



Décision de télécom CRTC 2008-117

Ottawa, le 11 décembre 2008

Demande de Cybersurf Corp. concernant des exigences relatives à une vitesse équivalente à l'égard de services Internet de gros

Référence : 8622-C122-200808785

Dans la présente décision, le Conseil approuve, en partie, la demande de Cybersurf visant à obliger les entreprises de services locaux titulaires à offrir, pour les services de ligne numérique à paires asymétriques de gros, des vitesses qui sont équivalentes à celles qu'elles offrent aux clients de leurs services Internet de détail. Concernant les vitesses associées aux services de détail actuels, cette exigence ne s'appliquera que si un concurrent présente une demande à cet égard.

Introduction

1. Dans une demande du 19 juin 2008, Cybersurf Corp. (Cybersurf) cherchait à obtenir le rétablissement de l'exigence qui obligeait les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) à offrir aux concurrents, pour le service groupé de ligne numérique à paires asymétriques (LNPA) de gros¹, des vitesses qui sont équivalentes aux débits des services LNPA offerts aux clients de leurs services Internet de détail (l'exigence relative à une vitesse équivalente). Cette exigence a été annulée par le Conseil dans la décision de télécom 2007-77.
2. Le Conseil a reçu des observations de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (Bell Aliant), de Bell Canada et de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) [collectivement Bell Canada et autres]; de la Coalition of Internet Service Providers Inc.; de Distributel Communications Limited; de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); de Primus Telecommunications Inc.; de la Société TELUS Communications (STC); et de Yak Communications (Canada) Corp. Le dossier de l'instance, fermé le 31 juillet 2008, peut être consulté sur le site Web du Conseil, à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*.
3. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada et autres ainsi que la STC se sont opposées à la demande de Cybersurf, alors que les autres parties l'ont appuyée dans son ensemble.
4. Le Conseil a défini les questions suivantes à traiter dans ses conclusions :
 1. Cybersurf demande-t-elle au Conseil de réviser et de modifier la décision de télécom 2008-17?
 2. La décision de télécom 2008-17 s'applique-t-elle aux nouveaux services de gros?

¹ Aux fins de la présente décision, l'expression « service groupé LNPA » comprend les services d'accès groupés LNPA des ESLT (parfois appelés les services d'accès par passerelle [SAP]) ainsi que les services d'accès haute vitesse des ESLT (parfois appelés les services AHV).

3. Une exigence relative à une vitesse équivalente serait-elle conforme aux instructions²?

1. Cybersurf demande-t-elle au Conseil de réviser et de modifier la décision de télécom 2008-17?

5. Bell Canada et autres de même que la STC ont soutenu que Cybersurf avait soulevé la question de l'exigence relative à une vitesse équivalente au cours de l'instance qui a conduit à la décision de télécom 2008-17. De leur avis, le fait que le Conseil n'a pas imposé une telle exigence aux ESLT dans la décision de télécom 2008-17 signifiait qu'il avait étudié et rejeté la demande de redressement faite par Cybersurf. Elles ont fait valoir que Cybersurf cherche à remettre cette question en litige dans le cadre de la présente instance et que la présente demande de Cybersurf ne démontre pas que la conclusion tirée par le Conseil relativement à cette question dans la décision de télécom 2008-17 était incorrecte.
6. Cybersurf a soutenu que, dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil n'avait pas examiné la question de l'exigence relative à une vitesse équivalente ni statué sur celle-ci. Cybersurf a également fait valoir qu'elle ne cherchait à faire modifier aucune des conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2008-17 et que, par conséquent, elle ne devrait pas être soumise au fardeau de la preuve relatif à une demande de révision et de modification.

Résultats de l'analyse du Conseil

7. Le Conseil convient qu'il n'a pas examiné la question de l'exigence relative à une vitesse équivalente ni statué sur celle-ci dans la décision de télécom 2008-17. Par conséquent, le Conseil ne considère pas la demande de Cybersurf comme une demande de révision et de modification relativement à la décision de télécom 2008-17.

2. La décision de télécom 2008-17 s'applique-t-elle aux nouveaux services de gros?

8. La STC a indiqué que le fait que Cybersurf s'appuyait sur la décision de télécom 2008-17 pour étayer sa demande était inapproprié, puisque cette décision ne portait que sur les services de gros existants et ne visait pas à établir un cadre pour le traitement de nouveaux services de gros.

Résultats de l'analyse du Conseil

9. Contrairement à la position de la STC, et conformément à la conclusion que le Conseil a tirée dans la décision de télécom 2008-116 concernant une demande de Bell Canada et autres visant l'établissement d'un cadre d'abstention pour les nouveaux services non essentiels, le Conseil estime que la décision de télécom 2008-17 fournit le cadre requis pour le traitement de nouveaux services de gros.

² Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

3. Une exigence relative à une vitesse équivalente serait-elle conforme aux instructions?

10. Cybersurf a fait valoir que la conclusion tirée dans la décision de télécom 2007-77 visant l'annulation de l'exigence relative à une vitesse équivalente, laquelle avait été établie dans les ordonnances de télécom 2007-21, 2007-22, 2007-24 et 2007-25 (collectivement les ordonnances portant sur le service groupé LNPA)³, découlait de l'importante incertitude réglementaire qui régnait au moment où le cadre de réglementation des services de gros faisait l'objet d'un examen conformément aux instructions. Étant donné que l'examen était terminé et qu'un cadre de réglementation révisé pour les services de gros avait été établi dans la décision de télécom 2008-17, Cybersurf a soutenu que les circonstances qui avaient entraîné l'annulation de l'exigence relative à une vitesse équivalente n'existent plus. Cybersurf a également expliqué que sa demande de redressement est conforme aux instructions. À cet égard, Cybersurf a indiqué, entre autres choses, que puisque les services d'accès Internet de tiers (AIT) des câblodistributeurs sont assujettis à une exigence relative à une vitesse équivalente, il est logique que les ESLT soient assujetties à la même exigence.
11. Cybersurf a fait remarquer que, dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a classé le service groupé LNPA à l'égard duquel une exigence relative à une vitesse équivalente était demandée comme un service non essentiel obligatoire et conditionnel. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que cette conclusion était conforme aux instructions. Cybersurf a soutenu que le débit constitue un atout concurrentiel important dans les marchés des services Internet de détail. De l'avis de Cybersurf, il serait incohérent d'obliger la fourniture du service groupé LNPA de gros pour des motifs concurrentiels sans toutefois établir des conditions qui permettraient aux fournisseurs de services Internet de livrer concurrence selon les principes appliqués aux ESLT. Selon Cybersurf, l'absence d'une exigence relative à une vitesse équivalente ne ferait que marginaliser les concurrents puisqu'ils ne seraient en mesure d'offrir que des services Internet de détail de qualité inférieure.
12. Bell Canada et autres, de même que la STC, ont soutenu que l'approbation de la demande de redressement de Cybersurf irait à l'encontre des instructions puisqu'elle serait la preuve que le Conseil ne se fie pas au libre jeu du marché dans la plus grande mesure du possible et qu'elle démotiverait les entreprises titulaires et les concurrents en ce qui a trait à l'investissement dans les réseaux. Pour étayer sa position quant aux investissements, la STC s'est fondée sur un document indépendant préparé par un consultant, lequel soutient notamment que le dégroupement obligatoire mettrait un frein aux investissements dans l'infrastructure à large bande et, plus particulièrement, aux investissements dans les installations fibre optique jusqu'au nœud et fibre optique jusqu'au domicile.

³ Il est souligné que les nouvelles exigences en matière de service applicables au service LNPA de MTS Allstream, énoncées dans l'ordonnance de télécom 2007-23, n'étaient pas assujetties à la décision de télécom 2007-77. Cependant, à la lumière de la décision de télécom 2007-77, MTS Allstream a suggéré de retirer les propositions tarifaires qui auraient reflété la mise en œuvre de ces exigences, suggestion qui a été approuvée dans une lettre du 25 octobre 2007.

13. Bell Canada et autres ont de plus fait valoir que le fait d'approuver la demande de redressement irait à l'encontre de ce qu'elles considèrent comme une présomption, si ce n'est une exigence, des instructions selon laquelle le Conseil ne devrait pas élargir l'accès obligatoire aux nouveaux services non essentiels.
14. Par ailleurs, Bell Canada et autres ont indiqué que la demande de Cybersurf est fondée sur le principe selon lequel les concurrents devraient pouvoir accéder aux installations des ESLT plutôt que de bâtir leurs propres installations. Elles ont soutenu que ce principe contredit les instructions, dans lesquelles on met l'accent sur l'innovation, l'investissement et le recours au libre jeu du marché. Bell Canada et autres ont allégué que l'introduction de nouvelles vitesses nécessite des investissements importants et que l'établissement d'exigences supplémentaires en matière d'accès obligatoire à l'égard des services classés comme non essentiels ne constituerait pas une intervention réglementaire minimaliste, contrairement à ce que prévoient les instructions.
15. Bell Canada et autres ont fait valoir que, dans la mesure où une certaine symétrie dans le traitement réglementaire des services Internet de gros des ESLT et des câblodistributeurs est nécessaire, les services offerts par les ESLT devraient constituer le point de référence en fonction duquel les obligations des câblodistributeurs seraient déterminées, et non l'inverse.

Résultats de l'analyse du Conseil

16. Comme question préliminaire, le Conseil fait remarquer que la conclusion qu'il a tirée dans la décision de télécom 2007-77 visant l'annulation de l'exigence relative à une vitesse équivalente qui avait été établie dans les ordonnances portant sur le service groupé LNPA, de même que sa constatation selon laquelle cette conclusion était conforme aux instructions, découlaient de l'importante incertitude réglementaire créée par le fait que le cadre relatif aux services de gros faisait l'objet d'un examen à ce moment-là. Par conséquent, la conclusion du Conseil, selon laquelle l'annulation de cette exigence était conforme aux instructions, était fondée sur des motifs très restreints et le Conseil ne prétendait pas de conclure que l'exigence relative à une vitesse équivalente, en elle-même, contrevenait aux instructions. Le Conseil souligne également que l'incertitude réglementaire dont il est fait mention dans la décision de télécom 2007-77 a été apaisée par la publication de la décision de télécom 2008-17.
17. Le Conseil souligne qu'aucune des parties à l'instance ne s'est opposée à la conclusion qu'il a tirée dans la décision de télécom 2008-17 selon laquelle les services groupés LNPA fournis par les ESLT devaient être classés comme des services non essentiels obligatoires et conditionnels. Le Conseil signale également que la demande de redressement présentée par Cybersurf vise à obliger les ESLT à fournir, aux concurrents, leurs services groupés LNPA aux mêmes vitesses que celles offertes aux clients de leurs services Internet de détail.
18. En ce qui a trait au sous-alinéa 1a)(i) des instructions, et en fonction du dossier de la présente instance, le Conseil conclut que le redressement réclamé par Cybersurf ne saura être atteint grâce au seul libre jeu du marché. Selon le Conseil, les ESLT ont peu ou pas d'incitations à offrir aux concurrents des vitesses équivalentes pour le service groupé LNPA.

Le Conseil souligne, par exemple, la déclaration non contestée que Cybersurf a faite dans sa demande, selon laquelle Bell Canada avait rejeté la demande de Cybersurf d'augmenter la vitesse du service de gros à un débit équivalent à celui du service de détail de Bell Canada.

19. En ce qui concerne le sous-alinéa 1a)(ii) des instructions, le Conseil estime qu'une exigence relative à une vitesse équivalente aurait pour objectif de s'assurer que la concurrence dans le marché des services d'accès Internet haute vitesse de détail n'est pas considérablement réduite ou empêchée. Le Conseil conclut qu'une telle exigence serait efficace et proportionnelle au but visé. La demande de Cybersurf porte sur un service de gros qui, comme l'a déterminé le Conseil dans la décision de télécom 2008-17, doit être obligatoire, notamment parce qu'il s'agit du seul moyen abordable de fournir le transport entre le central d'une ESLT et le client final du concurrent, ainsi que l'accès depuis ledit central. La vitesse du service constitue un atout concurrentiel important puisque les tarifs diffèrent considérablement en fonction de la vitesse, et que la vitesse représente souvent un facteur de différenciation principal du point de vue de la commercialisation. Le Conseil estime qu'en l'absence d'une exigence relative à une vitesse équivalente, les concurrents qui se reposent sur le service groupé LNPA obligatoire pour livrer concurrence dans le marché des services de détail verraient leur capacité grandement restreinte, ce qui risquerait de réduire considérablement, voire d'empêcher, la concurrence dans le marché des services Internet haute vitesse de détail. Par conséquent, le Conseil estime que la capacité des concurrents de livrer concurrence dans le marché des services de détail en obtenant les services groupés LNPA à des vitesses équivalentes à celles des services de détail des ESLT serait conforme à ce qui est précisé au sous-alinéa 1a)(ii) des instructions. Conformément à cette approche en matière de vitesses associées aux services de détail actuels, le Conseil estime que l'exigence de fournir une vitesse équivalente à l'égard des services de gros ne devrait pas s'appliquer si aucune demande n'a été présentée par un concurrent à cet égard.
20. En ce qui concerne le sous-alinéa 1b)(i) des instructions, le Conseil conclut que l'établissement d'une exigence relative à une vitesse équivalente viserait les objectifs énoncés aux alinéas 7b), c), f) et h) de la *Loi sur les télécommunications*⁴.
21. En ce qui concerne le sous-alinéa 1b)(ii) des instructions, le Conseil conclut que le redressement réclamé par Cybersurf ne découragerait pas un accès au marché des services d'accès Internet haute vitesse de détail qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni n'encouragerait un accès au marché qui est non-efficace économiquement. Le Conseil fait remarquer que les tarifs qui seront facturés aux concurrents par les ESLT pour l'accès à ce type de service seront calculés en fonction des coûts causals plus un supplément approprié, ce qui permettra de garantir que ces services d'accès sont fournis d'une façon qui est efficace économiquement.

⁴ Ces objectifs consistent à permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; à accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes; à favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire; et à satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

22. En ce qui a trait aux commentaires de Bell Canada et autres ainsi que de la STC selon lesquels le redressement réclamé par Cybersurf mettrait un frein aux investissements dans d'autres installations (Bell Canada et autres) et dans l'infrastructure à large bande en général (STC), le Conseil souligne que la portée de la présente instance se limite à la question de l'exigence relative à une vitesse équivalente à l'égard des services groupés LNPA fournis par les ESLT au moyen d'installations de cuivre. Le Conseil est d'avis qu'une exigence applicable aux services groupés LNPA sur cuivre n'aurait pas d'effet considérable sur la motivation à investir dans d'autres installations et dans les services à large bande. De plus, le Conseil estime que la motivation des ESLT à investir sera principalement touchée par leur besoin de livrer concurrence aux concurrents dotés d'installations dans les marchés des services à large bande de détail. En outre, comme il a été mentionné précédemment, les ESLT pourront récupérer les coûts causals engagés pour la fourniture de ces services de gros sur cuivre, y compris leurs investissements dans les installations connexes.
23. Par conséquent, le Conseil n'est pas convaincu que le redressement réclamé par Cybersurf aurait des répercussions considérables sur l'investissement.
24. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il serait conforme aux instructions d'établir une exigence relative à une vitesse équivalente pour les services de gros, exigence qui serait applicable lorsqu'un concurrent ferait une demande à cet égard.

Conclusion

25. Le Conseil **approuve**, en partie, la demande de Cybersurf. Le Conseil ordonne aux ESLT touchées par la présente décision, à savoir Bell Aliant, Bell Canada, MTS Allstream, SaskTel et la STC, de consulter les clients de leurs services groupés LNPA et de présenter, dans les 45 jours suivant la date de la présente décision, des projets de pages de tarif révisées qui tiennent compte de la fourniture d'une vitesse équivalente pour ce qui est des vitesses associées aux services de détail actuels dans les cas où un client de ces services en a fait la demande. Le Conseil ordonne également aux ESLT visées, au moment d'introduire une nouvelle vitesse pour un service Internet de détail, de déposer simultanément des projets de pages de tarif révisées pour les services groupés LNPA de gros à une vitesse identique.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Politique réglementaire – Cadre relatif à l'abstention de la réglementation concernant les nouveaux services de gros non essentiels*, Décision de télécom CRTC 2008-116, 11 décembre 2008
- *Cadre de réglementation révisée concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008

- *Demandes de révision et de modification des ordonnances Ethernet et LNPA, Décision de télécom CRTC 2007-77, 31 août 2007*
- *TELUS Communications Company – Service d'interface réseau à réseau, Service LNPA – Réseau étendu et Service Internet LNPA de gros, Ordonnance de télécom CRTC 2007-25, 25 janvier 2007*
- *Saskatchewan Telecommunications – Service groupé de ligne numérique à paires asymétriques (LNPA), Ordonnance de télécom CRTC 2007-24, 25 janvier 2007*
- *MTS Allstream Inc. – Service d'accès aux données par ligne numérique à paires asymétriques (LNPA), Ordonnance de télécom CRTC 2007-23, 25 janvier 2007*
- *Services de Bell Canada et Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, en Ontario et au Québec – Service d'accès par passerelle et service d'accès haute vitesse, Ordonnance de télécom CRTC 2007-22, 25 janvier 2007*
- *Services de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, dans les provinces de l'Atlantique – Service d'accès LNPA et service LNPA-RE, Ordonnance de télécom CRTC 2007-21, 25 janvier 2007*

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>