



Décision de télécom CRTC 2013-399

Version PDF

Ottawa, le 9 août 2013

Demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada dans le but de faire réviser et modifier les décisions de télécom 2013-72 et 2013-73 en ce qui a trait à l'utilisation d'un modèle de facturation commun pour les services d'accès haute vitesse de résidence et d'affaires de gros et au supplément applicable aux services d'accès haute vitesse d'affaires de gros

Numéro de dossier : 8662-B54-201305178

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada dans le but de faire réviser et modifier les décisions de télécom 2013-72 et 2013-73 concernant respectivement l'utilisation d'un modèle de facturation commun pour les services d'accès haute vitesse de résidence et d'affaires de gros et le supplément applicable aux services d'accès haute vitesse d'affaires de gros. La présente décision permettra d'assurer que les fournisseurs de services indépendants continueront de profiter de la mise en œuvre d'un modèle de facturation commun, ce qui réduira les interruptions de service pour les utilisateurs finals et les coûts additionnels pour les fournisseurs de services indépendants.

Contexte

1. Les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros des grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et entreprises de câblodistribution permettent aux fournisseurs de services indépendants d'offrir à leurs propres utilisateurs finals des services Internet et autres services de détail. La disponibilité des services AHV de gros permet aux utilisateurs finals des services de résidence et d'affaires de profiter d'un plus grand choix de services Internet. Les services AHV de gros sont offerts en vertu de modalités que le Conseil doit approuver, alors que le Conseil s'abstient de réglementer les tarifs et la plupart des modalités applicables aux services Internet et autres offres de services de détail.
2. Dans la politique réglementaire de télécom 2013-70, le Conseil a résumé les politiques sur lesquelles il s'était fondé pour se prononcer sur une série de demandes en vertu de la partie 1 relatives aux tarifs et aux modalités applicables aux services AHV de gros qu'offrent les grandes ESLT et entreprises de câblodistribution. Les décisions relatives aux questions soulevées dans les demandes ont été précisées dans un groupe de décisions associées à la politique réglementaire de télécom 2013-70, y

compris dans les décisions de télécom 2013-72 et 2013-73. Dans ces décisions, le Conseil a entre autres décidé de modifier les tarifs et les modalités applicables aux services AHV de résidence et d'affaires de gros, en réponse à diverses questions que le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC) a soulevées.

Demande

3. Le Conseil a reçu une demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), datée du 25 mars 2013, dans laquelle les compagnies ont demandé au Conseil de réviser et de modifier certaines décisions énoncées dans les décisions de télécom 2013-72 et 2013-73. Les compagnies Bell ont allégué que deux aspects des décisions constituaient des erreurs de droit ou de fait soulevant un doute réel quant au bien-fondé des décisions. En particulier, les compagnies Bell ont fait valoir qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé des décisions du Conseil d'imposer un modèle de facturation commun aussi bien pour les services AHV de résidence de gros que pour les services AHV d'affaires de gros (décision de télécom 2013-72) et de réduire le supplément¹ applicable aux services AHV d'affaires de gros (décision de télécom 2013-73).
4. Le Conseil a reçu des observations au sujet de la demande de la part du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), du CORC, de MTS Inc. et d'Allstream Inc. (collectivement MTS Allstream), de Primus Telecommunications Inc. (Primus), de la Société TELUS Communications (STC) et de Vaxination Informatique (Vaxination). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 9 mai 2013. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques* ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.
5. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a énoncé les critères qu'il utilisera pour évaluer les demandes de révision et de modification déposées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. En particulier, il a indiqué que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, résultant, par exemple, i) d'une erreur de droit ou de fait, ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision, iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale, ou iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

¹ Le « supplément » se définit comme la différence entre le coût et le tarif d'un service. Par exemple, si le supplément est de 15 %, le tarif d'un service qui coûte 100 \$ sera de 115 \$. Le supplément permet de recouvrer les coûts communs fixes, tels que les coûts indirects des entreprises qui ne varient pas en fonction de l'offre de services. Il ne s'agit pas de coûts différentiels liés à la fourniture des services de gros et, par conséquent, ceux-ci ne sont pas inclus dans les études de coûts différentiels de gros. Il ne faut pas confondre le supplément et la marge de profit pouvant inclure les coûts indirects des entreprises non inclus dans les analyses de coûts différentiels.

Questions

6. Le Conseil estime qu'il doit, dans la présente décision, se prononcer sur les questions suivantes :

- I. Le Conseil a-t-il fait une erreur en décidant d'imposer, dans la décision de télécom 2013-72, un modèle de facturation commun aussi bien pour les services AHV de résidence de gros que pour les services AHV d'affaires de gros?
 - II. Le Conseil a-t-il fait une erreur en fixant, dans la décision de télécom 2013-73, le supplément applicable aux services AHV d'affaires de gros?
- I. Le Conseil a-t-il fait une erreur en décidant d'imposer, dans la décision de télécom 2013-72, un modèle de facturation commun aussi bien pour les services AHV de résidence de gros que pour les services AHV d'affaires de gros?**

7. Les compagnies Bell, appuyées par la STC, ont soutenu que le modèle de facturation provisoire applicable aux services AHV de gros² permettant d'appliquer des modèles de facturation différents et distincts aux services AHV de résidence de gros et aux services AHV d'affaires de gros offrait un modèle de facturation souple et facile à appliquer parce que déjà utilisé. De plus, les compagnies Bell ont soutenu que, même si le modèle provisoire comportait des lacunes à certains égards, l'industrie l'appuyait en grande partie. Les compagnies Bell ont indiqué qu'elles étaient prêtes à fonctionner avec un modèle imparfait sans autre processus réglementaire. Selon elles, la décision énoncée dans la décision de télécom 2013-72 de remplacer le modèle provisoire par un modèle unique de facturation nécessiterait de modifier les systèmes de facturation, et la décision irait donc à l'encontre de l'exigence des Instructions³ selon laquelle la réglementation doit être la moins intrusive possible. Pour ce motif, les compagnies Bell ont fait valoir que la décision d'imposer un système de facturation unique aux services AHV de gros est une erreur de droit.
8. De plus, les compagnies Bell ont soutenu que l'obligation de mettre en place un seul modèle de facturation exige en effet d'appliquer le modèle de facturation en fonction de la capacité (FFC) aux services AHV d'affaires de gros. Selon les compagnies Bell, l'application de la FFC aux services d'affaires de gros s'avère inappropriée parce que la FFC est un système de gestion du trafic conçu pour s'appliquer au trafic en périodes de pointe alors que le trafic d'affaires transite surtout en dehors des périodes

² Approuvé dans la décision de télécom 2012-60.

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

de pointe⁴. À cet égard, les compagnies Bell ont indiqué que la décision du Conseil d'appliquer la FFC aux services AHV d'affaires de gros constitue une erreur de fait.

9. Le CORC, MTS Allstream, le PIAC et Vaxination ont fait valoir que le modèle de facturation provisoire permettant d'appliquer de multiples modèles de facturation aux services AHV de gros revêt un caractère interventionniste accru et s'avère lourd et injuste pour les fournisseurs de services indépendants qui utilisent les services. Vaxination a fait valoir que l'utilisation de multiples modèles de facturation applicables aux services AHV de gros entraîne une discrimination entre les fournisseurs de services indépendants, soit entre ceux desservant seulement une clientèle des services d'affaires et ceux desservant à la fois une clientèle des services d'affaires et de résidence. De plus, le CORC a indiqué que l'appui de ses membres au modèle de facturation provisoire dépendait du règlement, dans le cadre d'un autre processus réglementaire, de nombreuses questions en suspens relativement à la facturation.
10. Le CORC, appuyé par d'autres parties, a également indiqué que la décision du Conseil d'appliquer un seul modèle de facturation et d'uniformiser les tarifs applicables aux services AHV de résidence de gros et aux services AHV d'affaires de gros rend tout autre processus inutile et s'avère donc une réglementation d'un caractère moins interventionniste qu'en vertu du modèle provisoire.
11. De plus, le CORC a soutenu que l'application de la FFC aux services AHV d'affaires de gros s'avère sensée, tant sur le plan économique que réglementaire, qu'elle englobe ou non le trafic de résidence. Comme l'a indiqué le CORC, la FFC permet de fixer les tarifs en tenant compte des coûts engendrés par le trafic des fournisseurs de services indépendants aux périodes de pointe.

Résultats de l'analyse du Conseil

12. Le Conseil fait remarquer que même si les compagnies Bell ont indiqué qu'elles étaient disposées à fonctionner avec le modèle de facturation provisoire, sans autre modification, applicable aux services AHV de gros, d'autres parties à l'instance ne partageaient pas ce point de vue. Le CORC a fourni la preuve que d'autres processus réglementaires seront requis pour garantir la viabilité du modèle provisoire. De plus, le Conseil fait remarquer que le modèle provisoire entraîne la possibilité, pour les utilisateurs finals, d'interruptions de service, et, pour les fournisseurs de services indépendants, de traitement discriminatoire d'après le genre de clientèle qu'ils choisissent de desservir.
13. À la lumière de ce constat, le Conseil estime que maintenir la possibilité d'appliquer différents modèles de facturation à différents segments du marché des services AHV de gros plutôt que d'appliquer le même modèle de facturation à l'ensemble du marché

⁴ En outre, selon les compagnies Bell, l'application de la FFC aux services AHV d'affaires de gros va à l'encontre des déclarations du président du Conseil devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie selon lesquelles les systèmes de facturation en fonction de l'utilisation ne s'appliqueront qu'aux services AHV de résidence de gros.

des services AHV de gros exigerait un degré supérieur d'intervention réglementaire au sein du marché. Par conséquent, le Conseil conclut que sa décision, dans la décision de télécom 2013-72, d'exiger que le même modèle de facturation s'applique tant aux services AHV de résidence de gros qu'aux services AHV d'affaires de gros est conforme à l'exigence des Instructions selon laquelle il ne doit faire obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*.

14. De plus, le Conseil fait remarquer que sa décision d'exiger l'utilisation d'un seul modèle de facturation n'empêche pas un fournisseur de services AHV de gros de négocier une entente hors tarif basée sur un modèle de facturation différent si les parties à l'entente estiment une telle entente avantageuse. Dans la politique réglementaire de télécom 2009-19, le Conseil a autorisé les ententes hors tarif dans le cadre d'une abstention de la réglementation en ce qui concerne les services essentiels conditionnels et les services non essentiels obligatoires et conditionnels.
15. En ce qui a trait à la demande des compagnies Bell au sujet de l'application de la FFC aux services AHV d'affaires de gros, le Conseil fait remarquer que la FFC exige que le fournisseur de services indépendant détermine la capacité de réseau dont il a besoin pour satisfaire aux demandes de sa clientèle d'utilisateurs finals et que la gestion de cette capacité lui incombe. Le Conseil ne partage pas le point de vue selon lequel le modèle de facturation peut être décrit comme un outil de gestion du trafic. De plus, le Conseil ne voit aucun élément de preuve à l'appui de la position des compagnies Bell selon laquelle la FFC ne devrait pas s'appliquer au segment du marché des services AHV d'affaires de gros.
16. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a commis aucune erreur de droit ou de fait soulevant un doute réel quant au bien-fondé de la décision énoncée dans la décision de télécom 2013-72 selon laquelle les fournisseurs de services AHV de résidence de gros et de services AHV d'affaires de gros doivent utiliser le même modèle de facturation pour ces services. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande des compagnies Bell visant l'annulation de l'exigence.

II. Le Conseil a-t-il fait une erreur en fixant, dans la décision de télécom 2013-73, le supplément applicable aux services AHV d'affaires de gros?

17. Les compagnies Bell, appuyées par la STC, ont fait valoir que le Conseil avait fait une erreur de droit lorsqu'il a décidé, dans la décision de télécom 2013-73, d'imposer un supplément commun tant pour les services AHV de résidence de gros que pour les services AHV d'affaires de gros, fixant par conséquent les tarifs des compagnies Bell applicables aux services AHV d'affaires de gros offerts au moyen d'installations de type réseau de fibres optiques jusqu'au nœud (FTTN) au niveau des tarifs applicables aux services AHV de résidence de gros comparables. À cet égard, les compagnies Bell ont indiqué que la décision entraîne une baisse des revenus, et que celle-ci réduit leur motivation à investir dans de nouvelles infrastructures. Selon les compagnies Bell, le Conseil a omis de tenir compte de l'incidence de sa décision sur

la motivation des compagnies Bell à investir dans de nouvelles infrastructures, comme l'exigeait le décret 2009-2007⁵.

18. De plus, les compagnies Bell ont soutenu que, si le Conseil décidait qu'un tarif commun s'applique aux services AHV de résidence de gros et aux services AHV d'affaires de gros offerts au moyen d'installations FTTN, le tarif commun devrait comporter un supplément plus élevé tant pour les services AHV de résidence de gros que pour les services AHV d'affaires de gros, afin que les revenus des compagnies Bell demeurent inchangés.
19. Les compagnies Bell ont estimé qu'un supplément de 50 % applicable aux services AHV de gros offerts au moyen d'installations FTTN ferait en sorte que les recettes et la motivation des compagnies à investir dans de nouvelles infrastructures demeureraient les mêmes. Cependant, les compagnies Bell étaient disposées, pour le moment, à accepter qu'un supplément supérieur ne s'applique qu'aux services AHV d'affaires de gros offerts au moyen d'installations FTTN, tout en se réservant le droit de soumettre une demande à une date ultérieure dans le but de faire appliquer également un supplément supérieur aux services AHV de résidence de gros offerts au moyen de telles installations.
20. Le CORC, MTS Allstream, le PIAC et Vaxination ont contesté le bien-fondé des arguments des compagnies Bell. Le PIAC a fait remarquer que le décret 2009-2007 ne constituait pas des instructions générales applicables aux instances et décisions ultérieures du Conseil. De plus, selon les observations du PIAC, les compagnies Bell ont présenté de manière inexacte le décret en ne se référant qu'aux instructions de tenir compte de l'incidence des mesures réglementaires sur la motivation des compagnies à investir, et en omettant de faire référence à d'autres instructions énoncées dans le décret, telles que la nécessité de favoriser la concurrence, l'innovation et les choix des consommateurs.
21. Le PIAC a également soutenu que les compagnies Bell avaient complètement ignoré les conclusions du Conseil énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2013-70, laquelle résumait une série de questions dont le Conseil avait tenu compte dans la décision de télécom 2013-73 en ce qui concerne les décisions relatives aux tarifs applicables aux services AHV de résidence de gros et aux services AHV d'affaires de gros.
22. Le CORC, appuyé par MTS Allstream et Vaxination, a fait valoir que le supplément de 40 % approuvé pour les services AHV de gros offerts au moyen d'installations FTTN compensait de façon adéquate les compagnies pour les coûts qu'elles engageaient pour fournir ces services. Les parties ont indiqué que les compagnies Bell n'avaient présenté aucun élément de preuve pour indiquer qu'un supplément de 40 % applicable aux services AHV de gros offerts au moyen d'installations FTTN représenterait une compensation inadéquate ou insuffisante pour les inciter à investir dans de nouvelles installations. MTS Allstream a fait valoir que les compagnies Bell

⁵ C.P. 2009-2007, 10 décembre 2009

avaient reconnu qu'un supplément de 40 % s'avérerait raisonnable pour les services AHV de gros lorsqu'elles ont modifié leur demande dans le but de faire appliquer un supplément de 50 % à tous les services AHV de gros fournis au moyen d'installations FTTN en la remplaçant par une demande d'appliquer un supplément plus élevé seulement aux services AHV d'affaires de gros.

Résultats de l'analyse du Conseil

23. Le Conseil fait remarquer que dans le décret 2009-2007 demandant au Conseil d'amorcer une instance afin de réexaminer ses décisions antérieures portant sur les vitesses équivalentes, prises en 2008 et 2009, ne constituait pas des instructions générales s'appliquant à toutes les instances ultérieures du Conseil. Malgré tout, en vertu du mandat qui lui a été conféré, soit d'atteindre les objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*, le Conseil fait remarquer qu'il doit veiller à ce que ses décisions favorisent l'efficacité et la concurrence en ce qui a trait à l'utilisation des réseaux canadiens. À cet égard, la question d'une compensation appropriée pour les entreprises titulaires concernant la fourniture de services de gros s'avère pertinente.
24. Le Conseil fait également remarquer que la décision, dans la décision de télécom 2013-73, d'exiger que les titulaires fournissent, aux fournisseurs de services indépendants, les services AHV d'affaires de gros aux tarifs approuvés pour les services AHV de résidence de gros équivalents a été prise en vertu de considérations de principe énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2013-70, dont celle d'une compensation appropriée pour les entreprises titulaires qui fournissent les services AHV de gros.
25. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime qu'il a tenu compte, au moment de fixer le supplément approprié, de l'incidence de la décision sur la motivation des titulaires à investir dans de nouvelles infrastructures.
26. Le Conseil fait remarquer qu'une réduction du supplément applicable aux services AHV d'affaires de gros peut avoir une incidence négative sur les revenus des compagnies Bell, mais que la réduction ne suffit pas en soi à établir que la motivation des compagnies Bell à investir dans une nouvelle infrastructure de réseau s'en trouvera réduite. Selon le Conseil, les compagnies Bell n'ont pas versé une telle preuve au dossier de l'instance.
27. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'y a aucune erreur de droit ou de fait pouvant soulever un doute réel quant au bien-fondé de sa décision dans la décision de télécom 2013-73 concernant le supplément approprié applicable aux services AHV d'affaires de gros. Par conséquent, le Conseil **rejette** également la demande des compagnies Bell visant à ce que le supplément applicable aux services AHV d'affaires de gros offerts au moyen d'installations FTTN soit haussé à 50 %.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande de révision et de modification des politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704, Décision de télécom CRTC 2013-73, 21 février 2013*
- *Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande en vue d’obtenir un redressement concernant la mise en œuvre du modèle de facturation fondé sur la capacité approuvé dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2013-72, 21 février 2013*
- *Traitement des demandes de révision et de modification relatives aux services d’accès haute vitesse de gros : remarques d’introduction, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-70, 21 février 2013*
- *Date de mise en œuvre du modèle de capacité approuvé pour les services d’accès à haute vitesse de gros dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2012-60, 27 janvier 2012*
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification, Bulletin d’information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011*
- *Demande de Bell Canada et autres visant la révision et la modification de la décision de télécom 2008-17 relative aux ententes négociées, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-19, 19 janvier 2009*