



Décision de télécom CRTC 2009-707

Ottawa, le 19 novembre 2009

Bell Canada – Demande en vue d'apporter des révisions au financement des projets de redressement des indicatifs régionaux

Numéro de dossier : 8698-B2-200904088

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande présentée par Bell Canada concernant l'adoption d'un modèle à coûts partagés pour le financement de tous les projets actuels et futurs de redressement des indicatifs régionaux.

Introduction

1. Le 25 février 2009, Bell Canada a déposé une demande en vue de faire approuver par le Conseil un modèle à coûts partagés pour le financement des projets de redressement des indicatifs régionaux et l'abandon de l'approche actuelle selon laquelle les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) sont seulement responsables de leurs propres coûts. Selon le modèle de Bell Canada, le financement du redressement des indicatifs régionaux (IR) serait assuré selon la part respective de chaque entreprise, mesurée en fonction des revenus du marché total des services de télécommunication canadiens¹.
2. MTS Allstream Inc., Cogeco Cable Inc., Quebecor Média inc., Rogers Communications Inc., et le Canadian Independent Telephone Company Joint Task Force (collectivement les parties adverses) ont déposé des observations s'opposant à la proposition de Bell Canada. Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) a déposé des observations à l'appui de la proposition de Bell Canada². On peut consulter sur le site Web du Conseil, le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 24 novembre 2008. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou à l'aide du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

¹ Le mécanisme de partage que proposait Bell Canada ne comprendrait que les revenus associés aux services qui utilisent les ressources de numérotation et exclurait les éléments suivants : les services évolués, la vente ou la location d'équipement terminal, la vente ou la location de liaisons spécialisées, d'autres services de liaisons spécialisées et réseau privé, les services Internet et les services de téléappel.

² SaskTel a indiqué qu'elle appuierait la demande de Bell Canada à condition que seules les entreprises qui exercent leurs activités dans l'IR faisant l'objet du redressement aient à payer. Dans sa demande, Bell Canada a d'abord proposé que les coûts des projets de redressement des IR soient partagés entre toutes les entreprises de télécommunication canadiennes, quels que soient leurs territoires de desserte. En réponse aux observations de SaskTel, Bell Canada a fait valoir qu'elle ne voyait pas d'inconvénient à limiter l'obligation de partage des coûts aux entreprises qui exercent leurs activités dans l'IR faisant l'objet du redressement.

3. Le Conseil se prononcera sur les quatre questions suivantes dans le cadre de la présente décision :
- I. Quels sont les facteurs qui ont conduit à l'augmentation des projets de redressement des IR?
 - II. Les coûts de mise en œuvre des projets de redressement des ESLT et des ESLC sont-ils disproportionnés?
 - III. L'industrie a-t-elle besoin d'un incitatif économique supplémentaire pour trouver la solution la moins coûteuse pour les projets de redressement?
 - IV. Le modèle actuel de financement du redressement des IR est-il conforme aux Instructions?³

I. Quels sont les facteurs qui ont conduit à l'augmentation des projets de redressement des IR?

4. Bell Canada a fait valoir que la fréquence accrue des projets de redressement des IR s'explique par les demandes de numérotation imposées par l'arrivée de concurrents et l'expansion du marché, en particulier du secteur des services sans fil. Bell Canada a également fait valoir que les concurrents ne paient pas une part proportionnelle des coûts des projets de redressement dans l'industrie.
5. Les parties adverses ont généralement estimé que ce sont essentiellement les ESLT qui sont responsables de l'épuisement de la numérotation, car elles sont les plus grandes consommatrices des ressources de numérotation dans leurs territoires de desserte.
6. Le Conseil estime que, bien que l'arrivée et l'expansion des concurrents fasse augmenter la demande de ressources de numérotation, les ESLT contribuent également en grande partie à l'épuisement de la numérotation, car elles consomment la majorité des ressources de numérotation dans leurs territoires titulaires respectifs.
7. Le Conseil estime que les anciennes pratiques d'attribution des indicatifs de central ont aussi contribué largement à l'épuisement de la numérotation. Le Conseil fait remarquer, par exemple, que des indicatifs de central entiers ont déjà été attribués à des villes rurales peu peuplées plutôt qu'à une région plus vaste, ce qui aurait permis d'optimiser l'usage. Le Conseil fait remarquer que cette approche a conduit à des numéros de téléphone sans détenteur attiré ou inutilisés dans les territoires des ESLT⁴.

³ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

⁴ Par exemple, si un indicatif de central comprenant 10 000 numéros est attribué à une ville de 500 habitants, environ 9 500 numéros de téléphone pourraient rester inutilisés.

8. Le Conseil estime de plus que plusieurs autres facteurs, notamment la croissance démographique et économique, les acquisitions et les fusions au sein de l'industrie, la transférabilité des numéros de services sans fil et les nouvelles technologies comme la communication vocale sur protocole Internet, s'ajoutent aux facteurs mentionnés plus haut pour épuiser la disponibilité des indicatifs de central.
9. Par conséquent, le Conseil conclut que l'épuisement de la numérotation est attribuable à tous les aspects des activités de l'industrie.

II. Les coûts de mise en œuvre du redressement des ESLT et ESLC sont-ils disproportionnés?

10. Bell Canada a fait valoir qu'il n'existe pas de lien de cause à effet entre l'utilisation des ressources de numérotation par les entreprises et leurs coûts de redressement. Bell Canada a fait valoir plus précisément que la consommation des ressources de numérotation par les concurrents est disproportionnée par rapport à leurs coûts de redressement et à leur part de marché.
11. Bell Canada a fait valoir, par exemple, que dans l'IR 450, les ESLT utilisent 49 % des indicatifs de central filaires, mais possèdent 78,6 % de part de marché et doivent payer les coûts de redressement les plus élevés. Bell Canada a fait valoir qu'en revanche, l'ensemble des ESLC utilisent 51 % des indicatifs de central filaires, possèdent 21,4 % de part de marché et payent des coûts de redressement minimes. La compagnie a fait valoir en outre que les coûts de redressement des ESLC et des ESLT devraient être directement proportionnels à leurs parts de marché respectives, car cela reflète assez exactement la consommation de la numérotation.
12. Les parties adverses ont fait valoir que les coûts des ESLT ne sont pas disproportionnés. Elles ont également fait valoir que les coûts de redressement plus élevés que payent les ESLT rendent compte de la taille de leurs réseaux, de leurs choix technologiques passés et de la conception des réseaux. Les parties adverses ont fait valoir en outre que tous ces facteurs – et pas simplement la consommation ou la part de marché – entrent en jeu dans l'affectation des coûts du redressement.
13. Les parties adverses ont également fait valoir qu'elles ne devraient pas être tenues de subventionner la modernisation des réseaux anciens des ESLT.
14. Le Conseil fait remarquer que selon le modèle actuel de financement du redressement des IR, toutes les entreprises doivent assumer leurs propres coûts de planification et de mise en œuvre du redressement, ce qui comprend normalement les modifications apportées au réseau, des mises à niveau du matériel, des changements au système opérationnel, des essais et des campagnes de sensibilisation auprès des consommateurs.
15. Le Conseil estime que les ESLT assument des coûts plus élevés pour ces activités de mise en œuvre du redressement, car elles ont des réseaux traditionnels omniprésents, possèdent la plus grande part de la clientèle dans leurs territoires titulaires et sont les plus grosses consommatrices des ressources de numérotation dans leurs régions. Le Conseil estime en revanche que les concurrents ont des coûts de redressement inférieurs, car leurs réseaux sont normalement plus petits et plus récents et ont moins de clients à informer.

16. Le Conseil estime que, malgré les différences de coûts entre Bell Canada et les autres entreprises en ce qui concerne la planification de la mise en œuvre du redressement, cette différence est justifiable compte tenu de la disparité dans la taille et l'âge des réseaux, la clientèle et la consommation des ressources de numérotation. Par conséquent, le Conseil conclut que rien ne justifie que les coûts de mise en œuvre du redressement soient directement proportionnels à la part de marché.

III. L'industrie a-t-elle besoin d'un incitatif économique supplémentaire pour trouver la solution la moins coûteuse pour les projets de redressement?

17. Bell Canada a soutenu que l'industrie, pendant le processus de planification du redressement, n'est pas suffisamment motivée pour choisir la solution la moins coûteuse et donc la plus efficace. Bell Canada a fait valoir que si l'enjeu financier était plus important, les compagnies opteraient pour la solution la moins coûteuse pour l'industrie dans son ensemble plutôt que de se concentrer exclusivement sur leurs propres coûts de mise en œuvre du redressement des IR.
18. Bell Canada a donné comme exemple les récentes recommandations du comité de planification du redressement (CPR)⁵ concernant la mise en œuvre du redressement dans l'IR 450. Bell Canada a fait remarquer que le CPR pour l'IR 450 a recommandé que le redressement soit assuré par un recouvrement réparti, bien que la compagnie ait insisté sur le fait qu'un chevauchement aurait été moins coûteux.
19. Bell Canada a indiqué que tout en ayant à assumer le coût le plus élevé pour la mise en œuvre du redressement dans l'IR 450, elle a été mise en minorité par les participants au CPR qui ont préféré le recouvrement réparti. Bell Canada a fait valoir que si l'intérêt financier des autres entreprises exerçant leurs activités dans l'IR 450 avait été plus marqué, elles auraient voté avec Bell Canada et recommandé au Conseil l'option de chevauchement plus rentable.
20. Les parties adverses ont indiqué que le coût n'est pas le seul facteur à prendre en compte au moment de trouver des solutions de mise en œuvre du redressement. Elles ont fait valoir que l'on doit également tenir compte d'autres facteurs, notamment de nature sociale et technique.
21. Les parties adverses ont également indiqué que même si les recommandations du CPR sont votées à la majorité, le Conseil entend les positions des parties dissidentes dans le cadre du processus de non-consensus du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion. Les parties adverses ont soutenu qu'il n'y a donc aucune raison d'inclure un incitatif financier dans le processus de planification du redressement.
22. Le Conseil convient avec les parties adverses que le coût n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour planifier le redressement. Le Conseil fait remarquer que, conformément à la plus récente version des Lignes directrices canadiennes sur la planification du redressement des IR (les Lignes directrices), les CPR doivent tenter de trouver un équilibre raisonnable entre les impacts économiques, techniques et sociaux de la mise en œuvre et de les intégrer dans leurs

⁵ Lorsqu'un IR entre dans la phase de planification du redressement, le Conseil établit un CPR chargé de trouver et d'évaluer des options de mise en œuvre du redressement et de lui proposer des recommandations. Les CPR sont établis à la suite d'un avis de consultation et sont présidés par l'administrateur de la numérotation canadienne. Les CPR sont ouverts à tous ceux qui souhaitent y participer.

documents de planification. Le Conseil fait remarquer que les Lignes directrices contiennent plusieurs exemples de facteurs autres que les coûts qui doivent être pris en compte pendant la planification du redressement des IR, notamment les intérêts et les préoccupations publics et des autorités municipales, la durée de vie de l'option de redressement et les effets sur le système et les tarifs du service 9-1-1.

23. Le Conseil estime que la méthode actuelle de financement des projets de redressement donne à l'industrie un incitatif suffisant pour choisir les options de redressement les plus rentables tout en maintenant un équilibre raisonnable entre les impacts économiques, techniques et sociaux de la mise en œuvre du redressement.
24. Le Conseil fait remarquer que dans la décision *Redressement de l'indicatif régional 450 – Secteur de Québec*, Décision de télécom CRTC 2009-255, 7 mai 2009 (la décision de télécom 2009-255), il a ordonné que le redressement de l'IR 450 soit assuré par un chevauchement de zone, l'option privilégiée par Bell Canada, alors que le CPR avait recommandé que le redressement de l'indicatif soit effectué au moyen d'un recouvrement réparti. Le Conseil fait également remarquer que Bell Canada a ensuite déposé une demande en vue de faire réviser et modifier la décision de télécom 2009-255, en indiquant qu'après de nouvelles études des coûts, la compagnie s'était rendu compte qu'un recouvrement réparti avec un nouvel IR aurait été moins coûteux que le chevauchement de zone et pouvait être mis en œuvre dans les mêmes délais.
25. Concernant l'exemple de l'IR 450 donné par Bell Canada, compte tenu de son changement de position à la suite de la révision de ses estimations de coûts, le Conseil fait remarquer que le CPR avait de fait recommandé la solution la moins coûteuse dans son document de planification, et ce, sans inclure d'incitatifs financiers. Le Conseil fait remarquer en outre que la première solution de chevauchement de zone proposée par Bell Canada aurait été l'option la plus coûteuse.
26. Par conséquent, le Conseil estime que l'exemple de l'IR 450 présenté par Bell Canada ne prouve pas que l'industrie a besoin d'un incitatif financier pour en arriver à la solution la moins coûteuse.
27. Le Conseil fait également remarquer que lorsqu'il se prononce sur la planification du redressement, il tient compte des points de vue avancés dans les rapports de consensus ou de non-consensus présentés par un CPR. Par conséquent, le Conseil fait remarquer que même dans les cas où la majorité d'un CPR vote en faveur d'une solution, les opinions des parties dissidentes éventuelles sont également prises en compte lorsque le Conseil se prononce. Le Conseil fait remarquer que ses conclusions initiales à l'égard de l'IR 450, décrites ci-dessus, étaient fondées en partie sur les arguments dissidents avancés par Bell Canada.
28. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'industrie n'a pas besoin d'un incitatif économique supplémentaire pour trouver la solution la moins coûteuse pour la mise en œuvre des projets de redressement.

IV. Le modèle actuel de financement du redressement des IR est-il conforme aux Instructions?

29. Bell Canada soutient que le modèle actuel de financement du redressement des IR n'est pas conforme aux Instructions, car il n'encourage pas la sélection de la solution la moins coûteuse et la plus efficace. Bell Canada a fait valoir que le modèle actuel de financement du redressement des IR n'encourage pas la conservation des ressources de numérotation et qu'un modèle à coûts partagés remédierait à ces problèmes.
30. Bell Canada a fait valoir qu'un modèle à coûts partagés serait une solution symétrique et neutre sur le plan concurrentiel par rapport au mécanisme actuel, car il s'appliquerait à toutes les entreprises. Bell Canada a également fait valoir que, compte tenu de l'expérience de l'industrie en matière de partage des coûts associés à l'administrateur de la numérotation canadienne, il ne serait pas difficile ni compliqué d'établir un modèle à coûts partagés.
31. Les parties adverses ont indiqué que la proposition de Bell Canada ne serait pas conforme aux Instructions. Elles ont fait valoir que, par définition, le modèle actuel de financement du redressement des IR, y compris les Lignes directrices approuvées par le Conseil, représente un exemple de mesure réglementaire selon laquelle on se fie au libre jeu du marché dans la plus grande mesure du possible et où les interventions réglementaires sont réduites au minimum.
32. Les parties adverses ont soutenu que la création d'un modèle à coûts partagés serait un exercice coûteux, complexe et lourd qui serait disproportionné par rapport aux préoccupations soulevées par Bell Canada. Elles ont fait valoir que le modèle actuel de financement du redressement des IR est symétrique et neutre sur le plan concurrentiel puisque toutes les entreprises sont responsables de leurs propres coûts. Les parties adverses ont fait valoir de plus qu'un modèle à coûts partagés ne serait ni symétrique ni neutre sur le plan concurrentiel, car il les pénaliserait tout en favorisant les ESLT.
33. En ce qui concerne l'argument de Bell Canada selon lequel le modèle actuel n'est pas conforme aux Instructions parce qu'il n'encourage pas la sélection de la solution la moins coûteuse, le Conseil estime, comme il est mentionné plus haut, que le coût n'est qu'un des facteurs à prendre en compte dans la planification du redressement des IR et que l'industrie n'a pas besoin d'un incitatif économique supplémentaire pour en arriver à une solution moins coûteuse pour la planification du redressement des IR.
34. Le Conseil estime que dans le modèle actuel de financement du redressement des IR, les interventions réglementaires sont minimales, car il permet aux compagnies de gérer leurs propres coûts. Le Conseil fait remarquer qu'on utilise également un modèle d'autofinancement pour des initiatives semblables à l'échelle de l'industrie, y compris la mise en œuvre de codes d'accès aux services communautaires et la transférabilité des numéros de services sans fil.
35. Le Conseil estime qu'un modèle à coûts partagés serait difficile, coûteux et long à créer. Le Conseil estime également que ce modèle exigerait une participation importante de l'industrie et du Conseil afin de déterminer les principes d'établissement des coûts pour le nouveau régime, d'établir un processus pour valider les coûts présentés par les entreprises, de régler les différends relatifs à l'établissement des coûts et d'établir un régime de collecte et de débours.

36. Le Conseil estime que le modèle actuel de financement du redressement des IR est conforme aux principes de symétrie et de neutralité sur le plan concurrentiel, car toutes les entreprises assument leurs propres coûts et reçoivent le même traitement.
37. Par conséquent, le Conseil conclut que le modèle actuel de financement du redressement des IR est conforme aux Instructions.

Conclusion

38. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'adoption d'un modèle à coûts partagés en ce moment n'est pas souhaitable, nécessaire ou conforme aux Instructions. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de Bell Canada concernant l'adoption d'un modèle à coûts partagés pour le financement de tous les projets actuels et futurs de redressement des indicatifs régionaux.

Secrétaire général

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>