



Décision de télécom CRTC 2018-44

Version PDF

Ottawa, le 2 février 2018

Dossier public : 8663-C182-201702598

Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande concernant l'accès provisoire aux installations d'accès par fibre optique jusqu'aux locaux de l'abonné des entreprises titulaires au moyen des services d'accès haute vitesse de gros groupés

Le Conseil rejette une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. concernant l'accès provisoire aux installations d'accès par fibre optique jusqu'aux locaux de l'abonné des entreprises de services locaux titulaires et des entreprises de câblodistribution titulaires au moyen des services d'accès haute vitesse de gros groupés. Le Conseil estime que le maintien de l'approche actuelle concernant les services filaires de gros permettra de mieux soutenir la concurrence sur le marché des services de détail et d'encourager la poursuite des investissements dans les installations d'accès par fibre optique jusqu'aux locaux de l'abonné.

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), datée du 30 mars 2017, dans laquelle le CORC demandait un accès provisoire aux installations d'accès par fibre optique jusqu'aux locaux de l'abonné (FTTP)¹ des grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT)² et des grandes entreprises de câblodistribution titulaires³ (collectivement les titulaires) au moyen de services d'accès haute vitesse (AHV) de gros groupés (services AHV groupés).
2. Le CORC a fait valoir qu'il présentait cette demande pour corriger ce qu'il appelait des « lacunes des services AHV de gros » (lacunes de services). Il a soutenu que les lacunes de services empêchent les concurrents d'offrir leurs propres services d'accès

¹ Les installations d'accès FTTP désignent les installations d'accès par fibre qui vont d'une tête de ligne de l'entreprise de câblodistribution ou d'un central de l'ESLT jusqu'aux locaux des utilisateurs finals.

² Le CORC a indiqué que les grandes ESLT comprenaient Bell Canada (y compris Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell MTS), Saskatchewan Telecommunications et la Société TELUS Communications (STC). Dans le cadre de la présente instance, des observations ont été reçues de la STC. Cependant, le 1^{er} octobre 2017, les actifs de la STC ont été transférés légalement à TELUS Communications Inc., et la STC a cessé d'exister.

³ Le CORC a indiqué que les grandes entreprises de câblodistribution titulaires comprenaient Bragg Communications Incorporated, faisant affaires sous le nom d'Eastlink, Cogeco Communications Inc., Québecor Média Inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c., Rogers Communications Canada Inc. et Shaw Cablesystems G.P. Lors de la présente instance, des observations ont été déposées par Vidéotron s.e.n.c. Toutefois, le 29 décembre 2017, tous les actifs et activités de Vidéotron s.e.n.c. ont été transférés à son affiliée, Vidéotron ltée, et Vidéotron s.e.n.c. a cessé d'exister.

Internet de détail et qu'elles nuiront à leur transition vers les services AHV dégroupés (services AHV dégroupés).

3. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande du CORC de la part de Bell Canada; de Bragg Communications Incorporated, faisant affaires sous le nom d'Eastlink (Eastlink); de la British Columbia Broadband Association (BCBA); de Cogeco Communications Inc. (Cogeco); du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); de Québecor Média Inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron); de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); de Shaw Cablesystems G.P. (Shaw); de la Société TELUS Communications (STC) et de plusieurs centaines de Canadiens.

Contexte

4. Dans diverses décisions, le Conseil a ordonné aux titulaires de fournir un accès de gros à certaines de leurs installations réseau pour accroître la concurrence dans le marché des services de télécommunication de détail. Les mesures récentes du Conseil visent à améliorer la concurrence dans le marché des services d'accès Internet de détail en obligeant les titulaires à fournir des services AHV de gros.
5. À l'heure actuelle, le service AHV groupé est le principal service de gros imposé par le Conseil qui permet aux fournisseurs de services Internet (FSI) concurrents (concurrents) d'offrir des services comme des services d'accès Internet de détail, des services de communication vocale sur protocole Internet (VoIP) et des services de télévision sur protocole Internet (IPTV). Le service AHV groupé offre aux concurrents : i) une composante d'accès (c.-à-d. accès aux services pour les utilisateurs finals) par l'intermédiaire du réseau du dernier kilomètre d'accès hybride par fibre optique et câbles coaxiaux d'une grande entreprise de câblodistribution titulaire, de ligne d'abonné numérique (LAN) sur paires de fils de cuivre de dernier kilomètre d'une grande ESLT ou d'une combinaison de fibre jusqu'au nœud (FTTN) et de LAN; ii) une composante de raccordement et de transport qui transmet les données de l'utilisateur final à un point d'interconnexion régional ou provincial (composante d'interface).

La décision sur les services filaires de gros

6. Dans la politique réglementaire de télécom [2015-326](#) (décision sur les services filaires de gros), le Conseil a déterminé que les installations AHV de gros des titulaires, y compris les installations FTTP, satisfaisaient au critère du caractère essentiel⁴. Le Conseil a donc déterminé que, pour préserver et améliorer la concurrence dans le

⁴ L'évaluation du caractère essentiel comprend trois conditions qui servent à déterminer si une installation est essentielle : i) l'installation est nécessaire comme intrant pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché en aval pertinent (condition relative à l'intrant); ii) l'installation est contrôlée par une entreprise qui possède un pouvoir de marché en amont de telle sorte que l'interdiction (ou le retrait) de l'accès à l'installation serait susceptible de réduire ou d'empêcher sensiblement la concurrence dans le marché en aval pertinent (condition relative à la concurrence); iii) il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité de l'installation (condition relative à la reproductibilité).

marché des services d'accès Internet de détail, les titulaires devraient fournir aux concurrents un accès à ces installations. Cependant, le Conseil a également déterminé que les installations de transport utilisées par les titulaires pour fournir le service AHV groupé étaient reproductibles et qu'elles ne satisfaisaient donc pas à ce critère.

7. Compte tenu de ces conclusions, le Conseil a établi un cadre pour la migration de la fourniture obligatoire de services AHV groupés vers la fourniture obligatoire de services AHV dégroupés, lesquels ne fournissent pas de composante de transport. L'objectif du Conseil était de promouvoir la concurrence axée sur les installations en exigeant que les concurrents mettent en place leurs propres installations de transport ou en louent, ce qui leur permettrait d'offrir des services distincts ou novateurs grâce à un contrôle accru sur leurs structures de coûts.
8. Pour réaliser cette transition, le Conseil a établi diverses mesures réglementaires dans le cadre d'un plan de transition et de mise en œuvre. Ces mesures consistaient à :
 - i) limiter l'accès obligatoire aux installations FTTP à l'aide des nouveaux services AHV dégroupés;
 - ii) adopter un seuil de vitesse maximale de téléchargement de 100 mégabits par seconde (Mbps) pour les services AHV groupés existants une fois que les tarifs définitifs des services AHV dégroupés ont été approuvés.
9. Dans le cadre de la première étape du plan de mise en œuvre, le Conseil a ordonné à Bell Canada, à Cogeco, à RCCI et à Vidéotron d'introduire le service AHV dégroupé dans leurs territoires d'exploitation de titulaires en Ontario et au Québec. Le déploiement du service dans les autres marchés sera déterminé ultérieurement. Le Conseil a ensuite publié l'ordonnance de télécom [2017-312](#), dans laquelle il établissait les tarifs et modalités provisoires des services AHV dégroupés en Ontario et au Québec.

La décision Bayview Mills

10. Dans la décision de télécom 2016-446 (décision Bayview Mills), le Conseil a ordonné à RCCI de fournir aux concurrents un accès à ses installations FTTP au moyen de son service AHV groupé, selon le tarif d'accès FTTN, dans le complexe Bayview Mills Condominium Townhouse (complexe Bayview Mills). Après avoir déployé les installations FTTP dans le complexe Bayview Mills, RCCI a retiré ses installations de câbles coaxiaux existants, utilisées par TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy) au moyen du service AHV groupé. Le Conseil a conclu que, en retirant ses installations d'accès par câbles coaxiaux du complexe et en bloquant l'accès des concurrents aux nouveaux utilisateurs finals au moyen des services AHV groupés fournis sur FTTP, RCCI s'accorderait une préférence indue et imposerait aux concurrents un désavantage indu jusqu'à ce qu'elle offre un service AHV dégroupé approuvé. Le Conseil a également fait remarquer que cela nuirait à la capacité des concurrents d'obtenir une demande suffisante des utilisateurs finals pour migrer vers un service AHV dégroupé.

11. Dans la décision Bayview Mills, le Conseil a conclu que la décision sur les services filaires de gros ne couvrirait pas les situations où un titulaire retire les installations existantes d'accès par fils de cuivre ou câbles coaxiaux lors du déploiement d'installations FTTP car, au cours de l'instance connexe, les titulaires affirmaient généralement au Conseil que cela n'était pas leur intention. Cependant, la décision Bayview Mills n'établissait pas les obligations réglementaires générales à appliquer dans les situations où un titulaire retire les installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux. Le Conseil a plutôt déclaré que ces situations seraient traitées au cas par cas.

Questions

12. Le Conseil a déterminé que les questions ci-après devraient être examinées dans la présente décision :

- La demande du CORC devrait-elle être traitée comme une demande de révision et de modification ou comme une nouvelle demande?
- Le dossier de la présente instance contient-il des éléments de preuve démontrant qu'il y a eu préjudice? Le cas échéant, quelle est l'étendue du préjudice?
- La mesure de redressement demandée est-elle appropriée?

La demande du CORC devrait-elle être traitée comme une demande de révision et de modification ou comme une nouvelle demande?

Positions des parties

13. Bell Canada, Cogeco et RCCI ont soutenu que la demande du CORC était une demande de révision et de modification plutôt qu'une nouvelle demande parce que le CORC visait le renversement d'une décision selon laquelle les services FTTP ne seraient accessibles que par l'intermédiaire des services AHV dégroupés. RCCI a soutenu que la demande du CORC devrait être rejetée, car elle a été soumise après la date limite de dépôt d'une demande de révision et de modification⁵. Bell Canada et RCCI ont soutenu que même si le CORC avait déposé une demande de révision et de modification conformément aux procédures applicables, cette demande ne satisfaisait pas aux critères de révision et de modification d'une décision⁶ du Conseil, car le

⁵ Conformément à l'article 71 des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications*, le délai pour le dépôt d'une demande de révision et de modification est de 90 jours suivant la date d'une décision, bien que le Conseil puisse prolonger ce délai s'il estime qu'il est juste et équitable de le faire.

⁶ Selon ce critère établi par le Conseil dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, les demandeurs doivent faire la preuve qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, par exemple en raison : i) d'une erreur de droit ou de fait; ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale; iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

CORC n'a pas démontré qu'il existait un doute réel quant au bien-fondé de la décision sur les services filaires de gros.

14. Le CORC n'a pas convenu que sa demande constituait une demande de révision et de modification. Le CORC a fait référence aux lacunes de services, en soutenant qu'elles vont à l'encontre des intentions du Conseil établies dans le paragraphe 143 de la décision sur les services filaires de gros, qui indique que le plan de transition vers les services AHV dégroupés « permettra de veiller à ce que les fournisseurs de services de gros puissent toujours accéder aux installations d'accès nécessaires à la fourniture des services de détail en aval ». Le CORC a soutenu que l'intention du Conseil n'était pas de permettre la prolifération de lacunes de services sur plusieurs années, ce qui compromettrait la capacité des concurrents d'établir le nombre d'abonnés des services de détail nécessaire pour justifier les investissements requis pour passer aux services AHV dégroupés.
15. Bell Canada, RCCI et la STC ont fait valoir que le CORC avait mal compris le paragraphe 143 de la décision sur les services filaires de gros ou qu'il l'avait pris hors contexte. Bell Canada a précisé que l'accès ininterrompu mentionné par le CORC devait être fourni dans le cadre de la transition des services AHV groupés vers les services AHV dégroupés dans un lieu donné. Plus précisément, lorsque les services AHV groupés étaient disponibles, leur élimination progressive ne devait pas débiter avant que les services AHV dégroupés ne soient mis en œuvre.
16. Le CORC a fait valoir que, subsidiairement, si le Conseil estime que sa demande est une demande de révision et de modification, celle-ci respecterait tout de même le critère, car un changement important des circonstances a eu lieu depuis la publication de la décision sur les services filaires de gros en raison : i) des lacunes grandissantes et généralisées; ii) des préjudices économiques à la concurrence, aux concurrents et aux consommateurs causés par ces lacunes; iii) des retards procéduraux liés à la mise en œuvre des services AHV dégroupés. Le CORC a également signalé que, même si le Conseil estime que sa demande est une demande de révision et de modification, le changement fondamental des circonstances ne serait pas survenu dans le délai de 90 jours prévu pour le dépôt d'une demande de révision et de modification.

Résultats de l'analyse du Conseil

Paragraphe 143 de la décision sur les services filaires de gros

17. Le Conseil estime que l'interprétation par le CORC de la signification et des effets du paragraphe 143 de la décision sur les services filaires de gros est erronée. Le plan mentionné dans ce paragraphe traite du passage d'un modèle AHV groupé à un modèle AHV dégroupé. Le plan de transition et de mise en œuvre visait à atteindre un certain nombre de buts :

- atténuer les préoccupations concernant l'investissement et l'innovation liées au changement de modèle de services en donnant aux concurrents suffisamment de temps pour effectuer les investissements requis ou prendre les arrangements commerciaux nécessaires afin d'obtenir des installations de transport;

- garantir que les parties concernées disposent de suffisamment de temps pour faire des observations éclairées relatives à la bonne configuration du service dans un réseau donné de titulaire et aux tarifs à appliquer aux services;
- veiller à ce que le Conseil ait suffisamment de temps pour bien analyser les observations et établir des tarifs et des modalités convenables pour le service;
- favoriser le développement du marché des services AHV dégroupés en établissant un régime de mise en place fondé sur la demande;
- établir des mesures réglementaires afin d'encourager les concurrents à passer aux services AHV dégroupés.

18. Autrement dit, plutôt que de rendre obligatoire pour toujours l'accès aux services AHV groupés ou de garantir que toutes les installations d'accès sont visées par l'accès de gros en attendant la mise en place des services AHV dégroupés, le Conseil souhaitait limiter la perturbation du marché des services de gros et donner aux concurrents le temps d'établir ou de louer des installations de transport afin d'élargir progressivement les installations réseau accessibles au moyen des services AHV dégroupés⁷.
19. Le Conseil a pris en compte les lacunes au chapitre des services AHV groupés lorsqu'il a tiré ses conclusions, et il prévoit qu'elles demeureront durant la phase de transition⁸.
20. En déclarant que le « plan de transition permettra de veiller à ce que les fournisseurs de services de gros puissent toujours accéder aux installations d'accès nécessaires à la fourniture des services de détail en aval », le Conseil indiquait que lorsque l'accès dans un marché donné devait être offert au moyen de services AHV groupés obligatoires, ces services demeureraient accessibles dans ce marché jusqu'à ce que des services AHV dégroupés (assortis de tarifs approuvés définitivement) soient mis en place et qu'on s'y soit abonné. Encore là, les services AHV groupés demeureraient disponibles pendant la période d'élimination progressive déterminée.
21. De plus, un retard dans l'accès aux installations FTTP était inévitable puisque la décision sur les services filaires de gros prévoyait une instance de suivi sur la mise en œuvre durant laquelle on examinerait la configuration, les coûts et la demande relatifs aux services AHV dégroupés ainsi que la façon dont l'accès aux installations FTTP serait intégré aux services. Cependant, le service AHV dégroupé est maintenant disponible avec des tarifs provisoires et un examen des tarifs définitifs est en cours.

⁷ Voir le paragraphe 150 de la décision sur les services filaires de gros.

⁸ Dans le paragraphe 99 de la décision sur les services filaires de gros, le Conseil a fait remarquer que le CORC avait soulevé le problème des lacunes de services.

Classification de la demande du CORC

22. Étant donné le temps écoulé depuis la publication de la décision sur les services filaires de gros et le fait que les mesures de redressement prévues seraient de nature prospective, le Conseil estime qu'il serait pertinent de déterminer si la décision de ne pas exiger l'accès aux installations FTTP au moyen des services AHV groupés demeure correcte.
23. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine qu'il traitera la demande du CORC comme une nouvelle demande.

Le dossier de la présente instance contient-il des éléments de preuve démontrant qu'il y a eu préjudice? Le cas échéant, quelle est l'étendue de ce préjudice?

Positions des parties

24. Le CORC a fait valoir qu'il demandait un accès provisoire aux installations FTTP des titulaires par l'intermédiaire des services AHV groupés afin d'atténuer le préjudice découlant des lacunes de services. Le CORC a fait valoir que les lacunes de services se manifestent dans l'ensemble du Canada lorsque les titulaires ont déployé des installations FTTP, mais qu'ils n'ont pas d'autres installations filaires pouvant fournir des services d'accès Internet haute vitesse de détail⁹.
25. Le CORC a décrit les trois situations dans lesquelles des lacunes de services se produisent :
- déploiements FTTP par un titulaire dans une zone desservie¹⁰ où les seules installations filaires offertes par le titulaire pour les services AHV de gros ne peuvent offrir des vitesses d'accès Internet de plus de 6 ou 7 Mbps;
 - déploiements FTTP par un titulaire dans une zone desservie où le titulaire a retiré les installations filaires précédentes qui permettaient de fournir les services AHV de gros;
 - déploiements FTTP par un titulaire dans une nouvelle zone¹¹ où le titulaire n'a déployé que des installations d'accès FTTP qui ne permettent pas d'offrir les services AHV de gros.
26. Le CORC a soutenu que ces lacunes sont causées par une combinaison de circonstances liées au marché et à la durée du processus en cours de mise en œuvre des services AHV dégroupés, qui a été retardé. De manière plus générale, le CORC a affirmé que ces lacunes découlent de la conclusion du Conseil dans la décision sur les

⁹ Le CORC a indiqué que les services d'accès Internet haute vitesse comprendraient une combinaison d'installations de fils de cuivre et de fibre, et que les services d'accès qui peuvent atteindre une vitesse de 6 à 7 Mbps au plus ne seraient pas considérées comme des installations haute vitesse.

¹⁰ Il s'agit d'emplacements résidentiels, d'affaires ou industriels déjà construits et où sont disponibles des installations de télécommunication filaire.

¹¹ Il s'agit de nouveaux emplacements, par exemple un nouveau projet domiciliaire.

services filaires de gros, qui visait à limiter l'accès obligatoire des concurrents aux installations FTTP des titulaires à l'accès fourni par l'intermédiaire des services AHV dégroupés.

27. Le CORC a argué que les lacunes de services sont de plus en plus étendues et communes. Par conséquent, les clients des services de résidence et d'affaires touchés par ces lacunes, dans les villes et les banlieues, ne peuvent pas profiter des avantages de la concurrence et sont donc les plus désavantagés. Le CORC a indiqué qu'il y a eu une augmentation disproportionnée du nombre de lignes résidentielles FTTP par rapport aux installations d'accès FTTN et non fibre, et a fait remarquer que le *Rapport de surveillance des communications* de 2014 (RSC) indiquait que 2,9 % des lignes de résidence utilisaient l'accès FTTP, tandis que le RSC de 2016 établissait ce chiffre à 8,9 %. Il a également fourni une liste de plusieurs centaines d'emplacements desservis uniquement par fibre qui, selon ses membres, présenteraient des lacunes de services.
28. Le CORC a également fourni des exemples d'emplacements où il croyait que Bell Canada et la STC avaient retiré leurs installations de fils de cuivre durant le déploiement de leurs installations FTTP.
29. La BCBA a signalé qu'elle était également préoccupée par les lacunes de services observées à l'échelle du Canada. Elle a soutenu qu'en l'absence d'un redressement rapide, les concurrents, la concurrence et les consommateurs subiraient un tort irréparable. En outre, puisque la mise en œuvre du service AHV dégroupé dans l'Ouest du pays sera en retard par rapport à celle qui a cours dans l'Est, les préjudices subis seront plus graves dans l'Ouest du Canada.
30. La BCBA a également précisé que ses membres avaient signalé une attrition importante de leur clientèle au cours des derniers mois précédant le dépôt de son intervention en raison de leur incapacité à accéder aux installations FTTP des titulaires, et que les concurrents risquaient de ne pas être en mesure de composer avec les conditions difficiles à l'égard de la demande qui sont créées lorsque les titulaires attirent et emprisonnent les clients pour plusieurs années avec des ententes de service à durée déterminée.
31. OpenMedia s'est dite préoccupée par la situation actuelle des services AHV de gros. Elle a soutenu que les titulaires avaient toujours une longueur d'avance à titre de fournisseurs de services exclusifs sur FTTP, écartant ainsi la concurrence.
32. Bell Canada, Cogeco et la STC ont remis en question l'allégation de préjudice concurrentiel du CORC. Bell Canada a cité le RSC de 2016, en faisant remarquer que les autres fournisseurs de services comptaient 51 % de l'ensemble des nouveaux abonnés à un forfait de services Internet en 2015 et que la croissance de leur clientèle a été considérablement supérieure à celle des titulaires entre 2011 et 2015.

Lacunes de services dans certains réseaux de titulaires

33. En règle générale, les titulaires ont fait valoir : i) que le CORC n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve pour démontrer que des lacunes de services étaient survenues de manière significative; ii) que le Conseil avait déjà examiné les lacunes en rendant ses conclusions dans la décision sur les services filaires de gros et qu'il n'y avait eu aucune augmentation imprévue des lacunes de services en raison du déploiement des installations FTTP.
34. Bell Canada a fait valoir qu'il n'y avait pas eu d'augmentation imprévue des lacunes de services sur son réseau dans les territoires d'exploitation de ses titulaires, en faisant remarquer que le nombre de ménages desservis par ses installations FTTP à la fin de 2016 correspond aux prévisions présentées durant l'instance du Conseil sur les services filaires de gros. De plus, elle a précisé que les ménages dans les zones nouvelles desservis par les installations FTTP ne représentent qu'environ 4 % des ménages dans les territoires d'exploitation de ses titulaires.
35. Bell Canada a également indiqué qu'elle ne prévoit pas retirer les installations de fils de cuivre lorsqu'elle déploiera ses installations FTTP, et que ce type de lacunes ne la visait donc pas. Pour ce qui est des exemples cités par le CORC, Bell Canada a indiqué qu'elle n'avait retiré aucune installation de fils de cuivre de ses emplacements, et a fourni des éléments de preuve démontrant que les renseignements du CORC étaient erronés. De plus, dans près de 98 % des cas où elle déploie des installations FTTP, elle le fait où il y a déjà des installations de câble, lesquelles offrent aux concurrents des services AHV de gros dont la vitesse dépasse 100 Mbps.
36. Eastlink et Vidéotron ont signalé n'avoir déployé d'installations FTTP dans aucune de leurs zones de desserte. Par conséquent, les lacunes de services ne s'appliqueraient pas à elles.
37. RCCI a indiqué que l'augmentation du nombre de ménages desservis par des installations FTTP est uniquement attribuable à la construction de nouveaux domiciles et au besoin connexe d'élargir son réseau. Elle a également précisé qu'elle remplace rarement les câbles coaxiaux par des installations FTTP.
38. La STC a indiqué qu'elle n'a jamais déployé ou retiré d'installations d'accès aux emplacements situés en Alberta et en Colombie-Britannique mentionnés par le CORC. En ce qui concerne son territoire d'exploitation de titulaire au Québec où elle a déployé des installations FTTP sans offrir les vitesses du réseau FTTP aux fins des services de gros, la STC a fait remarquer que les services AHV groupés ont été offerts aux vitesses traditionnelles en 2006, mais qu'aucun concurrent n'en avait loué.
39. Bell Canada et RCCI ont fait valoir que la demande du CORC ne tenait pas compte de la présence d'installations de câbles coaxiaux correspondantes des entreprises de câblodistribution; RCCI a souligné que ces installations pouvaient atteindre les mêmes vitesses que les réseaux FTTP des ESLT et que les concurrents y avaient accès. Par conséquent, des lacunes de services n'existent peut-être que dans un nombre limité

d'emplacements où les installations des entreprises de câblodistribution ne sont pas disponibles.

40. En réponse aux observations des titulaires selon lesquels les éléments de preuve étaient insuffisants pour démontrer l'existence d'importantes lacunes de services, le CORC a soutenu que les concurrents se heurtent à des obstacles pour ce qui est de cerner et de surveiller les lacunes de services, car les titulaires n'expliquent habituellement pas pourquoi certaines adresses ne sont pas admissibles aux services AHV de gros.
41. En réplique aux observations de Bell Canada concernant le faible nombre de ménages dans les zones nouvellement desservies par les installations FTTP, le CORC a indiqué que bien que les nouvelles zones représentent une petite proportion du territoire d'exploitation d'un titulaire, le nombre d'utilisateurs finals est non négligeable; selon cette observation, 116 000 ménages dans le Canada atlantique, en Ontario et au Québec se trouvent dans une nouvelle zone desservie par les installations FTTP de Bell Canada.
42. En ce qui a trait aux observations de Bell Canada et de RCCI concernant les installations de câbles coaxiaux correspondantes des entreprises de câblodistribution, le CORC a répliqué que la majorité de ses membres utilisent simultanément les services AHV de gros des ESLT et des entreprises de câblodistribution. Il a fait valoir qu'il est difficile de passer d'un fournisseur de services à un autre. Le CORC a également cité l'offre par Bell Canada du protocole point à point sur Ethernet avec ses services AHV de gros à titre d'avantage pour les clients d'affaires des concurrents qui ne serait pas accessible au moyen des services AHV de gros d'une entreprise de câblodistribution.

Résultats de l'analyse du Conseil

43. Les éléments de preuve au dossier de la présente instance ne concernent que plusieurs centaines d'emplacements qui peuvent être desservis exclusivement par les installations FTTP ou non. Certains emplacements prétendument touchés par les lacunes de services sont liés à des adresses incomplètes, ce qui fait qu'il est difficile ou impossible pour les titulaires de confirmer que les services y sont accessibles. D'après les réponses des titulaires, la majorité de ces emplacements sont des nouvelles zones de déploiement FTTP où le titulaire ne fournit pas d'autres installations disponibles pour les services AHV groupés. Une faible proportion de ces emplacements sont des zones desservies où un déploiement FTTP a eu lieu et où le titulaire a prétendument retiré ses installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux ou offert des services AHV groupés au moyen d'installations d'accès ne prenant pas en charge l'accès Internet haute vitesse, selon la définition du CORC.
44. Ci-dessous, le Conseil a réparti son analyse des lacunes de services selon les trois types de lacunes mentionnés par le CORC.

Lacunes de services dans les zones desservies où des installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux ont été retirées

45. Le dossier ne prouve pas manifestement qu'il existe des lacunes de services dans les zones desservies où des installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux ont été retirées à la suite du déploiement d'installations FTTP. Premièrement, aucun titulaire n'a pour politique de retirer les installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux après le déploiement d'installations FTTP. Deuxièmement, comme l'indiquent les observations des titulaires, outre l'exemple de la décision Bayview Mills, rien ne prouve clairement qu'un titulaire a retiré les installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux après le déploiement d'installations FTTP. En règle générale, les observations des titulaires confirment que les exemples cités par le CORC comme des cas de retrait d'installations d'accès où la technologie FTTP a été déployée correspondent à l'une des situations suivantes :

- des installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux sont accessibles au moyen des services AHV groupés auprès du titulaire pertinent;
- des installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux n'ont jamais été déployées dans l'emplacement (zone nouvelle);
- l'emplacement ne peut être desservi par le titulaire nommé;
- l'emplacement a été mal identifié par l'outil d'évaluation d'un titulaire;
- un immeuble existant a été reconstruit (zone nouvelle).

46. Dans certains cas isolés, la concurrence pourrait avoir été entravée parce qu'un titulaire a retiré ses installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux. De nombreuses raisons pourraient expliquer cette situation, notamment des limites de capacité à un emplacement en particulier ou des demandes de retrait d'installations de fils de cuivre ou de câbles coaxiaux d'immeubles ou de collectivités où des installations FTTP sont mises en place.

47. Néanmoins, même en l'absence d'une preuve claire, le Conseil estime que la décision Bayview Mills fournit des directives. Toutefois, le Conseil précise que d'empêcher les concurrents d'avoir accès à des installations FTTP dans les situations impliquant le retrait d'installations existantes auxquelles un accès groupé obligatoire a été prévu peut constituer une violation du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*. Bien qu'aucun élément de preuve ne justifie cette conclusion à l'aide des exemples fournis, le Conseil a l'intention de traiter ces situations au cas par cas, au besoin.

Lacunes de services dans les zones desservies où des installations d'accès à haute vitesse ne sont pas disponibles

48. Une lacune de services dans ce type de situations, tel qu'il est décrit par le CORC, existerait dans les zones où une ESLT n'a pas remplacé ses installations de fils de cuivre par des installations FTTN avant le déploiement des installations FTTP, ne laissant aux concurrents que des installations de fils de cuivre allant du central aux

locaux du client qui ne permettent d'offrir qu'un service d'accès Internet haute vitesse de détail à des vitesses allant jusqu'à 6 ou 7 Mbps.

49. Cependant, les entreprises de câblodistribution remplacent rarement leurs installations de câbles coaxiaux par des installations FTTP, car les installations de câbles coaxiaux peuvent offrir des vitesses supérieures à 1 gigabit par seconde. Par conséquent, une lacune de services de gros découlant de la mise en place d'une installation FTTP dans une zone desservie où des installations d'accès pouvant offrir des vitesses d'accès Internet de détail allant jusqu'à 6 ou 7 Mbps sont disponibles au moyen de services AHV groupés ne s'appliquerait probablement qu'aux ESLT, car la concurrence avec les installations existantes des entreprises de câblodistribution qui sont presque toutes des installations de câbles coaxiaux demeure ce qui incite principalement les ESLT à mettre en place des installations FTTP. Par conséquent, le préjudice sur le plan de la concurrence découlant de ce type de lacune de services serait généralement moindre parce que les emplacements où les ESLT ont déjà mis en place, ou sont plus susceptibles de mettre en place, des installations FTTP dans des zones desservies sont les plus susceptibles d'être desservis par des installations de câbles coaxiaux permettant d'offrir un service AHV groupé à des vitesses beaucoup plus élevées.
50. Toutefois, comme le CORC l'a indiqué, la plupart de ses membres n'achètent pas de services AHV groupés des ESLT et des entreprises de câblodistribution titulaires dans un territoire donné, et des coûts seraient associés au changement de fournisseur de services de gros ou à l'ajout d'un tel fournisseur. Cela signifie que les utilisateurs finals des concurrents pourraient également devoir assumer les coûts d'un changement de modem ou s'abonner à un service qui ne correspond pas à leur utilisation s'ils sont obligés de migrer vers des services fournis au moyen d'un autre type d'installations d'accès. Néanmoins, bon nombre des plus grands concurrents achètent des services de gros à des entreprises de câblodistribution et à des ESLT dans un territoire donné¹². Par conséquent, dans les emplacements où ce type de lacunes de services existe, les utilisateurs finals auront généralement accès à divers services substituables de concurrents offrant des vitesses comparables au moyen des installations de câbles coaxiaux d'entreprises de câblodistribution.
51. Le Conseil estime également que l'approbation des tarifs provisoires des services AHV dégroupés en Ontario et au Québec fait en sorte que les concurrents seront en mesure d'accéder aux installations FTTP des titulaires dans les zones desservies¹³, et il s'attend à ce que la prochaine phase de la mise en œuvre des services AHV dégroupés soit lancée sous peu.

¹² Par exemple, Distributel Communications Limited, Execulink Telecom Inc. et TekSavvy

¹³ Les tarifs provisoires étant publiés, les concurrents peuvent maintenant demander des services AHV dégroupés de Bell Canada, de Cogeco, de RCCI et de Vidéotron en Ontario et au Québec. À la réception d'une demande, les titulaires disposeront de trois mois pour mettre en œuvre les services AHV dégroupés.

Zones nouvelles

52. Étant donné que le Conseil a décidé de ne pas obliger les titulaires à donner accès aux services de gros à ses installations FTTP dans des zones nouvelles au moyen de services AHV groupés (question abordée durant l'examen des services filaires de gros effectué par le Conseil), ce type de lacunes de services n'a entraîné aucune diminution de la concurrence. Dans ces emplacements, il n'y a tout d'abord jamais eu de concurrence dans le secteur des services de gros utilisés pour offrir des services de détail, quoique des solutions de rechange concurrentielles au moyen d'installations FTTP étaient généralement limitées à un ou deux titulaires. Le Conseil a compris que de ne pas rendre obligatoire l'accès aux installations FTTP des titulaires au moyen de services AHV groupés propagerait les lacunes de services dans diverses zones nouvelles lors de la transition vers les services AHV dégroupés.
53. Les tendances liées au déploiement de réseaux semblent également indiquer que, dans de nombreuses zones nouvelles, les utilisateurs finals seront tout de même en mesure d'accéder aux services des concurrents au moyen des installations de câbles coaxiaux des entreprises de câblodistribution. À la fin de 2016, les entreprises de câblodistribution avaient fourni des installations de câbles coaxiaux à plus de 13 millions de ménages mais elles n'avaient fourni des installations FTTP qu'à 150 000 ménages, comparativement à près de 3,5 millions de ménages desservis par des installations FTTP des ESLT. Les concurrents auront un accès quasi total aux services AHV de gros groupés d'une entreprise de câblodistribution dans les zones nouvelles où les ESLT ont seulement déployé des installations FTTP et où une entreprise de câblodistribution a déployé des installations de câbles coaxiaux.
54. En ce qui concerne les incidences sur la concurrence ainsi que les lacunes de services dans les zones desservies, l'approbation des tarifs provisoires des services AHV dégroupés en Ontario et au Québec fait en sorte que les concurrents peuvent accéder aux installations FTTP dans les zones nouvelles des titulaires.

Conclusion

55. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que les éléments de preuve versés au dossier de la présente instance sont insuffisants pour démontrer qu'il y a eu préjudice pour les concurrents ou pour la concurrence.

La mesure de redressement demandée par le CORC est-elle appropriée?

Positions des parties

Proposition du CORC

56. Pour éliminer les lacunes de service et s'assurer que la transition vers les services AHV dégroupés se déroule conformément aux intentions du Conseil, le CORC a demandé que le Conseil donne aux concurrents un accès provisoire aux installations FTTP des titulaires au moyen des services AHV groupés.

57. Le CORC a précisé que sa demande s'appliquerait à des emplacements d'utilisateurs finals où un titulaire offre des services d'accès Internet FTTP de détail, mais n'offre pas aux concurrents des services AHV de gros qui peuvent atteindre une vitesse supérieure à 6 ou 7 Mbps. Selon la proposition du CORC, les concurrents auraient accès aux installations FTTP du titulaire selon les vitesses et les tarifs disponibles au moyen des services AHV groupés, y compris les vitesses de téléchargement supérieures au seuil actuel de 100 Mbps qui s'appliquerait aux services AHV groupés une fois les tarifs définitifs des services AHV dégroupés en vigueur dans le territoire d'un titulaire donné¹⁴. Finalement, le régime de transition s'appliquerait jusqu'à ce que : i) un service AHV dégroupé soit mis en œuvre à un central d'ESLT ou à une tête de ligne d'entreprise de câblodistribution de manière à combler une lacune de service; et ii) la période d'élimination graduelle de trois ans se soit écoulée.
58. Le CORC a fait valoir que sa proposition est nécessaire puisque la mise en œuvre des services AHV dégroupés n'est pas près d'être terminée en Ontario et au Québec, et que la mise en œuvre ailleurs au Canada n'a pas encore commencé.
59. De plus, le CORC a signalé qu'une règle générale convenait davantage que de combler des lacunes précises en matière de services au moyen de demandes en vertu de la partie 1, afin d'éviter de longs délais et l'utilisation de ressources limitées.
60. OpenMedia a fait valoir que le redressement proposé par le CORC assurerait que les Canadiens n'aient pas à assumer les coûts des retards associés à la mise en œuvre des services AHV dégroupés.
61. Le CDIP appuyait le redressement demandé par le CORC de façon générale, et a indiqué que cet accès provisoire réduirait les coûts des services d'accès Internet de détail et qu'il offrirait un meilleur choix aux consommateurs.
62. Les titulaires ont fait valoir que la proposition du CORC devrait être rejetée, en citant généralement au moins une des raisons suivantes :
- l'accès aux installations FTTP aux tarifs applicables aux services FTTN serait injuste et déraisonnable;
 - la mise en œuvre des services serait coûteuse et complexe;
 - l'accès provisoire éliminerait l'incitatif (accès FTTP) encourageant le passage vers les services AHV dégroupés;
 - la décision Bayview Mills traite des lacunes de services dans les situations où les installations d'accès ont été retirées;

¹⁴ Les concurrents qui ont vendu aux utilisateurs finals des forfaits à des vitesses supérieures au seuil de 100 Mbps une fois les tarifs définitifs approuvés feront l'objet d'un droit acquis. Les utilisateurs finals pourront garder leur forfait qui dépasse le seuil jusqu'à la fin de la période d'élimination graduelle de trois ans, au moment de la publication des tarifs AHV dégroupés définitifs dans une région donnée.

- les services AHV dégroupés seront sous peu offerts en Ontario et au Québec, ce qui garantira que les concurrents pourront avoir accès aux installations FTTP;
 - l'accès provisoire est incompatible avec les Instructions¹⁵.
63. RCCI a fait valoir que la demande du CORC visant l'accès de gros aux installations FTTP aux tarifs applicables aux services FTTN ne tient pas bien compte des coûts et des risques accrus liés au déploiement des installations FTTP. Bell Canada a indiqué que l'application de ses tarifs des services AHV de gros groupés aux services d'accès FTTP donnerait lieu à des tarifs qui pourraient ne pas être compensatoires, justes ou raisonnables étant donné l'écart de coût entre les installations FTTN et FTTP et les coûts liés à la mise en œuvre de la proposition du CORC.
64. Certains titulaires ont signalé qu'en accordant aux concurrents l'accès aux installations FTTP au moyen des services AHV groupés, on découragerait le passage aux services AHV dégroupés, et que ce passage était un facteur clé ayant donné lieu au régime des services AHV de gros adopté dans la décision sur les services filaires de gros.
65. Certains titulaires ont remis en question le moment choisi par le CORC pour présenter sa demande. RCCI a fait valoir que les titulaires, les concurrents et le Conseil savaient très bien qu'il faudrait énormément de temps pour passer aux services AHV dégroupés et que les calendriers sont respectés, comme démontré par les échéanciers établis dans les plans triennaux du Conseil publiés en 2016 et en 2017. Shaw a indiqué qu'il ne serait pas judicieux d'accorder au CORC le redressement demandé au moment où un processus décisionnel du Conseil relatif aux tarifs des services AHV dégroupés en est à sa dernière étape. Elle a également souligné que le Conseil évalue actuellement l'élargissement des services AHV dégroupés à l'extérieur de l'Ontario et du Québec.
66. Cogeco, SaskTel et la STC ont fait valoir que le Conseil a déjà établi une règle générale sur les situations où un titulaire a retiré des installations d'accès par ses conclusions dans la décision Bayview Mills. Cogeco a indiqué que son approche actuelle consiste à fournir des services AHV groupés au moyen de la technologie DOCSIS (Data Over Cable Service Interface Specification)-HFC (réseau d'accès hybride par fibre optique et câbles coaxiaux) et des installations utilisant la technologie DOCSIS-RFOG (radiofréquence sur fibre optique)/FTTP aux vitesses et tarifs autorisés dans son tarif d'accès Internet de tiers en attendant que le Conseil approuve définitivement les tarifs des services AHV dégroupés.
67. En ce qui concerne les allégations selon lesquelles le redressement proposé éliminerait les incitatifs poussant les concurrents à passer aux services AHV dégroupés, le CORC a souligné que des incitatifs demeureraient en place, tels que la

¹⁵ *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

maîtrise accrue sur les coûts et la capacité pour les premiers adhérents de vendre la capacité de transport excédentaire à d'autres concurrents.

68. Le CORC a également fait valoir que si le Conseil détermine que le précédent en matière d'établissement des tarifs créé par la décision Bayview Mills (accès de gros aux installations FTTP aux tarifs applicables aux services FTTN) ne s'applique pas, l'approche fondée sur le prix de détail minoré¹⁶ est la seule solution de rechange acceptable.

Résultats de l'analyse du Conseil

69. Étant donné que les éléments de preuve visant à démontrer le préjudice ont déjà été examinés, le Conseil ne conclut pas que la proposition du CORC est appropriée.
70. De plus, le Conseil estime que la mise en œuvre de la proposition du CORC, peu importe la méthode d'établissement des tarifs adoptée, serait contraire aux conclusions tirées dans la décision sur les services filaires de gros, car le principal incitatif encourageant les concurrents à passer aux services AHV dégroupés serait retiré.
71. Le Conseil est d'avis que d'exercer davantage de contrôle sur les coûts du transport de la liaison de raccordement, l'accès aux nouveaux utilisateurs finals uniquement desservis par des installations FTTP à ces emplacements contribue à justifier les risques que les concurrents courent en investissant dans des installations de transport et l'interconnexion à des centraux et à des têtes de ligne. Le Conseil estime que, s'il adoptait la proposition du CORC, bon nombre des concurrents décideraient de continuer à utiliser les services AHV groupés le plus longtemps possible, ce qui limiterait l'investissement dans les réseaux de transport et la concurrence fondée sur les installations. Par conséquent, la mise en œuvre de la demande du CORC – même si une limite de vitesse ou un modèle de tarification différent était imposé – nuirait grandement à la transition vers les services AHV dégroupés avant même qu'elle ne soit amorcée.
72. Le Conseil fait remarquer que, en établissant les tarifs provisoires des services AHV dégroupés en Ontario et au Québec dans l'ordonnance de télécom 2017-312, le Conseil a répondu en partie à la préoccupation du CORC concernant le report du processus de tarification. Plus important encore, il indique aux concurrents comment accéder aux installations FTTP dans les marchés applicables, ce qui atténue une grande partie du préjudice concurrentiel à long terme qui pourrait survenir autrement.

¹⁶ Le CORC a fait valoir qu'aux termes de cette approche, les tarifs de l'accès provisoire aux installations FTTP seraient calculés en fonction de l'application d'un rabais d'au moins 35 % au tarif des services Internet FTTP de détail le plus bas.

73. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire d'adopter la proposition du CORC, parce qu'il y a eu peu de répercussions sur la capacité des concurrents à livrer concurrence dans le marché des services de détail et que cette adoption nuirait à la transition vers les services AHV dégroupés.

Conclusion

74. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande du CORC.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Tarifs provisoires pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros dégroupés en Ontario et au Québec*, Ordonnance de télécom CRTC 2017-312, 29 août 2017, modifiée par l'Ordonnance de télécom CRTC 2017-312-1, 12 septembre 2017
- *TekSavvy Solutions Inc. – Demande concernant le maintien d'un accès au service d'accès haute vitesse de gros groupé pendant la transition*, Décision de télécom CRTC 2016-446, 9 novembre 2016
- *Suivi de la politique réglementaire de télécom 2015-326 – Mise en œuvre d'un service d'accès haute vitesse de gros dégroupé, notamment au moyen d'installations d'accès par fibre jusqu'aux locaux de l'abonné*, Décision de télécom CRTC 2016-379, 20 septembre 2016
- *Le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande de redressement concernant l'établissement des prix et la disponibilité, aux fins de la revente, du service Internet haute vitesse de détail d'Eastlink*, Décision de télécom CRTC 2016-67, 24 février 2016
- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015
- *Tarifs provisoires des services d'accès à haute vitesse de résidence et d'affaires de gros*, Ordonnance de télécom CRTC 2011-377, 15 juin 2011
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011