

Luxembourg, le 5 octobre 2006

**Objet : Projet de loi sur la construction d'autoroutes de l'information  
(3073BJE)**

*Saisine : Ministère d'Etat (6 juin 2006)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le projet de loi sous rubrique vise à améliorer la connectivité du Luxembourg à l'Internet à travers la création d'un nouvel organisme chargé de garantir la connectivité du Luxembourg à l'Internet. Le présent projet de loi a également été présenté lors d'une conférence de presse qui s'est déroulée le 11 septembre 2006.

**Résumé**

A l'étranger, notamment du point de vue des acteurs internationaux du commerce électronique cherchant à s'établir en Europe, le Luxembourg, en termes de connectivité haut débit, ne jouit pas d'une grande visibilité ou attractivité. C'est pourquoi la Chambre de Commerce partage inconditionnellement l'objectif poursuivi par le présent projet de loi, qui vise à améliorer la connectivité haut débit et à faire du Luxembourg un centre international du commerce électronique. Pour favoriser le développement de ce secteur, il est fondamental d'accroître l'attractivité du Luxembourg dans ce domaine, à la fois pour soutenir la compétitivité des entreprises actuellement présentes, pour favoriser le développement de leurs activités dans le domaine électronique et pour attirer de nouvelles entreprises. Au-delà du seul secteur du commerce électronique, la Chambre de Commerce souligne que l'amélioration de la connectivité haut débit, tant du point de vue national qu'international, aura un impact positif sur la compétitivité de l'ensemble des secteurs de l'économie. En effet, cela permettra de réduire de manière importante les coûts encore élevés des communications au sein des entreprises implantées au Luxembourg et entre ces entreprises et leurs filiales à l'étranger.

Par contre, la Chambre de Commerce souhaite soulever un certain nombre d'observations concernant les moyens employés pour parvenir à cet objectif.

En premier lieu, la Chambre de Commerce conçoit le rôle du futur organisme chargé d'améliorer la connectivité internationale du Luxembourg (« Luxconnect ») dans une logique de *fédérateur* des infrastructures existantes, et de *facilitateur* pour le développement de nouvelles infrastructures. L'objectif prioritaire du futur organisme en charge de l'amélioration de la connectivité devra s'inscrire dans une démarche qui complète les infrastructures existantes et ce en améliorant l'utilisation par l'élimination des points faibles et par l'interconnexion avec des fibres existantes mais non exploitées.

De plus, la Chambre de Commerce insiste sur le fait que seul le développement d'une offre concurrentielle permettra aux réseaux luxembourgeois de disposer de capacités supplémentaires, tout en introduisant la redondance technique souhaitée par les auteurs du présent projet de loi. C'est pourquoi la Chambre de Commerce préconise de prévoir explicitement la mise à disposition des infrastructures publiques en matière d'interconnexion par fibres optiques situées au Luxembourg (fourreaux souterrains le long des axes routiers et canaux disponibles le long des voies de chemin de fer) à l'ensemble des opérateurs, publics ou privés,. En prévoyant explicitement cette mise à disposition non-discriminatoire, le présent projet de loi se mettra ainsi en conformité avec les dispositions de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

En troisième lieu, en ce qui concerne l'éventualité de créer un centre d'accès primaire à l'Internet, la Chambre de Commerce propose d'améliorer prioritairement la connectivité du Grand-Duché vers des centres primaires d'accès à Internet à l'étranger (Francfort, Amsterdam) plutôt que de créer un centre d'accès primaire à Internet au Luxembourg. Cette solution de « mirroring » permettrait de simplifier l'offre et pourrait s'avérer plus productive en termes d'analyse coûts/avantages. De plus, la Chambre de Commerce rappelle que les dépenses de l'organisme ne pourront excéder 30 millions EUR. Cette contrainte budgétaire impose à l'organisme de fixer des priorités claires dans les démarches à entreprendre pour améliorer la connectivité haut débit du Luxembourg. La Chambre de Commerce recommande, dans un premier temps, d'allouer les fonds disponibles à l'amélioration de la connectivité haut débit vers des centres d'accès primaires à l'étranger, la création d'un centre d'accès primaire au Luxembourg constituant un objectif de plus long terme.

Enfin, la Chambre de Commerce recommande de constituer un véritable partenariat public-privé autour de l'enjeu majeur que représente l'amélioration de la connectivité du Luxembourg aux réseaux hauts débits. La Chambre de Commerce considère également que le « Business Model » de ce nouvel organisme devra être élaboré rapidement pour mesurer d'une part l'implication financière de l'Etat et d'autre part le prix des nouveaux services auxquels doivent s'attendre les entreprises. Enfin, quelles que soient les structures de l'organisme à créer, il est important que le secteur privé et les utilisateurs finaux participent activement au fonctionnement de cet organisme. La Chambre de Commerce propose de créer un « groupe des utilisateurs » qui permettrait à l'organisme de développer une stratégie adéquate et se déclare disposée à en organiser la mise en place.

#### **Appréciation du projet de loi:**

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	++
Impact financier sur les entreprises	++
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	n.a.
Impact sur les finances publiques	- (Business Model à élaborer)

Appréciations:

++	:	très favorable	n.a. : non applicable
+	:	favorable	n.d. : non disponible
0	:	neutre	
-	:	défavorable	
--	:	très défavorable	

## **1. Commentaire général**

### **1.1. Améliorer la connectivité nationale et internationale du Luxembourg**

A l'heure actuelle, le Luxembourg ne se trouve pas sur la carte réseau des principaux opérateurs (Tier1) IP (fournisseurs principaux d'accès à Internet). La conséquence de cet état de fait est simple : à l'étranger, notamment du point de vue des acteurs internationaux du commerce électronique cherchant à s'établir en Europe, le Luxembourg, en termes de connectivité haut débit, ne jouit pas d'une grande visibilité ou attractivité.

De nombreuses entreprises étrangères actives dans le secteur du commerce électronique ont implanté au Luxembourg leurs centres de facturation. Par contre, les centres opérationnels de ces entreprises (par exemple l'hébergement des serveurs de production) ne sont pas situés au Luxembourg, mais dans des pays comme l'Irlande qui offre une meilleure connectivité à l'Internet que le Luxembourg. En pratique, un acteur international du commerce électronique cherchant à développer ses activités en Europe analyse principalement la connectivité existante d'un pays, et non pas la capacité potentielle dans le futur, dans la mesure où ces entreprises sont désireuses de développer rapidement leurs activités.

Le fait d'offrir aux entreprises une amélioration substantielle de la connectivité haut débit du Luxembourg constituera un atout non négligeable pour l'attractivité du site luxembourgeois. Couplé à l'environnement juridique et fiscal optimal, ceci permettra de soutenir fortement le développement de ce secteur au cours des prochaines années.

Au-delà du secteur du commerce électronique, la Chambre de Commerce souligne que l'amélioration de la connectivité haut débit, tant du point de vue national qu'international, aura un impact positif sur la compétitivité de l'ensemble des secteurs de l'économie. En effet, cela permettra de réduire de manière importante les coûts trop élevés de communication au sein des entreprises implantées au Luxembourg et entre ces entreprises et leurs filiales à l'étranger. Tous les secteurs de l'économie nationale gagneront ainsi à disposer de réseaux de fibres optiques permettant de garantir une excellente connectivité internationale à des prix plus proches de ceux pratiqués dans les autres pays européens.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce partage inconditionnellement l'objectif poursuivi par le présent projet de loi, qui vise à améliorer la connectivité nationale et internationale du Luxembourg.

Par contre, la Chambre de Commerce souhaite soulever un certain nombre d'observations concernant le choix des moyens employés par les auteurs du présent projet de loi pour parvenir à cet objectif.

1.2. Mettre en œuvre une logique de fédérateur des infrastructures existantes, et de facilitateur pour le développement de nouvelles infrastructures

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi prévoit que :

« *L'Etat peut charger un organisme de droit public ou privé (ci-après « l'organisme ») :*

- *de la construction, de l'exploitation, de la gestion et de la mise en œuvre d'un ou de plusieurs centres primaires d'accès à l'Internet,*
- *des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation d'un ou de plusieurs réseaux de fibres optiques reliant le pays aux centres primaires d'accès à l'Internet situés en dehors des frontières du Luxembourg,*
- *des activités de développement, de mise en valeur et d'exploitation d'un réseau de fibres optiques reliant les centres nationaux d'accès à l'Internet aux centres primaires nationaux, et*
- *de l'administration et de la gestion des ressources associées à ces réseaux. »*

La Chambre de Commerce relève spécifiquement la phrase suivante de l'exposé des motifs : « *En l'absence d'initiatives privées, il revient aux pouvoirs publics de prendre l'initiative. Le projet est conçu de façon à permettre à tout moment de prendre à bord d'autres acteurs publics ou privés* ». Il est évident que la participation des opérateurs luxembourgeois, qu'ils soient publics ou privés, à ce projet est fondamentale, notamment afin d'utiliser et développer les capacités existantes, mais également pour des raisons de vitesse de déploiement et en termes d'analyse coût/avantage.

La Chambre de Commerce insiste sur le fait que l'organisme chargé d'améliorer la connectivité du Luxembourg aux réseaux hauts débits ne doit pas devenir un opérateur concurrent des opérateurs existants. Au contraire, il faut que le nouvel organisme et les opérateurs existants se complètent afin de servir ensemble les intérêts de l'économie luxembourgeoise.

Dans cette perspective, afin que le nouvel organisme puisse rapidement déployer ses services, il devra sous-traiter aux opérateurs existants une partie de la fourniture des infrastructures de base, comme le prévoit d'ailleurs l'article 1<sup>er</sup> §5. Or, une telle sous-traitance, si elle était le moyen principal pour un déploiement des services de ce nouvel organisme dans le court et le moyen terme, ne changerait en rien les capacités disponibles, n'augmenterait pas la redondance technique, et modifierait peu les tarifs à moins que ce nouvel organisme ne recoure à des subsides, sous une forme ou une autre, qui dès lors engendreraient une distorsion de concurrence sur le marché. Une démarche trop axée sur la sous-traitance subsidiée menace les investissements consentis par les opérateurs existants, publics et privés, et pourrait remettre en cause les investissements futurs du secteur dans les moyens de télécommunication à l'intérieur de notre pays et vers l'étranger.

C'est pourquoi, au-delà de ce qui est actuellement proposé par les auteurs du présent projet de loi, une démarche qui complète les infrastructures existantes pour en améliorer l'utilisation en éliminant des points faibles et en les interconnectant avec des fibres existantes mais non exploitées est nécessaire. Les infrastructures ainsi fédérées et mutualisées par l'initiative publique devront être accessibles aux mêmes conditions à

tous les opérateurs pour maintenir un « *level playing field* ». Il sera essentiel de trouver l'équilibre entre la sous-traitance et les nouveaux investissements. De plus, le futur organisme devra mettre tout en œuvre pour assurer la qualité des services rendus.

Par conséquent, la Chambre de Commerce recommande de structurer l'organisme chargé d'améliorer la connectivité nationale et internationale du Luxembourg de manière à encourager l'expansion des capacités des opérateurs existants en matière de connectivité. Seul le développement d'une offre concurrentielle permettra aux réseaux luxembourgeois de disposer de capacités supplémentaires, tout en introduisant la redondance technique souhaitée par la connexion à d'autres centres européens. Il est important que les opérateurs existants puissent se baser sur ce nouvel organisme pour améliorer leur offre et également vendre des capacités à ce nouvel organisme. Ils seront à la fois clients et fournisseurs, l'organisme en charge de la connectivité agissant comme catalyseur du développement de l'offre complète. De l'avis de la Chambre de Commerce, le nouvel organisme doit ainsi intervenir comme une « colle » entre les opérateurs qui permette de créer un levier pour l'investissement de chacun. Il s'agit d'une mission qui convient parfaitement à un acteur neutre.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, le rôle de cet organisme devra s'inscrire dans une logique de  *fédérateur*  des infrastructures existantes, et de  *facilitateur*  pour le développement de nouvelles infrastructures. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce propose de prévoir explicitement dans le projet de loi que ce nouvel organisme interviendra exclusivement comme un opérateur au service des autres opérateurs et ainsi ne pas recourir au statut d'opérateur pour clients finaux. L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi devrait être modifié en conséquence.

### 1.3. Privilégier la redondance des réseaux haut débit sans distorsion de concurrence

Le droit de passage sur les domaines publics routier et ferroviaire, ainsi que le droit d'usage et d'utilisation des domaines public routier et ferroviaire, constituent un élément important du développement de la connectivité au Luxembourg et en dehors des frontières nationales.

L'article 2 du présent projet de loi prévoit de mettre gratuitement à la disposition de l'organisme les fourreaux souterrains disponibles le long des axes routiers ainsi que les canaux disponibles le long des voies de chemin de fer.

A ce titre, la Chambre de Commerce s'interroge sur le fait que le présent projet de loi ne semble apparemment accorder la gratuité de l'utilisation des fourreaux souterrains disponibles le long des axes routiers ainsi que des canaux disponibles le long des voies de chemin de fer qu'au futur organisme.

Or, l'article 64 de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques (Titre VIII « Droits de passages ») prévoit que :

- « (1) Toute entreprise notifiée bénéficie d'un droit de passage sur les domaines publics de l'Etat et des communes; ce droit permet aussi bien l'accès à des infrastructures et équipements techniques que leur implantation et installation.
- (2) L'installation des infrastructures et des ressources associées doit être réalisée dans les conditions les moins dommageables pour les domaines publics

*concernés, dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux. »<sup>1</sup>*

Cet article doit être examiné en lien avec tous les articles du titre VIII « Droits de passages », et notamment, avec le paragraphe (3) de l'article 65 qui prévoit que :

*« (3) Pour le passage par les domaines l'autorité concernée ne peut imposer à l'opérateur aucun impôt, taxe, péage, rétribution ou indemnité, de quelque nature que ce soit. L'opérateur détient en outre un droit de passage gratuit pour les infrastructures et ressources associées dans les ouvrages publics situés dans les domaines publics de l'Etat et des communes. »*

Il est évident que si la gratuité n'était accordée qu'au seul organisme créé en application du présent projet de loi, cela constituerait une situation parfaitement inéquitable pour les opérateurs existants, publics ou privés. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 30 mai 2005, les droits de passage et d'utilisation, ainsi que la mise à disposition d'infrastructures existantes, dans le domaine public, constituaient des demandes formulées de longue date par le secteur privé et il est important que les opérateurs existants puissent profiter des mêmes conditions que le futur organisme, de manière ouverte, non discriminatoire et gratuite.

En outre, la Chambre de Commerce tient à souligner que l'amélioration de la connectivité nationale et internationale au Luxembourg ne sera effective que si le futur organisme concourt à améliorer la redondance des réseaux hauts débits. Pour garantir cette redondance, il est fondamental de pouvoir disposer de deux infrastructures physiquement distinctes pour garantir à la fois la sécurité des connections et la concurrence entre les opérateurs.

La Chambre de Commerce propose par conséquent de modifier l'article 2 du présent projet de loi de manière à le mettre en conformité avec les dispositions du titre VIII « Droits de passage » de la loi du 30 mai 2005 sur les réseaux et les services de communications électroniques et ainsi de prévoir explicitement la mise à disposition gratuite des fourreaux disponibles le long des axes routiers ainsi que des canaux disponibles le long des voies de chemins de fer à tous les opérateurs existants, publics et privés.

#### 1.4. Privilégier la connectivité plutôt que de créer un centre primaire d'accès au Luxembourg

L'amélioration de la connectivité nationale et internationale est la priorité du présent projet de loi. Or, l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi ne reflète pas suffisamment la stratégie annoncée par le Gouvernement d'améliorer la connectivité vers plusieurs centres primaires d'accès à Internet. En effet, le texte du présent projet de loi ouvre la possibilité de créer un centre d'accès primaire à Internet au Luxembourg.

Dans son communiqué de presse du 11 septembre 2006, le gouvernement a clairement expliqué que l'un des objectifs de l'organisme qui sera constitué en

---

<sup>1</sup> Article 2 § 10 de la loi du 30 mai 2005 définit l'« entreprise notifiée » de la manière suivante: « une personne physique ou morale qui, suite à la notification à l'Institut [Luxembourgeois de Régulation], est autorisée à fournir des réseaux ou des services de communications électroniques. Cette entreprise est réputée être titulaire d'une autorisation générale ».

application du présent projet de loi, sera « *la construction, l'exploitation, la gestion et la mise en valeur d'un ou de plusieurs centres primaires d'accès à l'Internet* ».

La Chambre de Commerce souligne que le présent projet de loi devrait avoir pour objectif principal d'améliorer l'interconnectivité du Luxembourg avec plusieurs centres d'accès primaires à l'étranger. La création d'un centre d'accès primaire devrait constituer un objectif secondaire et de plus long terme par rapport à ce premier objectif urgent et de court terme.

La Chambre de Commerce préconise d'aller plutôt vers une solution de « mirroring » de deux ou plusieurs centres primaires comme Francfort ou Amsterdam moyennant des liens de haute capacité. Ceci afin de simplifier au maximum l'offre et pour éviter d'introduire un nœud supplémentaire ; la création d'un vrai centre primaire pourrait s'avérer contreproductif à l'objectif recherché.

De plus, la Chambre de Commerce rappelle que les dépenses de l'organisme ne pourront excéder 30 millions EUR. Cette contrainte budgétaire impose à l'organisme de fixer des priorités claires dans les démarches à entreprendre pour améliorer la connectivité haut débit du Luxembourg. La Chambre de Commerce recommande, dans un premier temps, d'allouer les fonds disponibles à l'amélioration de la connectivité haut débit vers des centres d'accès primaires à l'étranger, la création d'un centre d'accès primaire au Luxembourg constituant un objectif de plus long terme.

#### 1.5. Susciter un véritable partenariat public-privé afin de résoudre le problème de la connectivité du Luxembourg à l'Internet

Il est important de garantir que les structures du futur organisme permettent la prise de décision rapide et autonome à l'intérieur d'un périmètre tracé par la future loi sur la construction des autoroutes de l'information, mais aussi qu'il permette d'associer concrètement les opérateurs existants, publics et privés, ainsi que les utilisateurs.

Le communiqué de presse du 11 septembre 2006 précise que cet organisme prendra la forme d'une société anonyme, dont le capital sera détenu par l'Etat et la SNCI. Le conseil d'administration de la société sera composé de trois membres, dont un fonctionnaire du Ministère d'Etat, un professeur de l'Université du Luxembourg et un consultant en TIC. Le directeur adjoint de l'ILR est pressenti pour devenir le directeur de la société.

La Chambre de Commerce recommande de constituer un véritable partenariat public-privé autour de l'enjeu majeur que représente l'amélioration de la connectivité du Luxembourg aux réseaux hauts débits. Quelles que soient les structures de l'organisme à créer, il est important que le secteur privé et les utilisateurs finaux participent activement au fonctionnement de cet organisme.

En ce qui concerne le fonctionnement pratique de cet organisme, des questions supplémentaires se posent. En premier lieu, ni l'exposé des motifs, ni le communiqué de presse du 11 septembre ne précisent si ce nouvel organisme sera soumis ou non à la supervision de l'ILR. La Chambre de Commerce souhaiterait également des informations supplémentaires concernant les modalités selon lesquelles les utilisateurs finaux (entreprises, établissements financiers, acteurs internationaux du commerce

électronique, etc.) seront entendus. La Chambre de Commerce propose de créer un « groupe des utilisateurs » qui permettrait à l'organisme de développer une stratégie adéquate et se déclare disposée à en organiser la mise en place .

D'une manière générale, la Chambre de Commerce considère que le « Business Model » de ce nouvel organisme devra être élaboré rapidement pour mesurer d'une part l'implication financière de l'Etat et d'autre part le prix des nouveaux services auxquels doivent s'attendre les entreprises.

Dans ces conditions, et étant donné le caractère relativement laconique du projet de loi sur ce point, la Chambre de Commerce recommande d'apporter un certain nombre de précisions au projet de loi avant son entrée en vigueur.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce réitère sa conviction de l'importance stratégique que représente l'amélioration de la connectivité haut débit nationale et internationale du Luxembourg, qui aura un impact positif sur la compétitivité de l'ensemble des secteurs de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce demande qu'il soit tenu compte de ses recommandations et approuve le présent projet de loi sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

BJE/PPA