



## Décision de télécom CRTC 2019-344

Version PDF

Ottawa, le 4 octobre 2019

*Dossier public : 8640-T66-201802406*

### **TELUS Communications Inc. – Demande d’abstention de la réglementation des services d’accès au réseau numérique propre aux concurrents basse vitesse**

*Le Conseil estime qu’il n’y a pas suffisamment d’éléments de preuve pour évaluer si les services d’accès au réseau numérique propre aux concurrents basse vitesse de TELUS Communications Inc. (TCI) ne devraient plus être obligatoires. Par conséquent, ils continueront d’être obligatoires, et le Conseil n’envisagera pas une abstention de la réglementation de ces services pour le moment.*

#### **Demande**

1. Le Conseil a reçu une demande de TELUS Communications Inc. (TCI) datée du 4 avril 2018, dans laquelle l’entreprise demandait au Conseil de s’abstenir de réglementer ses services d’accès au réseau numérique propre aux concurrents (RNC) basse vitesse. Plus précisément, TCI a demandé au Conseil i) de conclure que ces services ne sont plus essentiels et ii) de s’abstenir de réglementer les services d’accès au RNC basse vitesse qui sont acheminés dans les locaux des utilisateurs finals de services d’affaires de détail et le service de liaison connexe au central du RNC, mais seulement lorsqu’ils sont utilisés conjointement avec des services d’accès au RNC basse vitesse (collectivement les services de RNC). Les services d’accès au RNC basse vitesse utilisés à des fins d’interconnexion avec les points de présence des concurrents ont été exclus de la demande. TCI a également demandé une période d’élimination progressive d’un an, à la fin de laquelle elle serait autorisée à fournir des services de RNC à des taux non tarifés ou à cesser complètement de fournir ces services.
2. TCI a déposé sa demande à la fois comme sa propre demande en vertu de la Partie 1 des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* et comme une intervention à l’appui d’une demande de Bell Canada datée du 3 mars 2018, dans laquelle Bell Canada demandait que le Conseil s’abstienne de réglementer ses services d’accès RNC basse vitesse. Le Conseil a statué sur la demande de Bell Canada dans la décision de télécom 2019-343.
3. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de TCI de la part d’Allstream Business Inc., une filiale à part entière de Zayo Canada Inc. (Allstream); du Consortium des opérateurs de réseaux canadiens inc. (CORC) et de Shaw Cablesystems G.P. (Shaw).

## Contexte

4. Les services d'accès au RNC sont des services de données d'affaires de gros qui permettent la transmission numérique de l'information depuis les centraux des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) aux locaux des clients des concurrents. Les services de RNC transmettent l'information à des vitesses de transmission DS-0 (64 kilobits par seconde) et DS-1 (1,544 mégabits [Mb/s] par seconde).
5. Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a conclu que la prestation de services d'accès au RNC basse vitesse devrait être obligatoire, compte tenu d'un certain nombre de facteurs liés à l'état des réseaux, aux solutions de rechange en matière de technologies et aux défis auxquels font face les concurrents pour développer leurs réseaux et leurs entreprises.
6. De plus, le Conseil a fait remarquer dans cette décision que les progrès technologiques et l'évolution de l'industrie pourraient, à l'avenir, offrir une solution de rechange de gros aux services d'accès au RNC basse vitesse des ESLT.
7. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a examiné divers services filaires de gros ainsi que les politiques connexes. Il a indiqué qu'il baserait sa décision d'obliger la fourniture d'un service de gros réglementé sur deux éléments :
  - i) l'évaluation du caractère essentiel, qui comprend trois critères devant être respectés<sup>1</sup>, et ii) un ensemble de considérations stratégiques qui pourraient mener à la modification ou à l'appui de la décision du Conseil de rendre obligatoire (ou non obligatoire) un service conformément à l'évaluation du caractère essentiel<sup>2</sup>.
8. Le Conseil a déterminé dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 que les services d'accès au RNC basse vitesse devraient continuer d'être obligatoires. Par ailleurs, le Conseil a affirmé que le cadre des services de gros établi dans cette décision demeurerait en place pendant au moins cinq ans, période pendant laquelle le Conseil assurerait un suivi des conditions concurrentielles.

## Questions

9. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
  - Le Conseil devrait-il continuer à rendre obligatoires les services de RNC de TCI?
  - Le Conseil devrait-il s'abstenir de réglementer les services de RNC de TCI?

---

<sup>1</sup> Les trois critères de l'évaluation du caractère essentiel sont les conditions relatives à l'intrant, à la concurrence et à la reproductibilité.

<sup>2</sup> Les trois considérations stratégiques sont le bien public, l'interconnexion, et l'innovation et l'investissement.

## **Le Conseil devrait-il continuer à rendre obligatoires les services de RNC de TCI?**

### **Approche relative à l'évaluation du caractère essentiel**

10. Afin d'évaluer si un service doit être rendu obligatoire au moyen de l'évaluation du caractère essentiel, il faut d'abord déterminer les marchés pertinents pour le service de gros dont il est question. Cela permet au Conseil d'examiner l'étendue du pouvoir de marché dont dispose une entreprise. Cette décision nécessite la définition du plus petit groupe de produits ou de services et de la zone géographique (c.-à-d. le marché de produits et le marché géographique) sur lesquels une entreprise pourrait imposer de manière rentable une augmentation de prix importante et durable. Deux aspects du marché de produits sont généralement pris en considération : i) le marché de détail en aval, sur lequel les utilisateurs finals de services de détail obtiennent des produits ou des services auprès de fournisseurs de services et ii) le marché en amont, sur lequel les fournisseurs de services aux concurrents obtiennent des produits ou des services auprès de fournisseurs de services de gros afin de fournir des produits ou services de détail aux utilisateurs finals de services de détail du concurrent. Les marchés de produits et les marchés géographiques peuvent être modifiés de manière à équilibrer le besoin de marchés bien définis et le fardeau administratif imposé par l'examen individuel d'un grand nombre de petits marchés.
11. À la suite d'une constatation concernant les marchés pertinents, les trois critères de l'évaluation du caractère essentiel sont examinés afin de déterminer s'ils ont tous été respectés :
  - Condition relative à l'intrant – les concurrents ont besoin du service de gros pour fournir des services de télécommunication dans un marché de détail en aval pertinent. Cela comprend la prise en compte du marché en aval du service, des aspects techniques du service, de la demande du service et de la croissance ou du déclin soutenu du marché.
  - Condition relative à la concurrence – une entreprise (ou un groupe d'entreprises exerçant un pouvoir de marché collectif) dispose d'un pouvoir de marché en amont de sorte que le refus ou le retrait de l'accès au service entraînerait probablement une diminution ou un empêchement considérables de la concurrence sur le marché de détail en aval pertinent.
  - Condition relative à la reproductibilité – il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité d'un service (p. ex. par ses propres moyens ou en recourant à ceux de tiers).
12. À la suite d'une analyse des trois critères de l'évaluation du caractère essentiel, trois considérations stratégiques peuvent servir à éclairer, à soutenir ou à infirmer une décision de rendre obligatoire ou non un service de gros :

- État du bien public – il faut prescrire le service pour des raisons de bien-être social, de bien-être des consommateurs, de sécurité publique ou de commodité pour le public.
- Interconnexion – le service favoriserait le déploiement efficace de réseaux et faciliterait les arrangements sur l’interconnexion des réseaux.
- Innovation et investissement – la prescription ou la non-prescription de l’installation ou du service de gros pourrait influencer sur le niveau d’innovation et d’investissement dans les réseaux ou services émergents et avancés.

### **Résultats de l’analyse du Conseil**

13. Le Conseil est d’avis que la demande de TCI présente des lacunes puisque des renseignements importants requis par le Conseil pour appliquer l’évaluation du caractère essentiel n’ont pas été fournis. Il y a également un manque de preuves pertinentes à l’appui. Le Conseil note certains éléments de la demande de TCI ci-dessous qui illustrent les lacunes dans la demande de l’entreprise et dans le dossier de la présente instance. Ces lacunes ont empêché le Conseil d’effectuer une analyse exhaustive et de déterminer de façon définitive si les services de RNC satisfont aux trois critères de l’évaluation du caractère essentiel.

### **Marchés pertinents – Définition du marché de produits**

#### **Positions des parties**

14. TCI a décrit le marché de produits en amont pour les services de RNC en tant qu’options disponibles pour fournir un chemin d’accès du central d’une ESLT à l’emplacement d’un client d’affaires dans le territoire d’exploitation de l’ESLT.
15. TCI a indiqué que les concurrents louent les services de RNC pour offrir leurs propres services de détail aux utilisateurs finals de services d’affaires. La compagnie a fait valoir que le marché de produits en amont est vaste et pourrait être défini par quelles options parmi lesquelles les concurrents peuvent choisir pour la fourniture de services sur le marché en aval.
16. À cet égard, les options incluent un certain nombre de services de données, tels que Ethernet, les services d’accès haute vitesse de gros et les services de données de détail offerts par les ESLT ou sur les réseaux des concurrents. Selon TCI, tout service capable de fournir des vitesses supérieures 1,544 Mb/s peut remplacer les services de RNC. TCI a fait valoir qu’il existe également d’autres options. Celles-ci incluent les installations utilisant l’émulation à accès multiple par répartition dans le temps (AMRT) qui permet d’utiliser des services Ethernet à grande vitesse ou IP à la place du cuivre, sans exiger que les utilisateurs finals remplacent leurs équipements AMRT existants chez l’abonné. Une autre option consiste pour les concurrents à s’auto-provisionner en établissant leurs propres réseaux, qui aujourd’hui seraient très probablement des réseaux de câbles en fibre optique ou coaxiaux. TCI a fait valoir que dans les villes où il y a des concurrents, il n’est pas rare que tous les concurrents offrent aux entreprises des services de couverture réseau et de vente au détail au moyen de leurs propres réseaux.

17. Dans son évaluation des solutions de rechange aux services de RNC, Shaw a fait valoir que la capacité et la vitesse d'Ethernet ne sont pas requises pour la connectivité vocale. Shaw a également indiqué que les services Ethernet ne sont souvent pas disponibles dans les cas où elle loue des services de RNC. Shaw a ajouté que d'autres solutions de rechange mentionnées par TCI ne sont pas disponibles à de nombreux endroits, qu'elles offrent une capacité inutile ou qu'elles ne conviennent pas aux applications de téléphonie d'affaires.
18. TCI a fait valoir que le marché en aval est celui des services de données au détail fournis aux utilisateurs finals de services d'affaires.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

19. TCI a fourni peu d'information sur la façon dont les services de RNC sont utilisés sur le marché des services de gros en ce qui a trait aux produits ou services réellement fournis aux utilisateurs finals. Ces informations sont nécessaires pour que le Conseil puisse évaluer le marché de produits, car en l'absence de ces informations, seules des conclusions vastes et générales peuvent être tirées, ce qui empêche l'établissement d'une définition plus étroite du marché de produits.
20. Le Conseil estime que, compte tenu des caractéristiques des services de RNC<sup>3</sup>, il ne serait pas approprié d'adopter une définition vaste du marché de produits dans le cadre de son analyse. Par rapport aux services basés sur la fibre optique, sur IP ou sur câble coaxial, les services de RNC offrent moins de fonctions et des vitesses de transmission de données beaucoup plus lentes. Cependant, ces fonctions et ces vitesses limitées sont tout ce dont certains clients d'affaires ont besoin. En outre, il n'y a pas d'installations de fibre optique et de câbles coaxiaux à certains endroits. Les services de RNC à base de cuivre sont donc la seule option offerte aux concurrents pour répondre aux besoins des clients des services d'affaires dans ces endroits.
21. En outre, le Conseil est d'avis que TCI n'a fourni aucun argument clair quant à ce que devrait être le marché de produits des services de RNC. Bien que certains services de gros puissent offrir des fonctions similaires, la substituabilité de ces services est limitée par une disponibilité omniprésente. Selon le Conseil, les services de RNC à base de cuivre constituent probablement leur propre marché de produits en amont distinct.
22. Toutefois, le dossier de la présente instance ne contient pas suffisamment d'éléments de preuve pour que le Conseil puisse rendre une décision définitive sur le marché de produits approprié pour les services de RNC.

---

<sup>3</sup> Ces caractéristiques comprennent l'omniprésence de l'ancien réseau basé sur un AMRT à base de cuivre, la nature à commutation de circuits du service et sa compatibilité avec l'équipement existant chez l'abonné, les niveaux de débit garantis, les délais de réparation courts et les faibles vitesses, qui permettent d'offrir des prix plus bas.

## **Marchés pertinents – Définition du marché géographique**

### **Positions des parties**

23. Les parties ont proposé un éventail de marchés géographiques, allant de l'ensemble du territoire d'exploitation de l'ESLT (c.-à-d. le plus grand territoire exploitable) aux circonscriptions en passant par les centres de commutation (c.-à-d. le plus petit territoire exploitable)<sup>4</sup>.
24. TCI fait valoir que le marché géographique pertinent correspond au territoire d'exploitation de l'ESLT (Alberta et Colombie-Britannique), en soulignant que le Conseil a le pouvoir discrétionnaire de regrouper les marchés pour réduire le fardeau administratif.
25. Allstream a fait valoir que la définition du marché géographique la plus appropriée serait le centre de commutation, ou encore, la circonscription, conformément à l'approche du Conseil en matière de services locaux de détail. Allstream a précisé que les services de RNC sont des services à base de cuivre et sont assujettis aux conditions en vigueur dans chaque centre de commutation. Elle a ajouté que la disponibilité des services de remplacement fournis par ses propres moyens ou en recourant à ceux de tiers peut varier considérablement d'un centre de commutation à l'autre, allant de bonne à limitée, voire à aucune disponibilité.
26. Le CORC a indiqué que, pour diverses raisons, le marché géographique pertinent devrait être défini de manière plus étroite que la proposition très agrégée de TCI, cela devrait être défini de façon suffisamment étroite pour tenir compte des différences régionales et qu'il ne devrait pas être plus vaste qu'une région métropolitaine de recensement (RMR)<sup>5</sup>. Le CORC a fait valoir que les concurrents n'ont pas la capacité de passer d'un fournisseur de services de remplacement à un autre puisque les services de RNC peuvent être particuliers au central.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

27. Le Conseil estime que le territoire d'exploitation de TCI à titre de titulaire comporte une gamme diversifiée de densités de population, de technologies de réseau et d'autres réseaux. L'utilisation du territoire d'exploitation de l'ESLT proposé pour le marché géographique entraînerait la perte d'un niveau de détail qui pourrait être important dans une analyse du Conseil. Par ailleurs, l'adoption du centre de commutation ou de la circonscription comme marché géographique constituerait un

---

<sup>4</sup> Un centre de commutation est un équipement de commutation qui dessert une zone géographique désignée. Il est hébergé dans un bâtiment du central qui peut contenir un certain nombre de centres de commutation.

<sup>5</sup> Les RMR sont constituées d'une ou de plusieurs municipalités voisines situées autour d'une collectivité principale. Elles doivent compter au moins 100 000 habitants, dont au moins 50 000 vivent dans la collectivité principale.

fardeau administratif, car il existe un très grand nombre de centres de commutation et de circonscriptions dans le territoire d'exploitation de TCI.

28. Le Conseil estime que les RMR offrent un niveau raisonnable de regroupement qui peut être représentatif des centres de population, comportant un fardeau administratif réduit. Toutefois, les limites des RMR suivent les limites municipales, et non la topologie de l'ancien réseau basé sur un AMRT, c'est-à-dire les circonscriptions. Cela pourrait poser des difficultés dans l'analyse des services de RNC puisqu'ils sont fournis en fonction de la circonscription. Lorsqu'une frontière d'une RMR divise une circonscription en deux ou en plusieurs parties, il peut en résulter un traitement réglementaire différent des services dans différentes parties d'une même circonscription. Par conséquent, les RMR ne constitueraient pas un marché géographique approprié.
29. Le Conseil estime que les régions d'interconnexion locale (RIL) pourraient représenter un équilibre approprié entre les territoires d'exploitation des ESLT et les centres de commutation ou les circonscriptions. Les RIL permettent aux entreprises de services locaux d'avoir un point d'interconnexion (PI) unique pour toutes les circonscriptions à l'intérieur de la frontière d'une RIL. À cet égard, les RIL peuvent assurer un équilibre approprié pour un marché géographique de services basés sur un AMRT tels que les services de RNC.
30. Toutefois, comme aucun élément de preuve n'a été déposé au dossier de la présente instance en ce qui concerne l'utilisation des RIL, leur utilisation en tant que marché géographique ne peut être évaluée de façon définitive pour le moment.
31. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il ne dispose pas de suffisamment d'information pour déterminer le marché géographique approprié en ce qui a trait à la demande de TCI.

## **Évaluation du caractère essentiel**

### **Positions des parties**

32. TCI a soutenu que les services de RNC ne satisfont pas aux trois critères du caractère essentiel. TCI a fait remarquer qu'elle a connu une baisse de la demande pour ses services de RNC. Elle a fait valoir que si ses services de RNC sont utilisés comme intrants pour les services de données d'affaires en aval, il existe de nombreuses autres installations qui offrent les mêmes fonctionnalités et sont donc des substituts. À son avis, les services de RNC ne se distinguent de ces autres services que par le fait qu'ils offrent des vitesses très basses qui sont dépassées par les technologies de rechange.
33. TCI a soutenu que l'information sur les parts de marché pour le marché de produits n'était pas disponible et que le marché de gros total des services filaires est le seul substitut disponible. TCI a mentionné le Rapport de surveillance des communications 2017 du Conseil, dans lequel la part totale du marché de gros des services filaires en 2016 pour tous les titulaires, selon les produits d'exploitation, était de 69 %. TCI a fait valoir que, compte tenu de la disponibilité de substituts sur le marché en amont

qui fournissent des fonctionnalités équivalentes à celles des services de RNC sur le marché en aval, elle ne possédait pas un pouvoir de marché suffisant pour entraver la concurrence. TCI a conclu que si les services de RNC n'étaient plus obligatoires, avec les solutions de rechange offertes aux concurrents, l'incidence sur l'état de la concurrence sur le marché en aval serait minimale.

34. TCI a fait valoir que les investissements des concurrents dans les réseaux et l'expansion des réseaux des concurrents qui en a résulté ont accru la disponibilité de technologies plus récentes et d'autres solutions de rechange pour les concurrents. TCI a fait valoir que c'est la fonctionnalité finale qui importe, et non le moyen utilisé pour fournir les services. TCI a ajouté que la fonctionnalité fournie par les services de RNC peut maintenant être réalisée par d'autres installations, qui ne sont pas basées sur le cuivre, mais plutôt sur IP, comme la fibre et le câble coaxial.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

35. On a constaté des lacunes fondamentales quant à l'information fournie par TCI pour appuyer l'application appropriée de l'évaluation du caractère essentiel, quels que soient le produit et le marché géographique utilisés.
36. Par exemple, pour que le Conseil puisse déterminer si les services de RNC satisfont à la condition relative à l'intrant de l'évaluation du caractère essentiel, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble adéquate des types de services de détail que les concurrents fournissent aux clients d'affaires lorsqu'ils utilisent les services de RNC. Ces informations sont également nécessaires pour que le Conseil puisse déterminer les marchés de détail en aval appropriés desservis par le service de gros en amont. TCI n'a fourni aucune information sur ces services de détail.
37. En ce qui concerne la condition relative à la concurrence, les renseignements sur les parts de marché des marchés de détail en aval pertinents constituent un indicateur utile pour l'évaluation de l'environnement concurrentiel. TCI a déclaré que les renseignements sur les parts de marché des marchés de produits n'étaient pas disponibles et qu'elle ne fournissait donc aucune information spécifique sur sa part de marché des services de RNC.
38. Pour que le Conseil puisse évaluer correctement la condition relative à la reproductibilité, il faut fournir des éléments de preuve sur l'aspect pratique et la faisabilité des solutions de rechange. TCI a fourni peu ou pas d'éléments de preuve sur l'aspect pratique des solutions de rechange qu'elle a mentionnées.
39. En raison du manque d'information nécessaire pour effectuer une évaluation appropriée, le Conseil ne peut déterminer de façon définitive si les services de RNC satisfont aux trois critères de l'évaluation du caractère essentiel.
40. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les services de RNC continueront d'être obligatoires pour le moment.



## **Le Conseil devrait-il s'abstenir de réglementer les services de RNC de TCI?**

41. Étant donné que le Conseil a décidé que les services de RNC demeureront obligatoires, il n'est pas nécessaire qu'il examine la demande d'abstention de TCI.

### **Conclusion**

42. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de TCI.

43. Le Conseil note qu'il a l'intention de tenir une instance pour examiner les services filaires de gros. Cette instance pourrait être l'occasion pour le Conseil d'évaluer la compétitivité de divers services filaires de gros, y compris les services de RNC, et des marchés de détail en aval qui leur sont associés, afin de déterminer si la combinaison appropriée de services et de concurrence existe pour soutenir les intérêts des utilisateurs.

### **Instructions**

44. Les Instructions<sup>6</sup> prévoient que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément à l'alinéa 1a) des Instructions, et il doit préciser en quoi ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, selon le cas.

45. Le Conseil estime que, en concluant que la demande de TCI ne contient pas suffisamment d'éléments de preuve à l'appui d'une modification du statut obligatoire des services de RNC à l'heure actuelle, ses conclusions tirées dans la présente décision sont conformes aux Instructions.

46. En effet, le Conseil estime que le fait de continuer à se fier à la réglementation de ces services contribue à la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication et à la promotion de la concurrence, de l'abordabilité, des intérêts des consommateurs et de l'innovation. En maintenant le cadre réglementaire actuel des services de RNC, la présente décision préserve l'impact de ces services sur la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs, l'innovation et sur la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication.

Secrétaire général

---

<sup>6</sup> Décret donnant au CRTC des Instructions relativement à la mise en œuvre de la Politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

## **Documents connexes**

- *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*
- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008*