



Décision de télécom CRTC 2025-154

Version PDF

Gatineau, le 20 juin 2025

Dossier public : 8662-C6-202405753

Demandes regroupées de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2024-180

Sommaire

Le Conseil prend des mesures pour accroître le choix, l'abordabilité et la couverture des services Internet haute vitesse.

Au cours des dernières années, les Canadiennes et les Canadiens ont eu moins d'options pour choisir un fournisseur de services Internet (FSI). Afin d'aider à accroître la concurrence dans les services Internet, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2023-56 et s'est concentré sur l'atteinte de deux objectifs principaux : habiliter la population canadienne avec de nouveaux choix en matière de FSI et contribuer à assurer un investissement continu dans des réseaux de haute qualité.

En août 2024, au moyen de la politique réglementaire de télécom 2024-180 (décision finale), le Conseil a pris des mesures pour accroître le choix des FSI pour les Canadiennes et les Canadiens en permettant aux concurrents de vendre des forfaits de services Internet utilisant les réseaux de fibre existants des plus grandes compagnies de téléphone du Canada. Le Conseil a également pris des mesures pour assurer des investissements continus dans des réseaux de haute qualité i) en établissant des tarifs provisoires basés sur les coûts qui garantissent que les grandes compagnies de téléphone sont indemnisées pour les dépenses liées à la construction des réseaux de fibre existants, ii) en interdisant aux grandes entreprises titulaires d'utiliser l'accès de gros dans les régions du pays qu'elles desservent traditionnellement avec leurs propres réseaux et iii) en retardant l'accès des concurrents à toute fibre nouvellement déployée jusqu'en 2029.

La décision finale était fondée sur un dossier solide qui comprenait des observations provenant de plus de 300 parties, des témoignages d'experts importants et une audience publique d'une semaine en février 2024.

La décision finale accroît déjà la concurrence dans les services Internet. Plus d'une douzaine de fournisseurs utilisent l'accès aux réseaux de fibre à des tarifs provisoires basés sur les coûts pour commercialiser des forfaits de services Internet concurrentiels partout au Canada. Des milliers de ménages sont maintenant abonnés à des services Internet distribués en utilisant l'accès fourni en vertu de la décision finale.

En novembre 2024, trois groupes ont déposé auprès du Conseil des demandes de révision et de modification de la décision finale. Les demandeurs soutiennent que la décision finale pourrait accroître la concurrence à court terme, mais que cela se fera au détriment d'une réduction des investissements dans les réseaux et, en fin de compte, d'une diminution de la concurrence à long terme.

Les demandes de révision et de modification exigent que les demandeurs démontrent qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé d'une décision du Conseil et sont évaluées en fonction de critères bien établis énoncés dans le bulletin d'information de télécom 2011-214. À l'appui de leurs affirmations, les demandeurs ont déposé des études et des projections qu'ils ont créées pour prévoir les conséquences potentielles de la décision finale. Des intervenants, y compris des FSI, des groupes de défense des droits des consommateurs et le Bureau de la concurrence, ont déposé des mémoires en réponse. Le Conseil a également constitué le dossier de preuve en demandant des renseignements à 63 intéressés afin de mieux comprendre et analyser les affirmations des demandeurs.

Compte tenu de ce dossier solide, le Conseil conclut que les demandeurs n'ont pas démontré qu'il existait un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale. Cette conclusion est fondée sur les conclusions du Conseil selon lesquelles :

- lorsqu'un FSI utilise les services d'accès de gros pour vendre des services Internet de détail à l'extérieur de sa zone de couverture réseau, il devient un nouveau choix de FSI pour les consommateurs, malgré les affirmations des demandeurs selon lesquelles les FSI existants possédant une base importante de clients dans une région n'offrent pas de nouveaux choix à la population canadienne quand ils commencent à desservir des clients dans d'autres régions du Canada;
- les projections de l'industrie suivant les conditions du marché les plus récentes et les tendances du passé prévoient que la décision finale aura une incidence modeste à court terme sur la part de marché des concurrents régionaux, malgré l'affirmation des demandeurs selon laquelle la décision finale nuira à ces FSI;
- de nombreux FSI ont acquis des clients en vendant des forfaits de services Internet autonomes depuis de nombreuses années, même si les demandeurs allèguent que la décision finale donnera aux grandes entreprises titulaires un avantage concurrentiel important par rapport aux autres FSI en étant en mesure de vendre des forfaits dans de plus grandes régions du Canada;
- les FSI continueront d'être encouragés à investir dans leurs réseaux pour plusieurs raisons, notamment i) la nécessité pour chaque FSI de rester concurrentiel par rapport aux autres fournisseurs qui offrent des services Internet plus rapides; ii) les avantages et les économies relatifs à l'exploitation de la fibre plutôt que de la technologie traditionnelle qu'est le cuivre; iii) l'utilisation par le Conseil de tarifs des services de gros fondés sur les coûts pour compenser les coûts de construction des entreprises qui étendent leurs réseaux; et iv) des composantes particulières visant la protection des investissements dans la décision finale.

Par conséquent, bien que le Conseil apprécie l'importance des affirmations des demandeurs, la prépondérance de la preuve n'établit pas un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil. Par conséquent, le Conseil refuse de modifier la décision finale.

Le cadre actualisé du Conseil pour la concurrence dans les services Internet n'en est qu'à ses débuts. Plusieurs milliers de ménages canadiens ont déjà acheté de nouveaux forfaits de services Internet offerts par des dizaines de fournisseurs qui utilisent l'accès permis par la décision finale. Changer de cap maintenant renverserait les avantages de cette concurrence accrue et empêcherait un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens d'avoir de nouveaux choix de FSI à l'avenir.

Le Conseil continuera de surveiller attentivement la concurrence dans les services Internet et est prêt à effectuer les modifications nécessaires. Ce faisant, le Conseil s'assurera de la croissance continue des avantages pour les consommateurs grâce à la concurrence vigoureuse entre les FSI ainsi qu'aux investissements continus dans les services Internet haute vitesse au profit de la population canadienne. Le Conseil continuera également à agir rapidement pour établir des tarifs définitifs pour les services d'accès de gros aux réseaux de fibre des compagnies de téléphone.

Contexte

1. Depuis plus de 20 ans, le Conseil a mandaté les plus grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de câblodistribution à fournir des services d'accès haute vitesse (AHV) de gros. Durant cette période, les services AHV de gros ont été mis à la disposition de toute entreprise pour fournir des services Internet de détail à la population canadienne.
2. Les services AHV offrent aux fournisseurs de services Internet (FSI) concurrents un moyen rentable d'entrer sur le marché. Lorsque les FSI doivent se livrer plus de concurrence pour gagner des clients parmi la population canadienne, les ménages canadiens bénéficient de cette concurrence sous la forme de prix plus bas, d'un plus grand choix et de l'introduction de services Internet novateurs.
3. Toutefois, au cours des dernières années, la population canadienne a eu moins d'options pour choisir un FSI, et l'utilisation des services AHV de gros a diminué considérablement. Pour remédier à cette baisse, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2023-56 (instance) en mars 2023, afin de renouveler son approche à l'égard des services AHV de gros.
4. Dans le cadre de l'instance, le Conseil a établi un dossier complet sur lequel il a pu mettre à jour son cadre de réglementation. Ce dossier public comprenait les observations de plus de 300 parties et des témoignages d'experts importants, ainsi que les points de vue de 22 groupes lors d'une audience publique d'une semaine en février 2024, notamment des grands FSI, des concurrents et des consommateurs.
5. En août 2024, le Conseil a publié la politique réglementaire de télécom 2024-180 (décision finale). La décision finale met à jour le cadre de réglementation du Conseil

afin de i) soutenir une concurrence vigoureuse dans le marché des services Internet de détail afin d'assurer à la population canadienne un accès plus abordable, un plus grand choix et de nouvelles offres de services et ii) promouvoir les investissements dans des réseaux de haute qualité, en particulier dans les régions mal desservies.

6. La décision finale a introduit deux mesures clés pour accroître la concurrence dans les services Internet :

- Les ESLT doivent fournir aux concurrents un accès de gros groupé à leurs réseaux de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) sur une base indéfinie. Les concurrents ont toujours eu du mal à se faire concurrence pour attirer les clients aux vitesses plus élevées offertes par les réseaux par FTTP; ce nouvel accès permet aux concurrents d'offrir des services Internet à des vitesses dont la population canadienne a de plus en plus besoin;
- Toutes les entreprises titulaires qui sont tenues de fournir l'accès de gros doivent continuer d'offrir ces services au moyen de services AHV groupés, y compris sur les réseaux de câblodistribution et les réseaux d'ESLT traditionnels. Le Conseil avait déjà tenté de faire passer les concurrents à l'accès dégroupé; cependant, les concurrents n'ont pas réussi à utiliser cet accès. Cela a contribué à l'instabilité du marché, car les FSI indépendants ont de plus en plus de difficulté à mettre sur le marché des services attrayants.

7. Dans le cadre de l'instance et de la décision finale, le Conseil a introduit trois mesures clés pour soutenir les investissements dans les réseaux, notamment :

- L'établissement de tarifs provisoires basés sur les coûts. Cette mesure garantit que les grandes compagnies de téléphone sont indemnisées pour les dépenses liées à la construction des réseaux de fibre existants;
- Il est interdit aux entreprises titulaires d'utiliser l'accès de gros dans les régions du pays qu'elles desservent habituellement avec leurs propres réseaux (règle d'utilisation du service « dans le territoire »). Cela signifie que les entreprises titulaires doivent construire et utiliser leurs propres réseaux pour être compétitives dans ces régions;
- Les concurrents ne peuvent pas accéder à toute fibre nouvellement déployée avant 2029 (règle de lancement en primeur). Ainsi, ces entreprises auront plus de possibilités de commencer à récupérer leurs investissements dans les nouvelles installations avant que les obligations relatives aux services de gros n'entrent en vigueur.

8. Le Conseil continuera d'agir rapidement pour établir des tarifs définitifs pour l'accès des concurrents à la fibre. Pour ce faire, le Conseil utilisera la même approche que celle qu'il utilise depuis longtemps pour déterminer les tarifs provisoires. Par conséquent, les tarifs définitifs refléteront les coûts encourus pour construire les

réseaux de fibre. Cette approche permet de garantir que les entreprises continueront à être incitées à investir dans des réseaux de haute qualité.

9. La population canadienne voit déjà les avantages du cadre réglementaire mis à jour du Conseil. Depuis son entrée en vigueur en février 2025, plus d'une douzaine de fournisseurs ont commencé à utiliser ce nouvel accès, aux tarifs provisoires basés sur les coûts du Conseil, pour offrir de nouveaux choix de forfaits de services Internet à la population canadienne. Depuis, des milliers de ménages canadiens se sont abonnés aux nouveaux forfaits de services Internet offerts par ces concurrents, et la concurrence devrait continuer à croître à mesure que les fournisseurs de services de gros s'attaquent à de nouveaux marchés.
10. La décision finale a également été éclairée par les Instructions¹ de 2023 que le gouverneur en conseil a émis au Conseil (Instructions) en février 2023. Les Instructions exigent du Conseil qu'il promeuve la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation tout en réduisant les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunication qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits.

Demandes de révision et de modification

11. Le Conseil a reçu trois demandes en vue de réviser et de modifier certains aspects du cadre des services AHV de gros énoncé dans la décision finale :
 - Le 7 novembre 2024, Cogeco Communications inc., au nom de sa filiale Cogeco Connexion inc. (collectivement Cogeco), les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC) et Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink (Eastlink) [collectivement Cogeco et autres] ont demandé que la décision finale soit modifiée afin que Bell Canada, Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) et TELUS Communications Inc. (TELUS) ne soient pas admissibles à l'accès aux services AHV de gros obligatoires partout au Canada.
 - Le 12 novembre 2024, Rogers a demandé que la décision finale soit modifiée afin que toutes les entreprises titulaires se voient refuser l'accès aux services AHV de gros ou, subsidiairement, que Bell Canada, Rogers et TELUS (plus grandes entreprises titulaires) se voient refuser cet accès. Rogers a également fait valoir que la règle de lancement en primeur devrait être modifiée pour qu'elle s'applique aux mises à niveau des réseaux de fibre coaxiale hybride/Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS) [c.-à-d. réseaux de câblodistribution] ou que les vitesses du service AHV de gros

¹ Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication, DORS/2023-23, 10 février 2023

devraient être assujetties à un plafond de vitesse de 1,5 gigabit par seconde pour protéger les incitatifs à l'investissement dans l'infrastructure.

- Toujours le 12 novembre 2024, TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy) a indiqué que le Conseil devrait réexaminer l'aspect de la décision finale selon lequel les plus grandes entreprises titulaires sont autorisées à accéder aux services AHV de gros à l'extérieur de leurs propres territoires de desserte traditionnels par services filaires. TekSavvy a aussi fait valoir que la règle de lancement en primeur devrait être modifiée afin qu'elle ne s'applique pas aux nouvelles installations de réseaux par FTTP d'ESLT dans le territoire. Elle a également fait valoir que l'exemption de l'obligation de fournir des services AHV de gros par FTTP appliquée aux entreprises de câblodistribution devrait avoir une date de fin définie.

12. Par souci d'efficacité, le 25 novembre 2024, le Conseil a regroupé les trois demandes en un seul processus².

13. En réponse aux demandes, le Conseil a reçu des mémoires des entreprises et organisations suivantes : Beanfield Technologies Inc., exerçant ses activités sous le nom de Beanfield Metroconnect; Bell Canada; Bravo Telecom; le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); la Coalition du Manitoba et le Centre juridique de l'intérêt public (mémoire conjoint); Cogeco; le Bureau de la concurrence du Canada; D2 Technologie; Eastlink; Fibernetics Corporation; Mastercom Inc.; les ORCC; Orizon Mobile; Première Nation de Lytton; Québecor Média inc., au nom de ses filiales, Vidéotron ltée et Freedom Mobile inc. (collectivement Québecor); Rogers; Saskatchewan Telecommunications; TekSavvy; TELUS; la Première Nation de Tzeachten; Vaxination Informatique; et trois particuliers.

Critères de révision et de modification

14. Le cadre d'évaluation des demandes de révision et de modification du Conseil est énoncé dans le bulletin d'information de télécom 2011-214. Il s'agit d'un cadre bien établi qui contribue à la certitude et à la prévisibilité de la réglementation en permettant au Conseil de revoir une décision antérieure et d'apporter des corrections à toute erreur, à toute omission ou à tout changement de circonstances.

15. En se fondant sur le dossier dont il dispose, le Conseil évalue s'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision. En cas de doute réel, le Conseil peut envisager de modifier une décision.

16. Le Conseil évaluera habituellement si un demandeur a établi un doute réel résultant :

² [Télécom – Lettre du Secrétaire général adressée à la Liste de distribution – Directives procédurales relatives aux demandes de révision et de modification du cadre d'accès haute vitesse de gros | CRTC](#)

- d'une erreur de droit ou de fait;
- d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision;
- d'un défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale;
- d'un nouveau principe découlant de la décision.

Question

17. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner la question suivante dans la présente décision :

- Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil en ce qui concerne : i) l'admissibilité des plus grandes entreprises titulaires à accéder aux services AHV de gros obligatoires et ii) les mesures en vue de soutenir l'investissement continu dans le réseau?

Positions des demandeurs

Erreurs de droit et de fait alléguées et principes prétendument non pris en considération

18. Dans leurs demandes respectives, Cogeco et autres, Rogers et TekSavvy ont allégué que les conclusions suivantes de la décision finale constituaient des erreurs de droit ou de fait, ou qu'il s'agissait de principes qui n'auraient pas été pris en considération :

- les plus grandes entreprises titulaires sont de nouvelles venues qui appuieraient une concurrence diversifiée lorsqu'elles offrent des services filaires³ de détail à l'extérieur de leurs territoires traditionnels de desserte par services filaires à titre de titulaire;
- la décision finale est conforme à l'exigence des Instructions selon lesquelles le Conseil doit promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation tout en réduisant les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunication qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits;

³ Pour plus de certitude, le terme « filaire » comprend les services Internet, mais aussi d'autres services de détail fournis au moyen de réseaux filaires, dont la télévision, les services téléphoniques de résidence, les services de sécurité et les services de maison intelligente.

- le marché des services filaires de gros et le marché des services sans fil de gros sont assujettis à des exigences réglementaires différentes, ce qui entraîne des incitatifs à l'investissement différents;
- les données probantes concernant le regroupement de services ont démontré que la population canadienne a besoin de plus de choix pour les forfaits de services filaires et sans fil;
- les mises à niveau DOCSIS (c.-à-d. le réseau de câblodistribution) ne sont pas admissibles à la règle du lancement en primeur;
- les plafonds de vitesse ne s'appliquent pas aux services AHV de gros obligatoires;
- il n'y a pas de date de fin précise pour l'exemption de l'obligation de fournir des services AHV de gros par FTTP appliquée aux entreprises de câblodistribution;
- la règle de lancement en primeur s'applique aux nouvelles installations de réseaux par FTTP d'ESLT dans le territoire.

19. Bell Canada, le CDIP, Cogeco et autres, Québecor, Rogers, SaskTel et TekSavvy ont appuyé l'opinion selon laquelle les plus grandes entreprises titulaires ne peuvent pas être considérées comme de nouvelles venues lorsqu'elles utilisent les services AHV de gros pour vendre des services filaires de détail à l'extérieur de leurs zones de desserte à titre de titulaire et, par conséquent, devraient se voir interdire l'accès aux services AHV de gros obligatoires. Ces parties ont généralement indiqué que les plus grandes entreprises titulaires ont des avantages distincts par rapport aux petits FSI, y compris les réseaux sans fil nationaux, la reconnaissance de la marque, une présence étendue dans le marché des services de détail et un accès de raccordement robuste.

20. Bell Canada, Cogeco et autres, Rogers et TekSavvy ont fait valoir que la décision finale est incompatible avec les Instructions, lesquelles demandent au Conseil de réduire les obstacles à la concurrence pour les nouveaux fournisseurs qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits. Leurs demandes énonçaient une préoccupation concernant le fait que les plus grandes titulaires sont susceptibles d'utiliser les services AHV de gros obligatoires – et en particulier les forfaits de services filaires et sans fil – pour concurrencer les petits fournisseurs et, en fin de compte, les forcer à quitter le marché.

21. Rogers a indiqué que la règle de lancement en primeur est inéquitable sur le plan de la concurrence et de la technologie parce qu'elle s'applique aux futurs investissements des ESLT dans la FTTP, mais pas aux futurs investissements dans DOCSIS (c.-à-d. le réseau de câblodistribution), et qu'elle favorise donc la technologie de la fibre par rapport à la technologie du câble. Rogers a également déclaré qu'en gardant le silence sur sa proposition d'un plafond de vitesse de 1,5 gigabit par seconde, le Conseil n'a pas tenu compte d'un principe de base que Rogers a soulevé dans l'instance. Elle a

fait valoir que si un plafond de vitesse avait été adopté, cela aurait rendu le cadre plus équitable et atténué l'impact négatif qu'un service AHV de gros pourrait avoir sur les nouveaux investissements dans le réseau.

22. Des petits fournisseurs, y compris les entreprises titulaires régionales et les FSI indépendants, ont également exprimé des préoccupations quant au fait que les plus grandes titulaires ont un avantage important en étant en mesure de vendre des services filaires et sans fil dans des offres groupées. Ils ont déclaré qu'en regroupant ces services, les plus grandes entreprises titulaires peuvent cibler les clients des services filaires des petits FSI indépendants par des subventions croisées entre les services du forfait (c.-à-d. en subissant une perte sur le service Internet de détail tout en compensant cette perte par le service de téléphonie cellulaire pour maintenir la rentabilité de l'offre groupée). Les petits fournisseurs ont fait valoir que ce type d'offres groupées limiterait leur capacité à concurrencer et, en fin de compte, les pousserait à la faillite.
23. Bell Canada et Cogeco et autres ont déclaré que le Conseil n'a pas tenu compte de la relation entre ses cadres de gros pour l'accès filaire et sans fil. Ces entreprises ont fait valoir que le cadre de réglementation du Conseil pour les services filaires est différent de son cadre de réglementation des services sans fil, y compris en ce qui concerne l'admissibilité à l'accès aux services de gros. Elles ont fait valoir que les incohérences entre les deux cadres nuiront aux objectifs stratégiques du Conseil parce qu'elles maintiendront, plutôt que réduire, les obstacles à l'entrée et à la concurrence pour les petits fournisseurs et nuiront au succès du cadre des services sans fil en minant les incitatifs à l'investissement dans ce secteur. Cogeco et autres ont également déclaré que les critères d'admissibilité à l'accès aux services sans fil de gros appuient mieux l'investissement dans les réseaux et que des mesures de protection des investissements similaires auraient dû être appliquées aux réseaux filaires.
24. TekSavvy a indiqué que les nouvelles installations de réseaux FTTP dans le territoire ne devraient pas bénéficier de la règle de lancement en primeur parce qu'il existe déjà des incitatifs du marché pour construire dans ces régions. De plus, TekSavvy a fait valoir que, par souci de certitude au sein du marché, les réseaux par FTTP des entreprises de câblodistribution ne devraient pas être exemptés des services AHV de gros obligatoires pour une période indéterminée, mais que l'exemption devrait plutôt avoir une date de fin définie.
25. Bell Canada et Rogers ont déclaré que la proposition de TekSavvy d'éliminer la règle de lancement en primeur pour les déploiements de la FTTP dans le territoire ne devrait pas être mise en œuvre. Elles ont fait valoir que la proposition n'est pas claire et imprévisible et qu'elle serait coûteuse à mettre en œuvre et à appliquer.
26. Cogeco, Eastlink et Rogers se sont opposés à la demande de TekSavvy de définir une date de fin pour l'exemption des entreprises de câblodistribution de l'obligation de fournir des services AHV de gros sur leurs réseaux FTTP. Elles ont fait valoir qu'il était prématuré d'établir une date de début ferme pour l'accès obligatoire et

qu'aucune preuve convaincante n'avait été fournie pour démontrer que l'exemption avait causé un préjudice concurrentiel.

27. TELUS a déclaré que les demandeurs n'ont pas démontré que, d'après la preuve, il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale. TELUS a fait remarquer que les énoncés généraux présentés par les demandeurs, y compris les affirmations qui ont été formulées sans analyse, enquête ou preuve à l'appui, ne peuvent créer un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale. TELUS a plutôt indiqué que la décision finale avait soigneusement calibré les objectifs en matière de concurrence, de consommation et d'investissement et qu'elle était donc bien équilibrée.
28. TELUS a déclaré qu'en dehors de la zone de couverture de son réseau filaire traditionnel, les plus grandes entreprises titulaires devraient être traitées comme de nouvelles venues. L'entreprise a indiqué que cela est conforme à l'approche que le Conseil a employée depuis des décennies pour caractériser les nouveaux venus. De plus, TELUS a fait valoir que la décision finale a correctement déterminé qu'une entreprise titulaire exerçant ses activités à l'extérieur de son territoire de desserte par services filaires traditionnel agit à titre de nouvelle concurrente.
29. TELUS a affirmé que le Conseil s'est penché sur la question du regroupement de services filaires et sans fil en profondeur et a conclu que la capacité des concurrents comme TELUS d'offrir des forfaits est favorable à la concurrence, faisant remarquer que d'autres entreprises régionales peuvent développer leurs propres forfaits de services en utilisant les cadres des services de gros du Conseil. À cet égard, le Bureau de la concurrence a réitéré la position qu'il a adoptée dans l'instance qui a mené à la décision finale dans laquelle il a fait valoir que, même si tout regroupement par les entreprises titulaires pourrait constituer un obstacle à l'entrée pour les petits FSI, les avantages concurrentiels d'une entreprise titulaire accédant à des services AHV de gros à l'extérieur de sa zone de couverture l'emportent probablement sur le risque que les concurrents indépendants des services de gros soient touchés négativement par les entreprises titulaires qui offrent des forfaits de services à l'extérieur du territoire.
30. TELUS a déclaré que la décision finale tenait compte à juste titre des Instructions à l'intention du Conseil, étant donné que la décision finale encourageait toutes les formes de concurrence et favorisait l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

Changement de circonstances

31. Au début de l'instance, le Conseil a reconnu qu'il faudrait du temps pour constituer un dossier avec les éléments de preuve nécessaires pour rendre une décision finale sur la façon d'encourager une plus grande concurrence et des investissements continus dans les réseaux de fibre modernes. Pour répondre aux préoccupations urgentes en matière de concurrence, le Conseil a mené un processus accéléré pour déterminer si les concurrents devraient avoir un accès temporaire aux services FTTP groupés jusqu'à ce qu'une décision finale puisse être rendue.

32. À la suite de ce processus accéléré, en novembre 2023, le Conseil a fourni aux concurrents un accès temporaire aux services AHV de gros groupés sur les réseaux FTTP des ESLT en Ontario et au Québec au moyen de la décision de télécom 2023-358 (décision provisoire). La décision provisoire a été mise en œuvre en mai 2024 et est restée en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par un service final établi dans la décision finale.
33. En novembre 2024, en réponse à une pétition de Bell Canada, le gouverneur en conseil a demandé au Conseil de réexaminer un élément distinct de la décision provisoire, à savoir si les plus grandes entreprises titulaires devraient se voir interdire l'utilisation du service de gros fourni dans la décision provisoire. Le Conseil a ensuite mis en œuvre un processus, au moyen de l'avis de consultation de télécom 2024-292, pour examiner cette question et a finalement déterminé, dans la décision de télécom 2025-39, que l'intérêt public ne serait pas favorisé en modifiant la décision provisoire.
34. Bell Canada, Cogeco et autres, Québecor et Rogers ont fait valoir que le décret du gouverneur en conseil (décret de réexamen) constituait un changement important dans les circonstances qui soulevait un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale⁴. Ces parties ont déclaré qu'en soulevant des doutes quant au bien-fondé de la décision de permettre aux plus grandes entreprises titulaires d'accéder temporairement au service AHV de gros, le décret de réexamen remettait en question le bien-fondé des critères d'admissibilité énoncés dans la décision finale.
35. Bell Canada a également déclaré que ses compressions dans les investissements annoncées publiquement en réponse à la décision finale représentaient un changement fondamental dans les circonstances qui a également soulevé un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale.
36. TELUS a affirmé que le décret de réexamen ne s'appliquait qu'à la décision provisoire antérieure du Conseil, et non à la décision finale. De plus, TELUS a soutenu que, même si le décret de réexamen était pertinent, il ne fournissait aucun fait nouveau permettant au Conseil de conclure qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision finale.
37. TELUS a déclaré que le Conseil ne devrait pas considérer les affirmations de Bell Canada selon lesquelles elle a réduit ses investissements dans les réseaux en raison de la décision finale comme un changement de circonstances justifiant une modification de la décision. TELUS a ajouté que, puisque des tarifs définitifs justes et raisonnables pour les services FTTP groupés n'ont pas encore été établis, Bell Canada ne pouvait pas associer de manière crédible ces décisions d'investissement au cadre du Conseil.

⁴ Le décret de réexamen fait référence au renvoi de la décision de télécom 2023-358 (décision provisoire) au Conseil pour qu'il réétudie si cette décision devrait interdire les services d'accès AHV aux plus grandes entreprises titulaires.

Mesures correctives proposées

38. Les parties ont proposé diverses solutions pour remédier aux erreurs alléguées.
39. Plusieurs parties ont suggéré que les critères d'admissibilité devraient être modifiés afin de limiter davantage l'accès aux services AHV de gros obligatoires. Rogers a déclaré que le Conseil devrait exclure toutes les entreprises titulaires de l'accès à tout service AHV de gros (y compris sur les réseaux FTTP et de câblodistribution). D'autres demandeurs ont indiqué que le Conseil devrait exclure uniquement les plus grandes entreprises titulaires de l'accès aux services AHV de gros obligatoires. Rogers a appuyé cette proposition comme solution de rechange si le Conseil déterminait que l'accès ne devrait pas être refusé à toutes les entreprises titulaires.
40. Rogers a également proposé d'améliorer les incitatifs à l'investissement en prolongeant la règle de lancement en primeur de cinq ans pour couvrir les nouvelles vitesses rendues possibles par les investissements dans les réseaux de câblodistribution ou en appliquant un plafond de vitesse de 1,5 gigabit par seconde aux services AHV de gros obligatoires.
41. TekSavvy a proposé que le Conseil précise un échéancier ou un déclencheur particulier à partir duquel les entreprises de câblodistribution seraient tenues de fournir des services AHV de gros groupés sur leurs réseaux FTTP. Cette entreprise a également proposé de modifier la règle de lancement en primeur de cinq ans pour les nouvelles installations de réseaux par FTTP d'ESLT afin qu'elle ne s'applique qu'aux installations construites à l'extérieur du territoire de desserte établi des ESLT.

Analyse du Conseil

Erreurs de droit et de fait alléguées et principes prétendument non pris en considération

Constatation du fait que les plus grandes entreprises titulaires sont de nouvelles venues qui offrent une diversité concurrentielle

42. Pour déterminer si un FSI devrait être considéré comme un nouveau venu, le Conseil examine si ce FSI peut agir comme une nouvelle solution de rechange pour les Canadiennes et les Canadiens. Le Conseil fait remarquer que les plus grandes entreprises titulaires ne possèdent ni n'exploitent de réseaux pour fournir des services filaires de détail à l'extérieur de leurs territoires de desserte par services filaires traditionnels. Par conséquent, lorsque ces entreprises utilisent des services AHV de gros pour vendre à l'extérieur du territoire, elles deviennent une nouvelle option concurrentielle pour les consommateurs de cette région.

Conformité avec les Instructions

43. Les paragraphes 76 à 79 de la décision finale expliquent comment les conclusions du Conseil sont conformes aux Instructions. Certaines parties se sont dites préoccupées par l'appui de la décision finale aux nouveaux concurrents régionaux plus petits et ont

mentionné des paragraphes précis des Instructions qui, selon elles, n'étaient pas entièrement respectés.

44. Le Conseil estime qu'il a réussi à équilibrer les objectifs des Instructions afin de maximiser les avantages pour la population canadienne. Toute mesure corrective proposée en vue de favoriser un paragraphe précis des Instructions donnerait lieu à un cadre déséquilibré qui accorderait indûment la priorité à un objectif ou à un autre, réduisant ainsi l'équilibre prudent atteint par le Conseil dans la décision finale.
45. Quoi qu'il en soit, le Conseil estime que bon nombre des préoccupations soulevées au sujet de l'interprétation des Instructions résultent de l'idée selon laquelle l'utilisation des services AHV de gros en tant qu'entreprise titulaire à l'extérieur de leurs territoires de desserte traditionnels augmentera à un point tel qu'elle forcera les FSI régionaux et indépendants à quitter le marché à long terme. Bien que le Conseil reconnaisse l'importance de ces préoccupations, le dossier contient un large éventail de résultats possibles. Alors que certains fournisseurs prévoyaient une croissance spectaculaire des plus grandes entreprises titulaires exerçant des activités à l'extérieur du territoire (indiquant qu'elles accapareraient ultimement jusqu'à 50 % du marché des services de détail), les plus grandes entreprises titulaires elles-mêmes prévoyaient une croissance plus modérée.
46. Le Conseil estime que les projections plus modérées sont mieux étayées par les faits. À ce jour, les plus grandes entreprises titulaires n'ont pas capté plus de 2 % du marché à l'extérieur de leurs territoires d'exploitation traditionnels. De plus, à leur apogée, les concurrents basés sur les services de gros détenaient 10 % du marché des services de détail global dans tout le Canada.
47. À l'heure actuelle, les faits montrent que la décision finale renforce la concurrence et offre de nouveaux choix à la population canadienne. Changer de cap maintenant renverserait les avantages de ces Canadiennes et Canadiens et empêcherait un plus grand nombre de personnes d'avoir un nouveau choix de FSI à l'avenir. Le Conseil continuera de surveiller l'utilisation de son cadre des services AHV de gros et est prêt à apporter les ajustements nécessaires. Ce faisant, le Conseil sera guidé par le souci d'assurer la croissance continue des avantages pour les consommateurs découlant d'une concurrence vigoureuse entre les FSI, ainsi que la poursuite des investissements dans Internet haute vitesse au profit de la population canadienne.
48. Le Conseil reconnaît également le rôle central que les tarifs basés sur les coûts pour l'accès de gros joueront dans la détermination de la viabilité de l'accès des concurrents à la fibre et de l'incitation continue pour les compagnies de téléphone à déployer de nouveaux réseaux de fibre. Le Conseil continuera à agir rapidement pour établir des tarifs définitifs basés sur les coûts pour l'accès de gros aux réseaux de fibres des compagnies de téléphone.

Différences entre le traitement réglementaire des marchés des services sans fil et filaires

49. Le Conseil fait remarquer qu'il a établi des cadres distincts pour les services sans fil et les services filaires de gros qui adoptent des approches réglementaires différentes,

par exemple en ce qui concerne l'encouragement à l'investir. Le Conseil estime que le fait qu'il existe des différences entre ces cadres ne soulève pas de doute réel quant à leur bien-fondé. Chaque cadre des services de gros a été établi en fonction de définitions distinctes du marché des produits et des marchés géographiques élaborées dans le cadre d'instances publiques distinctes pour tenir compte des différentes conditions du marché, des défis concurrentiels et des objectifs stratégiques.

Regroupement de services filaires et sans fil

50. Le Conseil fait remarquer qu'il a accordé une attention particulière à la preuve d'experts, y compris celle du Bureau de la concurrence, qui a discuté des avantages potentiels pour les consommateurs liés aux entreprises titulaires qui offrent des forfaits de services filaires et sans fil à l'extérieur du territoire. Le Conseil fait remarquer que les concurrents sont déjà en concurrence avec les entreprises titulaires qui regroupent des services sans fil et filaires dans le territoire et qu'ils le font depuis de nombreuses années. De plus, bien que la concurrence accrue attribuable aux entreprises titulaires qui offrent des forfaits de services à l'extérieur du territoire puisse représenter un défi accru pour certaines entreprises, le Conseil est d'avis que les Canadiens bénéficieront d'un plus grand choix de fournisseurs de services groupés.

Nécessité de traiter équitablement les ESLT et les plus grandes entreprises de câblodistribution

51. Le Conseil reconnaît que les ESLT et les plus grandes entreprises de câblodistribution sont assujetties à des obligations différentes en matière de services AHV de gros. Cela repose en partie sur la reconnaissance que le traitement équitable ne signifie pas toujours un traitement égal compte tenu des différences importantes entre le déploiement de nouveaux réseaux en fibre et la mise à niveau des installations de réseau de câblodistribution existantes.

52. En établissant les mesures à l'appui de l'investissement continu, l'objectif du Conseil était d'adopter des incitatifs ciblés pour soutenir les nouveaux investissements dans les réseaux. Par conséquent, les décisions du Conseil de ne pas prévoir un lancement en primeur aux installations de réseaux de câblodistribution ou d'imposer un plafond de vitesse pour les services AHV de gros obligatoires reflètent les différents contextes économiques et techniques de ces deux catégories de services. Ces mesures visaient les investissements qui étaient plus susceptibles d'être touchés par la fourniture de services AHV de gros obligatoires, c'est-à-dire les investissements dans de nouveaux réseaux en fibre, qui n'ont jamais été assujettis à une exigence applicable en matière de services de gros, par opposition aux réseaux de câblodistribution, qui sont assujettis à des dispositions d'accès obligatoire depuis plus de 20 ans.

Portée des services FTTP de gros obligatoires

53. Le Conseil estime qu'il a eu raison de ne pas établir de date de fin précise pour l'exemption des services FTTP. L'exemption a été accordée en fonction du déploiement limité d'installations de services FTTP par les entreprises de

câblodistribution et le souhait de réduire le plus possible le fardeau réglementaire imposé à un service émergent, ainsi que du désir de continuer à encourager des investissements dans des installations de services FTTP par les entreprises de câblodistribution. Le Conseil surveillera le déploiement de la FTTP par les entreprises de câblodistribution afin d'éclairer les besoins futurs.

54. En ce qui concerne l'application de la règle de lancement en primeur aux constructions de FTTP des ESLT dans le territoire, le Conseil a cherché un moyen simple sur le plan administratif d'appuyer les nouveaux investissements dans la fibre sans nuire indûment à la concurrence. Le Conseil estime que les propositions en vue de modifier la règle de lancement en primeur seraient lourdes sur le plan administratif et pourraient diminuer les incitatifs à l'investissement plutôt que de les promouvoir.

Changement de circonstances

55. Certaines parties ont déclaré que le décret de réexamen lui-même représentait un changement de circonstances qui justifiait une révision de la décision finale. Le Conseil estime toutefois que le décret de réexamen n'a pas constitué un changement de circonstances et qu'il n'a pas eu d'incidence sur les faits sous-jacents sur lesquels la décision finale était fondée. Les conclusions énoncées dans la décision finale étaient fondées sur un dossier distinct et un ensemble de considérations qui se distinguent de celles soulevées ailleurs.
56. Bell Canada a indiqué que sa décision de réduire les investissements constituait également un changement de circonstances qui justifiait une révision de la décision finale. Le Conseil reconnaît l'importance de l'investissement dans les réseaux et, pour cette raison, a établi des mesures précises dans la décision finale pour soutenir cet investissement. Plus précisément, le Conseil a établi une règle de lancement en primeur pour permettre aux ESLT d'accroître leur part de marché et de récupérer une partie de leurs investissements dans le réseau avant que l'accès de gros obligatoire ne soit disponible pour les concurrents. En outre, l'approche adoptée de longue date par le Conseil pour établir des tarifs des services de gros fondés sur les coûts tient compte des coûts encourus par les entreprises pour construire leurs réseaux de fibres, ce qui favorise encore davantage l'investissement dans les réseaux.
57. L'élément « changement de circonstances » du cadre de révision et de modification du Conseil concerne les nouveaux faits ou circonstances qui sont apparus et qui rendent la décision initiale inappropriée ou obsolète. Si une partie pouvait modifier les circonstances simplement en faisant une annonce publique sans fournir de preuves substantielles démontrant un lien de causalité entre la décision et l'annonce, cela fournirait aux parties un moyen non étayé d'affirmer un changement de circonstances. Dans le cas présent, le dossier ne contient aucune preuve convaincante permettant d'établir un tel lien de causalité. Les tarifs des services de gros définitifs, qui sont essentiels pour déterminer l'analyse de rentabilité des investissements futurs, n'ont pas encore été établis.

Conclusion

58. Le Conseil a constitué le dossier de preuve par le biais de demandes de renseignements aux 63 intéressés afin de mieux comprendre et analyser les demandes des demandeurs.
59. De l'avis du Conseil, les demandeurs n'ont pas satisfait aux exigences en matière de preuve pour modifier la décision. En particulier, le dossier de la présente instance ne contenait pas suffisamment d'éléments de preuve qui permettraient de donner lieu à un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale.
60. Bien que certaines parties puissent être en désaccord avec les conclusions du Conseil, ce dernier fait remarquer que le processus qui a établi la décision finale n'a pas été mené isolément et s'appuie plutôt sur ses décisions antérieures concernant les services de gros énoncés dans les décisions de télécom 97-8 et 2008-17 ainsi que la politique réglementaire de télécom 2015-326. Ce sont des décisions fondamentales qui ont établi bon nombre des principes de la réglementation des marchés des services de gros qui sont appliqués de façon constante depuis des décennies, y compris la nécessité de soutenir la concurrence et de promouvoir l'investissement.
61. Le Conseil est d'avis que la décision finale a correctement soupesé la preuve au dossier de l'instance et a établi une politique qui équilibre efficacement la concurrence et l'investissement tout en favorisant les objectifs pertinents des Instructions et de la *Loi sur les télécommunications*.

Surveillance

62. Le Conseil reconnaît que, bien qu'il y ait eu des indicateurs préliminaires d'une amélioration de l'intensité de la concurrence depuis l'établissement du cadre, on ne sait toujours pas dans quelle mesure son cadre des services AHV de gros sera efficace. Au fur et à mesure de la mise en œuvre du cadre, le Conseil surveillera de près les marchés pertinents et apportera les ajustements nécessaires. Ce faisant, le Conseil sera guidé par le souci de garantir la croissance continue des avantages pour les consommateurs découlant d'une concurrence vigoureuse entre les FSI, ainsi que la poursuite des investissements dans Internet haute vitesse au profit de la population canadienne.
63. La surveillance du Conseil portera sur i) les parts de marché des entreprises titulaires (y compris par l'utilisation à l'extérieur du territoire) et des FSI indépendants par province, ii) les abonnés liés aux entreprises titulaires à l'extérieur du territoire qui regroupent des services filaires et sans fil, et iii) les nouveaux investissements des entreprises titulaires dans les installations de fibre.
64. Cette surveillance sera essentielle pour s'assurer que le cadre des services AHV de gros continue d'atteindre les objectifs du Conseil, notamment en veillant à ce que la population canadienne bénéficie d'options concurrentielles vigoureuses et diversifiées.

65. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'existe aucun doute réel quant au bien-fondé de la décision finale et, par conséquent, refuse de la modifier.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Tarifs provisoires pour la fourniture de services d'accès haute vitesse de gros groupés au moyen d'installations par fibre jusqu'aux locaux des abonnés*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-261, 25 octobre 2024
- *Réexamen de la décision de télécom 2023-358*, Décision de télécom CRTC 2025-39, 3 février 2025
- *Appel aux observations – Réexamen d'un élément de la décision de télécom 2023-358*, Avis de consultation de télécom CRTC 2024-292, 21 novembre 2024
- *Concurrence sur les marchés canadiens des services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-180, 13 août 2024
- *Révision du cadre des services d'accès haute vitesse de gros – Accès temporaire aux installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés au moyen des services d'accès haute vitesse de gros groupés*, Décision de télécom CRTC 2023-358, 6 novembre 2023
- *Avis d'audience – Examen du cadre des services d'accès haute vitesse de gros*, Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56, 8 mars 2023; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56-1, 11 mai 2023; 2023-56-2, 4 juillet 2023; 2023-56-3, 6 novembre 2023; et 2023-56-4, 8 avril 2024
- *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
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008
- *Concurrence locale*, Décision de télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997