



Politique réglementaire de télécom CRTC 2010-199

Référence au processus : Avis public de télécom 2008-9

Ottawa, le 31 mars 2010

Révision du cadre de réglementation régissant l'élargissement des zones d'appel local

Numéros de dossiers : 8663-C12-200808082 et 8663-T66-200804288

Dans la présente décision, conformément aux Instructions, le Conseil maintient le cadre régissant l'élargissement des zones d'appel local, sous réserve de modifications, dans les marchés ne comportant que des circonscriptions réglementées. L'opinion minoritaire de la conseillère Poirier est jointe à la présente.

Introduction

1. Le 19 mars 2008, le Conseil a reçu une demande de la Société TELUS Communications (STC) visant la révision du cadre de réglementation régissant l'élargissement des zones d'appel local (ZAL) établi dans la décision de télécom 2002-56¹. Ce cadre, applicable aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT), expose des critères et principes généraux concernant l'élargissement des ZAL englobant deux ou plusieurs circonscriptions.
2. Dans l'avis public de télécom 2008-9, le Conseil a invité les parties à soumettre des observations sur le bien-fondé de maintenir le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL à la lumière des Instructions que la gouverneure en conseil a données le 14 décembre 2006 dans le *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534 (les Instructions). En particulier, le Conseil a sollicité des observations afin d'établir s'il fallait modifier le cadre et, dans l'affirmative, de quelle façon, afin de tenir compte du fait que les services locaux de résidence et d'affaires font désormais l'objet d'une abstention de la réglementation dans nombre de circonscriptions.
3. Le Conseil a reçu des observations de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, de Bell Canada, et de Télébec, Société en commandite (collectivement Bell Canada et autres); de la Fédération canadienne des municipalités et du canton d'Edwardsburgh/Cardinal (collectivement les municipalités); de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); de Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus); et de la STC.
4. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 1^{er} décembre 2009. 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.

¹ Modifiée par les décisions de télécom 2003-27 et 2003-28.

Contexte

5. Une ZAL est une région géographique regroupant les circonscriptions desservies par une ESLT où les clients des services de résidence et d'affaires peuvent faire des appels locaux sans payer de frais d'interurbain. Pour procéder à l'élargissement d'une ZAL, l'ESLT concernée doit, après avoir reçu une requête en ce sens d'une administration locale, effectuer une étude économique détaillant les coûts de mise en œuvre de l'élargissement désiré de la ZAL. Si l'administration locale décide d'aller de l'avant avec l'élargissement d'après l'étude économique, l'ESLT doit déposer une demande auprès du Conseil afin qu'il l'approuve.
6. Lorsqu'une proposition visant l'élargissement d'une ZAL entraîne une hausse importante des coûts d'exploitation différentiels nets, une ESLT peut être compensée de la hausse des coûts en appliquant un rajustement exogène². De plus, les ESLT doivent appliquer des suppléments temporaires pendant trois ans à l'intérieur de la ZAL élargie afin de combler les pertes de revenus d'interurbain; les autres entreprises de services locaux peuvent, quant à elles, appliquer ou non de tels suppléments.

Y a-t-il lieu de modifier le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL et, dans l'affirmative, de quelle façon?

7. Bell Canada et autres ainsi que la STC ont fait valoir que le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL fait obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel et devrait être éliminé dans tous les marchés locaux. De plus, elles ont fait valoir que des solutions de rechange existent, dans les marchés réglementés ou non, permettant de répondre aux besoins de communication des consommateurs, sans devoir élargir les ZAL. Enfin, elles ont indiqué que le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL perturbe le marché puisque les suppléments appliqués pour combler les pertes de revenus d'interurbain et les rajustements exogènes peuvent entraîner une hausse des tarifs des ESLT au-delà des niveaux concurrentiels, causant ainsi la perte d'abonnés au profit de concurrents.
8. Même si MTS Allstream et Primus ont appuyé l'élimination du cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL dans les marchés de services locaux dont toutes les circonscriptions sont soustraites à la réglementation, elles ont fait valoir que le cadre demeure nécessaire dans les ZAL qui englobent au moins une circonscription réglementée, étant donné que le libre jeu du marché ne suffit pas à protéger les intérêts des consommateurs dans ces zones.

² Un rajustement exogène, lequel peut entraîner une hausse de tarif, reflète l'incidence monétaire associée à des mesures non prévues dans les autres éléments du régime de plafonnement des prix. Les rajustements seront considérés dans le cas de mesures ou de projets satisfaisant aux critères suivants :

- a) il s'agit de mesures législatives, judiciaires ou administratives, indépendantes de la volonté de la compagnie;
- b) les mesures s'adressent expressément à l'industrie des télécommunications;
- c) les mesures ou les projets ont une incidence importante sur la compagnie.

9. Les municipalités ont fait valoir que si le cadre de réglementation actuel n'est pas maintenu, les administrations locales ne pourront plus influencer sur les ESLT afin qu'elles élargissent une ZAL. Elles ont également fait valoir que l'élargissement des ZAL offre des avantages sociaux et économiques, tels que l'établissement de liens entre les petites collectivités et les villes avoisinantes. Les municipalités ont exprimé leurs préoccupations au sujet des demandes d'élargissement des ZAL en instance que les ESLT n'ont pas encore traitées et elles ont fait valoir que le Conseil devrait s'assurer qu'elles y donnent suite rapidement.

Résultats de l'analyse du Conseil

10. Le Conseil estime que l'industrie des télécommunications a connu des développements majeurs, tant sur le plan de la concurrence que de la technologie, remettant en question le bien-fondé du cadre de réglementation actuel régissant l'élargissement des ZAL.
11. En ce qui concerne la concurrence, le Conseil fait remarquer qu'il a soustrait à la réglementation presque 80 % des services résidentiels d'accès au réseau et plus de 65 % des services d'affaires d'accès au réseau. De plus, il fait remarquer que, en raison du libre jeu du marché concurrentiel, le coût des services interurbains a diminué de façon importante depuis la mise en place du cadre de réglementation, et que les consommateurs peuvent dorénavant souscrire à des plans d'interurbain relativement peu coûteux.
12. En ce qui a trait aux avancées technologiques, le Conseil estime que les services Internet, sans fil et de communication vocale sur protocole Internet ont réduit, voire supprimé, les obstacles liés à la distance et ont redéfini la façon dont les consommateurs communiquent entre eux et au sein de leurs collectivités.
13. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il faut modifier le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL.
14. Dans les marchés comportant une ou plus d'une circonscription soustraite à la réglementation³, le Conseil estime que les services que les ESLT et les autres entreprises de services locaux fournissent, aussi bien que les solutions de rechange susmentionnées qu'offre le marché, suffisent à répondre aux besoins sociaux et économiques des consommateurs sans qu'il soit nécessaire de prévoir un cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL. De plus, étant donné les pressions qu'exerce la concurrence, le Conseil estime qu'il est déraisonnable de s'attendre à ce que les ESLT haussent les tarifs dans les circonscriptions soustraites à la réglementation afin de recouvrer les coûts de la mise en œuvre de l'élargissement des ZAL.
15. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient de supprimer le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL dans les marchés comportant au moins une circonscription soustraite à la réglementation. De plus, le Conseil conclut qu'il ne conviendrait pas, pour les raisons susmentionnées, d'obliger les ESLT à donner suite aux demandes antérieures visant l'élargissement de ZAL englobant au moins une circonscription soustraite à la réglementation.

³ Dans la présente décision, une circonscription soustraite à la réglementation s'entend d'une circonscription où les services locaux de résidence et/ou d'affaires ne sont pas réglementés.

16. Toutefois, dans les marchés comportant uniquement des circonscriptions réglementées⁴, le Conseil estime que les abonnés n'auront vraisemblablement pas accès à l'ensemble des solutions de rechange et des services susmentionnés qu'offre le marché, en particulier les solutions et les services offerts par d'autres entreprises de services locaux. Le Conseil estime donc qu'on ne peut se fier uniquement au libre jeu du marché pour répondre aux besoins sociaux et économiques des abonnés dans ces régions.
17. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient de maintenir le cadre de réglementation régissant l'élargissement des ZAL, sous réserve des modifications ci-dessous, dans les marchés comportant uniquement des circonscriptions réglementées.
18. Le Conseil fait remarquer qu'en vertu du cadre de réglementation actuel régissant l'élargissement des ZAL, les rajustements exogènes visant le recouvrement des coûts de mise en œuvre de l'élargissement des ZAL doivent s'appliquer à l'échelle de l'entreprise. Cependant, comme indiqué précédemment, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les ESLT haussent les tarifs dans les circonscriptions soustraites à la réglementation afin de recouvrer ces coûts. Par conséquent, le Conseil conclut que les rajustements exogènes liés à l'élargissement futur d'une ZAL, conformément au cadre, ne doivent être utilisés que pour rajuster les tarifs des services réglementés à l'intérieur des ZAL concernées.
19. En ce qui a trait aux préoccupations des municipalités au sujet du processus d'élargissement des ZAL, le Conseil estime qu'il faut établir des échéanciers de manière à réduire le plus possible les délais de mise en œuvre. Par conséquent, le Conseil conclut que la mise en œuvre des élargissements des ZAL doit respecter les échéanciers suivants :
 - (i) les ESLT doivent fournir aux administrations locales l'étude économique dans les 90 jours suivant le dépôt d'une requête par les administrations auprès d'elles;
 - (ii) les ESLT doivent déposer leurs demandes auprès du Conseil dans les 90 jours suivant la confirmation de l'intérêt des administrations locales concernant la mise en œuvre de l'élargissement désiré de la ZAL.
20. Compte tenu de ces modifications, les administrations locales qui ont des demandes en attente concernant la mise en œuvre de l'élargissement d'une ZAL dans les zones comportant uniquement des circonscriptions réglementées doivent confirmer auprès des ESLT concernées, par voie de requête, le maintien de leur intérêt concernant la mise en œuvre proposée de l'élargissement de la ZAL en question.
21. La totalité des demandes visant l'élargissement de ZAL que le Conseil a approuvées en vertu de l'ancien cadre de réglementation sont maintenues, et la mise en œuvre doit se poursuivre en fonction des modalités connexes.

⁴ Dans ce contexte, il s'agit de circonscriptions où les services locaux de résidence et d'affaires sont tous deux réglementés.

22. Le Conseil estime que le cadre révisé régissant l'élargissement des ZAL établi ci-dessus est conforme aux Instructions et favorise l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux alinéas 7a), b) et h) de la *Loi sur les télécommunications*⁵. L'opinion minoritaire de la conseillère Poirier est jointe à la présente.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel d'observations relativement à la proposition de la Société TELUS Communications en vue d'être dispensée d'obligations relatives au cadre de réglementation régissant l'élargissement des zones d'appel local*, Avis public de télécom CRTC 2008-9, 11 juin 2008
- *Microcell Telecommunications Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom CRTC 2002-56*, Décision de télécom CRTC 2003-28, 7 mai 2003
- *Instance de suivi de la décision de télécom CRTC 2002-56 – Compensation pour la perte de revenus d'interurbain associée à l'élargissement de zones d'appel local*, Décision de télécom CRTC 2003-27, 7 mai 2003
- *Cadre régissant l'élargissement des zones d'appel local*, Décision de télécom CRTC 2002-56, 12 septembre 2002

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>.

⁵ Les objectifs de la politique sont :

7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

Opinion minoritaire de la conseillère Louise Poirier

Deux principes de base sont au cœur de ma dissidence soit celui de l'équité procédurale et le fait que, dans certains cas, une collectivité a encore besoin d'un cadre réglementaire pour obtenir l'élargissement d'une zone d'appel local (ZAL) afin de se développer sur les plans économique et social.

Avant d'expliquer mes motifs, précisons que j'appuie certains éléments de cette décision du Conseil. Je suis d'accord avec le fait que le CRTC continue d'offrir un cadre réglementaire aux municipalités constituées uniquement de circonscriptions réglementées ayant déposé ou qui déposeront une requête à leur entreprise de services locaux titulaire (ESLT) afin d'obtenir l'élargissement de leur ZAL. J'applaudis aussi le fait qu'on ajoute au cadre réglementaire de la décision de télécom 2002-56 un délai prescrit qui, à mon avis, aurait toujours dû en faire partie pour qu'il soit vraiment efficace. Les ESLT devront ainsi procéder beaucoup plus rapidement dans le traitement de toutes les demandes concernées. Finalement, j'appuie le fait qu'il ne soit plus nécessaire d'appliquer un cadre réglementaire pour les municipalités où la très grande majorité des circonscriptions sont soustraites à la réglementation; le libre jeu du marché concurrentiel et les avancées technologiques ne la rendant plus nécessaire.

Je m'oppose cependant à cette décision pour les deux raisons ci-haut mentionnées. Premièrement, à mon avis, nous aurions dû permettre à toutes les demandes en suspens de procéder selon le cadre réglementaire existant au moment où elles ont été formulées et ce, par souci d'équité procédurale. Trente-cinq (35) demandes déposées auprès des ESLT avant la date de publication de cette décision et qui n'ont pas été traitées par le Conseil ne pourront plus procéder sous sa supervision parce qu'elles sont situées dans des marchés comportant une ou plus d'une circonscription soustraite à la réglementation. Cela m'apparaît inéquitable pour les municipalités concernées et leurs citoyens.

Comment pouvons-nous justifier qu'une ville comme Gatineau qui avait déposé une requête auprès de Bell Canada en 2002 ait obtenu l'élargissement de sa zone d'appel local le 16 août 2007 alors que la municipalité de Brownsburg (requête 2 août 1999), la ville de Sarnia (requête 28 novembre 2000) ou le Township of South Frontenac (requête 21 novembre 2002) ayant toutes fait la même requête à des dates similaires auprès de la même ESLT n'aient jamais obtenu de suivi? Comment expliquer que les municipalités de Black River-Matheson et Ramore (requête auprès de NorthernTel), de Clear Hills County (requête auprès de Telus), de Tiverton (requête auprès de Bruce Telecom and HuronTel) ou celles de Cadillac et Rivière-Héva (requête auprès de Télébec) pour ne citer que celles-là, auront obtenu gain de cause alors que pour trente-cinq (35) autres municipalités ayant procédé de la même façon, le processus s'arrêtera suite à cette décision du Conseil? Ces questions restent sans réponse.

Quand on change en cours de route les règles du jeu, il me semble qu'on se doit de respecter la procédure établie au moment du dépôt de ces demandes même si cela peut entraîner certaines contraintes. Le CRTC a déjà accepté par le passé le principe auquel j'adhère, à savoir celui de traiter des demandes formulées sous un certain régime selon les modalités de ce régime, nonobstant le fait que ce dit régime ait été modifié avant que le Conseil ne traite ces demandes. Pour ne citer qu'un exemple, je me réfère à l'ordonnance de télécom 2010-75, paragraphe 10, et je cite :

Le Conseil fait remarquer qu'il y a plusieurs commandes en instance pour des services dont la STC a estimé les coûts d'après les tarifs actuels aux frais de construction et au service de ligne individuelle. Le Conseil estime qu'il serait inapproprié d'imposer le tarif proposé à ces clients puisqu'il n'était pas en vigueur lorsqu'ils ont commandé le service.

Dans cette dernière situation, le parallèle peut être fait puisqu'un client prospectif devait déposer une demande auprès d'une ESLT qui devait par la suite faire une étude de coût et présenter une estimation des coûts à ce même client afin qu'il prenne la décision finale de procéder ou non, sans toutefois que la ESLT n'ait à revenir auprès du Conseil pour obtenir une approbation comme c'est le cas avec cette instance-ci.

Tel que l'a demandé la Fédération canadienne des municipalités (FCM), il aurait fallu donner suite rapidement aux demandes encore non traitées. Des solutions pour finaliser ces requêtes auraient pu être élaborées. Par exemple, et sans entrer dans le détail, nous aurions pu permettre à ces municipalités de réévaluer leur demande en fonction de la concurrence récemment établie et des avancées technologiques comme les services Internet, sans fil et de communication vocale sur protocole Internet qui, effectivement, réduisent les obstacles à la distance et ont redéfini la façon dont les consommateurs communiquent entre eux au sein de leurs collectivités. Une fois cet examen fait, il aurait pu appartenir aux municipalités de décider de poursuivre ou non la démarche. Des solutions à la carte auraient pu être mises de l'avant.

Mon deuxième élément de dissidence est le suivant. Même si des municipalités dans les marchés comportant une ou plus d'une circonscription soustraite à la réglementation pourront continuer de déposer des demandes auprès de leur ESLT pour obtenir l'élargissement d'une ZAL, elles ne disposeront plus d'un cadre réglementaire et seront donc entièrement dépendantes de la bonne volonté des ESLT. Sans le pouvoir de négociation que le cadre réglementaire confère aux municipalités, leurs chances de succès m'apparaissent dans la pratique, bien minces. Je considère que le CRTC aurait dû offrir un cadre réglementaire modifié et amélioré permettant aux municipalités répondant à certaines conditions (c.-à-d. une majorité de circonscriptions réglementées), de déposer leur requête et de suivre un processus précis avec la garantie d'un délai prescrit.

Reconnaissons que dans plusieurs municipalités, il y a encore très peu de concurrence dans le domaine de la téléphonie. Dans un cadre réglementaire modifié et amélioré, nous aurions donc pu fixer un certain pourcentage de circonscriptions réglementées comme pré-requis au dépôt d'une demande qui serait traitée sous la supervision du Conseil. Il existe d'ailleurs, dans les demandes en attente, des exemples de municipalités avec un pourcentage élevé de circonscriptions réglementées tels la MRC de Témiscouata et la municipalité de Lanoraie-D'Autray au Québec ou la ville de Clarence-Rockland et la municipalité de West Grey en Ontario. En théorie, même s'il semble y avoir un marché concurrentiel, je me questionne à savoir si, en pratique, le marché est en mesure de répondre aux besoins sociaux et économiques des abonnés de ces régions? La preuve faite au dossier sur la capacité des forces du marché à protéger les intérêts des consommateurs dans ce type de marché est insuffisante. Comme plusieurs municipalités, je souscris au fait que l'élargissement d'une ZAL permet généralement de développer un plus grand sentiment d'appartenance tout en soutenant mieux l'économie locale des plus petites collectivités dépendantes des villes avoisinantes.

Je conclus donc en réaffirmant que toutes les municipalités ou les villes ayant déposé des demandes d'élargissement d'une ZAL avant la date de publication de ce nouveau cadre réglementaire auraient dû, par équité procédurale, être traitées par le Conseil. De plus, certaines des municipalités comportant une ou plus d'une circonscription soustraite à la réglementation et répondant à certaines conditions (c.-à-d. une majorité de circonscriptions réglementées) auraient dû pouvoir profiter d'un cadre réglementaire modifié et amélioré, leur permettant la mise en œuvre de l'élargissement d'une ZAL dans un délai prescrit.