



Décision de télécom CRTC 2012-520

Version PDF

Ottawa, le 27 septembre 2012

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite / Bell Canada et MTS Allstream Inc. – Demandes relatives aux services Ethernet

Numéros de dossiers : 8663-B54-201109893 et 8661-M59-201115403

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande de MTS Allstream visant le reclassement du service d'accès Ethernet de gros et du service de transport Ethernet de gros. Le Conseil rejette également la demande de Bell Aliant et Bell Canada visant le reclassement, de services de détail à services de gros, de leurs services d'accès Ethernet offerts en Ontario et au Québec.

Contexte

1. Les fournisseurs de services de télécommunication concurrents dépendent à des degrés divers des services de gros de différentes entreprises titulaires pour fournir des services de détail à leurs utilisateurs finaux. Le Conseil exige des entreprises titulaires, qui correspondent à des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et à des entreprises de câblodistribution, qu'elles fournissent sur une base obligatoire certains services de gros aux concurrents en vue de favoriser la concurrence fondée sur la mise à disposition d'installations dans le marché des télécommunications.
2. Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a, entre autres mesures, établi un cadre de réglementation révisé concernant les services de gros. Plus précisément, le Conseil a classé les services de gros fournis par les entreprises titulaires en six catégories de services¹ et il a déterminé les principes de tarification applicables aux services affectés à ces catégories. L'annexe de la présente décision fournit un aperçu du cadre de réglementation des services de gros.
3. Le Conseil a classé le service d'accès Ethernet de gros et le service de transport Ethernet² de gros dans la catégorie des services « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle³ ». La période d'élimination graduelle prescrite était de

¹ Les six catégories sont : essentiel; essentiel conditionnel; non essentiel prescrit et conditionnel; bien public; interconnexion; non essentiel assujettis à l'élimination graduelle.

² L'Ethernet est un protocole de communication utilisé pour la mise en réseau qui permet la transmission de données à large bande entre deux emplacements ou plus.

³ L'expression « élimination graduelle » signifie l'élimination graduelle de l'accès obligatoire aux services classés dans cette catégorie, qui ne seront plus assujettis à la réglementation à la fin de la période de transition. Dès que ces services ne sont plus assujettis à la réglementation, les ESLT ne sont plus tenues d'obtenir l'approbation du Conseil en ce qui concerne les tarifs et les modalités de leur prestation.

Toutefois, le Conseil a conservé son pouvoir de résoudre les problèmes de discrimination injuste en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) et de fixer des conditions relatives à la fourniture de ces services au besoin en vertu de l'article 24 de la *Loi*.

cinq ans pour les services d'accès Ethernet de gros, pour une entrée en vigueur de l'abstention de la réglementation en mars 2013, et de trois ans pour les services de transport Ethernet de gros, qui ne sont plus assujettis à la réglementation depuis mars 2011.

4. Conformément à la décision de télécom 2008-17, pour chaque service assujetti à l'élimination graduelle, les fournisseurs de services de télécommunication doivent fournir un avis écrit de l'élimination graduelle au Conseil ainsi qu'à tous les clients de ce service au moins six mois avant la fin de la période d'élimination graduelle de ce service, afin de permettre à ces clients d'examiner leurs dispositions d'approvisionnement et de trouver des solutions de rechange au besoin.
5. À l'heure actuelle, les services d'accès Ethernet de gros sont offerts uniquement par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (Bell Aliant) dans la région de l'Atlantique et sont classés dans la catégorie des services de gros « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle ». Tous les autres services d'accès Ethernet fournis par les autres ESLT sont classés comme des services de détail. Les services de transport Ethernet ne sont plus assujettis à la réglementation depuis mars 2011.

Les demandes

6. Le Conseil a reçu deux demandes concernant les services Ethernet : une déposée conjointement par Bell Aliant et Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), datée du 23 juin 2011, et une déposée par MTS Allstream Inc. (MTS Allstream)⁴, datée du 25 novembre 2011. Les compagnies Bell ont demandé que le Conseil reclasse, de services de détail à services de gros, leurs services d'accès Ethernet offerts en Ontario et au Québec. MTS Allstream a demandé que le Conseil reclasse les services d'accès Ethernet de gros dans la catégorie des services « essentiels conditionnels », et les services de transport Ethernet de gros dans la catégorie des services « non essentiels prescrits et conditionnels », conformément au cadre de réglementation concernant les services de gros établi dans la décision de télécom 2008-17, rétablissant par le fait même la réglementation tarifaire pour ces services. Le Conseil a combiné les deux instances susmentionnées en une seule instance, le 8 mai 2012.
7. Le Conseil a reçu des observations concernant ces demandes de la part de la British Columbia Broadband Association (BCBA), du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), de Cogeco Cable Inc., des compagnies Bell, du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), de Distributel Communications Limited (Distributel), de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), de MTS Allstream, de Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus), de Québecor Média inc., au nom de son affiliée Vidéotron ltée, du Rogers Communications Partnership (RCP), de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), de Shaw Cablesystems G.P. (Shaw), de la Société TELUS Communications (STC) et de Vaxination Informatique (Vaxination).

⁴ Depuis le début de 2012, MTS Allstream Inc. est divisée en deux entités distinctes : MTS Inc. et Allstream Inc.

8. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 18 juin 2012. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen des numéros de dossiers indiqués ci-dessus.

Questions

9. Le Conseil a cerné les questions suivantes qu'il doit trancher dans la présente décision :

- I. Le Conseil devrait-il reclasser les services d'accès Ethernet de gros et les services de transport Ethernet de gros, rétablissant par le fait même la réglementation tarifaire?
 - II. Les services d'accès Ethernet offerts par les compagnies Bell en Ontario et au Québec devraient-ils être reclassés, de services de détail à services de gros?
- I. Le Conseil devrait-il reclasser les services d'accès Ethernet de gros et les services de transport Ethernet de gros, rétablissant par le fait même la réglementation tarifaire?**

10. MTS Allstream a indiqué que le Conseil devrait retirer les services d'accès Ethernet de la catégorie de services « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle » et les classer dans la catégorie de services « essentiels conditionnels »⁵. L'entreprise a soutenu que les services d'accès Ethernet répondent aux critères d'un service essentiel établis dans la décision de télécom 2008-17. MTS Allstream a également indiqué que le Conseil devrait retirer les services de transport Ethernet de la catégorie des services « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle » et les classer dans la catégorie des services « non essentiels prescrits et conditionnels »⁶. L'entreprise a également soutenu que le défaut de reclasser ainsi les services Ethernet entraînerait une réduction de la concurrence.
11. MTS Allstream a fait valoir que les concurrents avaient besoin des services Ethernet étant donné que seules les ESLT disposent d'une infrastructure de réseau omniprésente. Plus précisément, MTS Allstream a indiqué que l'infrastructure Ethernet des ESLT ne peut pas être reproduite, et a fait remarquer que, malgré des investissements importants, moins de la moitié de sa clientèle peut être desservie au moyen de ses propres installations, et ce, même dans les grands centres. L'entreprise a soutenu que, bien qu'elle utilise ses propres installations et des solutions de rechange aux installations des ESLT pour fournir des services Ethernet aux endroits où il est possible de le faire, il n'existe aucune autre source suffisante de fourniture de services Ethernet par des tiers.

⁵ Se reporter à l'annexe de la présente décision pour une description des catégories de services conformément à la décision de télécom 2008-17.

⁶ Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a tarifé les services « essentiels conditionnels » aux coûts de la Phase II de l'entreprise plus un supplément de 15 % (sauf pour Télébec, Société en commandite et la STC au Québec). Bien que le Conseil n'ait pas précisé de supplément pour les services des catégories « non essentiel prescrit et conditionnel » et « non essentiel assujetti à l'élimination graduelle » dans la décision de télécom 2008-17, il n'a pas rectifié les suppléments existants pour ces services.

12. MTS Allstream a soutenu que, sans l'accès obligatoire aux services de transport Ethernet des concurrents, les concurrents : (i) seraient limités à fournir des services à leurs clients uniquement aux endroits où ils sont co-implantés, (ii) seraient forcés d'acheter des services Ethernet groupés, de bout en bout ou (iii) devraient utiliser des services de ligne spécialisée coûteux et inefficaces.
13. La BCBA, le CORC, Distributel, la FCEI, le PIAC, Primus et Vaxination (collectivement les intervenants) ont appuyé la reclassification du service d'accès Ethernet et du service de transport Ethernet, soutenant que l'accès des concurrents aux services Ethernet de gros à des tarifs abordables est primordial au développement d'un marché concurrentiel. Les intervenants ont également soutenu que les ESLT et les entreprises de câblodistribution dominant toujours quant à la fourniture des principaux éléments de réseaux, et que ce fait est encore plus évident aujourd'hui qu'au moment de l'instance qui a mené à la décision de télécom 2008-17. Les intervenants ont soutenu que, même si le Conseil a déterminé que les possibilités de concurrence et d'autoapprovisionnement étaient suffisantes en ce qui concerne les utilisations des services Ethernet au moment de la décision de télécom 2008-17, il pourrait maintenant être nécessaire que le Conseil revoie sa décision puisque le rôle de ces services s'est étendu.
14. Les compagnies Bell, SaskTel et la STC se sont opposées à la reclassification proposée par MTS Allstream. Elles ont fait valoir que MTS Allstream n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve pour justifier sa proposition. De plus, elles ont fait remarquer que, dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a déterminé que les services Ethernet ne satisfont pas aux critères de la catégorie des services « essentiels » et qu'il existe des possibilités de concurrence et d'autoapprovisionnement suffisantes sur le marché à l'égard des services Ethernet pour justifier l'élimination graduelle de ces services.
15. Les compagnies Bell ont indiqué que les investissements dans les installations liées aux services Ethernet par les fournisseurs de services autres que les ESLT augmentent les options de fourniture concurrentielle de services Ethernet. Les compagnies Bell ont ajouté que les concurrents maintiennent la part de marché des services Ethernet de gros et que les revenus croissants des services Ethernet de gros à l'échelle de l'industrie indiquent un accroissement de la fourniture de services Ethernet de gros.
16. Le RCP et Shaw ont déclaré avoir fait des investissements importants dans leur infrastructure Ethernet en vue de concurrencer les ESLT sur le plan des services de gros et aux fins d'utilisation pour la fourniture de leurs propres services Ethernet de détail.
17. Les compagnies Bell, SaskTel et la STC ont soutenu que le fait d'obliger l'accès aux services Ethernet dissuaderait les concurrents d'investir dans leurs propres réseaux, et que le fait de reclasser les services Ethernet irait à l'encontre des Instructions⁷, puisqu'on ne se fierait pas, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché.

⁷ 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

18. MTS Allstream et les intervenants ont indiqué qu'il n'était pas possible de s'appuyer sur des ententes négociées avec les ESLT en ce qui concerne les services Ethernet plutôt que sur l'accès obligatoire aux concurrents. MTS Allstream a ajouté qu'en raison du pouvoir de marché des ESLT, elles avaient peu d'avantages à conclure des ententes avec les concurrents.
19. Les compagnies Bell et la STC ont indiqué que les ententes négociées sont des moyens viables pour les concurrents d'accéder aux services Ethernet et que les ESLT ont réussi à négocier de nombreuses ententes avec les concurrents concernant les services de gros.

Résultats de l'analyse du Conseil

20. Le Conseil fait remarquer que les services de transport Ethernet ne sont plus assujettis à la réglementation depuis mars 2011, et que les services d'accès Ethernet ont fait l'objet, dans la décision de télécom 2008-17, d'une abstention de la réglementation sur une base prospective qui entrera en vigueur en mars 2013. Le Conseil estime qu'afin de rétablir la réglementation tarifaire dans un marché faisant l'objet d'une abstention, les éléments de preuve déposés doivent être suffisamment convaincants pour démontrer que les circonstances ayant justifié les décisions d'abstention initiales ne s'appliquent plus.
21. Le Conseil fait remarquer que, dans la décision de télécom 2008-17, il a exigé que les ESLT offrent aux concurrents des services de transport Ethernet et des services d'accès Ethernet pendant trois et cinq ans, respectivement, à la suite de cette décision. Le cadre établi dans cette décision consent aux concurrents une période raisonnable pour revoir et restructurer leurs dispositions d'approvisionnement au besoin, que ce soit au moyen de l'auto-approvisionnement ou d'ententes négociées avec d'autres fournisseurs de services.
22. Le Conseil fait remarquer que, depuis la publication de la décision de télécom 2008-17, les entreprises de câblodistribution ont développé leurs réseaux par des investissements et des acquisitions afin de livrer concurrence aux ESLT dans le marché des services Ethernet de gros. Le Conseil souligne également que de tels investissements augmentent la disponibilité de ces services à d'autres concurrents. En outre, le Conseil fait remarquer que, selon les renseignements fournis à titre confidentiel par les parties sur les conditions du marché pour les services Ethernet et les services connexes, la part de marché des concurrents n'a pas changé de manière significative depuis la publication de la décision de télécom 2008-17. Par conséquent, le Conseil estime que MTS Allstream n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisamment convaincants pour démontrer que les circonstances qui ont justifié les conclusions tirées dans la décision de télécom 2008-17 à l'égard de l'abstention ont changé au point où l'abstention concernant les services d'accès Ethernet et les services de transport Ethernet n'est plus conforme aux critères énoncés à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*).

23. Le Conseil fait remarquer que la décision de télécom 2008-17 permet la négociation d'ententes entre les ESLT et les concurrents concernant les services Ethernet de gros, conformément au principe établi dans la *Loi* consistant à se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique. Le Conseil fait également remarquer que les concurrents peuvent lui présenter des demandes fondées sur le paragraphe 27(2) de la *Loi* s'ils estiment faire l'objet d'une discrimination injuste.
24. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la modification du régime de réglementation en reclassant les services d'accès Ethernet de gros et les services de transport Ethernet de gros. Par conséquent, le Conseil **rejette** la proposition de MTS Allstream.

II. Les services d'accès Ethernet offerts par les compagnies Bell en Ontario et au Québec devraient-ils être reclassés, de services de détail à services de gros?

25. Les compagnies Bell ont indiqué que le fait de reclasser leurs services d'accès Ethernet offerts en Ontario et au Québec de services de détail à services de gros permettrait de tenir compte de la clientèle réelle de ces services. Les compagnies Bell ont déclaré que les clients de leurs services d'accès Ethernet en Ontario et au Québec et les clients du service d'accès Ethernet de Bell Aliant dans la région de l'Atlantique sont tous des clients de gros. Les compagnies Bell ont fait remarquer que la seule différence entre les deux services est que les services d'accès Ethernet offerts en Ontario et au Québec sont classés comme des services de détail, tandis que le service d'accès Ethernet offert dans la région de l'Atlantique est classé comme un service de gros.
26. Les compagnies Bell ont indiqué que, puisque leurs services d'accès Ethernet offerts en Ontario et au Québec sont identiques sur le plan technologique à celui qu'offre Bell Aliant dans la région de l'Atlantique et qu'ils desservent la même clientèle, les services d'accès Ethernet des compagnies Bell en Ontario et au Québec devraient être classés dans la catégorie des services « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle » et faire l'objet d'une abstention de réglementation en 2013, tel qu'il est établi dans la décision de télécom 2008-17. Les compagnies Bell ont proposé de continuer à fournir des services d'accès Ethernet en Ontario et au Québec aux clients de gros, nouveaux et existants, selon les mêmes modalités que celles qui sont actuellement en place, et de conserver les tarifs actuels pour ces services.
27. SaskTel a appuyé la proposition des compagnies Bell. L'entreprise a indiqué que la classification de son service d'accès Ethernet comme un service de détail plutôt que comme un service de gros est également inappropriée et que son service aussi devrait être reclassé.
28. MTS Allstream s'est opposée à la proposition des compagnies Bell. Elle a fait valoir qu'au lieu de reclasser les services d'accès Ethernet, de service de détail à service de gros, les compagnies Bell devraient mettre en place un service d'accès Ethernet de gros en Ontario et au Québec.

29. MTS Allstream a indiqué que, en vertu de la *Loi*, l'abstention de la réglementation des services de détail ne peut pas être réalisée simplement par le reclassement d'un service, et que le Conseil n'a pas établi de critère à appliquer en matière d'abstention de la réglementation pour les services d'accès Ethernet de détail.

Résultats de l'analyse du Conseil

30. Le Conseil fait remarquer que si la demande des compagnies Bell était approuvée, le service d'accès Ethernet serait sans doute classé dans la catégorie des services de gros « non essentiels assujettis à l'élimination graduelle » dont l'abstention entrera en vigueur en mars 2013, conformément à la décision de télécom 2008-17, et qu'en conséquence, les compagnies Bell supprimeraient les tarifs de leurs services d'accès Ethernet de détail. Le Conseil ajoute que ce processus serait approprié si les services en question étaient assujettis au régime de réglementation des services de gros établi dans la décision de télécom 2008-17, mais que les services d'accès Ethernet des compagnies Bell, dans le cas présent, sont des services de détail tarifés et que, par conséquent, ils ne sont pas assujettis à ce régime.
31. Le Conseil note qu'un processus de retrait de services tarifés a été établi dans la circulaire de télécom 2005-7 et modifié dans la décision de télécom 2008-22. Le Conseil ajoute que les compagnies Bell ont actuellement des clients qui utilisent les services d'accès Ethernet de détail et qu'elles ont omis de présenter une demande en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le tarif de leurs services d'accès Ethernet de détail, conformément au processus de retrait de services tarifés.
32. Le Conseil estime qu'étant donné que les compagnies Bell ont omis de présenter une demande de suppression du tarif de leurs services d'accès Ethernet de détail, conformément au processus de retrait de services tarifés, il serait inapproprié de reclasser, de service de détail à service de gros, les services d'accès Ethernet qu'elles offrent en Ontario et au Québec. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande des compagnies Bell.
33. Le Conseil fait remarquer que les compagnies Bell n'offrent pas actuellement de services d'accès Ethernet de gros en Ontario et au Québec, mais qu'elles peuvent, à tout moment, présenter une demande en vue d'offrir de tels services.

Conformité aux Instructions

34. Le Conseil estime que les conclusions qu'il a tirées dans le cadre de la présente décision serviront les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés aux alinéas 7b), 7c), 7f) et 7h) de la *Loi*⁸.

⁸ Ces objectifs sont les suivants : 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; 7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes; 7f) 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; 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

35. Le Conseil note que ses conclusions dans la présente décision maintiennent la classification des services d'accès Ethernet et des services de transport Ethernet comme des services de gros assujettis à l'élimination graduelle, n'exigent pas l'accès obligatoire à ces services après la période d'élimination graduelle et maintiennent les conclusions liées à l'abstention à la réglementation. Le Conseil ajoute que ces conclusions n'empêchent pas les compagnies Bell de soumettre à l'approbation du Conseil une demande pour fournir des services d'accès Ethernet de gros en Ontario et au Québec conformément au régime applicable au service d'accès Ethernet établi dans la décision de télécom 2008-17, incluant l'élimination graduelle de l'accès obligatoire et l'abstention sur une base prospective.
36. Par conséquent, le Conseil estime que ces conclusions respectent les Instructions à l'effet que le Conseil devrait se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Émission obligatoire d'un préavis au client concernant le renouvellement du contrat et exigences en matière de dénormalisation ou de retrait de services*, Décision de télécom CRTC 2008-22, 6 mars 2008
- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008
- *Nouvelles procédures relatives au traitement des demandes de dénormalisation et/ou de retrait de services tarifés*, Circulaire de télécom CRTC 2005-7, 30 mai 2005

Cadre de réglementation des services de gros établi dans la décision de télécom 2008-17

La décision de télécom 2008-17 a établi un cadre de réglementation concernant les services de gros et a classé ces services en six catégories. Les catégories de services concernant les questions traitées dans la présente décision sont décrites ci-après⁹.

- Les services **essentiels** requièrent un accès obligatoire, ce qui signifie qu'ils doivent être fournis sur demande par les ESLT et satisfaire aux critères suivants :
 - 1) L'installation est nécessaire comme intrant pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché pertinent en aval;
 - 2) L'installation est contrôlée par une entreprise qui occupe une position dominante sur le marché en amont de telle sorte que le retrait de l'accès obligatoire à l'installation serait susceptible de réduire ou d'empêcher sensiblement la concurrence dans le marché pertinent en aval;
 - 3) Il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité de l'installation.

Les services de cette catégorie ont été tarifés aux coûts de la Phase II de l'entreprise plus un supplément de 15 % (un supplément de 25 % dans le cas de Télébec, Société en commandite et de la STC dans son territoire d'exploitation au Québec).

- Les services **essentiels conditionnels** répondent aux critères des services « essentiels » et requièrent un accès obligatoire; cependant, des modifications futures aux conditions du marché pourraient avoir comme conséquence que ces services ne seraient plus considérés comme essentiels. Les services de cette catégorie ont été tarifés aux coûts de la Phase II de l'entreprise plus un supplément de 15 % (un supplément de 25 % dans le cas de Télébec, Société en commandite et de la STC dans son territoire d'exploitation au Québec).
- Les services **non essentiels prescrits et conditionnels** ne répondent pas aux exigences relatives aux services « essentiels », mais demeurent obligatoires pour d'autres raisons. Les tarifs relatifs aux services de cette catégorie n'ont pas été modifiés dans la décision de télécom 2008-17.

⁹ Les deux autres catégories de services de gros, « bien public » et « interconnexion », n'étaient pas concernées dans le cadre de l'instance qui a mené à la présente décision.

- Les services **non essentiels assujettis à l'élimination graduelle** ne répondent pas aux critères des services « essentiels » et ne requièrent plus d'accès obligatoire à la fin de la période d'élimination graduelle. L'expression « élimination graduelle » signifie l'élimination graduelle de l'accès obligatoire aux services classés dans cette catégorie, qui ne seront plus assujettis à la réglementation à la fin de la période de transition. Les tarifs relatifs aux services de cette catégorie n'ont pas été modifiés dans la décision de télécom 2008-17.

Remarque : Le présent résumé a été fourni par souci de commodité. Pour obtenir des renseignements complets, veuillez consulter la décision de télécom 2008-17, accessible à partir du site Web du Conseil.