



Décision de télécom CRTC 2008-57

Ottawa, le 19 juin 2008

Demande présentée par MTS Allstream Inc. visant la révision et la modification de deux décisions liées aux services Centrex

Référence :8662-M59-200803066 et 8680-M59-200803074

Dans la présente décision, le Conseil rejette une demande présentée par MTS Allstream Inc. visant la révision et la modification des décisions de télécom 2007-80 et 2008-10.

Introduction

1. Le 27 février 2008, MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) a déposé une demande réclamant du Conseil la révision et la modification de la décision de télécom 2007-80 ainsi que la révision, la modification et le sursis de l'application de la décision de télécom 2008-10 (collectivement les décisions Centrex).
2. MTS Allstream a fait valoir que les décisions Centrex avaient, ensemble, pour effet de forclure toute possibilité de concurrence durable dans le marché des services Centrex et des services perfectionnés de circonscription (SPC) [collectivement les services Centrex]. À son avis, le maintien de ces décisions causerait des dommages irréversibles à la concurrence dans le marché pertinent.
3. MTS Allstream a soutenu que les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) exercent d'une grande emprise sur le marché des services Centrex et que le Conseil, en incluant les services Centrex dans le marché des services locaux d'affaires, a commis une erreur en ne concluant pas qu'elles disposaient d'un pouvoir de marché important. MTS Allstream a affirmé qu'en raison de cette erreur, le Conseil s'était fié à tort au libre jeu du marché plutôt qu'à la réglementation pour favoriser la concurrence dans le marché des services Centrex, contrairement aux instructions de la gouverneure en conseil¹.
4. Le Conseil a reçu des observations de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, de Bell Canada et de Télébec, société en commandite (collectivement les Compagnies); de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); et de la Société TELUS Communications (STC). Les Compagnies, SaskTel et la STC se sont opposées à la demande de MTS Allstream. Le Conseil a fermé le dossier de l'instance le 7 avril 2008 à la suite de la réception des observations en réplique de MTS Allstream. On peut consulter le dossier public de l'instance sur le site Web du Conseil à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous *Instances publiques*.

¹ La gouverneure en conseil a publié le Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunications, C.P. 2006-1534, le 14 décembre 2006.

5. Le Conseil a établi ci-dessous les cinq questions dont il a traité dans ses conclusions :

- I. Dans les décisions Centrex, le Conseil a-t-il commis une erreur de droit et de fait en ne tenant pas compte des éléments de preuve présentés par les concurrents?
- II. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il négligé de considérer, comme principe de base, que la portée géographique est une caractéristique distinctive des services Centrex?
- III. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il commis une erreur en concluant qu'il existait des solutions de rechange concurrentielles aux services Centrex?
- IV. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il imposé à tort le fardeau de la preuve à MTS Allstream plutôt qu'à ceux qui demandaient une abstention de la réglementation?
- V. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il commis une erreur en s'abstenant de réglementer l'offre des services Centrex de détail là où il n'existe pas de solutions de rechange de gros?

I. Dans les décisions Centrex, le Conseil a-t-il commis une erreur de droit et de fait en ne tenant pas compte des éléments de preuve présentés par les concurrents?

6. Le Conseil prend note de la position de MTS Allstream selon laquelle le Conseil a commis une erreur de fait en ne tenant pas compte des éléments de preuves présentés dans le cadre de l'instance qui ont abouti aux décisions Centrex. Selon MTS Allstream, les éléments de preuve montraient que les ESLT possédaient plus de 95 % des parts de marché dans la fourniture des services locaux d'affaires aux gros et très gros clients d'affaires. À son avis, la grande majorité des revenus que les ESLT généraient en fournissant ces services aux gros et très gros clients d'affaires étaient attribuables aux services Centrex.
7. Le Conseil prend également note de l'argument de MTS Allstream selon lequel les ESLT disposent d'un important pouvoir de marché dans le secteur des services Centrex, car elles ont pu imposer des hausses de prix jusqu'à concurrence de 19 % dans une année sans que la part de marché des ESLT ne semble en avoir été touchée.
8. Dans la décision de télécom 2007-80, le Conseil a fait remarquer que les données sur les parts de marché présentées par MTS Allstream, et indiquées ci-dessus, ne séparent pas les activités à l'intérieur et celles à l'extérieur des territoires des ESLT lorsque les ESLT fonctionnent à titre de concurrents. Le Conseil a également fait remarquer que les données sur les parts de marché n'étaient pas propres aux services Centrex. Enfin, il a dit ne pas être convaincu que la part de marché des services Centrex était restée intacte malgré les augmentations tarifaires des services Centrex qu'il a approuvées.

9. Le Conseil maintient son opinion que les données sur les parts de marché que MTS Allstream a présentées ne sont pas concluantes.
10. Le Conseil reste d'avis que la part de marché n'est, ni plus ni moins, qu'une mesure de la concurrence. Il estime que la présence de concurrents est un concept largement accepté en économie et en droit de la concurrence comme mesure de la compétitivité et fait remarquer qu'il s'agissait du critère exigé dans le cadre de l'abstention de la réglementation des services locaux établi dans la décision de télécom 2006-15 modifiée².
11. Le Conseil prend note de l'argument de MTS Allstream selon lequel, dans l'instance qui a abouti à la décision de télécom 2007-80, le Conseil a commis une erreur en ne tenant compte que d'un seul obstacle à l'entrée dans le marché des services Centrex, à savoir le coût de transition des clients vers un concurrent, et a fait fi des autres obstacles que MTS Allstream avait fait valoir, notamment les problèmes de compatibilité, l'inertie des clients et les dispositions sur les pénalités dans les tarifs applicables aux services Centrex.
12. Le Conseil fait remarquer que, lors de l'instance ayant abouti à la décision de télécom 2007-80, MTS Allstream a cerné trois obstacles pour les clients ayant l'intention de quitter les services Centrex fournis par les ESLT : les sanctions pécuniaires auxquels font face les clients souhaitant changer de fournisseur; les processus de transfert longs et très complexes et l'absence de solutions techniques capables de permettre la compatibilité des services Centrex des ESLT avec les plateformes des réseaux des concurrents afin de faciliter le transfert des clients vers la plateforme concurrente sans interruption.
13. Dans les décisions Centrex, le Conseil a reconnu que le transfert des clients serait complexe, exigerait une période de transition et pourrait entraîner pour les clients des tarifs plus élevés pendant la période de transition. Dans la décision de télécom 2007-80, le Conseil a conclu que le dossier de l'instance n'indiquait pas que les obstacles à l'entrée cités par MTS Allstream avaient empêché les clients de changer de fournisseurs de services. Le Conseil fait remarquer que le dossier de l'instance qui a abouti à la décision de télécom 2008-10 ne contenait aucune nouvelle donnée sur les obstacles à l'entrée. Dans cette décision-là, le Conseil a confirmé ses conclusions précédentes de la décision de télécom 2007-80. Dans la présente instance, le Conseil n'est pas convaincu qu'il doive modifier son opinion à l'égard des conclusions ci-dessus.
14. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur de droit ou de fait en ne tenant pas compte des données présentées par les concurrents concernant les conditions du marché pour les services Centrex, comme l'a affirmé MTS Allstream.

² La décision de télécom 2006-15 a été modifiée par la gouverneure en conseil dans le cadre du *Décret modifiant la décision Télécom CRTC 2006-15*, C.P. 2007-532, 4 avril 2007 (la décision de télécom 2006-15 modifiée).

II. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il négligé de considérer, comme principe de base, que la portée géographique est une caractéristique distinctive des services Centrex?

15. Le Conseil fait remarquer que, dans les instances qui ont abouti aux décisions Centrex, MTS Allstream a fait de la portée géographique des services Centrex un principe de base. De l'avis de MTS Allstream, le Conseil a fait abstraction de ce principe dans la décision de télécom 2008-10 et a donc commis une erreur lorsqu'il a conclu que les services Centrex appartenaient au même marché que les services locaux d'affaires.
16. Le Conseil prend également note de l'argument de MTS Allstream selon lequel les services Centrex sont fournis dans plusieurs centres de commutation de sorte que les clients peuvent obtenir un service totalement personnalisé à l'échelle de la province ou du territoire. Comme tel, l'omniprésence géographique est une caractéristique propre aux services Centrex qui les distingue des autres services locaux d'affaires.
17. MTS Allstream a également soutenu que la disparité géographique entre l'ESLT et les concurrents exerçant leurs activités dans son territoire donne lieu à une discrimination injuste et une préférence indue puisque les ESLT peuvent offrir des services à un prix inférieur à celui des concurrents dans les circonscriptions faisant l'objet d'une abstention et procéder à un interfinancement avec les tarifs plus élevés imposés aux clients des régions ne faisant pas l'objet d'une abstention.
18. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a établi une distinction entre les solutions de rechange concurrentielles offertes aux clients exerçant leurs activités dans de nombreuses circonscriptions par rapport aux clients se limitant à une seule circonscription. Le Conseil a conclu, en fonction des données qui lui ont été présentées, qu'il existait des solutions de rechange fonctionnelles adaptées aux clients situés dans une seule circonscription ainsi que pour les clients avec emplacements dans de nombreuses circonscriptions.
19. De plus, dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a conclu que les concurrents pourraient utiliser leurs propres installations ou louer des installations d'un ou de plusieurs fournisseurs de services pour fournir les services Centrex ou équivalents dans une ou dans plusieurs circonscriptions.
20. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil n'a pas été convaincu que l'abstention de la réglementation des services locaux d'affaires dans une circonscription nuirait indûment à la concurrence dans les services locaux d'affaires offerts aux clients dans plusieurs circonscriptions, y compris les circonscriptions faisant l'objet ou non d'une abstention. À cet égard, le Conseil a fait remarquer que les services Centrex fournis dans les circonscriptions ne faisant pas l'objet d'une abstention continueraient d'être tarifés à des taux compensatoires.
21. Par conséquent, le Conseil est d'avis que comme principe de base, il a tenu compte de la portée géographique dans la décision de télécom 2008-10. Dans cette décision, le Conseil n'a pas conclu que la portée géographique de services Centrex était une caractéristique qui distinguait les services Centrex des services locaux d'affaires.

III. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il commis une erreur en concluant qu'il existait des solutions de rechange concurrentielles aux services Centrex?

22. Le Conseil prend note de l'argument de MTS Allstream selon lequel le Conseil a commis une erreur dans la décision de télécom 2008-10 en tenant davantage compte des conditions de l'offre plutôt que des conditions de la demande. MTS Allstream a soutenu que, plutôt que d'évaluer si les clients songeaient à des solutions de rechange aux services Centrex, le Conseil a évalué la disponibilité de solutions de rechange comme le service d'autocommutateur privé (PBX) pour les gros clients répartis sur de nombreuses circonscriptions et le service de ligne individuelle (SLI) pour les petits clients situés dans une seule circonscription. Selon MTS Allstream, le service PBX n'est pas une solution de rechange qui convient pour les clients comptant plusieurs emplacements à cause des coûts d'immobilisations élevés associés à l'installation de l'équipement terminal dans chacun des locaux.
23. Le Conseil prend également note de l'argument de MTS Allstream selon lequel les exemples de clients d'affaires qui passent à d'autres services locaux, exemples donnés par les Compagnies dans le cadre de l'instance qui a abouti à la décision de télécom 2008-10, ne justifiaient pas la conclusion du Conseil voulant que les clients peuvent changer de services et sont disposés à le faire. MTS Allstream a fait valoir que la grande majorité des revenus des ESLT associés à la fourniture des services locaux d'affaires aux gros et très gros clients d'affaires provient de la fourniture des services Centrex. À cet égard, MTS Allstream a soutenu que les Compagnies n'ont donné qu'un seul exemple de grand client d'affaires, avec emplacements dispersés géographiquement, qui soit passé du service Centrex au service local protocole Internet (IP) d'une ESLT.
24. Le Conseil prend également note de l'argument de MTS Allstream selon lequel il a commis une erreur en supposant que les ESLT exerçant des activités à l'extérieur de leur territoire peuvent fournir directement des services Centrex. MTS Allstream a fait remarquer qu'à titre d'ESLT étant le plus important fournisseur de services d'affaires en dehors de son territoire, elle revendait à ses clients en dehors de son territoire titulaire des services Centrex qu'elle achète de l'ESLT locale.
25. Le Conseil fait remarquer que, dans la décision de télécom 2008-10, il a tenu compte à la fois des facteurs de l'offre et de la demande, y compris la capacité et la volonté des clients de changer de fournisseur de services, en concluant que les services Centrex font partie du même marché que les services locaux d'affaires.
26. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a fait remarquer dès le départ qu'en l'absence de preuves directes et concluantes, il convenait d'examiner les éléments de preuve indirects concernant la substituabilité des services. Par conséquent, en l'absence d'éléments de preuve directs, le Conseil, dans son évaluation des conditions de la demande, a tenu compte de la capacité et de la volonté des clients de passer des services Centrex à d'autres services locaux d'affaires et vice versa.

27. Plus précisément, en évaluant les conditions liées à la demande, le Conseil a tenu compte de la fonctionnalité, de la tarification et des frais de transition associés aux services Centrex. Son évaluation et ses conclusions, telles qu'énoncées dans la décision de télécom 2008-10, étaient fondées sur les éléments de preuve présentés dans le cadre de cette instance. En ce qui concerne la fonctionnalité, le Conseil a conclu qu'il était techniquement possible de configurer d'autres services locaux d'affaires afin d'offrir les mêmes caractéristiques et fonctionnalités que celles des services Centrex. En ce qui concerne la tarification, le Conseil a conclu que les tarifs des services locaux d'affaires et ceux des services Centrex étaient concurrentiels. Finalement, en ce qui concerne les frais de transition, le Conseil a conclu qu'aucune preuve au dossier ne l'avait convaincu que les frais de transition empêchaient des clients de quitter les services Centrex.
28. Dans la décision de télécom 2008-10, après avoir évalué les conditions liées à la demande, le Conseil a étudié les conditions liées à l'offre et a conclu que la plupart des entreprises de services locaux peuvent fournir des solutions de rechange aux services Centrex. Le Conseil a fait remarquer que les clients dans les marchés faisant l'objet d'une abstention, peuvent décider de combiner leur propre équipement terminal avec l'accès au réseau téléphonique public commuté de l'entreprise, d'utiliser le service IP d'une ESLT en dehors de son territoire ou d'utiliser les services d'une autre entreprise concurrente, comme le service PBX hébergé de Primus Telecommunications Canada Inc., comme solution de rechange au service Centrex d'une ESLT.
29. Le Conseil fait remarquer qu'en ce qui concerne la capacité d'une ESLT à l'extérieur de son territoire d'offrir des services Centrex, les Compagnies ont fait savoir que Bell West, l'affiliée hors territoire de Bell Canada, offre les services Centrex au moyen de ses propres installations dans 25 à 50 % des cas. Le Conseil fait également remarquer que SaskTel a indiqué qu'elle-même, ainsi que Bell Canada et la STC, en dehors de leurs territoires titulaires, offraient chacune à leurs clients des services IP gérés équivalents aux services Centrex.
30. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il existait des solutions de rechange concurrentielles aux services Centrex.

IV. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il imposé à tort le fardeau de la preuve à MTS Allstream plutôt qu'à ceux qui demandaient une abstention de la réglementation?

31. Le Conseil prend note de l'argument de MTS Allstream selon lequel il a commis une erreur en imposant à MTS Allstream le fardeau de prouver un fait négatif, plutôt qu'à ceux qui soutiennent que les services locaux d'affaires sont en fait un substitut des services Centrex. Le Conseil prend également note que MTS Allstream a fait valoir que le fardeau de la preuve devrait être imposé aux parties demandant une abstention de la réglementation pour prouver la proposition en question.
32. En ce qui concerne le marché des services locaux d'affaires, dans la décision de télécom 2006-15 modifiée, le Conseil a déclaré que :

[...] même si la preuve au dossier de la présente instance n'établit pas clairement la nécessité de diviser les services locaux d'affaires en plusieurs marchés pertinents, elle ne rejette pas pour autant une telle possibilité. Le Conseil a donc l'intention de traiter tous les services locaux d'affaires comme faisant partie du même marché pertinent, aux fins du cadre d'abstention locale établi dans la présente instance. Toutefois, le Conseil est disposé à accueillir des demandes d'abstention relatives à ce cadre ainsi que des interventions concernant les demandes qui proposent une division des services locaux d'affaires en plusieurs marchés pertinents. Le Conseil examinera le bien-fondé d'une telle division au moment du dépôt de la demande.

33. À la suite de la décision de télécom 2006-15 modifiée, le Conseil a reçu des demandes d'abstention de la réglementation des marchés des services locaux d'affaires, y compris les services Centrex, de la part des ESLT visant diverses circonscriptions du Canada. MTS Allstream et EastLink ont contesté l'inclusion par les ESLT des services Centrex dans le même marché pertinent que les autres services locaux d'affaires. Le Conseil a amorcé l'avis public de télécom 2007-14 pour savoir si les services Centrex appartenaient au même marché de produits que les autres services locaux d'affaires. Le Conseil estime donc que tous les intervenants ont eu à présenter leurs arguments.
34. Le Conseil estime également que MTS Allstream devait présenter des arguments, accompagnés d'une justification, à l'appui ainsi que des preuves, pour expliquer pourquoi les services Centrex devraient être exclus du marché des services locaux d'affaires. Le Conseil estime que, dans l'instance qui a abouti à la décision de télécom 2008-10, il a apprécié toutes les preuves qui lui ont été présentées, y compris celles des parties demandant une abstention de la réglementation, pour parvenir à sa conclusion que les services Centrex ne devraient pas être exclus du marché des services locaux d'affaires.
35. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'a pas imposé à tort le fardeau de la preuve à MTS Allstream plutôt qu'à ceux qui demandent une abstention de la réglementation.

V. Dans la décision de télécom 2008-10, le Conseil a-t-il commis une erreur en s'abstenant de réglementer l'offre des services Centrex de détail là où il n'existe pas de solutions de rechange de gros?

36. Le Conseil prend note de l'argument de MTS Allstream selon lequel aucun service Centrex de gros n'est offert aux concurrents et que, pour soutenir la concurrence avec les ESLT dans le marché des services locaux d'affaires, les concurrents doivent donc acheter des services Centrex des ESLT à des tarifs de détail puis les assembler et les revendre à leurs clients. MTS Allstream a soutenu que, dans ces conditions, toute décision de s'abstenir de réglementer les services Centrex au niveau de détail éliminait en fait la solution de rechange de gros réglementée qu'utilisent les concurrents.

37. Le Conseil prend note également que MTS Allstream a fait valoir que l'absence d'une solution de rechange de gros pour les services Centrex, dans un marché où les services locaux d'affaires font l'objet d'une abstention de la réglementation, est contraire à la politique du gouvernement énoncée dans le décret modifiant la décision de télécom 2006-15. Dans ce décret, le gouvernement a reconnu que la présence de concurrents, qui est un critère pour l'abstention de la réglementation des services locaux, est peut-être due au fait que le concurrent combine ses propres installations avec celles louées d'autres fournisseurs de services, y compris l'ESLT.
38. MTS Allstream a fait valoir en outre qu'en accordant l'abstention de la réglementation des services Centrex, en l'absence d'un service de gros offert par les ESLT comme substitut des services Centrex, le Conseil avait introduit un nouveau principe incompatible avec le critère de présence de concurrents établi dans la décision de télécom 2006-15.
39. Le Conseil fait remarquer qu'en concluant que les services Centrex font partie du marché des services locaux d'affaires, il a jugé que les autres services locaux d'affaires, y compris les services IP, sont des substituts des services Centrex.
40. Le Conseil fait remarquer en outre que le cadre de l'abstention de la réglementation des services de gros, qui a récemment été révisé dans la décision de télécom 2008-17, ferait en sorte que les concurrents aient accès aux données nécessaires pour soutenir la concurrence dans les marchés de détail pertinents, indépendamment des conclusions sur la réglementation dans le marché de détail.
41. De plus, le Conseil a conservé ses pouvoirs en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* pour traiter des questions liées à la préférence induite et à la discrimination injuste dans les marchés faisant l'objet d'une abstention de la réglementation.

Traitement de la demande

42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de MTS Allstream visant la révision et la modification de la décision de télécom 2007-80 ou de la décision de télécom 2008-10.

Demande de sursis présentée par MTS Allstream

43. Compte tenu de la décision de rejeter la demande de révision et modification de la décision de télécom 2008-10 présentée par MTS Allstream, le Conseil conclut que la demande de sursis de l'application de la décision de télécom 2008-10 présentée par MTS Allstream est sans objet.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Le marché de produits pertinent pour les services Centrex et les services perfectionnés de circonscription aux fins d'abstention de la réglementation*, Décision de télécom CRTC 2008-10, 31 janvier 2008
- *MTS Allstream Inc. – Demande en vertu de la partie VII concernant le service Centrex et le service perfectionné de circonscription des entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-80, 6 septembre 2007
- *Examen du marché pertinent pour le service Centrex et le service perfectionné de circonscription aux fins de l'abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public de télécom CRTC 2007-14, 17 août 2007
- *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006, modifiée par le décret en conseil C.P. 2007-532, 4 avril 2007

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>