



Décision de télécom CRTC 2007-18

Ottawa, le 27 mars 2007

Demande d'abstention de réglementation des services locaux de résidence à Fort McMurray (Alberta)

Référence : 8640-T66-200613069

Dans la présente décision, le Conseil approuve l'introduction de l'abstention locale de la réglementation dans le marché pertinent de service de résidence de Fort McMurray une fois que Société TELUS Communications aura prouvé qu'elle a respecté le critère de qualité du service applicable aux services offerts aux concurrents. Ce critère sera en vigueur conformément à la conclusion finale concernant le projet de décret que la gouverneure en conseil a présenté le 16 décembre 2006 afin de modifier partiellement la décision Abstention de la réglementation des services locaux de détail, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006.

Introduction

1. Le 19 octobre 2006, Société TELUS Communications (STC) a présenté une demande dans laquelle elle demandait au Conseil de s'abstenir de réglementer les services locaux de résidence dans la circonscription de Fort McMurray (Alberta).
2. STC a affirmé que la fourniture de services locaux de résidence à Fort McMurray faisait l'objet d'une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs et qu'approuver l'abstention de réglementation ne nuirait probablement pas au maintien d'un marché concurrentiel pour les services locaux de résidence à Fort McMurray.
3. STC a estimé qu'à compter du 30 septembre 2006, la part de marché de ses concurrents dans la fourniture de services de résidence dans la circonscription de Fort McMurray était d'au moins 25 p. cent.
4. STC a affirmé qu'en proposant l'abstention locale à Fort McMurray, elle avait ciblé un marché géographique approprié différent de la région visée par l'abstention locale (RAL) que le Conseil a adoptée dans la décision *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006 (la décision 2006-15) pour la région de Fort McMurray.
5. STC a déclaré que sa demande respectait tous les critères d'abstention énoncés dans la décision 2006-15 si le critère de qualité du service fourni aux concurrents (QS fourni aux concurrents) était mis de côté ou modifié de façon à n'inclure que les services offerts aux concurrents actuellement utilisés dans le marché géographique par les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) de ce marché.
6. Le Conseil a reçu des propositions et/ou des réponses aux demandes de renseignements de la part de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (Bell Aliant) et de Bell Canada (collectivement les compagnies); de Cogeco Cable Inc. et de Quebecor Média Inc. (collectivement les concurrents); de la Canadian Cable Systems Alliance Inc. (CCSA);

de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); de Primus Canada Inc. (Primus); de Rogers Communications Inc.; de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); de Shaw Communications Inc. (Shaw); de Société en commandite Télébec (Télébec) et de Vonage Canada Inc. (Vonage). Le Conseil a fermé le dossier de la présente instance après avoir reçu des observations en réplique de STC le 11 décembre 2006.

7. Bien que les positions des parties ont dû être résumées dans la présente décision, le Conseil a soigneusement révisé et examiné les propositions de toutes les parties.
8. Le Conseil estime que la demande d'abstention locale de STC soulève les questions suivantes :
 - 1) La demande de STC vise-t-elle à réviser et à modifier la décision 2006-15?
 - 2) Quel est le marché pertinent pour Fort McMurray?
 - 3) La demande de STC respecte-t-elle les critères d'abstention locale établis dans la décision 2006-15?

Historique

9. Dans la décision 2006-15, le Conseil a établi un cadre d'abstention de la réglementation des services locaux de résidence (abstention locale) qui comprend le marché pertinent et les critères d'abstention locale.
10. Le 5 octobre 2006, STC a présenté une demande en vue de réviser et de modifier la partie de la décision 2006-15 concernant l'application des indicateurs de QS fourni aux concurrents dans la conclusion sur l'abstention locale (la demande de révision et de modification de STC).
11. Dans la circulaire *Statut de certaines instances à la lumière du projet de décret pour modifier la Décision de télécom CRTC 2006-15*, Circulaire de télécom CRTC 2006-12, 19 décembre 2006 (la circulaire 2006-12), le Conseil a indiqué que le 16 décembre 2006, la gouverneure en conseil a publié un projet de décret visant à modifier une partie de la décision 2006-15 (le projet de décret). Le projet de décret établit un cadre révisé pour déterminer quand l'abstention locale sera accordée aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et, entre autres, quand il entend modifier le critère de QS fourni aux concurrents. En raison de ce projet de décret, le Conseil a notamment reporté l'examen de la demande de révision et de modification de STC en attendant que la gouverneure en conseil prenne une décision définitive à cet égard.

I. Révision et modification de la décision 2006-15

12. Shaw, les concurrents et MTS Allstream ont soutenu que le Conseil devrait considérer la demande d'abstention locale de STC comme une demande de révision et de modification de la décision 2006-15 parce que la compagnie a proposé une circonscription locale comme marché géographique pertinent, ce qu'il a rejeté dans la décision 2006-15, et ils lui ont proposé de ne pas tenir compte du critère d'abstention locale QS ou de le modifier.

13. STC a répondu que sa demande d'abstention locale ne constituait pas une demande de révision et de modification parce que : a) le Conseil, dans la décision 2006-15, a explicitement prévu une définition de rechange de la RAL à l'extérieur des grandes régions urbaines; b) STC a respecté tous les indicateurs de QS fourni aux concurrents dont les ESLC se servent pour fournir des services locaux de résidence à Fort McMurray.
14. Dans la décision 2006-15, le Conseil a indiqué qu'il était disposé à recevoir des demandes d'abstention locale à l'extérieur des grandes régions urbaines qui visent des RAL autres que celles énumérées dans la décision 2006-15 afin de tenir compte des diverses conditions sociales, économiques et commerciales qui existent dans différentes parties du Canada.
15. Le Conseil estime que la demande de STC visant à obtenir une différente RAL pour le marché de résidence de Fort McMurray est conforme à la conclusion qu'il a tirée dans la décision 2006-15.
16. Le Conseil précise que, quand STC déclare avoir respecté le critère de QS fourni aux concurrents dans sa demande d'abstention locale, elle tient pour acquis que le Conseil acquiescera à sa demande de révision et de modification. Le Conseil estime que même si l'approbation de la demande d'abstention locale de STC est liée à l'approbation de sa demande de révision et de modification, la demande d'abstention comme telle n'est pas une demande de révision et de modification.

II. Marchés pertinents

17. Dans la décision 2006-15, le Conseil a établi que le marché pertinent est formé du plus petit groupe de produits pour lesquels et de la plus petite région géographique dans laquelle une entreprise qui a un pouvoir de marché peut imposer de façon rentable une hausse durable des prix. Par conséquent, tout marché pertinent sera caractérisé à la fois par un produit et par une région géographique.

Marché pertinent de produits

18. STC a affirmé réclamer l'abstention locale pour 15 services de résidence actuels et pour tout autre service local de résidence éventuel.
19. Aucune des parties n'a déposé d'observations sur la proposition de STC.
20. Le Conseil fait remarquer que les 15 services suivants composent la liste des services tarifés actuels de STC :

Service de circonscription, Service de ligne individuelle, Services de gestion des appels, Service de messagerie vocale, Service gestionnaire d'appels sur ligne double, Renvoi automatique interurbain, Bloc d'avantages du service de résidence, Bloc d'avantages du service de résidence illimité, Forfaits résidentiels, Affichage d'appel de résidence Plus, Refus d'appels, Restriction à l'interurbain, Débranchement temporaire, Inscriptions à l'annuaire et Recherche de numéro spécial

21. Le Conseil ajoute que le cadre d'abstention locale s'applique à tous les services locaux qui correspondent à la définition de services locaux établie dans l'avis *Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public de télécom CRTC 2005-2, 28 avril 2005 (l'avis 2005-2).
22. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que si l'abstention locale est approuvée dans le marché géographique pertinent, elle s'appliquerait : a) à la liste des 15 services de résidence actuels pour lesquels STC a demandé l'abstention locale; b) aux futurs services qui correspondent à la définition de services locaux établie dans l'avis 2005-2, assujetti aux pouvoirs et aux fonctions que le Conseil a conservés dans la décision 2006-15.

Marché géographique pertinent

23. Dans la décision 2006-15, le Conseil a conclu que :
 - la composante géographique du marché pertinent (le marché géographique pertinent) devrait refléter une communauté d'intérêts sociaux et économiques et couvrir un secteur où les conditions du marché des télécommunications locales sont essentiellement semblables, y compris des stratégies de tarification et de commercialisation communes, ainsi que des fournisseurs de services locaux et des offres de services locaux communs.
 - en gros, la région économique (RE), ou une combinaison de RE ayant une population d'au moins 100 000 habitants doit servir à définir le marché géographique pertinent à l'extérieur des grandes zones urbaines aux fins de l'abstention locale.

Positions des parties

24. STC a affirmé que :
 - la RE Wood Buffalo – Cold Lake (RAL 48-04) n'était pas un marché géographique approprié parce qu'elle était trop vaste et qu'elle ne représentait pas une région où les conditions du marché des télécommunications sont semblables aux fins de l'abstention locale;
 - la communauté d'intérêts de Fort McMurray serait probablement à l'intérieur de la circonscription de Fort McMurray;
 - les conditions du marché de télécommunication de la circonscription de Fort McMurray étaient essentiellement les mêmes que celles du service téléphonique numérique que Shaw offre à environ 96 p. cent des résidents de cette circonscription. En revanche, les conditions du marché local étaient différentes à l'extérieur de la circonscription;
 - sa proposition limiterait les îlots de clients laissés pour compte.

25. STC a ajouté que la directive du Conseil concernant la population minimale de 100 000 habitants n'était pas justifiée parce que : a) les conditions du marché dans les régions rurales n'avaient aucun rapport avec la question de l'abstention dans les régions urbaines; b) les marchés géographiques trop grands créaient inutilement de vastes régions de clients laissés pour compte; c) les craintes concernant la vigueur des concurrents ne cadraient pas avec le nouveau modèle de la concurrence locale.
26. Les compagnies, SaskTel et Télébec appuient la proposition de STC.
27. Shaw, les concurrents, MTS Allstream et Primus se sont opposés à la proposition de STC parce que :
 - la population du reste de la RAL 48-04 serait de moins de 100 000 habitants;
 - STC n'a pas prouvé qu'il y avait une communauté d'intérêts dans la circonscription de Fort McMurray;
 - les circonscriptions prises séparément sont trop petites et elles ne répondent pas au principe de la communauté d'intérêts.

Analyse et conclusions du Conseil

28. Le Conseil estime qu'une analyse du marché géographique pertinent pour le marché de résidence à Fort McMurray devrait évaluer la communauté d'intérêts sociaux et économiques, y compris les conditions du marché des télécommunications locales et la taille du marché.
29. Le Conseil estime que les activités économiques exercées autour d'une région ont tendance à avoir un impact sur la communauté d'intérêts sociaux et économiques parce qu'elles créent des possibilités d'emploi et suscitent un accroissement de la population. Le Conseil indique que la construction de projets d'exploitation de sables bitumineux constitue un facteur important du taux d'activité économique actuel en Alberta. Le Conseil ajoute qu'un tel projet couvre la région de Wood Buffalo.
30. Le Conseil estime qu'à l'exception des circonscriptions d'Anzac et de Fort Mackay, les autres circonscriptions de la RAL 48-04 se trouvent trop loin de la circonscription de Fort McMurray pour former une communauté d'intérêts communs.
31. Le Conseil estime que même si les circonscriptions d'Anzac et de Fort Mackay ont le service régional avec la circonscription de Fort McMurray, elles n'ont pas les mêmes conditions de marché des télécommunications locales que la circonscription de Fort McMurray puisque Shaw ne fournit son service téléphonique numérique que dans cette circonscription. Le Conseil fait remarquer que même si Shaw a indiqué que la construction de projets d'exploitation de sables bitumineux dans la région peut justifier son expansion, il estime qu'en dépit de ces deux grands projets dans les régions de Fort Mackay et d'Anzac, Shaw n'offrirait probablement pas son service téléphonique numérique dans ces deux circonscriptions en raison de leur étendue.

32. En ce qui concerne le nombre de clients laissés pour compte, le Conseil indique que le service téléphonique numérique de Shaw est offert à 96 p. 100 des services d'accès au réseau de la circonscription de Fort McMurray, mais qu'il n'est pas offert aux autres circonscriptions de la RAL 48-04. Le Conseil estime que la circonscription de Fort McMurray est une région géographique qui aura significativement moins de clients laissés pour compte que la RAL 48-04.
33. En ce qui concerne la limite de 100 000 habitants, le Conseil fait remarquer que l'estimation de STC selon laquelle la population de Fort McMurray devrait atteindre 80 000 habitants d'ici 2010¹ est loin d'atteindre la limite visée.
34. Le Conseil indique que dans la décision 2006-15, il a déclaré que si une ESLT propose une RAL dont la population est inférieure à 100 000 habitants, il devra probablement procéder à un examen plus approfondi de la conjoncture économique du marché pertinent proposé. Le Conseil estime qu'un tel examen servirait notamment à prouver que le marché géographique pertinent est stable, qu'il affiche une croissance économique et qu'il y a peu d'obstacles à l'entrée dans le marché et peu d'incitatifs à en sortir.
35. Pour ce qui est de la stabilité et de la croissance économique du marché de Fort McMurray, le Conseil indique que la ville a connu un taux très élevé de croissance économique de 8 p. 100 par année de 2000 à 2005 en raison de la rapidité de la mise en place des projets d'exploitation de sables bitumineux, et qu'on prévoit le même taux d'accroissement économique pour au moins une autre décennie². Le Conseil a ajouté que ce taux élevé de croissance économique soutenu a suscité beaucoup d'investissements dans l'infrastructure de plusieurs secteurs du marché de Fort McMurray, y compris le secteur des télécommunications. Pour preuve, l'arrivée de Shaw et de Vonage dans le marché des services locaux de résidence de Fort McMurray, et la présence de trois fournisseurs de service sans fil – Bell Mobility, Rogers Wireless Inc. et TELUS Mobility.
36. Quant aux obstacles à l'entrée dans le marché, le Conseil indique que Shaw a réussi à lancer son service téléphonique numérique dans la circonscription de Fort McMurray. Shaw a déjà récupéré les coûts investis pour brancher la plupart des clients du service de résidence à son réseau de téléphonie par câble. De plus, le Conseil estime que Shaw a su vaincre l'inertie des clients puisque STC a subi une perte de marché depuis que Shaw a commencé à offrir son service téléphonique numérique à Fort McMurray en mars 2006.
37. En ce qui concerne les obstacles à se retirer du marché, le Conseil indique que le service téléphonique numérique et les fonctions d'appel de Shaw sont des composantes essentielles d'un groupe de services locaux et interurbains. De plus, Shaw offre le service Internet et des services de télédistribution de Shaw dans le but d'inciter les clients de résidence à s'abonner à son service téléphonique numérique. Le Conseil ajoute que Shaw offre le service téléphonique numérique, la câblodistribution et le service Internet pour faire concurrence aux services sans fil, locaux et Internet de STC. Le Conseil est d'avis que Shaw aurait peu d'intérêt à retirer son service téléphonique numérique du marché de Fort McMurray puisqu'une telle décision pourrait créer un trou dans son ensemble de services, ce qui la désavantagerait sur le plan concurrentiel.

¹ Pages 20 et 21 du plan d'affaires de Wood Buffalo de 2005.

² Page 5 du plan d'affaires de Wood Buffalo de 2005.

38. Le Conseil conclut que même si la population dans le marché de Fort McMurray est inférieure à 100 000 habitants, les conditions économiques du marché constituent une base suffisante pour établir une concurrence locale durable.
39. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que, dans l'ensemble, la circonscription de Fort McMurray répond davantage aux facteurs qu'il a établis pour définir le marché géographique pertinent.

III. Critères d'abstention locale

40. Dans la décision 2006-15, le Conseil a déterminé que l'ESLT qui demande l'abstention locale doit prouver qu'elle a respecté tous les critères afférents.

Perte de part de marché

41. Shaw et MTS Allstream ont affirmé que le dossier de l'instance indique que la part de marché de STC n'a pas diminué de 25 p. 100 dans la RAL 48-04 et que l'analyse de marché de STC n'avait aucun rapport parce que sa proposition concernant le marché géographique était injustifiée.
42. En se fondant sur le dossier de l'instance, le Conseil conclut que la perte de part de marché de la circonscription de Fort McMurray est supérieure à 25 p. 100.

Qualité du service offert au concurrent

43. STC a affirmé que le critère d'abstention applicable à la QS fourni aux concurrents n'était pas un facteur pertinent lorsqu'une entreprise de câblodistribution était le concurrent principal dans un marché géographique. STC a soutenu que seuls les résultats de l'ESLT sur les indicateurs de QS fourni aux concurrents applicables aux services que le câblodistributeur utilisait devraient être considérés aux fins de l'abstention locale. Dans le cas de la circonscription de Fort McMurray, puisque Shaw n'avait besoin que de la transférabilité des numéros locaux de STC, seuls les indicateurs de QS fourni aux concurrents liés au transfert de numéros locaux devraient être pris en considération.
44. STC a affirmé avoir respecté le critère de QS fourni aux concurrents applicable à tous les services que les ESLT fournissent à toutes les ESLC, notamment aux services locaux de résidence offerts dans la circonscription de Fort McMurray.
45. Shaw a soutenu que la demande de STC visant soit à rejeter l'obligation de respecter les indicateurs de QS fourni aux concurrents sous prétexte qu'il s'agit d'un facteur inapproprié, soit à modifier l'obligation afin de ne tenir compte que des indicateurs de QS fourni aux concurrents qui, selon STC, s'appliquaient à Shaw, était injuste et intrinsèquement incohérente.
46. Primus a soutenu que les ESLT doivent respecter le critère de QS fourni aux concurrents tel que prescrit dans la décision 2006-15.
47. La CCSA a affirmé que maintenir le critère de QS fourni aux concurrents était essentiel à l'établissement et au maintien de la concurrence dans les régions rurales du Canada.

48. Le Conseil indique que dans la circulaire 2006-12, il a reporté l'examen des questions abordées lors de l'instance amorcée par la demande de révision et de modification de STC en attendant que la gouverneure en conseil se prononce sur le projet de décret.
49. Le Conseil fait remarquer que STC n'a respecté les normes minimales des 14 indicateurs de QS fourni aux concurrents que 35,4 p. 100 du temps pendant la période de six mois d'avril à septembre 2006³.
50. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que STC n'a pas respecté le critère de QS fourni aux concurrents tel que prescrit dans la décision 2006-15.

Accès aux systèmes de soutien à l'exploitation (SSE)

51. Aucune observation n'a été présentée concernant l'accès aux SSE.
52. En se fondant sur les renseignements que STC lui a fournis, le Conseil estime que la compagnie a fourni aux ESLC l'accès à ses SSE conformément à la décision *Accès des entreprises de services locaux concurrentes aux systèmes de soutien à l'exploitation des entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2005-14, 16 mars 2005, et que STC a respecté les critères d'accès aux SSE.

Tarifs applicables aux services des concurrents

53. Le Conseil indique que dans l'Ordonnance de télécom CRTC 2006-133, 31 mai 2006, il a approuvé provisoirement le Service Internet de lignes numériques à paires asymétriques de gros de STC. Aucune observation n'a été présentée sur le service Internet de gros de STC.
54. Le Conseil conclut que STC a respecté les critères applicables aux tarifs des services aux concurrents.

Rivalité

55. Shaw et MTS Allstream ont affirmé que STC n'a pas tenté de faire preuve de rivalité à Fort McMurray, mais qu'elle s'est contentée de décrire les principales activités génériques applicables à l'ensemble de son territoire.
56. Le Conseil fait remarquer que STC a fourni des renseignements sur des lancements de produits, la commercialisation et des initiatives de tarification qu'elle a entreprises en 2006 pour concurrencer le service téléphonique numérique que Shaw offre en Alberta et dans la circonscription de Fort McMurray. Le Conseil indique que les preuves de rivalité déposées au dossier de l'instance prouvent que STC et Shaw se livrent une forte concurrence pour gagner les clients du service local de résidence.
57. Le Conseil conclut que STC a fourni suffisamment de preuves de rivalité dans le marché de résidence de Fort McMurray.

³ Conformément à la décision 2006-15, la période appropriée est la période de six mois précédent la demande d'abstention d'une ESLT.

Plan de communication

58. Le Conseil indique que STC a affirmé que tous les fournisseurs de services de téléphonie locale qui ont des abonnés du service de résidence dans la région faisant l'objet d'une abstention devraient être tenus de communiquer le même message à leurs abonnés du service de résidence touchés par l'abstention. STC a proposé qu'un avis soit conjointement rédigé par au moins STC et Shaw, avec la collaboration du Conseil, afin que tous les abonnés du service de résidence dans un marché faisant l'objet d'une abstention soient informés de manière cohérente.
59. Aucune des parties n'a présenté d'observations sur le plan de communication de STC.
60. Le Conseil estime qu'il y aurait intérêt à ce que les fournisseurs de services concurrents informent tous les abonnés du service de résidence d'une manière cohérente avant que l'abstention locale ne soit mise en œuvre. Le Conseil conclut que lorsque l'abstention locale sera approuvée dans la circonscription de Fort McMurray, un plan de communication doit être élaboré par au moins STC et Shaw et mis en œuvre dans les 30 jours suivant la date à laquelle l'abstention est approuvée pour informer tous les abonnés du service de résidence d'une manière cohérente. Le Conseil n'aura pas à approuver ce plan.

Conclusions

61. Le Conseil conclut que si l'abstention locale est approuvée :
 1. le marché de produits pertinents comprend les 15 services de résidence tarifés proposés par STC et tout service éventuel qui correspond à la définition de services locaux établie dans l'avis 2005-2, sous réserve des pouvoirs et des fonctions que le Conseil a conservés dans la décision 2006-15;
 2. le marché géographique pertinent est la circonscription de Fort McMurray;
 3. la portée de l'abstention sera telle que spécifiée dans la décision 2006-15.
62. Le Conseil conclut que STC a respecté tous les critères d'abstention locale établis dans la décision 2006-15, sauf le critère de QS fourni aux concurrents.
63. Le Conseil approuve l'introduction de l'abstention locale dans le marché de résidence de Fort McMurray dès que STC aura prouvé qu'elle a respecté le critère de QS fourni aux concurrents qui sera en vigueur conformément à la décision définitive de la gouverneure en conseil concernant le projet de décret.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>