

POST Technologies
Wholesale & Corporate Functions
2, rue Emile Bian
L-1235 Luxembourg

Avis envoyé par e-mail à regulatory-telecoms@post.lu

Luxembourg, le 21 novembre 2024

Concerne : Consultation publique de la „Reference Unbundling Offer (RUO)“ Version 2.4.0 du 21 octobre 2024 au 21 novembre 2024, et consultation publique de la „Reference Offer for Broadband Services (ROB)“ Version 2.4.0 du 21 octobre 2024 au 21 novembre 2024 de POST Technologies.

Mesdames, Messieurs,

Veillez trouver ci-joint, l’avis de l’OPAL en réponse aux consultations publiques susmentionnées.

En restant à votre entière disposition pour toute demande d’information additionnelle, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, en l’assurance de nos sentiments distingués.



Pour l’OPAL,
Myriam Brunel
Présidente

Annexe : Avis de l’OPAL concernant les consultations publiques du 21 octobre 2024 au 21 novembre 2024 de POST Technologies sur „la Reference Unbundling Offer (RUO)“ Version 2.4.0, et sur la „Reference Offer for Broadband Services (ROB)“ Version 2.4.0

AVIS

| | | | |
|-----------------------|---|--------------------------|------------------|
| Fédération | OPAL, fédération des opérateurs alternatifs du Luxembourg | | |
| Sujets | Consultation publique de la „Reference Unbundling Offer (RUO)“ Version 2.4.0 du 21 octobre 2024 au 21 novembre 2024 | | |
| Sujets | Consultation publique de la „Reference Offer for Broadband Services (ROB)“ Version 2.4.0 du 21 octobre 2024 au 21 novembre 2024 | | |
| Validité, de : | 21 octobre 2024 | A : | 21 novembre 2024 |
| Marchés : | Marché 3a/2014 & Marché 3b/2014 | | |
| Offre | Reference Unbundling Offer (RUO) v2.4.0 Reference Offer for Broadband Services (ROB) v 2.4.0 | | |
| Auteur | OPAL | | |
| Date | 21/11/2024 | Version | 01.00 |
| Statut | Final | Nombre de page(s) | 8 |

Notes

Le présent avis concerne les consultations publiques lancées par POST Technologies en date du 1^{er} octobre 2024 sur les deux (2) offres de référence susmentionnées.

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

Le présent avis sera aussi adressé à l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après désigné sous le nom 'ILR' ou 'Institut').

1. Introduction

- 1.1. POST Technologies a soumis le 1^{er} octobre 2024 en consultation publique nationale via son site web, des modifications portant sur ses deux (2) offres de référence :
 - Reference Unbundling Offer (RUO) v2.4.0
 - Reference Offer for Broadband Services (ROB) v 2.4.0
- 1.2. Ces consultations ont été précédées la veille, à savoir le 30 septembre 2024, d'une présentation par POST Technologies auprès des opérateurs et de représentants de l'ILR « sur les Adaptations de l'Infrastructure Fibre » comportant l'agenda suivant :
 1. Déploiement d'infrastructure en P2P et P2MP
 2. Couverture plus large pour le service VULA
 3. Réseau vétuste
- 1.3. 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').

2. Commentaires sur les offres de référence

- 2.1. À titre préliminaire, les membres de l'OPAL s'interrogent sur le timing de revue de ces consultations qu'ils estiment contre-productif. En effet, celles-ci interviennent en pleine période d'analyse de marché concernant justement les Marché 3a/2014 & Marché 3b/2014, sur lesquels portent ces offres de référence.

Il aurait été pour le moins judicieux qu'une revue des conditions des offres de référence et des changements essentiels de paradigme en termes de déploiement du réseau fibre et du traitement du VULA annoncés le 30 septembre 2024 soient effectués seulement après que les résultats de cette analyse de marché soient connus et en cohérence avec ceux-ci.

Qui plus est, la réunion de présentation du 30 septembre 2024, préalable d'usage à l'introduction d'une consultation sur une offre de référence, a introduit des modifications d'ordre technique concernant les nouveaux principes de déploiement du réseau fibre mais aussi sur les conditions d'éligibilité du VULA qui n'ont pas été reprises ni explicitées dans les offres de référence sous consultation. Les réponses de POST Technologies aux demandes individuelles de complément d'information émanant de l'un ou l'autre membre de l'OPAL ne sont pas venues combler les questions techniques et opérationnelles sur la mise en place des mesures sur les offres de référence RUO et ROB.

*

* * *

2.2. Concernant les augmentations tarifaires, ces hausses tant sur la RUO que sur la ROB proposées par POST Technologies apparaissent incohérentes et de surcroît, insuffisamment justifiées.

En effet, POST Technologies a expliqué lors de la réunion du 30 septembre 2024 que la raison de ces augmentations était essentiellement liée à l'inflation et notamment les coûts de la main-d'œuvre.

Les membres de l'OPAL remettent en cause le fait que l'augmentation sur le dégroupage soit justifiée étant donné que POST Technologies l'explique essentiellement par l'inflation. Or, sur le dégroupage, l'influence de l'inflation ne joue pas, alors que les mensualités payées au titre de la RUO par les opérateurs sont essentiellement destinées à refinancer les investissements qui ont déjà été faits dans le passé. L'inflation ne joue de rôle que pour les travaux de maintenance du réseau fibre optique ; or, ces coûts de maintenance sur le réseau fibre restent extrêmement faibles (comparé au réseau cuivre). Les dépréciations liées aux investissements (qui devraient représenter la plus grande partie des mensualités que les opérateurs payent à POST Technologies) ne sont pas ou guère affectées par l'inflation.

Si l'augmentation sur le dégroupage n'est pas justifiée, les membres de l'OPAL remettent également en question celle sur le Bitstream qui ne l'est pas davantage. En effet, cette fois-ci POST Technologies applique en réalité une augmentation sur le dégroupage et l'« exporte » de manière transparente sur le Bitstream. Il n'y a donc pas véritablement d'augmentation sur la ROB, ce qui est contre nature alors que c'est précisément sur cette offre que l'inflation devrait jouer de manière plus prépondérante (et non sur le dégroupage).

Pour rappel, l'offre RUO a déjà subi plusieurs augmentations depuis 2019, principalement en raison de l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre (index successifs), des coûts de déploiement et du coût de l'électricité. Toutefois, la maintenance associée à l'offre RUO devrait être inférieure à celle de l'offre ROB, et l'impact des index sur les coûts de déploiement reste limité. En ce sens, il aurait été plus logique d'observer une augmentation tarifaire plus importante sur le Bitstream, qui nécessite davantage de main-d'œuvre, plutôt que sur l'offre RUO.

Ainsi, l'OPAL dénonce le caractère aléatoire des augmentations de tarifs sur la ROB et sur la RUO sous consultation.

Comme l'OPAL l'a déjà énoncé à plusieurs reprises, la concordance de la « philosophie tarifaire » (niveau des tarifs et composition des tarifs) entre la RUO et la ROB constitue un facteur décisif pour déterminer si les tarifs proposés ne constituent pas des obstacles significatifs, voire des entraves à la concurrence, ou ne favorisent pas directement POST Telecom. Ainsi, **les membres**

de l'OPAL insistent pour recevoir des explications et justifications adéquates (même si l'exercice de l'ERT a été respecté).

L'OPAL regrette qu'aucune argumentation claire et précise n'ait été fournie pour expliquer lesdites hausses, notamment lors de la réunion du 30 septembre 2024, ni dans la consultation. L'augmentation prévue pour le 1er janvier 2025 n'a pas été accompagnée de données chiffrées ou d'une justification valable.

Par conséquent, **les membres de l'OPAL ne comprennent pas et n'acceptent pas l'augmentation de 1,10 € par mois pour la location de l'accès à la fibre FTTH et le service Bitstream**. Les membres de l'OPAL réitèrent l'importance d'accompagner toute modification des offres de référence soumises à consultation par une justification détaillée **et sollicitent par la présente cette information**.

L'augmentation doit couvrir strictement l'augmentation de l'indice des salaires ainsi que la main-d'œuvre réellement nécessaire à POST Technologies pour délivrer le service. Ainsi, **les membres de l'OPAL demandent à se voir communiquer la justification précise de l'augmentation à concurrence de 1,10 € et insistent donc à recevoir des éléments de preuves tangibles**.

L'OPAL précise ici qu'elle demandera à l'ILR de réexaminer en détail les postulats des nouveaux prix, à la lumière des observations de l'OPAL.

De plus, l'analyse des dernières données publiées par l'ILR révèle une disparité significative entre la croissance volumétrique (et par conséquent, en valeur) du nombre d'abonnés et la progression des investissements. La croissance volumétrique semble, à elle seule, suffire à couvrir les dépenses d'investissement engagées. La véritable préoccupation réside dans la répartition du Bitstream. Les membres de l'OPAL pourraient donc supposer que cette situation semble indiquer une stratégie de compensation face à la tendance des opérateurs à accroître leur autonomie opérationnelle.

*

* *

- 2.3. Concernant les modifications d'ordre technique sur les nouveaux principes de déploiement du réseau fibre et sur les conditions d'éligibilité du VULA, les membres de l'OPAL estiment que POST Technologies a dévié de sa stratégie initiale de privilégier le P2P, en optant désormais pour le P2MP pour la suite du déploiement de la fibre au Luxembourg.

L'OPAL exprime ainsi ses plus grandes préoccupations concernant le passage annoncé de POST Technologies d'une architecture P2P (Point-to-Point) à P2MP (Point-to-Multipoint). En effet, la nature même de ce changement a pour conséquence de limiter l'accès direct des opérateurs alternatifs au réseau et de renforcer la dépendance envers POST Technologies.

Les membres de l'OPAL se réservent tous droits notamment au regard du cas Swisscom et dont l'OPAL reprend les principaux enseignements ci-après développés.

En 2024, la COMCO ([Commission de la concurrence suisse](#)) a en effet infligé une amende de 18 millions de francs suisses à Swisscom pour avoir abusé de sa position dominante en modifiant son architecture de réseau de fibre optique de P2P (point à point) à P2MP (point à multipoint). Cette transition a empêché les opérateurs alternatifs d'accéder directement au réseau, les contraignant à revendre des services Swisscom sous leur propre nom. Selon la COMCO, cette stratégie aurait limité la concurrence, réduit l'innovation et privé les consommateurs de choix, en établissant un monopole de fait sur le marché.

La situation présente des similitudes troublantes avec celle de POST Technologies au Luxembourg qui envisage une transition similaire vers P2MP. En effet, ce changement risquerait de restreindre l'accès direct des opérateurs concurrents, les rendant fortement dépendants des services et conditions de POST Technologies. Comme dans le cas de Swisscom, cette transition pourrait réduire l'innovation, en limitant les offres concurrentielles et en standardisant les services. Les opérateurs alternatifs perdraient leur autonomie, freinant la diversité des offres et impactant négativement la dynamique concurrentielle du marché.

Il est pertinent de relever que la justification avancée par POST Technologies de réaliser, par ce biais, des économies de coûts et une rapidité de déploiement, a été sanctionnée dans le cas de Swisscom. L'argumentation de POST Technologies que l'expansion prendrait beaucoup plus de temps ou que cette dernière serait rendue plus difficile par le génie civil et qu'elle impliquerait des coûts nettement plus élevés, en particulier dans les zones rurales n'a pas survécu et a été sanctionnée par l'autorité suisse.

L'exemple suisse montre que les gains financiers ne compensent pas l'impact néfaste sur la concurrence et le choix offert aux consommateurs.

Pour éviter un monopole de fait et préserver une concurrence saine, il est crucial que POST Technologies maintienne un modèle qui garantit aux opérateurs alternatifs un accès équitable et indépendant au réseau, comme l'a exigé la COMCO pour Swisscom.

À tout le moins, si le déploiement en P2MP devient désormais la norme, plusieurs mentions dans les offres de référence doivent être ajustées en conséquence. Le paragraphe 2.6.1 « The need for a substitute product » de l'offre de référence RUO stipule que POST Technologies déploie un réseau de fibre optique en topologie P2P. Or, lors de la réunion du 30 septembre 2024, POST Technologies a indiqué qu'une partie, voire la totalité du déploiement fibre restant, serait réalisée en topologie P2MP. Ce changement de stratégie doit donc être reflété dans l'offre RUO.

De plus, dans ce même paragraphe, il est mentionné que la conversion du réseau fibre de P2MP à P2P serait effectuée parallèlement au déploiement restant. Cette conversion ayant été

abandonnée par POST Technologies, l'offre RUO doit être actualisée pour tenir compte de cette évolution. Il est également précisé que la technologie cible est le P2P. Là encore, le changement de stratégie de POST Technologies doit être pris en compte et mis à jour dans l'offre RUO.

Enfin, il est important de noter que l'élargissement des conditions d'éligibilité au VULA à toutes les adresses fibrées, comme annoncé par POST Technologies lors de la réunion du 30 septembre 2024, n'est pas repris dans l'offre RUO, et devrait être ajouté pour une cohérence avec la stratégie annoncée.

Ainsi les membres de l'OPAL demandent à POST Technologies d'adapter son offre de référence pour officialiser sa nouvelle stratégie si c'est vraiment son intention de dévier de sa stratégie initiale.

De plus, les membres de l'OPAL ne manqueront pas de solliciter l'ILR pour exiger une révision des offres de référence afin de voir inclure les détails techniques ou d'éligibilité manquants et **demandent également à POST Technologies de les introduire dans les offres de référence sous consultation.**

L'OPAL demande donc à POST technologies de se rapprocher de l'ILR de manière à se voir autoriser à **suspendre les consultations en cours jusqu'à ce que POST Technologies fournisse toutes les justifications utiles et nécessaires y compris techniques, ceci de manière détaillée et transparente, tant à l'ILR qu'aux opérateurs et introduise ainsi un nouveau cycle de consultations.**

*

* *

- 2.4. La question de la prévisibilité est une nouvelle fois mise à mal. Concernant la date d'entrée en vigueur des nouvelles offres de référence, il est regrettable qu'elle soit fixée au 1^{er} janvier 2025, alors que les budgets et prévisions commerciales pour l'année prochaine, et souvent pour les trois (3) années suivantes, ont déjà été validés par les comités de direction des différents membres de l'OPAL. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans les avis précédents, appliquer de nouveaux tarifs en cours d'exercice budgétaire est totalement inacceptable. Ce n'est d'ailleurs pas une pratique courante au niveau des exemples européens. Les membres de l'OPAL **demandent que l'entrée en vigueur soit repoussée au 1^{er} juillet 2025, considérant qu'un délai minimum de six (6) mois** est nécessaire pour ajuster les plans stratégiques et budgétaires.

*

* *

- 2.5. Compte tenu des ajustements tarifaires récurrents récemment imposés, notamment en raison de l'inflation et des augmentations de prix décidées par POST Technologies (qui, en cas de répercussion, peuvent ouvrir un droit de résiliation pour les clients finaux), il est essentiel de

revoir la durée d'engagement prévue dans les offres de référence. L'engagement contractuel actuel de six (6) mois limite considérablement la flexibilité opérationnelle des opérateurs alternatifs, les empêchant d'ajuster rapidement leurs stratégies face aux fluctuations tarifaires imposées. De plus, ces hausses de prix créent des perturbations sur le marché de détail. Lorsque les opérateurs répercutent ces augmentations sur leurs clients finaux, ces derniers disposent d'un droit de résiliation, ce qui engendre une instabilité dans leur base clientèle. En revanche, les opérateurs alternatifs, eux, ne bénéficient d'aucune souplesse comparable dans leur relation contractuelle avec POST Technologies.

Par ailleurs, l'intégralité des charges supplémentaires découlant de ces contraintes et fluctuations est supportée par les opérateurs alternatifs, ce qui freine leurs capacités d'investissement, tant pour eux-mêmes que pour offrir des avantages aux consommateurs. Les modifications des offres de gros ont, en effet, un impact direct et significatif sur la structuration et la tarification des offres de détail, réduisant la compétitivité et mettant en péril la viabilité des services proposés aux consommateurs finaux.

En conséquence, l'OPAL demande à POST Technologies de justifier la nécessité de cette période **d'engagement minimale de six (6) mois** ou, à défaut, de la **supprimer** purement et simplement pour restaurer une flexibilité indispensable à la stabilité et au dynamisme du marché.

3. Conclusion

- 3.1. En conclusion, les membres de l'OPAL **souhaitent réitérer l'importance cruciale de garantir une concurrence équitable** sur le marché des services à large bande au Luxembourg pour permettre à tous les acteurs de contribuer à l'innovation et au développement du secteur. Il est en effet primordial, surtout sur le marché Broadband où la part de marché de l'opérateur historique reste à un niveau totalement atypique dans l'Union Européenne, que la politique tarifaire de POST Technologies, tout comme les éléments associés tels que le déploiement du réseau, permettent ou à tout le moins n'entravent pas une concurrence saine afin de fournir le meilleur service possible voire un service diversifié aux clients finaux. Elle ne doit pas compromettre les efforts des opérateurs alternatifs, opérateurs de diversité, pour pénétrer un marché majoritairement détenu par POST Telecom.

- 3.2. Comme indiqué en 2023, ainsi que lors des consultations de 2021, 2019 et 2015, dans son avis au sujet de la consultation sur l'offre RUO qui s'est tenue du 23 décembre 2022 au 23 janvier 2023, l'OPAL rappelle que la situation concurrentielle sur le marché de l'Internet à large bande reste très concentrée aux mains de POST Telecom. Les tarifs de la RUO doivent donc rester attractifs

afin de soutenir une dynamique de différenciation bénéfique à la concurrence, permettant ainsi aux opérateurs alternatifs d'entreprendre des initiatives innovantes et proposer des produits différenciants sur le marché de détails à prix adéquats. Cette offre doit continuer de constituer une véritable alternative à la ROB pour assurer une concurrence pleine et entière.

- 3.3. L'OPAL insiste pour que POST Technologies fournisse des **justifications** transparentes et cohérentes pour les ajustements **tarifaires**.
- 3.4. 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. 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. Il est aussi crucial de **réviser les offres de référence** pour refléter cette transition et d'y introduire les conditions d'éligibilité au VULA.
- 3.5. L'OPAL **sollicite un nouveau tour de consultation des offres de référence RUO et ROB répondant aux interrogations et justifications demandées ci-avant et prenant en compte une mise en œuvre différée au 1^{er} juillet 2025.**
- 3.6. Enfin, l'OPAL rappelle que les ajustements tarifaires récurrents, combinés aux contraintes liées à une période **d'engagement de six (6) mois**, créent une instabilité structurelle pour les opérateurs alternatifs. L'OPAL demande une **suppression** ou, à défaut, **une réduction** de cette durée d'engagement.