



Décision de télécom CRTC 2025-39

Version PDF

Référence : 2024-292

Ottawa–Gatineau, le 3 février 2025

Dossier public : 1011-NOC2024-0292

Réexamen de la décision de télécom 2023-358

Sommaire

Le Conseil s'efforce d'accroître le choix et l'abordabilité des services Internet haute vitesse en favorisant une plus grande concurrence entre les fournisseurs de services Internet, et ce, tout en incitant les entreprises à investir dans des réseaux de haute qualité.

En novembre 2023, le Conseil a publié la décision de télécom 2023-358 (décision temporaire). La décision temporaire accordait aux concurrents un accès fonctionnel pour vendre des services Internet en utilisant les réseaux de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) de Bell Canada et de TELUS Communications Inc. (TELUS) en Ontario et au Québec (service temporaire).

En novembre 2024, en réponse à la pétition de Bell Canada, le gouverneur en conseil a demandé au Conseil de réexaminer un élément distinct de la décision temporaire : à savoir si les trois plus grands fournisseurs de services Internet au Canada, soit Bell Canada, Rogers Communications Canada Inc. et TELUS, ainsi que leurs affiliées (collectivement les grandes entreprises titulaires), devraient se voir interdire l'utilisation du service temporaire.

Après que le gouverneur en conseil a demandé au Conseil de réexaminer la décision temporaire, le Conseil a amorcé l'avis de consultation de télécom 2024-292 (avis) afin de permettre aux personnes intéressées de faire valoir leurs opinions. Dans l'avis, le Conseil a demandé si la modification de la décision temporaire favoriserait l'intérêt public. L'avis reconnaissait également que le service temporaire a maintenant été remplacé par le service (service final) énoncé dans la politique réglementaire de télécom 2024-180 (décision finale) qui a été publiée en août 2024.

En réponse à l'avis, un nombre de parties a fait valoir que de permettre aux grandes entreprises titulaires d'utiliser l'accès de gros aurait des effets négatifs importants sur les investissements futurs et la concurrence à long terme. Ces allégations ont soulevé d'importantes questions qui seront prises en considération dans le dossier de l'instance consolidée en vue de traiter les demandes de révision et de modification de la décision finale. Le Conseil compte achever l'instance d'ici l'été 2025.

En ce qui concerne l'instance en cours sur la décision temporaire, les éléments de preuve dans le dossier public démontrent que les avantages offerts aux consommateurs par l'accès des grandes entreprises titulaires au service temporaire étaient plus importants que toute incidence que cet accès sur les investissements pendant la courte période où le service temporaire était en vigueur. Par conséquent, le Conseil conclut que l'intérêt public ne serait pas favorisé en modifiant la décision temporaire.

Contexte

1. L'accès haute vitesse (AHV) de gros est un outil éprouvé pour promouvoir une plus grande concurrence dans les marchés canadiens de services Internet. Il permet aux concurrents d'utiliser les réseaux des grandes entreprises de services de téléphonie et de câblodistribution pour fournir des services Internet de détail aux consommateurs. Grâce à une concurrence accrue, la population canadienne a accès à un plus large éventail de forfaits de services à des prix inférieurs.
2. En mars 2023, le Conseil a lancé l'avis de consultation de télécom 2023-56 pour renouveler son approche visant à encourager une concurrence dynamique et durable dans les marchés des services Internet du Canada (instance plus large). En lançant l'instance plus large, le Conseil a reconnu qu'il faudrait du temps pour élaborer un dossier avec les éléments de preuve requis pour prendre une décision finale sur l'approche visant à 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 lancé un processus accéléré pour déterminer si les concurrents devraient obtenir un accès temporaire aux services groupés de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) jusqu'à ce qu'une décision finale puisse être prise.
3. Le processus accéléré a mené à la décision de télécom 2023-358 (décision temporaire), publiée en novembre 2023. La décision temporaire a fourni aux concurrents un accès aux services groupés FTTP sur les réseaux déployés par Bell Canada et TELUS Communications Inc. (TELUS) en Ontario et au Québec (service temporaire), soit les régions du pays où la concurrence avait le plus diminué.
4. Le service temporaire était limité quant à sa portée géographique et temporelle. Il a fourni aux concurrents un accès accéléré et temporaire pour vendre des forfaits de services Internet par fibre afin d'encourager une plus grande concurrence pendant que le Conseil terminait l'instance élargie. Le service temporaire a été mis en œuvre en mai 2024 et est resté opérationnel jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un service subséquent (service final) établi en août 2024 dans la politique réglementaire de télécom 2024-180 (décision finale).
5. Comme pour toutes les décisions concernant les services AHV de gros antérieurs, le dossier de l'instance qui a mené à la décision temporaire ne soutenait pas l'établissement de limites quant aux entreprises pouvant accéder au service temporaire. Avant la décision temporaire, les grandes entreprises de services de téléphonie et de câblodistribution (collectivement les titulaires) utilisaient les services

AHV de gros pour vendre des services Internet de détail à plus de 150 000 ménages au Canada. La décision temporaire n'a pas modifié le cadre d'AHV en matière d'accès aux services de gros réglementés.

6. En février 2024, Bell Canada a demandé au gouverneur en conseil d'annuler la décision temporaire. Elle a demandé au gouverneur en conseil de modifier ou de renvoyer la décision temporaire au Conseil pour réexamen.
7. À ce moment-là, le Conseil continuait de constituer un dossier solide sur lequel il s'appuiera pour finaliser son approche visant à encourager une plus grande concurrence et des investissements continus dans les marchés canadiens de services Internet. Ce dossier public comprenait des observations de plus de 300 parties et des témoignages d'experts importants, ainsi que les points de vue de 22 groupes, y compris les titulaires, les concurrents indépendants et les consommateurs, qui ont été présentés lors d'une audience publique d'une semaine en février 2024.
8. En s'appuyant sur ce dossier, le Conseil a publié la décision finale en août 2024. La décision finale établissait le service final qui, entre autres, permet aux concurrents d'accéder à des services groupés FTTP plus largement au Canada sur une base indéterminée. En particulier, la décision finale exige que Bell Canada; Bell Aliant, une division de Bell Canada; Bell MTS Inc.; Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); et TELUS (collectivement les entreprises de services locaux titulaires [ESLT]) fournissent des services FTTP regroupés à leurs concurrents au plus tard le 13 février 2025.
9. Le dossier menant à la décision finale contenait suffisamment d'éléments de preuve pour que le Conseil impose des limites quant à l'accès au service final. Plus précisément, ces éléments de preuve ont démontré que l'accès de gros dans le cadre du service final pourrait avoir une incidence négative sur les investissements dans les réseaux par les titulaires dans certaines circonstances.
10. Les limites relatives à l'accès au service final comprennent ce qui suit :
 - a) Une règle interdisant à tout titulaire, ainsi qu'à ses affiliées, d'utiliser le service final (y compris les services groupés FTTP) dans son territoire de desserte traditionnel ou celui de ses affiliées. Le dossier n'appuyait pas l'exclusion d'un titulaire ou de ses affiliées de l'accès au service final à l'extérieur de ces territoires.
 - b) Une règle de lancement « en primeur », qui exempte les ESLT de l'obligation d'offrir des services groupés FTTP à toutes les nouvelles constructions d'infrastructures de fibre pendant cinq ans.
11. Le service final a remplacé le service temporaire et est maintenant le service AHV de gros en Ontario et au Québec. À part ces provinces, l'accès des concurrents aux services groupés FTTP doit être accordé par les ESLT au plus tard le 13 février 2025.

Décret de réexamen de la décision temporaire

12. Le 5 novembre 2024, le gouverneur en conseil, au moyen d'un décret¹ (décret de réexamen), a renvoyé la décision temporaire au Conseil afin qu'il réexamine un élément distinct de cette décision : à savoir si les trois plus grandes entreprises titulaires au Canada, soit Bell Canada, Rogers Communications Canada inc. (Rogers), TELUS, ainsi que leurs affiliées (collectivement les grandes entreprises titulaires), devraient se voir interdire l'accès au service temporaire.
13. Bien que le décret de réexamen fasse référence à la décision finale, il n'a pas ordonné son réexamen. À la suite de la publication du décret de réexamen, plusieurs demandes ont été déposées demandant au Conseil de réviser et modifier différents éléments de la décision finale, y compris la question de savoir si les grandes entreprises titulaires devraient avoir la permission d'utiliser le service final. Le 25 novembre 2024, le Conseil a consolidé plusieurs demandes de révision et de modification de la décision finale en une seule instance qui est en cours (instance de révision et de modification consolidée)².

Avis de consultation de télécom 2024-292

14. Le 21 novembre 2024, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2024-292 (avis), qui invitait les parties à formuler des commentaires sur les questions énoncées dans le décret de réexamen, en particulier la question de savoir si la modification de la décision temporaire d'exclure les grandes entreprises titulaires de l'accès au service temporaire favoriserait l'intérêt public.
15. Le Conseil a reçu des mémoires des parties suivantes : Atlantic Economic Council; Bell Canada; Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink; Centre pour la défense de l'intérêt public; Cogeco Communications inc., au nom de Cogeco Connexion inc. (collectivement Cogeco); Community Fibre Company; Conseil du patronat du Québec; Labourers' International Union of North America; ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec; Opérateurs de réseaux concurrentiels canadiens; Québecor Média inc., au nom de Freedom Mobile Inc., Vidéotron ltée et VMedia (collectivement Québecor); Rogers; SaskTel, TekSavvy Solutions inc. (TekSavvy); TELUS; Utility Contractors' Association of Ontario; Vaxination Informatique; Xplore Inc.; et plusieurs intervenants individuels.

Est-ce que la décision temporaire aurait dû interdire aux grandes entreprises titulaires l'accès au service temporaire?

Positions des parties

16. Lorsque la question de savoir si le fait d'interdire aux grandes entreprises titulaires d'utiliser le service temporaire favoriserait l'intérêt public a été abordée, bon nombre des mémoires que le Conseil a reçus ont fait remarquer que le service temporaire

¹ Décret renvoyant au CRTC la décision de télécom CRTC 2023-358, C.P. 2024-1172, 5 novembre 2024

² Voir la [lettre](#) du Secrétaire général datée du 25 novembre 2024.

n'était plus en vigueur et ils se sont plutôt concentrés sur l'incidence de l'utilisation du service final par les grandes entreprises titulaires. Le potentiel accès des grandes entreprises titulaires au service final est une question importante que le Conseil évaluera dans le cadre de l'instance de révision et de modification consolidée.

17. La plupart des parties ont indiqué que le Conseil aurait dû interdire aux grandes entreprises titulaires d'accéder au service temporaire, car, selon eux, l'accès des grandes entreprises titulaires a nui à la concurrence et a réduit les investissements dans les réseaux.
18. De nombreuses parties, y compris Cogeco, Québecor et TekSavvy, ont soutenu que l'accès des grandes entreprises titulaires au service temporaire a entravé la concurrence pour les forfaits de services Internet. Ces parties ont affirmé que la décision temporaire mènerait en fin de compte à la consolidation du marché et à la hausse des prix pour les consommateurs.
19. En revanche, TELUS a fait valoir que le service temporaire avait eu une incidence positive et marquée sur la concurrence, l'innovation et le choix des consommateurs en Ontario et au Québec. TELUS a fourni des éléments de preuve qu'elle a utilisé le service temporaire pour vendre des forfaits de services Internet par fibre aux consommateurs de ces provinces. Plusieurs autres parties ont fait référence au matériel promotionnel de TELUS indiquant que l'entreprise a utilisé le service temporaire pour commercialiser des forfaits concurrentiels de services Internet par fibre, y compris des offres promotionnelles à prix réduit. Par conséquent, TELUS a indiqué que si le service temporaire lui avait été interdit, ces avantages pour les consommateurs n'auraient pas eu lieu.
20. En ce qui concerne les investissements, plusieurs titulaires, y compris Bell Canada, ont affirmé que le fait de permettre aux grandes entreprises titulaires d'accéder au service temporaire a réduit considérablement les investissements futurs dans le réseau. TELUS a soutenu que les préoccupations de Bell Canada en matière d'investissements étaient davantage liées à la décision du Conseil d'imposer le service temporaire lui-même, plutôt qu'à la décision de donner aux grandes entreprises titulaires l'accès au service temporaire.

Analyse du Conseil

21. Comme il est énoncé au paragraphe 20 de l'avis, l'objectif de la présente instance est de déterminer si l'intérêt public aurait été avantageusement servi en interdisant aux grandes entreprises titulaires d'accéder au service temporaire.
22. Pour déterminer si des modifications à la décision temporaire auraient favorisé l'intérêt public, le Conseil a évalué les avantages pour les consommateurs qui ont été occasionnés par l'accès des grandes entreprises titulaires au service temporaire par rapport à l'incidence que l'accès a eue sur les investissements pendant la courte période où le service temporaire était en vigueur.

23. Les avantages pour les consommateurs qui ont été occasionnés par l'accès des grandes entreprises titulaires au service temporaire comprenaient autant un plus grand choix pour la population canadienne qu'une concurrence accrue entre les fournisseurs de services Internet. Les éléments de preuve présentés dans le cadre de cette instance montrent que plus d'une douzaine de fournisseurs, y compris l'une des grandes entreprises titulaires et ses affiliées, ont utilisé le service temporaire pour offrir de nouveaux forfaits de services Internet par fibre de détail en Ontario et au Québec. La population canadienne en a donc tiré des avantages observables.
24. Selon le dossier, il n'y a pas d'éléments de preuve démontrant que l'accès au service temporaire par les grandes entreprises titulaires a occasionné une incidence négative sur les investissements. Le service temporaire n'a été en vigueur que pendant une courte période au cours de laquelle les titulaires ont perdu un nombre limité de consommateurs entre divers concurrents.
25. Néanmoins, il est important que le Conseil prenne en compte les incidences à long terme possibles sur les investissements et la concurrence en raison de l'utilisation par les grandes entreprises titulaires des services AHV de gros. Étant donné que le service temporaire a été remplacé par le service final, ces incidences sont traitées de manière appropriée dans l'instance de révision et de modification consolidée. Le Conseil procédera à cette évaluation dans le contexte de la décision finale, qui comprend des mesures pour promouvoir les investissements et la concurrence.
26. Enfin, de façon générale, le Conseil doit exercer ses pouvoirs en vue de mettre en œuvre les objectifs stratégiques énoncés aux alinéas 7a), b), c) et h) de la *Loi sur les télécommunications*, ainsi qu'aux paragraphes 2a) et b) et à l'article 8 des Instructions de 2023³. Le Conseil n'est pas convaincu que la modification de la décision temporaire favoriserait la mise en œuvre de ces objectifs.

Conclusion

27. Dans la présente instance, les éléments de preuve démontrent que les avantages pour les consommateurs apportés par l'accès des grandes entreprises titulaires au service temporaire l'emportent sur toute incidence que cet accès a eue sur les investissements pendant la courte période où le service temporaire était en vigueur. Par conséquent, le Conseil conclut que l'intérêt public ne serait pas favorisé en modifiant la décision temporaire.
28. Le Conseil continuera d'élaborer le dossier de l'instance de révision et de modification consolidée afin d'évaluer les préoccupations à long terme concernant les investissements et la concurrence. Cette évaluation sera faite dans le contexte de la décision finale, qui comprend des mesures pour promouvoir les investissements et la concurrence.

Secrétaire général

³ Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication, DORS/2023-23, 10 février 2023

Documents connexes

- *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