que cette approche favorise la stabilité et la prévisibilité tarifaire pour les opérateurs alternatifs et facilite ainsi la planification de leurs investissements à moyen et long terme ainsi que le développement d'offres de détail compétitives.
46. En ce qui concerne ce remède, l'Autorité n'a pas de commentaire supplémentaire à formuler.

¹⁹ Article 85(1) de la Loi de 2021.

3.3. MARCHE DE GROS D'ACCES CENTRAL (MARCHE 3B/2014)

47. D'après l'ILR « [l]e marché 3b concerne la fourniture en gros d'un service de flux binaire "bitstream" d'un opérateur de réseau fixe (cuivre, fibre ou câble) qui permet aux opérateurs alternatifs d'offrir un accès à l'internet à haut débit à leurs clients finaux. L'accès centralisé constitue donc un autre marché de gros et joue un rôle essentiel pour les opérateurs alternatifs dans les cas où il y a un manque d'économies d'échelle pour un accès dégroupé »²⁰.

3.3.1. Le test des trois critères

48. Le marché 3b/2014 ne fait plus partie de la liste des marchés que les autorités de régulation doivent analyser en vertu de la recommandation de 2020. Comme ce marché figurait cependant sur la liste de la recommandation 2014/710/UE et que l'ILR entend maintenir des obligations réglementaires sur ce marché, un test des trois critères doit être réalisé conformément au point 45 de la recommandation de 2020 :

« Lorsqu'elles examinent s'il y a lieu de modifier ou de maintenir les obligations réglementaires existantes, les autorités de régulation nationales devraient également appliquer le test des trois critères aux marchés énumérés dans les annexes de la recommandation 2003/311/CE (5), de la recommandation 2007/879/CE (6) et de la recommandation 2014/710/UE de la Commission mais ne figurant plus à l'annexe de la présente recommandation. »

49. Ce test vise à analyser si les conditions énoncées à l'article 67 du CCEE sont cumulativement remplies :

« Un marché peut être considéré comme justifiant l'imposition d'obligations réglementaires [...] si tous les critères suivants sont remplis :

1° il existe des obstacles à l'entrée importants et non transitoires d'ordre structurel, juridique ou réglementaire ;

2° la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une concurrence effective au cours de la période visée, compte tenu de la situation de la concurrence fondée sur les infrastructures et d'autres facteurs influant sur la concurrence, indépendamment des obstacles à l'entrée ;

3° le droit de la concurrence ne permet pas à lui seul de remédier de manière adéquate aux défaillances du marché constatées. »

50. L'ILR a procédé à une analyse de ces trois critères en se fondant sur des réalités rencontrées sur le marché. L'Autorité tient cependant à relever qu'elle n'a pas été associée au test des trois critères réalisé par l'ILR alors qu'une possibilité de coopération est prévue à l'article 78, paragraphe 1, de la Loi de 2021.
51. Sur les explications relatives au premier critère, tenant à l'existence de barrières à l'entrée, l'Autorité n'a pas de commentaire à formuler.
52. Sur l'analyse du deuxième critère, tenant à l'évolution du marché vers une concurrence effective, l'ILR a notamment conclu que ce dernier était rempli : *« L'ILR n'est pas en mesure d'observer actuellement une tendance vers une situation concurrentielle sur le marché 3b/2014. Même si le marché 3b/2014 perdra probablement en importance, l'Institut ne s'attend pas à ce que le marché*

²⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 781.

sous analyse évoluera vers une concurrence effective d'ici cinq ans en l'absence d'une réglementation ex ante appropriée, compte tenu notamment de la très forte concentration observée sur celui-ci. Sans réglementation ex ante, les opérateurs ne disposeront probablement pas tous d'un accès de gros dans des conditions commerciales raisonnables qui permet des résultats concurrentiels durables pour les utilisateurs finaux sur le marché de détail. »²¹

53. Pour l'examen de ce deuxième critère, la recommandation n°2020/2245 précise notamment qu'il convient de tenir compte de « l'évolution du marché escomptée ou prévisible »²². À ce sujet, l'analyse menée par le cabinet Frontier Economics pour l'ILR soulignait l'importance de prendre en compte l'aspect temporel d'une éventuelle déréglementation du marché : «*It will therefore be important for the ILR to consider the impact of relaxing / removing WCA regulation on alternative operators that rely on bitstream currently – in particular, when determining the appropriate timing for any de-regulation and also whether a geographically differentiated approach may be appropriate.*»²³
54. L'Autorité partage le constat de l'ILR. Toutefois, il aurait été utile que l'analyse apporte des éclairages sur les perspectives d'évolution du marché sur la période visée (les cinq prochaines années soit dix années après la recommandation de 2020) et détermine si durant cette période les conditions d'une concurrence effective pourraient être amenées à évoluer.
55. Par ailleurs, l'Autorité regrette que l'analyse de la concurrence sur le marché 3b/2014 au cours de la période écoulée ne s'attarde pas davantage sur les effets du cadre réglementaire existant sur la structure et la dynamique du marché « bitstream ». En effet, on pourrait s'interroger sur la mesure dans laquelle la réglementation mise en place a contribué au constat d'une absence d'évolution possible du marché vers une concurrence effective.
56. Sur le troisième critère, tenant à l'efficacité insuffisante du droit de la concurrence, l'ILR énonce que ledit critère serait « *présupposé satisfait si les deux premiers critères sont remplis* »²⁴. Par ce raisonnement, l'ILR s'est abstenue de procéder à une analyse détaillée du troisième critère et a conclu qu'il serait rempli au motif que « [...] *la situation concurrentielle sur le marché 3b/2014 au Luxembourg est telle qu'une intervention ex post est insuffisante pour remédier de manière efficace aux défaillances persistantes* »²⁵.
57. L'Autorité ne partage pas cette approche. D'une part, l'ILR ne justifie pas en quoi la réunion des deux premiers critères l'exonérerait d'une analyse du troisième. Cette affirmation n'est corroborée par aucune citation renvoyant à une référence légale.
58. D'autre part, c'est à juste titre que l'ILR a rappelé qu'« *une réglementation ex ante peut donc uniquement être envisagée pour le marché 3b/2014 si les trois critères sont cumulativement remplis* »²⁶. Or, présumer que le troisième critère serait satisfait par la simple démonstration que les deux premiers critères le sont revient à remettre en cause le principe même du caractère cumulatif de ces trois critères.
59. L'Autorité considère que le troisième critère devrait faire l'objet d'une analyse à part entière, au même titre que les deux premiers, et porter sur une « *évaluation de l'adéquation du droit de la*

²¹ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 915.

²² Recommandation (UE) 2020/2245, §23.

²³ Encadrement Tarifaire des Access Haut Débit au Grand-Duché de Luxembourg, *Summary of key findings and recommendations*, Frontier Economics, 13 juillet 2023, p.7.

²⁴ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 918.

²⁵ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 919.

²⁶ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 844.

concurrence pour remédier de manière adéquate aux défaillances du marché constatées», conformément à la recommandation de 2020²⁷.

60. Au regard de ce qui précède, l’Autorité émet des réserves sur la manière dont l’analyse du troisième critère a été conduite.

3.3.2. Définition du marché et position dominante

61. À la suite de l’application du test des trois critères et d’une série de tests de substituabilité, l’ILR définit le marché de gros 3b/2014 comme étant « *le marché national constitué des offres d’accès à un débit binaire délivrées sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique à une clientèle résidentielle ou non-résidentielle* »²⁸.
62. Étant donné que cette définition du marché de gros 3b/2014 ne se distingue que marginalement de celle retenue lors du cycle précédent, l’Autorité n’a pas de commentaire à formuler quant aux tests de substituabilité réalisés.
63. D’un point de vue quantitatif, le marché se présente comme suit :

TABLEAU 3 – ANALYSE QUANTITATIVE DU MARCHÉ DE GROS 3B/2014

Marché de gros 3b/2014	Date	Nombre
Nombre total d’accès à un débit binaire	S1-2024	176.700
Nombre d’accès à un débit binaire hors POST Telecom S.A.	S1-2024	24.200
Nombre d’opérateurs bénéficiaires	01-2025	10
Nombre de fournisseurs sur ce marché		3
Parts de marché de POST Luxembourg	S1-2024	91.4 %

Source : ILR (2025)

64. L’Autorité constate que, depuis le dernier cycle d’analyse, le recours aux offres d’accès central par les opérateurs alternatifs s’est affaibli. Cet accès, dit aussi « bitstream », représente cependant encore 30 % du nombre total des accès internet réalisés par les opérateurs. Au vu des explications de l’ILR, l’Autorité est d’avis que les opérateurs alternatifs doivent continuer d’avoir, à court terme, un accès réglementé aux offres d’accès central, et ce sans préjudice du positionnement de l’Autorité sur l’évolution de la réglementation sur ce marché à plus long terme.
65. Contrairement à la situation sur le marché 1/2020, POST Luxembourg n’est pas le seul fournisseur d’accès central, trois autres entreprises offrent aussi ce type d’accès. Les parts de marché de ces opérateurs sont cependant faibles puisqu’ils détiennent, à eux trois, moins de 10 % du marché 3b/2014.
66. Sur base de son analyse, l’ILR conclut que « *POST occupe une position équivalente à une position dominante individuelle et est dès lors désignée comme opérateur puissant sur le marché* »

²⁷ Recommandation (UE) 2020/2245, § 17.

²⁸ Article 1 du projet 3b/2014.

de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée pour produits de grande consommation (3b/2014) »²⁹.

67. L'Autorité remarque que la revente d'accès à un débit binaire n'est plus comprise dans cette définition. À ce sujet, l'ILR informe que « *faute de demande, l'opérateur historique n'offre désormais plus de revente et elle ne sera donc plus analysée dans le cadre de la présente analyse de marché* »³⁰.
68. L'Autorité n'a de commentaire à formuler ni quant à l'analyse quantitative de ce marché ni sur la position dominante de POST Luxembourg.

3.3.3. Obligations imposées à l'entreprise en position dominante

69. POST Luxembourg étant désignée comme entreprise puissante sur le marché 3b/2014, des obligations réglementaires lui sont imposées pour remédier aux problèmes relevés dans l'analyse de marché (article 79 de la Loi de 2021). Ainsi, l'ILR propose d'imposer à POST Luxembourg sur le marché 3b/2014 des obligations d'accès, de non-discrimination, de transparence et une obligation en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts (articles 84, 81, 80 et 85 de la Loi de 2021).
70. Ces obligations, commentées ci-dessous, sont pour l'essentiel identiques à celles imposées lors du dernier cycle d'analyse. Elles sont nombreuses, très détaillées et sont complétées par plusieurs règlements supplémentaires pour certaines questions spécifiques.

3.3.3.1. Obligation d'accès

71. L'ILR propose d'imposer en vertu de l'article 84 de la Loi de 2021 une obligation d'accès qui contraint POST Luxembourg à « *satisfaire les demandes raisonnables d'accès central y compris des éléments de réseaux spécifiques et des ressources associées, ainsi que d'en autoriser l'utilisation (...)* »³¹. Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 5 à 13 du projet 3b/2014.
72. L'Autorité constate que l'obligation d'accès proposée n'a que peu été adaptée par rapport à sa précédente itération et n'a ainsi pas de commentaire à formuler.
73. En ligne avec le point 33 ci-avant, l'Autorité souligne aussi pour ce marché qu'il est essentiel que l'ILR soit informé de tous les cas rencontrés d'impossibilité technique.

3.3.3.2. Obligation de non-discrimination

74. À l'instar de l'obligation proposée pour le marché 1/2020, l'ILR entend, conformément à l'article 81 de la Loi de 2021, imposer des obligations de non-discrimination sur base de l'équivalence des intrants (« EOI »). Les détails de cette obligation sont spécifiés aux articles 14 à 22 du projet 3b/2014.
75. L'obligation de non-discrimination n'a pas subi de majeurs changements par rapport à son itération précédente et l'Autorité réitère aussi pour le marché 3b/2014 son commentaire fourni pour le marché 1/2020 (voir point 36).

²⁹ Article 3 du règlement 3b/2014.

³⁰ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 783.

³¹ Article 5 du projet 3b/2014.

3.3.3.3. Obligation de transparence

76. Conformément à l’art 80 de la Loi de 2021 l’ILR propose d’imposer des obligations de transparence « *en vertu desquelles les entreprises sont tenues de rendre publiques des informations spécifiques, telles que les informations comptables, les prix, les spécifications techniques, les caractéristiques du réseau et les évolutions prévues de celui-ci, ainsi que les conditions de fourniture et d’utilisation, y compris toute condition modifiant l’accès aux services et aux applications ou l’utilisation de ces services et de ces applications, en particulier en ce qui concerne la migration à partir de l’infrastructure historique, lorsque ces conditions sont autorisées par la présente loi ou ses règlements* »³². Les détails de cette obligation sont spécifiés dans les articles 23 à 28 du projet 3b/2014.
77. Comme pour le marché 1/2020, l’ILR propose de reconduire principalement l’obligation de transparence dans sa version actuelle. Toutefois, de nouvelles obligations quant à la surveillance de la mise en place des offres de référence ont été introduites. Ces dispositions figuraient jusqu’à présent dans un règlement séparé³³, qui sera abrogé au moment de l’entrée en vigueur du nouveau règlement sous avis.
78. L’Autorité n’a pas de commentaire à formuler quant à cette version de l’obligation de transparence sur le marché 3b/2014.

3.3.3.4. Obligations en matière de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts

79. L’ILR envisage, conformément à l’article 85 de la Loi de 2021, d’imposer « *des obligations en matière de récupération des coûts et de contrôle des prix, y compris des obligations concernant l’orientation des prix en fonction des coûts et des obligations concernant les systèmes de comptabilisation des coûts, pour la fourniture de types particuliers d’interconnexion ou d’accès, [...]* »³⁴. Les détails de ces obligations sont spécifiés aux articles 29 à 31 du projet 3b/2014.
80. L’ILR propose pour le marché 3b/2014 que POST Luxembourg fixe les tarifs des services « bitstream » de manière qu’ils soient « *orientés vers les coûts et correspondent aux coûts effectivement et efficacement engendrés par lui* »³⁵. Jusqu’à présent, POST Luxembourg portait la charge de fixer ses prix de telle manière que les opérateurs alternatifs puissent reproduire économiquement les offres de POST Telecom S.A. sur le marché de détail.
81. Avec cette obligation, l’ILR propose de mettre fin à l’actuelle obligation, qui permettait une souplesse tarifaire, en la remplaçant par une tarification fixée par l’opérateur puissant en fonction de ses coûts engendrés. L’Autorité constate que la nouvelle obligation proposée est plus contraignante que celle actuellement en place sur le marché 3b/2014 bien que les plafonds tarifaires des prestations de dégroupage (marché 1/2020) soient susceptibles d’exercer une contrainte tarifaire sur les services « bitstream »³⁶.
82. En ce qui concerne ce remède, l’Autorité n’a pas d’autre commentaire à formuler.

³² Article 80(1) de la Loi de 2021.

³³ Règlement 14/177/ILR du 28 août 2014 concernant les procédures à suivre par un opérateur identifié comme puissant sur le marché dans le cadre de l’obligation et de mise en œuvre d’une offre de référence.

³⁴ Article 85(1) de la Loi de 2021.

³⁵ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 1299.

³⁶ Document de motivation, analyse des marchés 1/2020 et 3b/2014, § 1294.

3.4. MODALITES RELATIVES AU CONTROLE DE L'OBLIGATION DE L'EQUIVALENCE DES INTRANTS (EOI)

83. Pour mieux encadrer l'obligation de non-discrimination envisagée sur les marchés 1/2020 et 3b/2014, l'ILR a jugé nécessaire de proposer un règlement au sujet du contrôle de la bonne application de l'EOI.

84. D'après l'ILR,

« Le règlement portant sur les modalités relatives au contrôle de l'obligation de l'équivalence des intrants sert à encadrer le contrôle des obligations imposées dans le cadre de l'analyse des marchés et de rendre plus transparent la mise en œuvre du concept "EoI" en interne par l'opérateur PSM. Ainsi, il est demandé à l'opérateur PSM de fournir sur base régulière des informations quant à ces opérations sous forme d'indicateurs et d'un rapport. Ce dernier constitue alors la preuve du respect de l'EoI imposé à l'opérateur PSM.

Le règlement prévoit également la fourniture d'indicateurs financiers destinés principalement à vérifier l'absence de discrimination tarifaire, c'est à dire à s'assurer que tous les bénéficiaires d'accès bénéficient des mêmes conditions tarifaires que celles appliquées à la branche de détail de l'opérateur PSM, ses filiales ou partenaires commerciaux. »

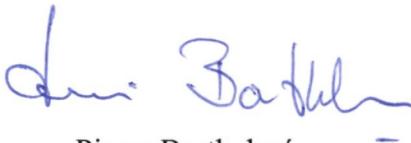
85. Le projet EOI constitue une mise à jour du règlement ILR/T19/1 du 13 mars 2019 ayant le même intitulé que le document sous revue.

86. Tout en reconnaissant l'importance du contrôle et l'utilité des preuves du bon respect de l'EOI, l'Autorité relève que les dispositions proposées n'ont pas d'effet direct sur la situation concurrentielle.

4. CONCLUSION

87. Sous réserve des observations *supra*, l'Autorité marque son accord avec les trois projets de règlements sous avis. Du point de vue de l'Autorité, ces projets sont globalement susceptibles d'avoir un impact favorable sur les conditions de concurrence sur les marchés en cause.
88. L'Autorité regrette néanmoins ne pas avoir été associée à la réalisation des analyses des marchés 1/2020 et 3b/2014, notamment dans l'application du test des trois critères.
89. L'Autorité émet par ailleurs des réserves sur la manière dont l'analyse du troisième critère du test des trois critères a été conduite.

Ainsi délibéré et avisé en date du 30 juin 2025.



Pierre Barthelmé
Président



Sven Frisch
Conseiller



Tom Mannes
Conseiller



Annabelle Marxen
Conseillère



Mattia Melloni
Conseiller