



Décision de télécom CRTC 2008-118

Ottawa, le 11 décembre 2008

Politique réglementaire

MTS Allstream Inc. – Demande de révision et de modification de certaines conclusions de la décision de télécom 2008-17 concernant la classification des services Ethernet de gros

Référence : 8662-M59-200807266

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande de MTS Allstream de réviser et de modifier certaines conclusions de la décision de télécom 2008-17 concernant la classification des services d'accès et de transport Ethernet et des services connexes.

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), datée du 21 mai 2008, dans laquelle l'entreprise demande au Conseil de réviser et de modifier certaines conclusions de la décision de télécom 2008-17 concernant la classification des services d'accès et de transport Ethernet et des services connexes (services Ethernet)¹.
2. MTS Allstream a soutenu que le Conseil avait commis plusieurs erreurs dans ses conclusions concernant les services d'accès et de transport Ethernet, et que, par conséquent, il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision s'appliquant à ces services. Plus précisément, MTS Allstream a allégué que le Conseil avait commis les erreurs suivantes :
 - présumer que le fait qu'un nombre soi-disant élevé de concurrents s'auto-provisionnent prouve qu'il existe suffisamment d'autres sources d'approvisionnement de gros en services Ethernet à l'échelle nationale pour protéger les intérêts des utilisateurs;
 - conclure qu'il est pratique et faisable pour les concurrents de reproduire les réseaux à large bande des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) à l'échelle nationale;
 - conclure qu'il existe des substituts aux services d'accès et de transport Ethernet;

¹ MTS Allstream demandait également au Conseil de réviser et de modifier les conclusions qu'il a tirées dans la décision de télécom 2008-17 à l'égard de la classification des services groupés de ligne numérique à paires asymétriques (LNPA). Toutefois, dans une lettre datée du 11 juin 2008, le Conseil a conclu qu'il traiterait les questions liées aux services groupés LNPA parallèlement à une demande de révision et de modification datée du 15 mai 2008 et présentée par Bell Canada; Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Saskatchewan Telecommunications; et Télébec, Société en commandite.

- tirer des conclusions contraires au *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, publié le 14 décembre 2006, par la gouverneure en conseil (les instructions) ainsi qu'aux objectifs de la politique et aux dispositions relatives à l'abstention de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*).
3. MTS Allstream a également soutenu que les services d'accès et de transport Ethernet devraient être classés comme des services essentiels conditionnels en ce qui a trait à l'accès et au transport, et comme des services essentiels en ce qui touche les services connexes de central requis pour fournir le service.
 4. Le Conseil a reçu des observations de Bell Canada; Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Saskatchewan Telecommunications; et Télébec, Société en commandite (collectivement Bell Canada et autres); l'Association canadienne des fournisseurs Internet (ACFI); Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus); et la Société TELUS Communications (la STC). Le dossier public de cette instance, fermé le 30 juin 2008, peut être consulté sur le site Web du Conseil, à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*.
 5. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada et autres ainsi que la STC se sont opposées à la demande de MTS Allstream, alors que l'ACFI et Primus l'ont appuyée.

Contexte

6. Dans l'avis public de télécom 98-6, le Conseil a établi les critères applicables aux demandes de révision et de modification. Plus précisément, le Conseil a déclaré que les requérantes doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision initiale, résultant, par exemple, d'un ou plusieurs des éléments suivants : i) une erreur de droit ou de fait; ii) un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) le défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans la procédure initiale; ou iv) un nouveau principe découlant de la décision.
7. Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a déterminé qu'un service ou une installation est jugé essentiel s'il satisfait à l'ensemble des conditions suivantes :
 - (i) l'installation est nécessaire comme intrant pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché pertinent en aval;
 - (ii) l'installation est contrôlée par une entreprise qui exerce une position dominante dans le marché en amont de telle sorte que le retrait de l'accès obligatoire à cette installation serait susceptible de réduire ou d'empêcher sensiblement la concurrence dans le marché en aval pertinent;
 - (iii) il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonction de l'installation.

8. Le service doit satisfaire aux trois éléments de ce critère dans les conditions actuelles du marché pour être classé comme essentiel ou essentiel conditionnel. Selon les circonstances, un service peut ne pas satisfaire aux conditions qui définissent le caractère essentiel, mais devoir être obligatoire pour d'autres raisons. Dans ces cas-là, un service en particulier pourrait être classé dans les catégories des services non essentiels obligatoires et conditionnels, de bien public ou d'interconnexion.
9. Le Conseil note que MTS Allstream ne conteste pas les conditions qui définissent le caractère essentiel ni les critères utilisés pour établir les autres catégories de services obligatoires des concurrents. L'entreprise a plutôt soutenu qu'il existe un doute réel quant à la rectitude des conclusions tirées par le Conseil dans la décision de télécom 2008-17 concernant la classification des services d'accès et de transport Ethernet.
10. Le Conseil estime que les arguments de MTS Allstream reposent sur la question de savoir si les services Ethernet des ESLT satisfont aux conditions qui définissent le caractère essentiel ou aux critères utilisés pour définir les autres catégories de services obligatoires. Le Conseil note que sa conclusion selon laquelle les services Ethernet ne sont pas essentiels était fondée sur sa constatation que ces services ne satisfont pas à la troisième condition visant à définir le caractère essentiel en ce qui a trait à la reproductibilité.

Questions

11. Le Conseil a établi que les trois questions suivantes doivent être traitées dans ses conclusions :
 - I. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil selon laquelle les services Ethernet ne satisfont pas à la troisième condition visant à définir le caractère essentiel?
 - II. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil concernant la conformité aux instructions et aux objectifs de la *Loi*?
 - III. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude des conclusions du Conseil relativement à l'abstention en ce qui a trait aux services Ethernet?

I. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil selon laquelle les services Ethernet ne satisfont pas à la troisième condition visant à définir le caractère essentiel?

12. MTS Allstream a soutenu qu'il existait un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil concernant le caractère essentiel des services Ethernet en ce sens que ces services ne peuvent pas être reproduits à l'échelle nationale et qu'il n'existe pas de substituts pour ceux-ci. Le Conseil examinera les arguments de l'entreprise séparément dans les deux sections suivantes.

a) Reproductibilité à l'échelle nationale

13. MTS Allstream a soutenu qu'il n'est pas pratique ni faisable de reproduire les services d'accès local et de transport à large bande fondés sur le protocole Internet des ESLT à l'échelle nationale. Elle a allégué qu'un concurrent raisonnablement efficace ne bâtit que là où il pourra rentabiliser ses installations. La fourniture de services Ethernet à un seul client national nécessite des investissements considérables dans le réseau et la période de récupération est excessivement longue.
14. MTS Allstream a fait valoir que, par conséquent, un concurrent raisonnablement efficace construira ses installations de réseau progressivement en fonction de la croissance de sa clientèle, en utilisant les installations omniprésentes des ESLT dans les endroits où il n'est pas en mesure de fournir lui-même ses services. MTS Allstream a soutenu que l'accès aux composantes réseau dégroupées à des tarifs fondés sur les coûts était essentiel à la réussite de cette stratégie.
15. MTS Allstream a de plus fait valoir que les renseignements concernant les sources d'approvisionnement pour les installations d'accès et de transport Ethernet, qui ont été fournis dans le cadre de l'instance qui a conduit à la décision de télécom 2008-17, se limitaient à la proportion d'installations d'accès et de transport des concurrents qui étaient auto-approvisionnées, obtenues auprès d'un tiers ou louées auprès des ESLT. Elle a également indiqué que les ESLT elles-mêmes avaient fourni ces renseignements seulement parce qu'ils portaient sur leurs activités à l'extérieur de leur territoire. MTS Allstream a soutenu que ces renseignements ne pouvaient pas être utilisés pour déterminer l'importance de la position dominante des ESLT en ce qui a trait à la fourniture de ces services Ethernet, puisque les volumes d'installations d'accès et de transport Ethernet n'avaient pas été vérifiés ni comparés aux volumes des services semblables fournis par les ESLT dans leurs propres territoires de desserte.
16. Le Conseil fait remarquer qu'au cours de l'instance qui a conduit à la décision de télécom 2008-17, il a demandé aux concurrents dotés d'installations de lui fournir des renseignements concernant leur dépendance envers les ESLT à l'égard de nombreux services aux concurrents, y compris les services d'accès et de transport Ethernet. Les données fournies à titre confidentiel par les parties au Conseil indiquaient que, dans les régions métropolitaines, en ce qui concerne les services de transport et d'accès à haute vitesse, y compris les services d'accès et de transport Ethernet, une importante proportion de ces services était soit auto-approvisionnée soit obtenue auprès de parties autres que les ESLT. Le Conseil signale que le dossier de la présente instance ne soulève aucun doute quant à l'exactitude ou à la fiabilité de ces données. À la lumière de ces renseignements, le Conseil considère que les réseaux d'accès et de transport Ethernet des ESLT ont été reproduits par les concurrents.
17. Le Conseil souligne que, conformément à l'argument de MTS Allstream, pour évaluer le caractère essentiel d'une installation, il faudrait déterminer si les concurrents peuvent reproduire la fonctionnalité d'une installation à l'échelle nationale. Le Conseil fait également remarquer que, selon la troisième condition pour évaluer le caractère essentiel, il doit être ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité de l'installation en question; elle ne précise toutefois pas que la reproduction doit être effectuée par les

concurrents à l'échelle nationale. Le Conseil considère qu'une telle exigence signifierait que la concurrence fondée sur les installations de bout en bout doit s'établir à l'échelle nationale avant que les services des ESLT puissent être qualifiés de non essentiels. Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a précisé qu'aucun témoin expert ou partie n'avait présenté de preuve ou d'argument voulant que la concurrence nationale fondée sur les installations de bout en bout soit un objectif atteignable.

18. Le Conseil estime que la question de la position dominante des ESLT en ce qui a trait à la fourniture des services d'accès et de transport Ethernet n'a aucun rapport avec la classification appropriée de ces services puisque la question de la position dominante n'est pas liée à la troisième condition qui permet de définir le caractère essentiel.
19. Par conséquent, le Conseil estime que MTS Allstream n'a pas réussi à démontrer que le Conseil avait commis une erreur en concluant que les concurrents avaient la capacité de reproduire les services des ESLT. Il estime également que MTS Allstream n'a pas réussi à démontrer que le Conseil avait commis une erreur en concluant que, compte tenu de la proportion de services Ethernet auto-approvisionnés ou obtenus d'un tiers, ces services ne satisfaisaient pas aux conditions qui définissent le caractère essentiel.

b) L'absence de substituts aux services Ethernet

20. MTS Allstream a soutenu qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision de télécom 2008-17 du fait que le Conseil semble avoir considéré les services d'accès et de transport numériques traditionnels comme des substituts aux services Ethernet. MTS Allstream a allégué que les services d'accès et de transport numériques traditionnels des ESLT ne constituent pas des substituts adéquats aux services Ethernet.
21. Le Conseil considère qu'aucun élément de preuve ne vient étayer l'argument de MTS Allstream selon lequel le Conseil a fondé sa conclusion concernant la classification appropriée des services Ethernet sur le fait que les services d'accès et de transport numériques traditionnels pouvaient être considérés comme des substituts.
22. Tel qu'il est indiqué plus haut, pour classer les services Ethernet, le Conseil s'est fondé sur les données obtenues concernant la proportion des services d'accès et de transport à haute vitesse des concurrents qui sont auto-approvisionnés ou loués auprès de tiers. Les données indiquent que pour les concurrents, une vaste proportion de ces services est auto-approvisionnée ou louée auprès de tiers. Le Conseil fait remarquer que l'auto-approvisionnement pourrait être une solution de remplacement à la location de ces services auprès des ESLT.
23. Par conséquent, le Conseil juge que MTS Allstream a tort lorsqu'elle soutient que sa conclusion à l'égard de la classification des services Ethernet est fondée sur la disponibilité des services d'accès et de transport numériques traditionnels.

II. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude de la conclusion du Conseil concernant la conformité aux instructions et aux objectifs de la *Loi*?

24. MTS Allstream a soutenu que sans accès à des services Ethernet obligatoires et entièrement dégroupés offerts à des tarifs fondés sur les coûts, le niveau d'investissement dans les installations de réseau sera inférieur à ce qu'il aurait été autrement. Elle a allégué que ce résultat irait à l'encontre du sous-alinéa 1c)(ii) des instructions².
25. MTS Allstream a également fait valoir que la décision de classer les services d'accès et de transport Ethernet comme des services non essentiels assujettis à l'élimination graduelle allait à l'encontre des objectifs énoncés aux alinéas 7a), c) et f) de la *Loi*³.
26. Le Conseil estime que les éléments de preuve concernant la reproductibilité des services d'accès et de transport Ethernet qui ont été versés au dossier de l'instance qui a conduit à la décision de télécom 2008-17 indiquent que les concurrents ont suffisamment d'occasions et d'incitatifs pour investir dans les installations de réseau concurrentielles nécessaires pour pouvoir fournir ces services. Par conséquent, le Conseil est d'avis que les ESLT ne devraient pas être tenues de fournir ces services aux concurrents.
27. Le Conseil souligne que selon les conclusions qu'il a tirées dans la décision de télécom 2008-17, les ESLT doivent continuer d'offrir les services d'accès et de transport Ethernet aux concurrents pendant encore cinq ans et trois ans respectivement. Le Conseil considère que le cadre établi dans la décision prévoit suffisamment de temps pour permettre aux concurrents d'effectuer une planification opérationnelle raisonnable et de développer leurs réseaux, ou de prendre d'autres dispositions s'il y a lieu, de façon à ce qu'ils n'aient plus besoin de se reposer sur les services de gros des ESLT.
28. Par conséquent, le Conseil estime que sa décision d'assujettir les services d'accès et de transport Ethernet de gros à l'élimination graduelle est conforme aux instructions et aux objectifs de la *Loi* cités par MTS Allstream.

² Le sous-alinéa 1c)(ii) des instructions prévoit que le Conseil doit : mener à terme l'examen de son cadre de réglementation quant à l'accès obligatoire aux services de gros pour déterminer dans quelle mesure cet accès aux services de gros non essentiels devrait être éliminé graduellement et pour déterminer la tarification appropriée aux services obligatoires, et ce, en vue d'accroître les incitatifs pour l'innovation, l'investissement et la construction relativement aux installations de réseaux de télécommunication concurrentielles, lequel examen devrait tenir compte des principes de la neutralité sur les plans de la technologie et de la concurrence, de la capacité des entreprises titulaires de continuer d'occuper une position dominante sur les marchés de gros et de détail en l'absence de l'obligation de donner accès aux services de gros, et des obstacles auxquels se heurtent tant les nouvelles entreprises, que celles déjà établies, lorsqu'elles souhaitent mettre sur pied des installations de réseaux concurrentielles.

³ Ces objectifs sont les suivants :
7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire.

III. Existe-t-il un doute réel quant à la rectitude des conclusions du Conseil relativement à l'abstention en ce qui a trait aux services Ethernet?

29. L'ACFI a soutenu que le Conseil avait accordé une abstention de réglementation à l'égard des services Ethernet sans appliquer le critère énoncé à l'article 34 de la *Loi* et sans tirer de conclusions de fait préalables. Dans ses observations en réplique, MTS Allstream a également fait valoir que le Conseil avait commis une erreur de droit en accordant une abstention de réglementation d'une façon qui n'est pas conforme à l'article 34 de la *Loi*.
30. Plus précisément, MTS Allstream a allégué qu'il était légalement interdit au Conseil de s'abstenir de réglementer, conformément aux paragraphes 34(1), (2) et (3), compte tenu, selon elle, de la nécessité évidente d'un accès aux composantes dégroupées dans les régions géographiques où il n'existe pas d'autres sources d'approvisionnement et où des obstacles de natures technique et économique empêchent la construction d'installations concurrentielles.
31. Le Conseil fait remarquer que, dans la décision de télécom 2008-17, il a précisément abordé le critère d'abstention de réglementation énoncé au paragraphe 34(1) de la *Loi* de même que le critère établi au paragraphe 34(3), et qu'il s'est fondé sur ces éléments pour déterminer qu'il était approprié pour lui de s'abstenir de réglementer. Le Conseil a clairement établi qu'une abstention de réglementation serait conforme aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés aux alinéas 7c), f) et g) de la *Loi*. De plus, le Conseil a déterminé que les fonctionnalités en question ont été reproduites par les concurrents et que l'abstention de réglementation n'aura vraisemblablement pas pour effet de compromettre indûment l'établissement ou le maintien d'un marché concurrentiel pour les services visés, y compris les services Ethernet.
32. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il a satisfait de façon appropriée aux conditions préalables à l'exercice de son pouvoir de s'abstenir de réglementer, conformément aux paragraphes 34(1) et (3) de la *Loi*, et qu'il n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a déterminé qu'il était pertinent pour lui de s'abstenir de réglementer les services Ethernet, dans la mesure précisée dans la décision.

Conclusion

33. À la lumière de ce qui précède, le Conseil détermine que MTS Allstream n'a pas réussi à démontrer qu'il existe un doute réel quant à la rectitude des conclusions tirées par le Conseil dans la décision de télécom 2008-17 en ce qui a trait à la classification des services Ethernet. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de révision et de modification de la décision de télécom 2008-17 présentée par MTS Allstream visant le reclassement des services Ethernet comme des services essentiels conditionnels ou essentiels.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008
- *Lignes directrices relatives aux demandes de révision et de modification*, Avis public Télécom CRTC 98-6, 20 mars 1998

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>