



Décision de télécom CRTC 2008-38

Ottawa, le 5 mai 2008

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Demande de révision et de modification d'une partie de la décision de télécom 2007-35

Référence : 8662-B2-200716707

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada en vue de réviser et de modifier la partie de la décision de télécom 2007-35 concernant la méthode d'évaluation des demandes d'abstention de la réglementation des services d'accès au réseau numérique haute vitesse dans les centres de commutation comptant au moins 25 immeubles raccordés aux réseaux.

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada (collectivement Bell Canada et autre), datée du 23 novembre 2007, dans laquelle les compagnies ont demandé au Conseil de réviser et de modifier la partie de la décision de télécom 2007-35 concernant la méthode d'évaluation des demandes d'abstention de la réglementation des services d'accès au réseau numérique (ARN) haute vitesse dans les centres de commutation comptant au moins 25 immeubles raccordés aux réseaux compatibles avec ces services.
2. Bell Canada et autre ont affirmé que cette méthode ne permet pas de mettre en œuvre adéquatement l'ensemble du cadre d'abstention de la réglementation établi dans la décision de télécom 2007-35, lequel est fondé sur l'atteinte d'un seuil de 30 % de présence réseau concurrentielle dans les centres de commutation. Les compagnies ont également affirmé que les évaluations relatives à l'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse fondées sur cette méthode iraient, dans certains cas, à l'encontre des instructions¹.
3. Le Conseil a reçu des observations de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) et de la Société TELUS Communications (STC). Le dossier de l'instance a été fermé le 17 janvier 2008. On peut consulter le dossier public de l'instance sur le site Web du Conseil à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*.
4. Le Conseil estime que la demande de Bell Canada et autre soulève les deux questions ci-dessous que le Conseil devra aborder dans ses conclusions :
 - I. La méthode met-elle inadéquatement en œuvre le cadre adopté dans la décision de télécom 2007-35 à un point tel qu'elle suscite des doutes réels quant à la rectitude de la décision?

¹ 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 (les instructions)

II. Les évaluations relatives à l'abstention de la réglementation fondées sur la méthode sont-elles conformes aux instructions?

I. La méthode met-elle inadéquatement en œuvre le cadre adopté dans la décision de télécom 2007-35 à un point tel qu'elle suscite des doutes réels quant à la rectitude de la décision?

Demande de Bell Canada et autre

5. Bell Canada et autre ont fait remarquer que dans la décision de télécom 2007-35, le Conseil a conclu que le centre de commutation constitue le marché géographique approprié pour l'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse, et qu'une présence réseau concurrentielle de 30 % démontrerait que les concurrents ont réussi à surmonter les obstacles à l'entrée et qu'ils bénéficient d'une présence suffisante dans un centre de commutation pour offrir une solution de rechange viable à l'entreprise de services locaux titulaire (ESLT). Bell Canada et autre ont ajouté que le Conseil a établi la méthode d'évaluation des demandes d'abstention de la réglementation pour les centres de commutation comptant au moins 25 immeubles raccordés aux réseaux compatibles avec les services ARN haute vitesse à la note de bas de page 7 de la décision de télécom 2007-35, où il est indiqué ce qui suit :

Dans ce contexte, la présence réseau concurrentielle correspond au nombre d'immeubles raccordés aux réseaux compatibles avec les services ARN haute vitesse des concurrents divisé par le nombre total d'immeubles raccordés aux réseaux compatibles avec les services ARN haute vitesse de tous les fournisseurs de services. De multiples connexions d'un concurrent dans un immeuble comptent pour un raccordement alors que des connexions d'une ESLT et d'un concurrent dans un immeuble comptent pour deux raccordements.

6. Bell Canada et autre ont déclaré avoir interprété la méthode comme suit : un immeuble raccordé au réseau compatible avec les services ARN haute vitesse d'entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) seulement (connection simple ou multiple) compte pour un immeuble, alors qu'un immeuble raccordé aux réseaux compatibles avec les services ARN haute vitesse d'ESLC (connection simple ou multiple) et de l'ESLT compte pour deux immeubles.
7. Bell Canada et autre ont affirmé que la méthode est défailante en ce qu'elle est constituée d'éléments tantôt fondés sur le client et tantôt fondés sur la capacité, éléments qui ne mesurent pas correctement la présence réseau concurrentielle. Elles ont prétendu que l'utilisation des résultats obtenus au moyen de cette méthode conduit à une sous-évaluation constante de la présence réseau concurrentielle dans les centres de commutation, d'une manière telle que l'abstention de la réglementation est refusée ou encore retardée dans les centres de commutation où les concurrents ont une présence réseau d'au moins 30 %.
8. Bell Canada et autre ont affirmé que, pour exercer son pouvoir de révision et de modification relativement aux décisions de télécommunication qu'il rend, le Conseil doit seulement être convaincu qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision initiale. Selon Bell Canada et autre, l'incohérence qui existe entre le cadre conceptuel adopté par le Conseil

en vue de s'abstenir de réglementer les services ARN haute vitesse – ce que Bell Canada et autre ne remettaient pas en question dans leur demande – et la méthode établie pour vérifier la présence réseau concurrentielle dans un centre de commutation donné suscite un tel doute.

9. Bell Canada et autre ont affirmé qu'il serait plus approprié d'utiliser l'approche fondée sur les immeubles, approche exposée dans la première phrase de la méthode; il suffirait ainsi de diviser le nombre total d'immeubles où au moins une ESLC est présente par le nombre total d'immeubles raccordés dans le centre de commutation.
10. Selon Bell Canada et autre, utiliser l'approche fondée sur les immeubles permettrait d'évaluer de façon juste et appropriée la présence réseau concurrentielle dans chaque centre de commutation pertinent et de cerner adéquatement les centres de commutation où la présence réseau concurrentielle démontre que la concurrence est suffisamment importante et durable pour que le Conseil s'abstienne d'y réglementer les services.

Positions des autres parties

11. MTS Allstream a affirmé qu'étant donné que la fourniture de services aux immeubles n'est pas nécessairement exclusive, un rajustement du dénominateur de l'équation de la méthode doit être fait pour tenir compte des immeubles où un concurrent et une ESLT sont tous deux présents. Autrement, le critère de présence réseau concurrentielle fixerait un seuil bas pour l'abstention de la réglementation, ce qui entraînerait l'approbation de celle-ci lorsque les concurrents ne sont pas suffisamment présents pour se mesurer au pouvoir du marché de l'ESLT. Elle a ajouté que le Conseil avait correctement pris en compte cette possibilité dans la deuxième phrase de la méthode. Par conséquent, MTS Allstream a affirmé que la demande de Bell Canada et autre devrait être rejetée.
12. La STC, bien qu'elle n'appuie pas explicitement la demande de révision et de modification présentée par Bell Canada et autre, a suggéré des modifications à la formulation de la décision de télécom 2007-35, lesquelles modifications reproduiraient considérablement la reformulation de la méthode en question suggérée par Bell Canada et autre.

Résultats de l'analyse du Conseil

13. L'avis public de télécom 98-6 indique que, pour que le Conseil exerce le pouvoir que lui confère l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) en ce qui concerne la révision et la modification d'une décision, les requérantes doivent lui démontrer qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision initiale, résultant, par exemple :
 - a) d'une erreur de droit ou de fait;
 - b) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision;
 - c) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans la procédure initiale;

d) d'un nouveau principe découlant de la décision.

14. Afin d'établir s'il existe un doute réel quant à la rectitude de la décision de télécom 2007-35, le Conseil déterminera si la méthode en question met adéquatement en œuvre le cadre adopté dans cette décision.
15. Le Conseil indique que la décision de télécom 2007-35 établit un cadre applicable, entre autres, à l'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse. Dans ce cadre, le Conseil a conclu que le centre de commutation constitue le marché géographique approprié pour les services ARN haute vitesse.
16. Dans la décision de télécom 2007-35, le Conseil a conclu que, pour que l'abstention de la réglementation soit appropriée, les concurrents doivent être en mesure d'offrir aux clients, de façon indépendante et raisonnable au moyen de leurs propres installations, des solutions de rechange aux services ARN haute vitesse offerts par l'ESLT. Le Conseil a estimé que les concurrents doivent collectivement être en mesure de limiter le pouvoir de marché d'une ESLT, au moment de l'abstention de la réglementation et par après. À cet égard, le Conseil a indiqué qu'un critère de présence réseau concurrentielle constitue un indicateur approprié de la mesure dans laquelle les concurrents ont surmonté les obstacles à l'accès et peuvent limiter actuellement ou éventuellement le pouvoir de marché d'une ESLT.
17. Dans la décision de télécom 2007-35, le Conseil a établi une méthode pour mesurer la présence réseau concurrentielle. Cette méthode calcule, dans un centre de commutation, la capacité totale du réseau ARN haute vitesse des concurrents en comparaison à la capacité totale du réseau haute vitesse de l'ESLT. Le Conseil a estimé que l'utilisation de la connectivité du réseau ARN haute vitesse aux immeubles comme donnée de base constitue une façon efficace et efficiente de mesurer la capacité de réseau de l'ESLT et des concurrents.
18. Afin que la capacité totale du réseau de l'ESLT ou des concurrents ne soit pas surévaluée, la méthode du Conseil nécessite que les connexions multiples d'une ESLT à un immeuble soient comptées comme un seul immeuble raccordé à une ESLT et, de la même façon, que les connexions multiples d'un concurrent à un immeuble soient comptées comme un seul immeuble raccordé à un concurrent. Toutefois, afin de comparer la capacité d'un concurrent à celle d'une ESLT dans un centre de commutation, le Conseil a établi que les connexions ARN haute vitesse d'une ESLT et d'un concurrent à un immeuble appartiennent à deux réseaux distincts et, par conséquent, il les compte comme deux raccordements.
19. Dans la décision de télécom 2007-35, le Conseil a établi un critère de présence réseau concurrentielle. En établissant ce critère approprié, le Conseil a conclu qu'il n'est pas nécessaire d'assurer la parité avec l'ESLT sur le plan de l'offre concurrentielle, mais qu'il suffit de s'assurer qu'une concurrence est établie et qu'elle pourra subsister dans un marché soustrait à la réglementation. Le Conseil a estimé que le critère de présence réseau concurrentielle de 30 % constituerait un équilibre approprié entre la parité sur le plan de l'offre concurrentielle avec l'ESLT et l'absence d'installations de concurrents dans un marché afin de garantir que la concurrence est établie et durable.
20. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada et autre ont proposé que la méthode contestée soit modifiée de sorte que le nombre total d'immeubles où au moins un concurrent est présent soit

divisé par le nombre total d'immeubles raccordés dans le centre de commutation, quelle que soit la présence du concurrent ou de l'ESLT dans le nombre total de tous les immeubles raccordés.

21. Le Conseil indique que, contrairement à la méthode adoptée dans la décision de télécom 2007-35, la méthode proposée par Bell Canada et autre entraînerait une évaluation du pouvoir du marché qui différerait d'une situation à l'autre, selon la configuration particulière des réseaux des concurrents et de l'ESLT, là où le nombre de raccordements au réseau est identique. Par exemple, dans un centre de commutation où le réseau compatible avec les services ARN haute vitesse des concurrents est raccordé à 10 immeubles et l'ESLT est raccordée à 30 immeubles, l'adoption de l'approche de Bell Canada et autre entraînerait une évaluation de la présence réseau concurrentielle entre 25 et 33 % – 25 % aux termes d'un scénario d'exclusivité des immeubles desservis par l'ESLT et les concurrents, et 33 % aux termes d'un scénario selon lequel le réseau ARN haute vitesse de l'ESLT est raccordé à tous les immeubles desservis par les concurrents.
22. Le Conseil fait remarquer que, de la perspective d'une analyse du pouvoir de marché, une approche qui fournit une évaluation cohérente pour un nombre identique de raccordements au réseau du concurrent, sans tenir compte de la configuration particulière des réseaux de l'ESLT et des concurrents, sera privilégiée comparativement à une approche qui ne le fait pas. À cet égard, le Conseil indique que la méthode établie dans la décision de télécom 2007-35 assure une évaluation cohérente du pouvoir de marché, toutes configurations de réseau confondues.
23. De plus, le Conseil souligne que le critère de présence réseau concurrentielle de 30 % a été établi selon une méthode fondée sur la connectivité du réseau comme donnée de base plutôt que sur les immeubles. Le Conseil a adopté le critère de 30 % en s'appuyant sur le raisonnement suivant : l'abstention de la réglementation aux termes de l'article 34 de la *Loi* devrait être accordée aux centres de commutation dans lesquels il existe une concurrence suffisante, c'est-à-dire une présence réseau concurrentielle d'au moins 30 %, et l'octroi d'une telle abstention avant la satisfaction du critère de présence réseau de 30 %, serait prématuré.
24. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que l'adoption d'une méthode différente entraînerait une modification fondamentale de l'ensemble du cadre d'abstention de la réglementation qu'il a soigneusement élaboré et, par conséquent, nécessiterait un réexamen approfondi du critère de présence réseau concurrentielle afin de garantir la conformité à la *Loi*.
25. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que Bell Canada et autre n'ont pas prouvé qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la méthode établie dans la décision de télécom 2007-35.

II. Les évaluations relatives à l'abstention de la réglementation fondées sur la méthode sont-elles conformes aux instructions?

Demande de Bell Canada et autre

26. Bell Canada et autre ont affirmé que les évaluations relatives à l'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse fondées sur la méthode entraîneraient, dans certains cas, d'importants préjudices financiers non justifiés et retarderaient indûment le recours au libre jeu du marché, ce qui irait à l'encontre des instructions.
27. Bell Canada et autre ont indiqué que l'alinéa 1a) des instructions ordonne au Conseil de se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché.
28. Bell Canada et autre ont affirmé que, lorsqu'un centre de commutation respecte les conditions soigneusement élaborées par le Conseil en ce qui concerne l'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse aux termes de l'article 34 de la *Loi*, on peut se fier au libre jeu du marché pour protéger les intérêts des utilisateurs afin d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication établis dans la *Loi*. Elles ont soutenu qu'il coule de source que la méthode retarde nécessairement le recours au libre jeu du marché chaque fois qu'elle indique incorrectement qu'un centre de commutation remplissant les conditions requises n'a pas atteint le seuil d'abstention et qu'ainsi, le sous-alinéa 1a)(i) des instructions n'est pas respecté. Elles ont affirmé que le fait de maintenir la réglementation économique d'un centre de commutation qui – si ce n'était de l'application de la méthode erronée – ferait l'objet d'une abstention de la réglementation enfreint également le sous-alinéa 1a)(ii) des instructions puisqu'il s'agit d'une réglementation inutile qui, par définition, fait obstacle au libre jeu du marché au-delà de la mesure minimale possible.
29. Bell Canada et autre ont affirmé qu'une réglementation incorrecte fondée sur une équation mal posée n'est ni efficace, ni moins intrusive, ni proportionnée à un objectif de la politique de télécommunication. Elles ont ajouté que la correction de ce qu'elles considèrent comme une erreur méthodologique améliorerait l'efficacité du régime réglementaire et serait plus conforme aux objectifs de la politique de télécommunication.

Résultats de l'analyse du Conseil

30. Le Conseil indique que la position de Bell Canada et autre concernant la conformité aux instructions est fondée sur l'hypothèse selon laquelle la méthode qu'il a adoptée pour évaluer les demandes d'abstention de la réglementation des services ARN haute vitesse dans les centres de commutation comptant au moins 25 immeubles raccordés met incorrectement en œuvre l'ensemble du cadre d'abstention de la réglementation établi dans la décision de télécom 2007-35. Compte tenu des conclusions susmentionnées, le Conseil estime que la position de Bell Canada et autre sur les instructions est non fondée.
31. Nonobstant ce qui précède, en se fiant à un critère de présence réseau fondé sur le potentiel de concurrence actuel et futur, le Conseil a adopté une approche prospective à l'égard de l'abstention de la réglementation. À son avis, cette approche, contrairement à l'allégation de Bell Canada et autre, a été spécifiquement adoptée dans le but d'accorder l'abstention de la réglementation sans délai.

32. Par conséquent, le Conseil estime que la méthode ne cause aucun préjudice financier non justifié et ne retarde pas indûment le recours au libre jeu du marché, ce qui irait à l'encontre des sous-alinéas 1a)(i) et (ii) des instructions. Il estime donc que les évaluations relatives à l'abstention de la réglementation fondées sur la méthode sont conformes aux instructions.

Conclusion

33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de Bell Canada et autre.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Cadre pour l'abstention de la réglementation des services d'accès au réseau numérique haute vitesse intracirconscriptions*, Décision de télécom CRTC 2007-35, 25 mai 2007
- *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>