



FIXATION DES PLAFONDS TARIFAIRES

**Prestations de l'accès aux infrastructures de génie civil,
du dégroupage de la boucle locale et
de la sous-boucle locale de la paire métallique torsadée**

Réponse aux contributions soumises lors de la
consultation publique nationale du 25 juin au 25 juillet 2018
(CP/T18/2)

18 septembre 2018



17, rue du Fossé
Adresse postale
L-2922 Luxembourg

T +352 28 228 228
F +352 28 228 229
info@ilr.lu

www.ilr.lu

Sommaire.....	2
1 Introduction et contexte	3
2 Contributions reçues et prise de position de l'ILR.....	4
2.1 Contribution de Cegecom.....	4
2.1.1 Nouveaux plafonds tarifaires.....	4
2.1.2 Entrée en vigueur	4
2.2 Contribution de POST	5
2.2.1 Impact de la baisse du plafond tarifaire des prestations de dégroupage sur la migration du cuivre vers la fibre (section 5)	5
2.2.2 Nombre de raccordements en cuivre (section 6.1.2).....	6
2.2.3 Taux de réutilisation (section 7.1)	6
2.2.4 Coûts d'exploitation (OPEX) du réseau d'accès (section 6.3.2).....	6
2.2.5 Coûts spécifiques	7
2.3 Contribution de Tango.....	8
3 Propositions de modifications.....	9
3.1 Modifications apportées au projet de règlement	9
3.2 Modifications apportées au document de motivation.....	9

1 Introduction et contexte

- (1) Le présent document constitue la prise de position de l'Institut suite aux avis et commentaires reçus lors de la consultation publique nationale, ouverte du 25 juin au 25 juillet 2018, concernant le projet de règlement portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour l'accès aux infrastructures de génie civil, le dégroupage de la boucle locale et de la sous-boucle locale de la paire métallique torsadée (référence : CP/T18/2).
- (2) L'Institut répond ici à certaines positions exprimées par les acteurs du marché lors de la procédure de consultation publique nationale en vue d'apporter des précisions supplémentaires.
- (3) L'Institut a reçu une contribution des acteurs suivants:
 - Cegecom ;
 - POST Luxembourg (ci-après « POST ») ;
 - Tango.
- (4) L'Institut signale qu'il a reçu une contribution supplémentaire après le délai de consultation, qui s'est écoulé le 25 juillet 2018, et qui n'a dès lors pas pu être prise en compte. À ce sujet, l'Institut se permet de rappeler qu'en application de l'article 4(3) du règlement 13/168/ILR du 21 août 2013¹, « *(l)'Institut ne tient compte que des commentaires qu'il a reçus durant la période de la consultation et qui se rapportent directement et uniquement au projet de règlement en question* ».
- (5) Suite aux commentaires reçus, l'Institut a apporté des modifications au texte du projet de règlement ainsi qu'à son document de motivation, telles qu'exposées au chapitre 3.

¹ Voir : Règlement 13/168/ILR du 21 août 2013 relatif à la procédure de consultation instituée par l'article 78 de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques

2 Contributions reçues et prise de position de l'ILR

2.1 Contribution de Cegecom

2.1.1 Nouveaux plafonds tarifaires

- (6) Dans sa contribution, Cegecom demande des clarifications relatives à la baisse des plafonds tarifaires pour l'année 2018 ainsi qu'à la hausse progressive de ces derniers à partir de 2019.
- (7) Dans le cadre de la détermination des plafonds tarifaires sous revue, l'ILR a procédé à une mise à jour des données d'entrée utilisées dans son modèle de coûts fixe, sur base d'une collecte de données auprès des entreprises notifiées concernées. C'est aussi dans ce contexte que l'ILR a pris en compte le taux du coût moyen pondéré du capital (WACC) fixé par le règlement 16/206/ILR². Étant donné que ce taux est significativement inférieur à celui appliqué lors de la fixation des plafonds tarifaires pour la période allant de 2015 à 2017, ceci explique donc majoritairement le niveau moins élevé des nouveaux plafonds tarifaires.
- (8) En ce qui concerne, l'augmentation progressive des plafonds tarifaires de 2018 à 2020, celle-ci s'explique par le simple fait de la prise en compte de l'inflation. Plus précisément, dans le modèle de coûts, les calculs sont réalisés en termes réels. Afin d'obtenir des valeurs nominales, il y a lieu d'appliquer l'inflation. À cette fin, l'ILR a considéré un taux d'inflation de 1.80%, conformément à la valeur mentionnée dans le document de motivation³ afférent au règlement 16/206/ILR².
- (9) Par ailleurs, Cegecom sollicite des informations quant à l'application des plafonds tarifaires à partir du 1^{er} janvier 2018, comme le règlement 15/194/ILR⁴ est venu à échéance le 31 décembre 2017.
- (10) Comme le soulève à juste titre Cegecom, les plafonds tarifaires énoncés dans le règlement 15/194/ILR n'étaient en principe d'application que jusqu'au 31 décembre 2017, date à laquelle ils sont arrivés à échéance. L'Institut souhaite néanmoins préciser qu'en pratique et jusqu'à présent, l'opérateur PSM a continué d'appliquer les plafonds tarifaires tels que prévus dans le règlement précité. L'Institut tient cependant à souligner, que par soucis de prévenir une potentielle situation préjudiciable pour le marché liée à l'incertitude quant aux plafonds tarifaires applicables, l'Institut a décidé de prendre le règlement faisant l'objet de la présente consultation publique.

2.1.2 Entrée en vigueur

- (11) En vue de permettre aux opérateurs concernés de se préparer à l'application des nouveaux plafonds tarifaires, Cegecom « *souhait[e] que l'entrée en vigueur de ce règlement se fasse au plus tôt au 1^{er} octobre 2018* ».
- (12) À ce sujet, l'ILR se permet de rappeler la procédure à suivre. En effet, après l'évaluation des contributions reçues dans le cadre de la consultation publique nationale, il y a lieu que le projet de règlement fasse également l'objet d'une consultation publique internationale pendant la période d'un mois. En fonction des commentaires éventuels y reçus, il appartiendra à l'ILR de revoir, le cas échéant, le projet de règlement. La prise de règlement ne se fera qu'à l'issue de la procédure de consultations. Finalement, le

² Règlement 16/206/ILR du 14 juin 2016 portant sur la fixation du coût moyen pondéré du capital pour les produits et services régulés d'un opérateur identifié comme puissant sur un marché pertinent

³ Explanatory Note on the Regulatory Cost of Capital for the fixed and the mobile network activities (May 2016) : <https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-156.pdf>

⁴ Règlement 15/194/ILR du 20 août 2015 portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour l'accès aux infrastructures de génie civil, le dégroupage de la boucle locale et de la sous-boucle locale de la paire métallique torsadée (Marché 4/2007)

règlement entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

2.2 Contribution de POST

2.2.1 Impact de la baisse du plafond tarifaire des prestations de dégroupage sur la migration du cuivre vers la fibre (section 5)

- (13) Dans sa contribution, POST se montre étonné du fait que le plafond tarifaire des prestations de dégroupage (boucle et sous-boucle locale) sera réduit de plus d'1 €. Par conséquent, POST craint que la migration du cuivre vers la fibre sera rendue moins attractive et que l'objectif de la « société du Gigabit », telle que promue par la Commission européenne, ne sera dès lors pas atteint.
- (14) En réponse à ce commentaire, l'ILR se permet de renvoyer aux explications fournies à la section 2.1.1.
- (15) Par ailleurs, POST a fait une comparaison des plafonds tarifaires des prestations de dégroupage de la paire de cuivre avec ceux pratiqués dans d'autres pays européens.
- (16) À ce sujet, l'ILR est d'avis qu'une comparaison s'avère malaisée, puisque différentes approches ont été choisies, par les ARN respectives, pour l'encadrement tarifaire des prestations du dégroupage de la paire de cuivre. En effet, comme l'ILR a déterminé des plafonds tarifaires au moyen d'un modèle de coûts BU-LRIC+, il n'y a donc pas lieu de comparer les résultats obtenus avec ceux résultant d'un test de compression des marges ni avec ceux qui n'ont pas été déterminés moyennant un modèle de coûts.
- (17) De plus, chaque ARN applique un coût du capital adapté aux circonstances nationales. De ce fait, le coût du capital varie d'un pays à l'autre, ce qui permet également d'expliquer le niveau différent des tarifs du dégroupage de la paire de cuivre pratiqués dans les pays considérés.

Member State	Tariff	Regulatory WACC (nominal pre-tax)
Austria	7.26 €	7.91%
Belgium	8.03 €	8.13%
Denmark	9.00 €	5.04%
Finland	12.80 € (Elisa) 13.99 € (Telia Finland) 14.90 (DNA)	6.50%
France	9.31 €	7.60%
Germany	10.02 €	5.66%
Greece	7.38 €	N.A.
Ireland	8.61 €	8.18%
Italy	8.61 €	8.77%
Luxembourg	8.26 €	7.10%
Netherlands	8.04 €	6.06%
Norway	8.82 €	8.30%
Portugal	8.99 €	9.07%
Spain	8.60 €	6.48%
Sweden	9.59 €	7.50%
Switzerland	10.90 €	4.46%
United Kingdom	7.96 €	7.90%

Tableau 1: Tarifs du dégroupage de la boucle locale en cuivre et coût du capital considéré
[Source : Cullen International, 1st July 2018]

2.2.2 Nombre de raccordements en cuivre (section 6.1.2)

- (18) Compte tenu des données actuelles illustrant l'évolution sur le réseau, POST est d'avis qu'il est essentiel de réduire le nombre de raccordements en cuivre considérés pour les calculs des plafonds tarifaires.
- (19) À ce sujet, l'ILR souhaite préciser que l'année 2016 correspond à l'année de base considérée pour les calculs. À cette fin, l'ILR a tenu compte des données géographiques et démographiques collectées auprès de l'Administration du Cadastre et de la Topographie. Les données correspondantes ainsi considérées dans le modèle de coûts ont été adaptées. Cette clarification ainsi qu'une mise à jour des données en question ont été apportées au document de motivation faisant l'objet de la présente consultation publique, tel que précisé à la section 3.1 du présent document.
- (20) De plus, tel qu'il a déjà été mentionné au paragraphe (58) de la prise de position de 2015⁵, « [l']Institut tient à rappeler à ce sujet qu'il a, conformément à la Recommandation sur les obligations de non-discrimination⁶, modélisé un réseau à 100% en cuivre. Dans cette logique, il a pris en compte l'entièreté des raccordements modélisés (i.e. une couverture nationale complète). Le nombre de raccordements considéré dans le modèle de coûts fixe a été déterminé sur la base d'informations de la part des opérateurs ainsi que de données issues de comparaisons internationales. L'Institut tient aussi à préciser qu'il considère la disponibilité des raccordements en cuivre et non pas l'utilisation réelle de l'EPT. »

2.2.3 Taux de réutilisation (section 7.1)

- (21) Sur base des chiffres récents, POST est d'avis que le taux de réutilisation considéré par l'ILR est surestimé et fournit des explications relatives à la nécessité du remplacement de gaines.
- (22) L'ILR prend note des informations communiquées par POST. Toutefois, l'ILR souhaite rappeler le fait que, lors de la détermination des plafonds tarifaires des prestations de dégroupage du cuivre et de l'accès aux gaines pour la période d'application de 2015 à 2017, il avait déjà évalué les circonstances nationales sur base des données fournies par les opérateurs sur le marché luxembourgeois. En effet, suite à la première consultation publique nationale en 2015 (ouverte du 2 mars 2015 au 2 avril 2015), l'ILR avait modifié l'hypothèse et donc la valeur du taux de réutilisation, qui avait été diminuée de 100% à 72%.
- (23) En ce qui concerne les plafonds tarifaires actuellement sous revue, l'ILR remarque qu'il considère la même durée de vie des actifs de génie civil (c.-à-d. gaines et tranchées) que pour ceux déjà déterminés lors de la précédente période d'application. La durée de vie des actifs de génie civil considérée pour le réseau fixe de l'opérateur efficace hypothétique au Luxembourg s'élève à 40 ans, conformément à la recommandation sur les obligations de non-discrimination⁶.
- (24) Comme l'ILR n'a pas observé des changements significatifs à ce niveau, l'ILR reste d'avis que le taux de réutilisation, tel qu'actuellement proposé, représente effectivement la situation nationale et correspond à celui de l'opérateur efficace hypothétique. Au vu de ce qui précède et afin d'être cohérent au niveau de son choix méthodologique, l'ILR propose de ne pas changer le taux de réutilisation.

2.2.4 Coûts d'exploitation (OPEX) du réseau d'accès (section 6.3.2)

- (25) POST remarque que l'ILR n'a pas adapté les coûts d'exploitation (OPEX) liés au réseau d'accès dans le cadre de la détermination des plafonds tarifaires sous revue, qui selon eux devraient être supérieurs à

⁵ Réponse aux contributions soumises à la 2e consultation publique nationale du 19 mai 2015 au 19 juin 2015 concernant la fixation des plafonds tarifaires pour les prestations suivantes: Accès aux infrastructures de génie civil (M4/2007); Dégroupage de la boucle locale et de la sous-boucle locale de la paire en cuivre (M4/2007); Service de revente de l'abonnement au réseau téléphonique public en position déterminée (M1/2007), (ci-après « la prise de position de 2015 »): <https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-456.pdf>

⁶ Recommandation de la Commission du 11 septembre 2013 sur des obligations de non-discrimination et des méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut débit (2013/466/UE) (ci-après « Recommandation sur les obligations de non-discrimination »)

2.72 €/mois/raccordement, compte tenu de « l'évolution de l'indice des prix » au cours des trois dernières années. Ainsi et afin de refléter au mieux les OPEX liés au réseau d'accès d'un opérateur efficace hypothétique au Luxembourg, POST sollicite « l'ILR de revoir la méthodologie de détermination des OPEX du réseau d'accès ».

- (26) En réponse à ce sujet, l'ILR souhaite d'abord rappeler le fait que, aux fins de la détermination des plafonds tarifaires sous revue, les données considérées dans le modèle de coûts sont en termes réels, y compris les coûts d'exploitation. Les résultats réels, obtenus dans le modèle de coûts, sont finalement convertis en termes nominaux pour tenir compte de l'inflation. En effet, les plafonds tarifaires ainsi déterminés au moyen du modèle de coûts de l'ILR sont adaptés pour chaque année en fonction d'un taux d'inflation de 1.80% afin de prendre en considération l'évolution de l'indice de prix.
- (27) De plus, l'ILR note que, dans le cadre de la détermination des plafonds tarifaires pour la période d'application de 2015 à 2017, un taux d'inflation de 2% avait été considéré compte tenu d'une étude publiée par la Banque centrale européenne⁷.
- (28) À titre de rappel, la détermination des plafonds tarifaires repose sur le principe de prospective, de sorte qu'il convient de considérer également des estimations de long terme pour le taux d'inflation.
- (29) En considérant les données relatives au taux d'inflation publiées par Statec qui indiquent un taux réel de 1.7 % pour l'année 2013/12, il y a donc lieu de conclure sur la cohérence de l'approche choisie (c.-à-d. taux d'inflation considéré de 2%). À titre de rappel, l'année 2013 avait été considérée comme l'année de base pour les calculs desdits plafonds tarifaires.

Année	Taux d'inflation
2017/16	1.7 %
2016/15	0.3 %
2015/14	0.5 %
2014/13	0.6 %
2013/12	1.7 %

Tableau 2: Taux d'inflation [source: Statec⁸]

- (30) À partir de 2013/12, les données statistiques affichent une forte baisse du taux d'inflation, de sorte que ce dernier s'élevait à 0.3% pour l'année 2016/15. L'année 2016 constitue l'année de base pour les calculs des plafonds tarifaires pour la période d'application de 2018 à 2020. L'ILR considère à cet effet un taux d'inflation s'élevant à 1.8%, se fondant également sur base des estimations de long terme de la part de la Banque centrale européenne, tel que fixé dans le cadre du Règlement 16/206/ILR.
- (31) Il y a lieu d'observer une divergence significative entre l'hypothèse retenue dans le cadre de la fixation des plafonds tarifaires et le taux réellement mesuré pour l'année 2016. Ainsi, l'ILR est d'avis que les coûts des prestations de gros déterminés pour l'opérateur efficace hypothétique, sur base des estimations de long terme du taux d'inflation, se situent à un niveau plus élevé qu'en considérant le taux réellement mesuré pour l'année de base.
- (32) Au vu de ce qui précède, l'ILR n'estime pas nécessaire de revoir à la hausse les coûts d'exploitation liés au réseau d'accès.

2.2.5 Coûts spécifiques

- (33) Dans sa contribution, POST souligne l'importance de la considération « des coûts spécifiques à la fourniture de la prestation de gros » dans le cadre de la détermination des plafonds tarifaires sous revue

⁷ Voir également le document suivant au sujet de la détermination du WACC dans le cadre de la détermination précédente des plafonds tarifaires : <https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-133.pdf>

⁸ http://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13273&IF_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=5&RFPPath=109

se fondant sur le principe de l'orientation en fonction des coûts. C'est dans cette optique que POST remarque que l'absence de tels coûts ne leur permettrait pas « *de recouvrer ces coûts engagés* » et se permet de renvoyer à un document publié par l'ARCEP, le régulateur français. En conséquence, POST demande à l'ILR de reconsidérer son approche.

- (34) À ce sujet, l'ILR se permet de renvoyer à la section 3.9 de la prise de position de 2015 qui a la teneur suivante :
- (35) « À ce propos, l'Institut réitère le fait que les plafonds tarifaires des prestations de gros sous revue sont déterminés suivant la méthode de calcul des coûts BU LRIC+. Cette méthode permettant de tenir compte des coûts communs, il n'est plus nécessaire d'ajouter une majoration supplémentaire pour les coûts spécifiques wholesale.
- (36) L'Institut tient aussi à signaler que les coûts spécifiques wholesale ne sont pas pris en compte pour les prestations de gros sous revue, tel qu'explicité dans la documentation relative au modèle de coûts, et il invite à consulter l'avis de la Commission européenne⁹ respectif. »

2.3 Contribution de Tango

- (37) Dans sa contribution, Tango demande des clarifications voire de reformuler le texte concernant l'article 1^{er} (3) du projet de règlement sous revue, et notamment la partie visant les coûts d'exploitation, afin d'éviter toute éventuelle mécompréhension.
- (38) L'article 1^{er} (3) dispose ce qui suit :
- « Les redevances mensuelles des prestations de gros soumises au plafond tarifaire fixée au paragraphe (2) couvrent tous les éléments de coûts d'investissement, ce qui implique que d'éventuelles redevances non récurrentes ne sont constitués que de coûts d'exploitation. »
- (39) À ce sujet, l'ILR souhaite clarifier que les plafonds tarifaires qui seront fixés par l'Institut dans le présent contexte concernent les redevances mensuelles pour les prestations de gros sous revue. Tous les éléments de coûts d'investissement sont compris dans les redevances mensuelles, ce qui implique que d'éventuelles redevances non-récurrentes (p.ex. frais d'installation, frais de migration) ne sont constituées que de coûts d'exploitation. En d'autres termes, les frais d'installation, par exemple, ne sont pas à considérer comme des coûts d'investissement (CAPEX).

⁹ <https://assets.ilr.lu/telecom/Documents/ILRLU-1461723625-432.pdf>

3 Propositions de modifications

3.1 Modifications apportées au projet de règlement

- (40) À titre de clarification, le projet de règlement est amendé comme suit :
- Dans les articles 1 paragraphe 3, 2 paragraphe 5 et 3 paragraphe 5 du projet de règlement soumis à consultation, les mots « telles que notamment les frais d'installation » sont insérés à la suite du terme « redevances non-récurrentes ».

3.2 Modifications apportées au document de motivation

- (41) Suite aux contributions reçues par les opérateurs lors de la consultation publique nationale, l'Institut tient à informer qu'il a apporté des modifications au chapitre « 7.1.2. Détermination de la demande » du document de motivation (nouveau paragraphe (32)).
- (42) En effet, l'ILR souhaite clarifier qu'il a adapté la longueur totale des câbles considérés dans le réseau modélisé pour l'opérateur efficace hypothétique suite à la fixation des plafonds tarifaires précédente.
- (43) Le paragraphe (30) du document de motivation relatif à la fixation des plafonds tarifaires pour l'accès aux infrastructures de génie civil, le dégroupage de la boucle locale et de la sous-boucle locale de la paire métallique torsadée, ayant fait l'objet de la consultation publique nationale du 25 juin au 25 juillet 2018, est donc adapté comme suit :
- (44) *« Pour la géolocalisation des utilisateurs (c.-à-d. bâtiments), il est essentiel de considérer la démographie et géographie luxembourgeoises. À cette fin, l'Institut a recueilli des données auprès de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT) et du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE). Sur base de l'analyse de ces informations, l'Institut conclut que le réseau de l'opérateur efficace hypothétique doit servir 158 873 bâtiments. Ceci représente une augmentation de 5.17% par rapport au nombre de bâtiments considérés en 2014. Lors de la mise à jour des données d'entrées du modèle de coûts, l'Institut n'a pas effectué un nouveau routage du réseau de l'opérateur efficace hypothétique, mais a inclus, dans le calcul de la longueur totale des câbles en cuivre et en fibre optique, un facteur de multiplication, afin de tenir compte de l'augmentation du nombre de bâtiments desservis. »*