



Ordonnance de télécom CRTC 2009-805

Ottawa, le 23 décembre 2009

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Instauration de Frais de refus de demande de service local

Numéros de dossiers : Avis de modification tarifaire 202 de Bell Aliant
Avis de modification tarifaire 7144 de Bell Canada

Dans cette ordonnance, le Conseil demande que le Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI) propose des solutions afin de réduire les taux de refus concernant les demandes de service local. De plus, le Conseil approuve, sous réserve de modification, l'instauration de frais de refus pour ces demandes, avec une date d'entrée en vigueur 90 jours après que le Conseil se sera prononcé quant au rapport du CDCI. Le Conseil charge également les compagnies Bell d'apporter des modifications à leur tarif respectif, afin de permettre aux fournisseurs de services sans fil et aux fournisseurs de services Internet d'accéder à leur service respectif d'accès des ESLC aux systèmes de soutien à l'exploitation.

Introduction

1. Le Conseil a reçu des demandes de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et de Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), datées du 4 juillet 2008. Dans ces demandes, les compagnies proposaient de réviser leurs Tarifs de services d'accès afin d'y ajouter l'article 108, Frais de refus de demande de service local (DSL)¹.
2. Plus précisément, chacune des compagnies Bell proposait de réclamer des frais de 90 \$ pour chaque DSL présentée par un fournisseur de services de télécommunication (FST) donné – y compris les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC), les fournisseurs de services sans fil (FSSF) et les fournisseurs de services Internet (FSI) – qui est subséquemment refusée et qui entraîne un dépassement de la limite du taux mensuel de refus, laquelle a été établie à 5 % du nombre total de DSL présentées par ce FST à cette compagnie Bell. Les compagnies Bell ont fait valoir que les frais proposés permettraient de réduire les hauts niveaux constants de refus de DSL et de remédier à l'utilisation limitée du service d'accès des ESLC aux systèmes de soutien à l'exploitation (SSE).
3. Les compagnies Bell ont fait valoir qu'une période d'adaptation de trois mois pour les nouveaux utilisateurs du service d'accès des ESLC aux SSE était raisonnable et ont proposé par conséquent de ne pas appliquer les frais de refus de DSL à ces utilisateurs au cours de cette période. Les compagnies Bell ont cependant demandé que ces frais proposés soient appliqués, à la date d'entrée en vigueur du tarif proposé et dans chacun de leur territoire titulaire de desserte, aux FST qui sont abonnés au service d'accès des ESLC aux SSE depuis plus de trois mois.

¹ Les fournisseurs de services de télécommunication (FST) utilisent les DSL afin notamment de transférer les clients d'un FST à un autre.

4. Le Conseil a reçu des observations de la part de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), Quebecor Média inc. (QMI), au nom de son affiliée Vidéotron ltée, et Rogers Communications Inc. (RCI) [collectivement les intervenants]. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 15 décembre 2008. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen des numéros de dossiers indiqués ci-dessus.
5. Le Conseil a défini les trois questions suivantes qu'il devra trancher dans ses conclusions :
 - I. Les compagnies Bell devraient-elles être autorisées à introduire des frais de refus de DSL?
 - II. Quelle est la limite qu'il convient de fixer pour le taux de refus de DSL?
 - III. Les frais de refus de DSL proposés de 90 \$ sont-ils appropriés?

I. Les compagnies Bell devraient-elles être autorisées à introduire des frais de refus de DSL?

6. Les compagnies Bell ont fait valoir qu'il y a refus de DSL lorsque la partie requérante fournit des données incorrectes lors de la présentation de sa DSL, et que tout refus d'une DSL nécessite une intervention manuelle des représentants du Groupe de services aux entreprises respectifs des compagnies Bell.
7. Les compagnies Bell ont soutenu que les frais de refus de DSL proposés inciteraient les concurrents à refuser moins de DSL et à remédier à l'utilisation limitée du service d'accès des ESLC aux SSE. De plus, les compagnies Bell ont fait valoir qu'une diminution des refus de DSL entraînerait une réduction des délais de fourniture, la production de nouveaux revenus grâce à une amélioration du service à la clientèle, des économies considérables pour les FST et une meilleure productivité pour les compagnies Bell.
8. Les intervenants se sont opposés à l'instauration de frais de refus de DSL. Ceux-ci ont fait valoir que les DSL sont parfois refusées pour des raisons qui échappent au contrôle du concurrent : erreur dans les bases de données de SSE des compagnies Bell, client récupéré par les compagnies Bell ou numéro de téléphone désactivé après la présentation d'une DSL.
9. Les intervenants ont soutenu que compte tenu du fait que les DSL peuvent être refusées pour diverses raisons et que la responsabilité est souvent difficile à établir, le Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI) devrait examiner la procédure de DSL ainsi que les causes et les responsabilités quant aux erreurs commises à ce sujet.
10. Dans leurs observations en réplique, les compagnies Bell ont fait valoir que les FST sont en mesure de présenter correctement la majorité des DSL. Elles ont toutefois reconnu que les FST ne devraient pas avoir à payer des frais pour des DSL refusées à cause d'erreurs de la part des compagnies Bell. Elles ont indiqué que des sommes seraient créditées lorsque des DSL sont refusées à cause de telles erreurs.

11. En ce qui concerne l'examen par le CDCI, les compagnies Bell ont fait valoir que beaucoup de temps et d'efforts avaient été consacrés au cours de nombreuses années à la révision et à l'amélioration de la procédure de DSL. Elles ont ajouté que la dernière version des Lignes directrices relatives aux commandes locales canadiennes, qui contenaient de nombreuses améliorations, avait été mise en œuvre en 2008 et qu'il était par conséquent très improbable que les entreprises se lancent prochainement dans de nouvelles modifications des SSE. Les compagnies Bell ont indiqué être disposées à discuter des questions relatives aux DSL, y compris les frais de refus de DSL, dans des forums de l'industrie, mais que ces discussions devraient être uniquement entreprises conjointement avec l'instauration des frais de refus de DSL qu'elles ont proposés.

Résultats de l'analyse du Conseil

12. Dans la décision de télécom 2005-14, le Conseil, entre autres choses, a chargé Bell Canada et TELUS Communications Inc. (désormais la Société TELUS Communications) d'élaborer et de mettre en œuvre le service d'accès des ESLC aux SSE en vue d'atteindre un taux acceptable de refus de DSL. Le Conseil fait remarquer que malgré ces mesures, les taux de refus de DSL demeurent élevés sur les territoires titulaires d'exploitation des compagnies Bell et les concurrents font un usage limité des services d'accès des ESLC aux SSE des compagnies Bell.
13. Le Conseil fait remarquer qu'une diminution des taux de refus de DSL aurait pour effet de réduire les reports de date d'installation, et par conséquent, d'accélérer l'installation chez les clients finaux. Il s'ensuivrait aussi, pour les FST, une diminution des coûts consacrés à corriger et à présenter de nouveau une DSL. Le Conseil estime que des frais de refus de DSL inciteraient les concurrents à augmenter leur utilisation des services d'accès des ESLC aux SSE des compagnies Bell et à réduire par ailleurs le taux global de refus de DSL dans les territoires titulaires d'exploitation des compagnies Bell.
14. Le Conseil estime, cependant, que les FST ne devraient pas avoir à payer pour une DSL refusée si le motif du refus est attribuable aux compagnies Bell ou si le numéro de téléphone a été désactivé après la présentation de la DSL.
15. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il conviendrait de permettre aux compagnies Bell d'instaurer des frais de refus de DSL. Le Conseil conclut également que ces frais ne devraient pas s'appliquer lorsque le motif du refus est attribuable soit aux compagnies Bell, soit à une désactivation du numéro de téléphone après la présentation de la DSL.
16. Le Conseil estime que, dans un souci de cohérence avec les demandes des compagnies Bell, ces dernières devraient mettre à la disposition des FSSF et des FSI leurs services d'accès des ESLC aux SSE. À cet égard, le Conseil fait remarquer que la proposition d'ajouter l'article 108 au Tarif de services d'accès par les compagnies Bell suppose que les utilisateurs du service d'accès des ESLC aux SSE comprennent les FSSF et les FSI, ainsi que les ESLC. De plus, le Conseil fait remarquer que les demandes des compagnies Bell sont basées en partie sur la nécessité d'encourager l'utilisation de leur service respectif d'accès des ESLC aux SSE et qu'elles proposent que les FSSF et les FSI soient assujettis à l'imposition des frais de refus de DSL dont il est question.

17. Le Conseil estime que les parties concernées devraient avoir l'occasion de proposer des solutions pour réduire le nombre de DSL refusées avant l'instauration de frais de refus de DSL. En conséquence, le Conseil demande que le CDCI prépare et présente un rapport proposant des solutions pour réduire le taux de refus.
18. Le Conseil estime qu'une fois il s'aura prononcé sur le rapport du CDCI, les FST devraient disposer de 90 jours pour mettre en œuvre des solutions afin de réduire le taux de refus de DSL avant l'instauration de frais de refus.

II. Quelle est la limite qu'il convient de fixer pour le taux de refus de DSL?

19. Comme il est indiqué précédemment, les compagnies Bell ont proposé d'imposer, dans chacun de leur territoire titulaire de desserte, des frais pour chaque DSL refusée lorsqu'il y a dépassement de la limite mensuelle du taux de refus, laquelle a été établie à 5 % du nombre total de DSL présentées par un FST.
20. Les compagnies Bell ont fait remarquer que dans la décision de télécom 2003-72, le Conseil avait approuvé une norme de 5 % pour l'indicateur 1.17 de la qualité du service aux concurrents (Q de S aux concurrents), Taux de rejet des demandes de service local (indicateur 1.17), et que la proportion des refus de DSL reste considérablement plus élevée que l'objectif de 5 %. Les compagnies Bell ont fait remarquer que leur processus d'acceptation des DSL s'est assoupli et que le taux de refus de DSL demeure sous la limite de 5 % pour certains FST, mais que le pourcentage moyen des DSL refusées par les compagnies Bell augmente.
21. RCI a fait valoir que la limite de 5 % proposée par les compagnies Bell est déraisonnablement basse. RCI a ajouté que l'avis du Conseil, exprimé dans la décision de télécom 2005-14, selon lequel les taux de refus de DSL seraient réduits à des niveaux acceptables si les ESLC avaient accès aux renseignements sur les clients contenus dans les SSE de l'entreprise de services locaux titulaire (ESLT), ne justifie pas la mise en œuvre d'une limite de 5 % au-delà de laquelle il y aurait imposition de frais de refus de DSL.
22. QMI a fait valoir que la limite proposée est inférieure aux taux de refus mensuels généralement observés chez la plupart des concurrents. QMI a indiqué que les compagnies Bell avaient proposé, et que le Conseil avait approuvé, une limite de 10 % en ce qui concerne les frais d'annulation des demandes d'exportation pour le transfert de numéros locaux et le transfert de numéros de services sans fil², et qu'il n'existe pas de fondement convaincant pour la mise en œuvre d'une limite inférieure pour les refus de DSL. QMI a ajouté qu'une limite de 5 % n'inciterait pas les FST à réduire les taux de refus de DSL, et que cela constituerait une ponction dans les revenus des concurrents.

² Dans l'ordonnance de télécom 2007-478, le Conseil a approuvé provisoirement l'instauration d'un service d'annulation de demandes d'exportation par les compagnies Bell. Le service applique des frais pour chaque annulation de demande d'exportation par une entreprise de services locaux ou un FSSF lorsque la limite mensuelle de 10 % des demandes d'exportation de ce fournisseur est dépassée.

23. QMI a fait valoir que, comme la limite pour les frais d'annulation des demandes d'exportation était fixée à 10 %, avec un taux d'annulation moyen entre 3 et 7 %, le Conseil devrait fixer la limite pour le taux de refus de DSL à au moins 12 %. QMI était d'avis que ce serait raisonnable, étant donné que le taux moyen de refus de DSL dans les territoires d'exploitation des compagnies Bell est de 9,6 %.
24. Bell Canada a fait valoir qu'une limite de 12 % est trop élevée, puisque le Conseil a cité un taux de refus de 12 % lorsqu'il exigeait l'établissement du service d'accès des ESLC aux SSE. Les compagnies Bell ont fait valoir en outre que, si la limite est fixée à 10 %, les FST avec des taux de refus de DSL proches de 10 % seraient peu incités à modifier leur comportement et à améliorer la précision de leurs DSL.
25. MTS Allstream a fait valoir que la limite proposée de 5 % constituerait une discrimination injuste contre les FST qui offrent essentiellement des services d'affaires, étant donné que les DSL pour ces services sont plus complexes que les DSL pour les services de résidence et qu'elles seraient plus fréquemment refusées.

Résultats de l'analyse du Conseil

26. Le Conseil fait remarquer que l'indicateur 1.17 a été établi afin de surveiller la possibilité de traitement partial d'une ESLC par une ESLT concernant le refus des DSL. Le Conseil estime qu'une telle possibilité ne constitue pas un motif suffisant pour choisir une limite de 5 % pour le taux de refus de DSL, au-delà de laquelle des frais de refus s'appliqueraient. Sous réserve de la discussion présentée ci-dessous, le Conseil juge appropriée, dans certaines circonstances, une limite de 5 % pour inciter les FST à réduire les erreurs dans les DSL qu'ils présentent, et ajoute que ce pourcentage est assez élevé pour ne pas constituer une limite punitive.
27. Le Conseil fait remarquer que l'instauration d'une limite de 5 % pour le taux de refus serait trop soudaine, et que les FST devraient bénéficier d'un délai suffisant pour la mise en œuvre des solutions proposées par le CDCI et l'amélioration de leurs procédures. Il estime par conséquent qu'une diminution progressive de la limite serait plus appropriée.
28. Le Conseil fait remarquer qu'une part importante des DSL refusées concerne les FST qui présentent un grand nombre de DSL. Il fait aussi remarquer que le service d'accès des ESLC aux SSE des compagnies Bell est mis à la disposition de ces FST. Il indique, cependant, qu'il se peut qu'il ne soit pas économiquement possible, pour les FST qui présentent un petit nombre de DSL, de s'abonner au service d'accès des ESLC aux SSE afin de réduire leur taux de refus. Le Conseil ajoute que les DSL concernant les services d'affaires offerts par un FST sont souvent plus complexes que celles concernant les services de résidence et peuvent nécessiter de plus amples renseignements sur les services et leurs caractéristiques.
29. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il convient d'appliquer deux limites différentes : une pour les FST qui présentent des volumes mensuels importants de DSL à une compagnie Bell donnée, et une autre pour ceux qui (a) présentent de faibles volumes mensuels de DSL à une compagnie Bell donnée, c'est-à-dire jusqu'à 500 par mois, ou (b) présentent des DSL essentiellement pour des services d'affaires, c'est-à-dire lorsque 75 % ou plus des DSL présentées à une compagnie Bell donnée en un mois concernent des services d'affaires.

30. Le Conseil estime qu'il serait approprié de fixer la limite du taux de refus mensuel des DSL à 8 % dans un premier temps pour les FST qui présentent des volumes importants de DSL dont la majorité ne sont pas liées à des services d'affaires, et de réduire ce pourcentage à cinq sur une période de deux ans (limite inférieure). Il estime également que la limite appropriée du taux mensuel de refus des DSL pour les FST qui présentent de faibles volumes mensuels de DSL ou qui présentent des DSL essentiellement pour des services d'affaires devrait être fixée à deux fois la limite établie pour les FST qui présentent des volumes importants de DSL (limite supérieure).
31. Pour évaluer si la limite mensuelle en ce qui a trait aux DSL a été atteinte, les compagnies Bell doivent exclure les refus dont le motif est attribuable soit aux compagnies Bell, soit à la désactivation du numéro de téléphone après la présentation de la DSL.

III. Les frais de refus de DSL proposés de 90 \$ sont-ils appropriés?

32. Le Conseil fait remarquer qu'afin d'évaluer si les frais de 90 \$ proposés sont appropriés, il convient tout d'abord de résoudre la question de la classification du service.

a. Quelle classification est appropriée pour le service visé par les frais de refus proposés?

33. Les compagnies Bell ont fait valoir que les frais proposés peuvent être évités et qu'ils concernent des services non essentiels obligatoires et conditionnels³.

Résultats de l'analyse du Conseil

34. Le Conseil fait remarquer que les services appartenant à la catégorie des services non essentiels obligatoires et conditionnels sont ceux qui ne répondent pas aux critères des services essentiels, mais qui, sur décision du Conseil, doivent continuer à être obligatoires jusqu'à ce que des changements relatifs aux conditions du marché fassent qu'il ne soit plus nécessaire de les prescrire. Le Conseil fait remarquer que les FST doivent généralement s'interconnecter avec d'autres FST afin de permettre les échanges de trafic entre eux. Le Conseil fait remarquer également que les frais de refus proposés sont liés au traitement de DSL nécessaires à l'échange efficace d'information entre les FST interconnectés et au développement et au maintien d'un marché concurrentiel.
35. En conséquence, le Conseil estime que l'utilisation des DSL continuera à être nécessaire quelles que soient les conditions du marché et qu'il serait donc inapproprié de classer les frais de refus de DSL proposés dans la catégorie des services non essentiels obligatoires et conditionnels. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les frais de refus de DSL proposés devraient être classés comme des services d'interconnexion.

³ Dans la décision de télécom 2008-17, le Conseil a classé les services de gros existants en six catégories : essentiel, essentiel conditionnel, non essentiel obligatoire et conditionnel, bien public, interconnexion et non essentiel assujéti à l'élimination graduelle.

b. Les frais de refus de DSL proposés de 90 \$ sont-ils justes et raisonnables?

36. Les compagnies Bell ont fait remarquer que la majoration proposée est similaire à la majoration pour les frais d'annulation de demandes d'exportation et ont fait valoir qu'une faible majoration n'inciterait pas suffisamment les FST à présenter des DSL mieux étoffées.
37. Les intervenants ont fait valoir que, si le Conseil approuve l'imposition de frais de refus de DSL, le taux approuvé devrait être fonction des coûts liés aux activités inhérentes au refus d'une DSL. À cet égard, les intervenants ont fait valoir que les frais de refus proposés de 90 \$ ne reflètent pas les coûts d'examen et du traitement des DSL refusées par les compagnies Bell et que, par conséquent, le taux de refus proposé vise un but plutôt punitif que compensateur.
38. MTS Allstream a fait valoir que les coûts que les frais de refus de DSL proposés sont censés permettre de recouvrer peuvent déjà être recouvrés, totalement ou partiellement, au moyen de frais de traitement de commande déjà approuvés. MTS Allstream et QMI ont fait valoir que, si le Conseil approuve des frais de refus de DSL, ces frais ne devraient pas être fixés à un niveau supérieur aux frais différentiels plus une majoration de 15 %.
39. Les compagnies Bell ont fait valoir que les coûts compris dans leur étude des frais de refus de DSL représentent une moyenne des estimations du temps consacré à l'examen manuel des DSL complexes et non complexes. Les compagnies Bell ont fait valoir de plus que ces coûts ne sont pas recouvrés ailleurs.

Résultats de l'analyse du Conseil

40. Le Conseil a examiné les coûts des compagnies Bell et considère qu'ils ne sont pas recouvrés ailleurs et qu'ils sont raisonnables.
41. Le Conseil estime que le taux relatif à l'imposition de frais de refus de DSL doit être fixé à un niveau permettant de réellement inciter les FST à réduire les erreurs dans les DSL présentées. Il estime aussi qu'une majoration de 15 % pour les frais de refus de DSL ne constituerait pas une mesure incitative adéquate. Il considère que la majoration ne doit pas être élevée au point de constituer une mesure punitive. En conséquence, le Conseil estime juste et raisonnable l'imposition de frais de refus de DSL de 70 \$.

Conclusions

42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil
 - a. ordonne aux compagnies Bell de déposer des modifications tarifaires dans les 30 jours suivant la date de la présente ordonnance afin de permettre aux FSSF et aux FSI de s'abonner aux services d'accès des ESLC aux SSE;
 - b. demande que le CDCI présente un rapport au Conseil, et ce, dans les 90 jours suivant la date de la présente ordonnance, mettant en évidence les motifs de refus de DSL et proposant des solutions afin de réduire le nombre de refus de DSL;

- c. **approuve**, sous réserve des modifications énoncées ci-dessous, l'instauration de frais de refus de DSL de 70 \$ par les compagnies Bell, frais qui pourront être imposés à compter de 90 jours après que le Conseil se sera prononcé sur le rapport du CDCI :
- i) les frais de refus de DSL ne s'appliquent pas lorsque le refus est dû à
 - des erreurs dans les bases de données des SSE des compagnies Bell;
 - d'autres erreurs attribuables aux compagnies Bell;
 - des activités de reconquête des compagnies Bell; ou
 - une désactivation du numéro de téléphone après la présentation de la DSL;
 - ii) une limite du taux de refus mensuel de DSL de 8 % en 2010, de 6,5 % en 2011 et de 5 % en 2012 sera appliquée à chaque FST qui présente plus de 500 DSL par mois, sauf si au moins 75 % des DSL présentées par ce dernier au cours du mois sont liées à des services d'affaires;
 - iii) une limite du taux de refus mensuel de DSL de 16 % en 2010, de 13 % en 2011 et de 10 % en 2012 sera appliquée à chaque FST qui présente au maximum 500 DSL par mois et à chaque FST lorsqu'au moins 75 % des DSL présentées par ce dernier au cours du mois sont liées à des services d'affaires.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008
- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Service d'annulation de demandes d'exportation pour le transfert de numéros locaux ou de numéros sans fil*, Ordonnance de télécom CRTC 2007-478, 12 décembre 2007
- *Accès des entreprises de services locaux concurrentes aux systèmes de soutien à l'exploitation des entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2005-14, 16 mars 2005
- *Finalisation des indicateurs et des normes provisoires concernant la qualité du service dans le contexte de la concurrence*, Décision de télécom CRTC 2003-72, 30 octobre 2003

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>