

Pétition à la gouverneure en conseil pour faire modifier

**la décision de télécom CRTC 2008-117,
*Demande de Cybersurf Corp. concernant des
exigences relatives à une vitesse équivalente
à l'égard de services Internet de gros***

et

**l'ordonnance de télécom CRTC 2009-111,
*Demande de Cybersurf liée à la mise en œuvre
de la décision de télécom 2008-117 en ce qui concerne
les exigences relatives à une vitesse équivalente***

par

**Bell Aliant Communications régionales,
société en commandite**

et

Bell Canada

11 mars 2009

Table des matières

	<u>Page</u>
1.0 INTRODUCTION.....	1
2.0 CONTEXTE.....	4
3.0 POURQUOI IL EST IMPORTANT QUE LES INSTALLATIONS DE RÉSEAUX DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION SOIENT TRAITÉES DIFFÉREMMENT	7
4.0 DOSSIER D’AFFAIRES.....	9
5.0 EXAMEN DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION	11
6.0 UNE APPROCHE INCONSÉQUENTE ET DÉPHASÉE.....	13
7.0 SOLUTIONS DE RECHANGE POUR LES CONCURRENTS.....	14
8.0 DÉSAVANTAGES DES ESLT FACE AUX CÂBLODISTRIBUTEURS.....	15
9.0 LA DEMANDE DES ENTREPRISES.....	16

1.0 **INTRODUCTION**

« Le Canada est l'un des premiers pays à avoir mis sur pied un programme de connectivité visant à faciliter l'accès aux services Internet pour toute la population. Notre pays demeure l'un des plus branchés au monde, affichant le taux de connexion aux services à large bande le plus élevé parmi les pays du G7. Cela dit, l'accès à ces services présente encore des lacunes, en particulier dans les régions rurales et éloignées.

Le gouvernement s'est engagé à combler ces lacunes, en encourageant le développement par le secteur privé d'une infrastructure de transmission à large bande pour les régions rurales. Le budget de 2009 accorde 225 millions de dollars sur trois ans à Industrie Canada pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie visant à élargir dès 2009-2010 l'accès aux services à large bande dans toutes les collectivités actuellement non desservies¹. »

1. L'extrait ci-dessus du budget de 2009 du gouvernement souligne une importante initiative permettant de stimuler les investissements dans les infrastructures en cette période économique difficile et, par la même occasion, de combler le fossé numérique entre les régions urbaines et les régions rurales.

2. À moins que la gouverneure en conseil ne modifie deux décisions récentes du CRTC², celles-ci auront comme effet notable de freiner les investissements dans un secteur crucial pour tous les Canadiens et, probablement, de perpétuer le fossé numérique entre les régions urbaines et les régions rurales. Qui plus est, elles créeront un nouveau fossé dans les régions urbaines du Canada – un fossé numérique urbain. Elles confèrent également un avantage concurrentiel aux câblodistributeurs par rapport aux compagnies de téléphone et reviennent à forcer les entreprises à subventionner leurs concurrents. Les décisions du CRTC contribueront sensiblement à dissuader les compagnies de téléphone, y compris Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (Bell Aliant) et Bell Canada (collectivement, les entreprises), d'investir dans les réseaux de la prochaine génération et la connectivité qui facilitent l'accès Internet à des vitesses plus élevées pour les Canadiens. Cela va nettement à l'encontre d'un important objectif du budget de 2009, soit de stimuler les investissements dans des éléments centraux de l'économie canadienne comme les télécommunications et de profiter des avantages qui en découlent, notamment en termes d'emploi et de productivité.

3. Dans le présent climat économique, même si les investissements sont rares et que les marchés privilégient les gains à court terme tout en scrutant minutieusement les dépenses en immobilisations, Bell Canada et Bell Aliant continuent d'investir intensément dans de nouvelles infrastructures. Les dépenses en immobilisations des entreprises, pour l'année en cours

¹ *Le Plan d'action économique du Canada*, budget de 2009, déposé à la Chambre des communes par l'honorable James M. Flaherty, ministre des Finances, le 27 janvier 2009.

seulement, dépasseront 2,5 milliards \$. En ce qui touche les réseaux de la prochaine génération, Bell Canada et Bell Aliant ont investi bien au-delà de 1 milliard \$ dans les trois dernières années, depuis qu'elles ont commencé à bâtir de tels réseaux à l'intention des foyers et des entreprises du Canada. Grâce à ces investissements, les entreprises pourront offrir de nouveaux services évolués aux entreprises, l'accès Internet à des vitesses plus élevées et des services de télévision de la prochaine génération (sous forme de la télévision IP). Dans le cas de Bell Canada, ce nouveau réseau est déjà construit en grande partie à Toronto et à Montréal. Son réseau de la prochaine génération atteignait 2,4 millions de foyers à la fin de 2008. Bell Canada a récemment annoncé son intention de dépenser 700 millions \$ pour accélérer cette construction de manière à atteindre 5 millions de foyers d'ici 2012; cette annonce, toutefois, a été faite en prévoyant que le CRTC n'obligerait pas les entreprises à rendre ces réseaux accessibles aux clients de gros à des tarifs réglementés.

4. En termes simples, le rythme, la vitesse et l'emplacement d'importants investissements dans Internet que les entreprises ont planifiés pour leurs réseaux résidentiels afin d'offrir l'accès Internet à vitesse plus élevée devront être repensés, puisque les décisions du CRTC ébranlent considérablement la justification financière d'un déploiement accéléré des réseaux de la prochaine génération dans certaines régions. Pour cette raison, la construction des réseaux de la prochaine génération sera retardée dans certaines communautés urbaines et, dans d'autres, n'aura tout simplement pas lieu. Les communautés où le déploiement devra être réévalué à la lumière de la décision du CRTC comprennent Ottawa-Gatineau, Québec, Hamilton, Kingston, Kitchener, London, la région de Niagara, Sherbrooke et Windsor dans le territoire de Bell Canada, ainsi que Moncton, Fredericton, Saint John, Charlottetown et Sydney dans le territoire de Bell Aliant.

5. En bref, l'obligation de subventionner les concurrents qui est imposée aux entreprises par le CRTC a pour effet d'altérer les projections commerciales des entreprises et le dossier d'affaires justifiant la construction de nouveaux réseaux à fibre optique. Bien qu'une pression énorme pousse les entreprises à construire des réseaux pouvant concurrencer ceux des câblodistributeurs, le dossier d'affaires à l'appui des investissements de 2009 à 2012 dans certaines villes ne sera plus viable par suite de la décision du CRTC, laquelle dictera, en fait, les tarifs et les conditions commerciales de la revente des services du nouveau réseau optique.

6. L'obligation de fournir à tous les concurrents l'accès de gros aux réseaux de la prochaine génération à des tarifs et conditions imposés par le CRTC entravera sérieusement la

² Décision de télécom CRTC 2008-117 et ordonnance de télécom CRTC 2009-111.

capacité des entreprises de fournir des services de télévision en concurrence avec les câblodistributeurs. Cette décision causera aux entreprises et aux compagnies de téléphone un tort disproportionné par rapport aux câblodistributeurs et est contraire à l'objectif consistant à favoriser une concurrence accrue avec les câblodistributeurs, en particulier dans le domaine de la distribution de radiodiffusion, là où les câblodistributeurs dominent.

7. Dans le cadre de la présente pétition³, les entreprises demandent respectueusement à la gouverneure en conseil de confirmer que les investissements dans les réseaux de la prochaine génération devraient être encouragés en vertu de la politique établie et, par conséquent, d'annuler l'ordonnance de télécom CRTC 2009-111, *Demande de Cybersurf liée à la mise en œuvre de la décision de télécom 2008-117 en ce qui concerne les exigences relatives à une vitesse équivalente* (ordonnance 2009-111), et de modifier la décision de télécom CRTC 2008-117, *Demande de Cybersurf Corp. concernant des exigences relatives à une vitesse équivalente à l'égard de services Internet de gros* (décision 2008-117) de la façon décrite au paragraphe 31 de la présente pétition. L'annulation et la modification demandées permettraient que les services de gros pour l'accès aux réseaux de la prochaine génération des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) soient dictés par les forces du marché. En intervenant, la gouverneure en conseil fera en sorte que des décisions d'investissement cruciales relatives aux réseaux de la prochaine génération puissent être prises sans l'imposition de subventions forcées sous forme d'exigences réglementées de partage des réseaux. Le rythme, la vitesse et l'emplacement des déploiements de réseau par les entreprises pourront alors être fondés sur la meilleure décision d'affaires.

8. Il est à noter qu'une proportion notable des revenus actuels des divisions des services de gros des entreprises provient de services visés par une abstention de réglementation du CRTC. Les entreprises offrent volontiers ces services aux concurrents, à des conditions commerciales. Si la pétition est accueillie, les entreprises prévoient continuer de s'associer à certains concurrents qui revendront l'accès à leurs réseaux de la prochaine génération, comme maintenant, à des conditions commerciales dictées par les forces du marché.

9. Les entreprises demandent à la gouverneure en conseil de se pencher en urgence sur cette demande pour éviter de décourager l'innovation et la productivité en freinant les investissements qui favoriseraient justement la reprise économique.

³ Déposée en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur les télécommunications*.

2.0 CONTEXTE

10. Pour fournir leurs services, les ESLT, y compris les entreprises, ont construit des réseaux qui, jusqu'à très récemment, étaient fondés sur la technologie des fils de cuivre. Dans la plupart des cas, il a fallu plus de cent ans pour bâtir ce qu'on appelle couramment le réseau traditionnel sur cuivre. L'invention et l'adaptation de la technologie de la fibre optique ont permis de concevoir de nouveaux services de télécommunications caractérisés par des réseaux large bande de vitesse beaucoup plus élevée. Les entreprises de télécommunications, ainsi que les gouvernements partout dans le monde, considèrent l'introduction de réseaux large bande haute vitesse comme un impératif national, car ceux-ci promettent des gains d'efficacité remarquables qui accroîtront la productivité et qui se manifesteront dans pratiquement toutes les sphères économiques et sociales.

11. Les réseaux large bande haute vitesse omniprésents fondés sur la technologie de la fibre optique sont en général appelés collectivement « réseaux de la prochaine génération ». Il convient de souligner que la conception et l'intégration de ces réseaux représentent l'un des plus vastes projets de génie civil jamais entrepris au Canada. Comme il a été mentionné, la construction du réseau traditionnel sur cuivre a exigé plus de cent ans, mais on prévoit que le déploiement des réseaux de la prochaine génération s'effectuera sur une période de cinq à huit ans. Des millions de clients dans les territoires des entreprises devront être transférés matériellement à ces réseaux sans que leurs services courants, notamment les services téléphoniques de base vitaux, subissent d'interruptions.

12. Tandis que les réseaux traditionnels sur cuivre ont été financés et construits dans un contexte de monopole à technologie unique, les ESLT, y compris les entreprises, doivent bâtir les réseaux de la prochaine génération dans un environnement hautement concurrentiel où seulement certains services (d'autres ne sont pas encore développés) sont disponibles pour soutenir le financement et la construction. Les réseaux de la prochaine génération sont parfois désignés par des termes plus précis comme la fibre jusqu'au nœud (fibre-to-the-node, ou FTTN) et la fibre jusqu'aux sites (fibre-to-the-premises, ou FTTP). Ces termes font référence au degré de proximité du site des clients qui est atteint par la construction des réseaux. Une fois construits, les réseaux de la prochaine génération permettent aux entreprises d'offrir à leurs clients des services Internet à des vitesses plus élevées (par rapport à celles d'aujourd'hui), ainsi que d'autres services comme la télévision IP.

13. Un organisme de réglementation comme le CRTC ne doit pas faire l'erreur qui, nous allons le démontrer, a été commise par le CRTC dans les décisions, c'est-à-dire de considérer la réglementation des réseaux de la prochaine génération dans la perspective historique qui s'appliquait aux réseaux traditionnels sur cuivre. Le CRTC aurait dû, plutôt, adopter une approche prospective tenant compte du contexte fondamentalement différent qui entoure la construction des réseaux de la prochaine génération et l'offre des services qui les utilisent.

14. Les entreprises, tenant compte de l'environnement réglementaire (notamment les décisions du CRTC autres que celles visées par la présente pétition) et des aspects financiers et commerciaux, ont planifié d'importants investissements initiaux dans la construction de réseaux haute vitesse de la prochaine génération. Les décisions sur la pertinence d'investir dans ces réseaux sont complexes et caractérisées par une importante incertitude. Le développement des réseaux de la prochaine génération fait intervenir de nouveaux protocoles et architectures, ainsi que le déploiement d'une nouvelle infrastructure, à la fois dans le réseau fédérateur et dans les éléments de câblage optique s'approchant toujours plus de l'utilisateur final. Au moment où est prise la décision d'investir, la demande des consommateurs et l'évaluation des services de détail qui seront fournis sur ces réseaux demeurent largement incertaines. Les investissements que les ESLT, y compris les entreprises, entendent faire pour offrir les réseaux de la prochaine génération à la vaste majorité des Canadiens se chiffrent en milliards de dollars. La certitude réglementaire est un aspect crucial.

15. Malheureusement, dans deux décisions connexes rendues récemment par le CRTC, soit la décision 2008-117 et l'ordonnance 2009-111, en réponse à une demande de Cybersurf Corp. (Cybersurf), un fournisseur de services Internet (FSI), le CRTC a renversé sa décision de 2007 selon laquelle il n'imposerait pas d'accès réglementé aux réseaux de la prochaine génération des entreprises et, de ce fait, a compromis le dossier d'affaires justifiant la construction de ces réseaux dans certaines communautés⁴. La décision 2008-117 et

⁴ Avant la demande de Cybersurf, la décision de télécom CRTC 2007-77 avait annulé l'exigence, pour les ESLT, de fournir à leurs clients de gros des services correspondant, en termes de vitesse, aux services offerts à leurs clients de détail, notant que le cadre réglementaire des services de gros était examiné par le Conseil dans son instance sur les services essentiels.

En juin 2008, Cybersurf a soumis une demande au CRTC pour que celui-ci oblige les entreprises (et les autres ESLT) à offrir à Cybersurf des services qui sont équivalents à ceux que les entreprises fournissent à leurs clients des services Internet de détail. (Dans la terminologie plus technique de la décision 2008-117, il s'agissait de l'obligation de fournir des services d'accès Internet haute vitesse à des vitesses qui sont équivalentes aux débits fournis aux clients des services Internet de détail des ESLT (l'exigence relative à une vitesse équivalente)).

Dans la décision 2008-117, qui fait l'objet de la présente pétition, le CRTC a approuvé en partie la demande de Cybersurf, obligeant les ESLT à offrir aux concurrents, à des tarifs réglementés, les mêmes services que ceux offerts à leurs clients de détail. Ainsi, la décision de télécom CRTC 2008-117 maintenait le *statu quo* établi par la

l'ordonnance 2009-111 sont fondamentalement erronées et font l'objet de la présente pétition visant l'annulation de l'ordonnance et la modification de la décision.

16. Ces décisions sont contraires à l'approche récente adoptée par le gouvernement lui-même en vue de simplifier la réglementation et d'en éliminer les aspects non nécessaires (et, dans le cas présent, nuisibles)⁵.

17. Il est intéressant de noter que Cybersurf fournit des services à la fois aux États-Unis et au Canada. Or, la Federal Communications Commission (FCC) aux États-Unis a éliminé presque toutes les exigences de partage de réseaux pour les installations d'accès à fibre

décision 2007-77 concernant l'accès aux services existants du réseau traditionnel sur cuivre. (En termes plus techniques, les services groupés de ligne numérique à paires asymétriques (LNPA) des ESLT.) Le CRTC n'a pas imposé à ce moment d'obligation relative à l'accès de gros aux réseaux de la prochaine génération.

Dans l'ordonnance 2009-111 (qui fait aussi l'objet de la présente pétition), le CRTC a apporté une clarification et confirmé que la décision 2008-117 ne se limite pas aux services existants offerts par les ESLT, mais s'applique aussi aux services et aux installations FTTN des réseaux de la prochaine génération. Le CRTC n'a aucunement tenu compte du concept de réseau de la prochaine génération ni des investissements considérables requis pour déployer des câbles de fibre optique jusque dans les quartiers, sous forme de réseaux FTTN, par exemple. Assimilant les réseaux de la prochaine génération à la simple fourniture d'un accès Internet aux clients de détail à une nouvelle vitesse, le CRTC a plutôt conclu qu'il ne s'agissait pas de la fourniture d'un nouveau service, mais plutôt de la fourniture du même service, soit un accès Internet, à une largeur de bande différente.

⁵ Le CRTC est tenu de suivre les instructions en matière de politique que lui a données le gouvernement à la fin de 2006. Les instructions en matière de politique exigent que le Conseil exerce sa compétence réglementaire en vue d'accroître les incitatifs pour l'innovation, l'investissement et la construction relativement aux installations de réseaux de télécommunication concurrentielles, en tenant compte des principes de la neutralité sur les plans de la technologie et de la concurrence 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. À ce propos, le CRTC, dans la décision 2008-117, a conclu que le fait d'accorder aux concurrents un accès aux réseaux de la prochaine génération ne mettrait pas un frein aux investissements dans d'autres installations et dans l'infrastructure à large bande en général, estimant que les entreprises ont « besoin de livrer concurrence aux concurrents dotés d'installations dans les marchés des services à large bande de détail » et pourraient « récupérer leurs coûts causals » par le biais de tarifs réglementés (décision 2008-117, paragraphe 22). Comme la pétition l'indique clairement, ces conclusions dénotent une grande méconnaissance du cadre d'investissement des entreprises. Cette méconnaissance est nettement apparue aux entreprises à la lecture de l'ordonnance 2009-111, qui – en réponse à l'interprétation de Bell selon laquelle la décision 2008-117 ne concernait pas les installations des réseaux de la prochaine génération, mais seulement l'accès aux services fournis sur les « installations sur cuivre » traditionnelles – stipulait que la mention des installations de cuivre au paragraphe 22 de la décision 2008-117 « signifie que dans la mesure où le service est fourni par une voie qui comprend des installations de cuivre, le service est assujéti aux exigences de la décision ». En bref, le CRTC a décidé que l'accès aux réseaux de la prochaine génération des entreprises devait être accordé, à des tarifs réglementés, aux concurrents des entreprises. Ce faisant, le Conseil a fait abstraction de l'importance des enjeux liés aux investissements dans les installations des réseaux de la prochaine génération et à leur déploiement. La présente pétition demande que ces aspects soient pris en considération par la gouverneure en conseil. Notons en outre que le Conseil lui-même a invoqué l'effet dissuasif sur les investissements comme raison de ne pas imposer de réglementation aux câblodistributeurs. Dans l'avis public CRTC 1997-25 (avis public 1997-25), *Nouveau cadre de réglementation pour les entreprises de distribution de radiodiffusion [EDR]*, le Conseil a réaffirmé sa position antérieure selon laquelle les câblodistributeurs (ou télédistribeurs) ne devraient pas se voir imposer l'obligation de revendre leurs services de distribution de radiodiffusion, citant comme raison de ne pas imposer de réglementation aux EDR l'effet dissuasif sur les investissements dans des réseaux concurrents – le même effet dissuasif dont il a omis de tenir compte dans les décisions visées par la présente pétition. Dans l'avis public 1997-25, le CRTC affirmait qu'à son avis, « exiger des télédistribeurs qu'ils revendent leurs services pourrait décourager les nouveaux venus de construire des installations ».

optique de la prochaine génération qui servent à fournir des services haute vitesse à large bande. Ainsi, aux États-Unis, la FCC n'impose pas aux ESLT de vendre à Cybersurf les services que Cybersurf, au Canada, veut obtenir des ESLT en vertu d'un accès imposé par le CRTC.

18. Si les décisions du CRTC ne sont pas modifiées et que l'accès aux installations de réseaux de la prochaine génération des entreprises doit être fourni aux concurrents à des tarifs réglementés, un énorme risque d'affaires s'ajoutera aux plans d'investissement dans les réseaux de la prochaine génération des entreprises. Comme il est expliqué plus loin dans la présente pétition, le dossier d'affaires pour investir dans les installations de réseaux de la prochaine génération se fonde sur un apport potentiel de revenus de détail lié à la capacité des entreprises de « gagner le marché de la maison large bande ». Si les entreprises sont tenues d'offrir l'accès à ces installations à des tarifs réglementés, le rendement (basé sur les revenus du marché de gros plutôt que du marché de détail) sera insuffisant pour justifier le risque d'investissement. Même si Bell Canada (Bell) a déjà commencé à investir dans des installations de réseaux de la prochaine génération à Toronto et à Montréal, et parachèvera ces investissements, l'obligation imposée par les décisions du CRTC de fournir l'accès à ces installations à des tarifs de gros entraînera un réexamen en profondeur par Bell de ses programmes d'investissement dans d'autres localités. Il en va de même pour Bell Aliant. Ces aspects sont examinés plus en détail ci-après.

3.0 POURQUOI IL EST IMPORTANT QUE LES INSTALLATIONS DE RÉSEAUX DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION SOIENT TRAITÉES DIFFÉREMMENT

19. Les investissements dans les technologies de l'information et des communications soutiennent, et continueront de soutenir, la croissance économique dans les pays développés. Les investissements dans une connectivité à plus grande vitesse pour les foyers et les petites entreprises du Canada dont il est question ici engendrent une importante valeur économique, au-delà des importants achats de matériel de télécoms auprès des équipementiers, et au-delà de la forte création d'emplois liée au déploiement de la technologie sous-jacente à ces vitesses accrues. La connectivité plus rapide engendre des investissements dans de nouveaux produits et services qui requièrent de telles vitesses (comme la télévision IP), de la recherche et développement dans des services futurs et une activité accrue de commerce électronique. L'activité accrue de commerce électronique améliore non seulement l'expérience des consommateurs, mais aussi la capacité des Canadiens d'utiliser Internet pour fournir des produits et services à partir de leurs domiciles et de leurs entreprises, par exemple en

élargissant leur portée géographique. Cette possibilité, à son tour, accroît la demande de produits et de services pour soutenir ce commerce électronique amélioré. Bien sûr, l'amélioration du commerce électronique offre aux consommateurs canadiens plus de choix et de meilleurs prix, les investissements en question faisant profiter de plus en plus de Canadiens des avantages de la concurrence. Tout cela est bénéfique à l'économie canadienne en termes de productivité, d'efficacité et de stimulation économique, en plus d'améliorer la vie des Canadiens grâce à un accès plus vaste et moins coûteux au divertissement, à l'information et aux connaissances (éducation), ainsi qu'à des services de santé, par exemple. Le reste du monde développé (nos partenaires commerciaux et nos concurrents) progresse à un rythme rapide pour réaliser la valeur économique et les gains d'efficacité ci-dessus, et le Canada ne peut se permettre de rester à l'arrière.

20. Les télécommunications sont l'un des rares secteurs de l'économie où l'industrie continue d'investir malgré le ralentissement économique, et les entreprises sont à l'avant-garde en cette matière. Les entreprises effectueront des dépenses en immobilisations de plus de 2,5 milliards \$ en 2009 seulement. À cet égard, les entreprises, comme toutes les ESLT, consacrent énormément de temps, d'efforts et d'argent (au-delà de 700 millions \$ dans les trois prochaines années pour Bell Canada seulement) à la planification et à la mise en œuvre des réseaux de la prochaine génération. Ces réseaux amènent la fibre optique profondément dans les quartiers, ce qui permet d'offrir des débits Internet plus élevés que ceux des installations traditionnelles sur cuivre. Ces investissements dans les réseaux de la prochaine génération se caractérisent par une importante incertitude. La conception et le développement font intervenir de nouveaux protocoles et architectures, ainsi que le déploiement d'une nouvelle infrastructure à la fois dans les installations de transport (le réseau fédérateur) et dans des ramifications qui se rapprochent toujours davantage de l'utilisateur final. Ce degré de rapprochement se caractérise par des noms qui reflètent les divers stades de déploiement, p. ex. FTTN, fibre jusqu'au trottoir et FTTP. Les investissements envisagés par l'industrie canadienne pour offrir les réseaux de la prochaine génération à la vaste majorité des Canadiens se chiffrent en milliards de dollars. L'importance des investissements est claire non seulement à cause de leur ampleur, mais aussi du fait qu'ils sont intrinsèquement liés à la prospérité et à la productivité soutenues du Canada, compte tenu notamment des présentes difficultés économiques et de la nécessité d'être concurrentiels à l'échelle mondiale.

21. Les entreprises utilisent le terme « accès de la prochaine génération », au lieu de l'appellation plus générale de réseau de la prochaine génération, pour souligner l'enjeu clé en

matière de politique qui se pose au gouvernement et à l'organisme de réglementation, c'est-à-dire d'encourager l'investissement dans les installations d'accès du « dernier kilomètre », notamment la FTTN et la FTTP. Les investissements dans l'accès de la prochaine génération sont les investissements actuels et de l'avenir. Les coûts d'une réglementation mal fondée de l'accès de la prochaine génération, en termes d'investissements annulés ou mal ciblés, seront élevés non seulement pour les compagnies de télécommunications, mais aussi pour le pays.

22. L'imposition, par des mesures réglementaires comme les décisions, d'un accès de gros obligatoire freinera les incitations à investir, ce qui aura pour effet de réduire des investissements bien nécessaires dans l'accès de la prochaine génération. Sans ces incitations, les investissements, l'innovation, la concurrence et, au bout du compte, la productivité en souffriront.

4.0 DOSSIER D'AFFAIRES

23. Pour bien situer le contexte, il importe de noter que le dossier d'affaires et les décisions d'investissement relatifs aux installations originales (réseaux traditionnels) des entreprises sont différents des décisions qui doivent être prises aujourd'hui concernant les réseaux de la prochaine génération. Les réseaux traditionnels, largement sur cuivre, ont été construits avant que les marchés soient ouverts à la concurrence, et dans un environnement caractérisé par d'importantes mesures réglementaires, notamment la prescription de taux de rendement. En conséquence, les décisions d'investissement rentables étaient clairement discernables, face à une demande connue et à un risque d'investissement largement inférieur. Pour beaucoup de composantes traditionnelles, la décision initiale d'investir était déterminée par une comparaison des coûts de construction du réseau avec les revenus qu'on prévoyait tirer d'un groupe unique de services voix. Quand le CRTC a ouvert le marché à la concurrence et a imposé l'accès aux réseaux traditionnels des ESLT qui étaient déjà construits, il pouvait le faire sans crainte d'une incidence sur les décisions d'investissement des ESLT, ces décisions ayant déjà été prises.

24. Dans le cas des réseaux de la prochaine génération, l'approche décisionnelle en matière d'investissements diffère nettement de celle adoptée pour les réseaux traditionnels. Une décision d'investissement dans les réseaux de la prochaine génération ne peut être justifiée que par les revenus qu'on prévoit tirer de services voix, de données et de radiodiffusion offerts en situation de concurrence. Compte tenu du contexte intensément concurrentiel dans lequel les entreprises évoluent, la réalité a changé et les entreprises ne peuvent plus compter sur une demande quasi-certaine et des taux de rendement garantis. Par conséquent, la

préparation d'un dossier d'affaires se fondera sur des projections de flux de revenus provenant de la téléphonie de détail, de l'accès Internet et des services de télévision IP. Des études menées par les entreprises ont permis de conclure que même dans le scénario de référence (c.-à-d. en l'absence d'un accès obligatoire imposé par le CRTC), les investissements dans un réseau FTTN comporteront un degré élevé de risque financier, ainsi qu'un long délai de récupération.

25. Les conclusions auxquelles en sont arrivées les entreprises en préparant les dossiers d'affaires sur la pertinence d'investir dans l'accès de la prochaine génération n'envisageaient pas l'obligation de fournir à des tiers un accès réglementé aux réseaux de la prochaine génération. L'offre aux concurrents d'un accès imposé par la réglementation modifie radicalement le dossier d'affaires. L'incidence immédiate d'un tel accès obligatoire est la perte de revenus de services – p. ex. voix, données et radiodiffusion – qui ne peuvent plus être groupés avec les services Internet (et, dans le cas de la télévision IP, être offerts sur la même ligne). En bref, l'incidence sur les entreprises de l'imposition d'un accès de gros réglementé est de prolonger, dans de nombreux marchés, le délai de récupération bien au-delà d'une période acceptable et d'effacer dans une large mesure l'avantage de l'investissement.

26. Il est crucial de souligner que, dans certaines communautés, les études de cas des entreprises prenant en considération un accès de gros réglementé en viennent à la conclusion qu'il est mieux, du point de vue financier, de ne pas investir que d'investir sous l'obligation d'offrir un accès de gros. La conclusion énoncée par le CRTC dans la décision 2008-117⁶ selon laquelle l'imposition d'un accès aux clients de gros ne découragerait pas un accès au marché qui soit propice à la concurrence, et efficace économiquement, au marché des services d'accès Internet haute vitesse de détail, ni n'encouragerait un accès économiquement non efficace au marché, est simplement erronée et ne trouve pas de fondement dans les études de cas menées par les entreprises.

⁶ Paragraphe 21.

5.0 EXAMEN DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION

27. Bell et Bell Aliant ont déjà réalisé d'importants investissements dans leurs réseaux résidentiels pour permettre l'offre d'un service Internet à vitesse plus élevée. Cela dit, il importe de souligner que dans le cas de Bell, les investissements ont été faits jusqu'ici dans deux marchés urbains, soit Toronto et Montréal. Durant la période de 2005 à 2008, Bell a investi plus d'un milliard de dollars pour construire le réseau de la prochaine génération à Toronto et à Montréal, et les déploiements dans ces villes ne sont pas encore terminés. Ces investissements ont été faits avant la publication des décisions du CRTC et l'imposition de l'accès obligatoire prévu par ces décisions. Le CRTC a fait remarquer que les tarifs que Bell pourrait facturer pour l'accès au réseau de la prochaine génération seront calculés en fonction des coûts à lien causal plus un supplément approprié, ce qui, croit le CRTC, permettra de garantir que ces services d'accès sont fournis d'une façon qui est efficace économiquement. La réalité est qu'un tarif réglementé (tarif de gros) ne peut comprendre le coût complet des investissements dans le réseau et/ou de la valeur entière de la relation entre l'ESLT et sa clientèle Internet de détail. Ce tarif réglementé ne couvrira pas le coût complet engagé par l'ESLT pour livrer le service à un concurrent qui demande d'y accéder, et ne compense pas l'important investissement de départ qui a été mis en jeu par les entreprises (sans parler de la capacité d'obtenir du financement additionnel pour de tels investissements dans le climat économique actuel). De façon parallèle, les tarifs de gros structurés de la façon traditionnelle permettent au grossiste de livrer concurrence selon un modèle de coûts largement variables, sans le risque posé par l'investissement de départ.

28. Par ailleurs, d'un point de vue technique, l'obligation pour les entreprises d'offrir un accès Internet de gros sur le réseau FTTN nuira considérablement à leur capacité de fournir des services de télévision en concurrence avec les câblodistributeurs. Par exemple, actuellement, Bell Aliant offre aux clients de cinq villes du Canada atlantique les services voix, le service Internet haute vitesse et Télé Aliant (un service de télévision) sur une même ligne. Télé Aliant est un service de télévision complet (télévision IP) offrant plus de 200 canaux, y compris la télévision haute définition, en concurrence avec les compagnies de câble et les distributeurs par satellite. Bell Aliant ne peut offrir son service de télévision que là où est déployé son réseau FTTN. Ainsi, Bell Aliant peut livrer concurrence en tant que nouveau venu doté d'installations dans le marché de la distribution de télévision. Or, si Bell Aliant est forcée d'offrir le service d'accès Internet à un grossiste sur son propre réseau FTTN, tout utilisateur final qui achète le service Internet de ce grossiste ne pourra partager la ligne avec le service de télévision IP de Bell Aliant. Ainsi, toute obligation de fournir un service Internet haute vitesse à

des grossistes sur le réseau FTTN compromet sérieusement la capacité de Bell Aliant d'offrir la télévision IP, ce qui est contraire à l'objectif de favoriser la concurrence avec les câblodistributeurs.

29. Du point de vue de la planification générale des investissements, les réseaux de Montréal et de Toronto sont largement terminés et ne subiront pas les conséquences négatives qui pourraient se manifester si les décisions du CRTC ne sont pas modifiées. Toutefois, le rythme, la vitesse et l'emplacement des réseaux de la prochaine génération dans tous les autres marchés urbains du Québec, de l'Ontario et du Canada atlantique devront être repensés. En l'absence de la modification et de l'annulation demandées des décisions imposant l'accès de tiers, la prochaine phase du déploiement des réseaux de la prochaine génération dans certains marchés urbains du Québec, de l'Ontario et du Canada atlantique sera abandonnée pour cause de rendements financiers insuffisants.

30. L'expression « fossé numérique » désigne normalement l'écart qui existe entre les citoyens vivant dans les marchés urbains bien pourvus en services et les habitants de communautés rurales insuffisamment desservies. Le budget de 2009 déposé par le ministre des Finances, ainsi que l'extrait du document « Le Plan d'action économique du Canada » cité plus haut, font implicitement référence au fossé numérique entre les régions urbaines et les régions rurales et à la nécessité de combler ce fossé au Canada en encourageant le développement par le secteur privé d'une infrastructure à large bande en milieu rural. Une conséquence notable et malheureuse des décisions du CRTC est que les mesures réglementaires ainsi prescrites, à moins qu'elles fassent l'objet de la modification et de l'annulation demandées, pourraient bien avoir pour effet de créer un fossé numérique urbain.

31. L'existence de fossés numériques et tout retard dans l'offre d'un accès large bande aux Canadiens sont très préoccupants, car il en va de notre capacité, comme pays, d'innover, de livrer concurrence et, au bout du compte, d'accroître notre productivité. La connexion large bande aux entreprises et aux domiciles sera le moteur principal de l'activité concurrentielle dans l'avenir prévisible.

6.0 UNE APPROCHE INCONSÉQUENTE ET DÉPHASÉE

32. Les décisions du CRTC représentent un recul par rapport à l'évolution éclairée du cadre réglementaire des télécommunications au Canada. Il importe de souligner que ces décisions, en l'absence de la modification et de l'annulation demandées, entraînent des incitations sous-optimales à investir et une entrée sur le marché non efficace économiquement.

33. Tous ces facteurs ont été pris en considération par la FCC aux États-Unis. La FCC a éliminé presque toutes les exigences de partage de réseaux qui s'appliquaient auparavant aux lignes optiques de la prochaine génération des ESLT servant à fournir les services large bande haute vitesse. La FCC a conclu que le fait d'obliger les ESLT à vendre aux concurrents l'accès à ces installations à des tarifs de gros réglementés découragerait les ESLT d'investir dans ces installations et réduirait l'incitation des fournisseurs concurrents à bâtir leurs propres systèmes. La FCC a également conclu que de telles exigences d'accès de gros ne sont pas nécessaires à la protection des consommateurs, compte tenu de la vaste disponibilité d'installations et de services large bande offerts par les câblodistributeurs et d'autres fournisseurs. Un mémoire de la firme d'avocats Hogan & Hartson offrant une analyse plus détaillée des conclusions de la FCC est joint à titre d'annexe 1. L'impact de cette conclusion de la FCC sur les décisions d'investissement dans les réseaux de la prochaine génération des ESLT américaines (c'est-à-dire l'expansion de ces investissements par suite de la décision de ne pas réglementer l'accès de gros) est décrit dans une lettre du réputé économiste et analyste du marché des télécommunications Gregory Sidak, président du Conseil de Criterion Economics, L.L.C., dans laquelle ce dernier note ce qui suit (traduction)⁷ :

« Les stratégies FTTN et FTTP reposent sur des compromis distincts relatifs aux coûts et à la vitesse de déploiement, ainsi qu'à la capacité, au bout du compte, de recouvrer l'investissement. Les principales ESLT américaines ont investi des milliards de dollars afin de pouvoir livrer rapidement à leur clientèle les services de la prochaine génération. Chacune a adopté une approche flexible pour la conception du réseau, combinant diverses technologies et architectures de réseau dans le dernier kilomètre.

Comme la FCC l'a souligné dans sa réponse relative au dégroupement de l'infrastructure hybride fibre-cuivre, le traitement disparate de technologies de transmission concurrentes et substituables peut avoir un profond effet dissuasif sur le déploiement de nouvelles technologies. Les entreprises confrontées à des exigences réglementaires inconséquentes et imprévisibles seront forcément moins portées à investir et à innover. Après que la FCC eut changé de cap en 2003 et décidé de ne pas exiger le dégroupement des réseaux de la prochaine

⁷ Note de bas de page exclue. Lettre de Gregory Sidak à Jonathan Daniels datée du 11 mars 2009 et reproduite à l'annexe 2.

génération, les investissements des ESLT dans de telles infrastructures ont considérablement augmenté. Si l'objectif d'un gouvernement est de favoriser l'expansion des services de la prochaine génération, il serait contreproductif, en tant que politique économique, de soumettre l'industrie des télécommunications à un régime de dégroupement fondé simplement sur le choix de la topologie de déploiement. »

34. L'approche adoptée dans les décisions du CRTC visées par la présente pétition contraste avec celle préconisée par le Conseil dans une décision importante, de vaste portée, rendue il y a douze ans. Dans la décision de télécom CRTC 97-8, le Conseil établissait un cadre pour la concurrence locale qui, selon la décision, réalisait l'équilibre entre les intérêts et les besoins des consommateurs, des nouveaux venus dans le marché des services locaux, des fournisseurs de services interurbains concurrents et des compagnies de téléphone titulaires, tout en maintenant l'accès universel à des services de télécommunications abordables dans les secteurs à coût élevé. En ce qui touche le cas présent, un autre aspect important était l'adoption par le Conseil du principe selon lequel les entreprises de services locaux concurrentiels (ESLC) ne sont pas simplement des clients des ESLT, mais ont la même importance que celles-ci dans le marché local. En net contraste avec les conclusions du CRTC dans les décisions visées par la présente pétition, le Conseil, dans la décision 97-8, concluait que les ESLT ne devraient pas généralement être tenues d'offrir des installations pour lesquelles il existe d'autres sources d'approvisionnement ou que les ESLC peuvent raisonnablement fournir elles-mêmes.

35. Cette conclusion découlait de l'observation du CRTC selon laquelle les ESLC avaient besoin d'une incitation suffisante à investir dans leurs propres installations, car en l'absence d'une telle incitation, elles entreraient dans le marché et y resteraient essentiellement comme revendeurs. Le Conseil était également d'avis qu'une concurrence efficiente et efficace se réaliserait le mieux par des fournisseurs de services concurrents dotés d'installations. Cela ne veut pas dire que la revente n'a pas sa place. Comme il est indiqué dans la section qui suit, il restera des solutions de rechange accessibles aux concurrents.

7.0 SOLUTIONS DE RECHANGE POUR LES CONCURRENTS

36. Même si les décisions en matière de politiques et de réglementation devraient encourager la construction d'installations pour l'offre de services concurrentiels, il est clair que l'accès à un réseau existant peut se révéler nécessaire à court terme. Si la présente pétition est accueillie et que la modification et l'annulation demandées des décisions du CRTC sont accordées, les concurrents ne seront pas nécessairement contraints de construire leurs propres

installations pour fournir le service. Les concurrents comme Cybersurf pourront toujours accéder aux installations des ESLT et à celles d'autres fournisseurs. Au pays, actuellement, deux réseaux sur fil basés sur des installations et, en général, trois fournisseurs de services sans fil dotés d'installations sont accessibles à la vaste majorité des Canadiens. De plus, des fournisseurs de services Internet concurrents effectuent également la revente de services par satellite pour la fourniture de services Internet dans l'ensemble du pays. Ainsi, les concurrents auront toujours diverses options de plates-formes d'accès et de fournisseurs pour servir leur clientèle de détail et d'affaires, qu'ils louent leurs accès ou qu'ils se dotent de leurs propres installations. Aux endroits où les entreprises planifieront d'investir, il y aura au moins deux plates-formes concurrentes et deux fournisseurs de services dotés d'installations offrant une capacité de transmission de données à large bande. La câblodistribution est la principale source d'installations sur fil pour la fourniture de services de données à large bande. Selon le Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications de 2006, les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) par câble ont la part de marché et les revenus les plus importants du secteur de l'accès Internet résidentiel. Outre les services d'accès Internet basés sur des installations offerts par les EDR par câble et les ESLT, des technologies sans fil sont disponibles et peuvent parfois offrir des vitesses encore plus grandes et une zone de couverture plus vaste que celles que les ESLT peuvent fournir, à des coûts moins élevés. De plus, les technologies sans fil connaîtront une évolution constante.

37. Par ailleurs, les entreprises entendent s'associer à certains concurrents pour la revente de l'accès aux réseaux de la prochaine génération à des conditions commerciales. Les entreprises soulignent que les services de gros ont un apport notable à leurs activités. Toutefois, il y a une nette différence entre le fait de s'associer à des partenaires appropriés à des conditions commerciales et l'obligation d'offrir un accès à tous les concurrents à des tarifs réglementés.

8.0 DÉSAVANTAGES DES ESLT FACE AUX CÂBLODISTRIBUTEURS

38. Bien qu'en théorie, l'exigence d'offrir l'accès aux réseaux de la prochaine génération à des vitesses équivalentes s'applique de façon égale aux câblodistributeurs et aux ESLT, en pratique, cette règle heurtera bien davantage les ESLT que les compagnies de câble. À l'heure actuelle, compte tenu de la façon dont le CRTC a établi jusqu'ici la réglementation des services de gros, il n'y a pratiquement aucune utilisation des tarifs de gros des câblodistributeurs dans la plus grande partie du pays, bien que ceux-ci aient – contrairement aux ESLT – des réseaux de la prochaine génération omniprésents (financés jusqu'à récemment à même les revenus

monopolistiques de la câblodistribution). Les revendeurs ont largement recours aux ESLT pour la fourniture de leur service Internet. La réalité actuelle des technologies et des marchés est que les câblodistributeurs et les ESLT rivalisent pour les mêmes clients et les mêmes services. En fait, dans le marché Internet de détail, les câblodistributeurs ont des parts de marché supérieures à celles des ESLT pour les services haute vitesse. Pourtant, le CRTC continue d'imposer de nouvelles règles qui réduisent l'incitation à investir des ESLT, d'une manière qui, par ailleurs, ne décourage pas les investissements des câblodistributeurs. En ce qui touche les dossiers d'affaires des investissements dans les réseaux de la prochaine génération, l'imposition de l'exigence relative à la vitesse équivalente aura donc un impact plus grand sur les entreprises que sur leurs principaux rivaux. En d'autres termes, cette réglementation, bien que neutre en apparence, altère le jeu de la concurrence entre les ESLT et les câblodistributeurs, et confère un avantage à ces derniers.

9.0 LA DEMANDE DES ENTREPRISES

39. Les entreprises demandent respectueusement à la gouverneure en conseil d'intervenir pour faire en sorte que les importantes décisions d'investissement relatives aux réseaux de la prochaine génération puissent être prises en l'absence d'une exigence réglementée de partage des réseaux. Ainsi, le rythme, la vitesse et l'emplacement des déploiements de réseau par les entreprises pourront être fondés sur la meilleure décision d'affaires, sans l'imposition de subventions forcées. Il y aura encore des services d'accès fournis aux concurrents pour leur permettre de revendre les installations de réseaux de la prochaine génération des entreprises, mais ces services de gros dépendront des forces du marché.

40. Plus précisément, les entreprises demandent que la gouverneure en conseil, en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur les télécommunications*, annule l'ordonnance 2009-111 et modifie la décision 2008-117 de la façon suivante :

Paragraphe 22 : «... le Conseil souligne que la portée de la présente instance se limite à la question de l'exigence relative à une vitesse équivalente à l'égard des services groupés LNPA fournis par les ESLT **entièrement** au moyen d'installations de cuivre **dans la partie accès du réseau (c.-à-d. du central aux locaux de l'utilisateur final) (désignés ci-après les services « sur cuivre »)** »;

Paragraphe 24 : « À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il serait conforme aux instructions d'établir une exigence relative à une vitesse équivalente **pour les services de gros sur cuivre**, exigence qui serait applicable lorsqu'un concurrent ferait une demande à cet égard »; et

Paragraphe 25 : « ...des projets de pages de tarif révisées qui tiennent compte de la fourniture, **à l'égard des services sur cuivre**, d'une vitesse équivalente pour ce qui est des vitesses associées aux services de détail actuels dans les cas où un client de ces services en a fait la demande. Le Conseil ordonne également aux ESLT visées, au moment d'introduire une nouvelle vitesse pour un service Internet de détail **sur cuivre**, de déposer simultanément des projets de pages de tarif révisées pour les services groupés LNPA de gros **sur cuivre** à une vitesse identique. »

41. L'annulation et la modification demandées élimineront l'exigence, pour les ESLT, de fournir aux concurrents un accès à leurs installations de réseaux de la prochaine génération à des tarifs réglementés.

*** Fin du document ***