



Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-70

Version PDF

Ottawa, le 21 février 2013

Traitement des demandes de révision et de modification relatives aux services d'accès haute vitesse de gros : remarques d'introduction

Numéros de dossiers : 8662-C182-201202324, 8662-C182-201200063,
8662-B54-201202259, 8662-M59-201202275,
8662-R28-201201699, 8662-V48-201201722,
8662-S9-201201342, 8662-T143-201202309

Dans la présente introduction, le Conseil résume une série de décisions portant sur les services d'accès haute vitesse de gros. Ces décisions publiées aujourd'hui répondent à un certain nombre de demandes d'entreprises titulaires et de fournisseurs de services indépendants visant l'examen des décisions énoncées dans les politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704 et de sujets connexes.

Contexte

1. Comme la demande de services Internet de détail a évolué vers l'exigence de vitesses supérieures, le Conseil a imposé aux grandes compagnies de téléphone et les grandes entreprises de câblodistribution (collectivement les titulaires) qu'elles mettent à la disposition des concurrents certains de leurs services d'accès haute vitesse (AHV) afin d'assurer que ces services demeurent accessibles à la concurrence et, ainsi, protéger les intérêts des consommateurs.
2. Le Conseil publie aujourd'hui une série de décisions sur les services AHV de gros, décisions prises suite au dépôt de demandes présentées par des titulaires et des fournisseurs de services indépendants. Le Conseil fait remarquer que, bien qu'il réglemente ces services AHV de gros, il ne réglemente pas les services Internet de détail, car les nombreux fournisseurs de services contribuent à stimuler la concurrence, à dicter les prix, à favoriser l'innovation et à offrir des choix aux consommateurs dans le marché des services Internet de détail. Ainsi les décisions publiées aujourd'hui portent uniquement sur les services offerts par les titulaires aux fournisseurs de services indépendants et non à leurs clients de détail.
3. En 2011, le Conseil a établi un nouveau cadre réglementaire pour les services AHV de gros qui était fondé sur le coût de fourniture des services et a demandé des nouvelles propositions pour les modèles de facturation des services AHV de gros. Ces modèles ont été évalués en vue d'assurer que les fournisseurs de services indépendants bénéficient

d'une flexibilité accrue pour répondre aux besoins des consommateurs tout en ne dissuadant pas les titulaires à continuer d'investir dans l'infrastructure de leurs réseaux. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, publiée le 15 novembre 2011, le Conseil a décidé d'accepter deux modèles de facturation pour les services AHV de gros.

4. Le premier modèle de facturation est le modèle de facturation fondé sur la capacité¹. Selon ce modèle, les fournisseurs de services indépendants achètent à l'avance la capacité mensuelle qu'ils jugent nécessaire pour desservir leurs propres utilisateurs finals. Si la demande excède la capacité achetée initialement par le fournisseur de services indépendant, celui-ci doit gérer sa capacité jusqu'à ce qu'il puisse en acheter davantage. Les fournisseurs de services indépendants doivent également payer des frais d'accès mensuels pour chacun de leurs propres utilisateurs finals.
5. Le second modèle de facturation est le modèle de tarif fixe, traditionnellement utilisé par les titulaires. Selon ce modèle, le fournisseur de services indépendant paie des frais mensuels fixes pour fournir l'accès au réseau à ses propres utilisateurs finals. Il détermine ensuite sa stratégie de tarification des services de détail, qui peut permettre ou non l'utilisation illimitée par ses propres utilisateurs finals.
6. Le Conseil a approuvé des tarifs pour chaque titulaire, selon le modèle qui correspond le mieux au modèle que chaque titulaire a proposé d'utiliser au cours de l'instance. Les tarifs étaient fondés sur les coûts du titulaire pour fournir le service, plus un supplément de 30 % ou 40 %². Bell Aliant, dans son territoire de desserte en Ontario et au Québec, et Bell Canada (collectivement les compagnies Bell en Ontario et au Québec), Cogeco Câble inc. (Cogeco), MTS Inc.³, le Rogers Communications Partnership (RCP) et Vidéotron ltée (Vidéotron) ont adopté le nouveau modèle de facturation fondé sur la capacité. Bell Aliant dans son territoire de desserte du Canada atlantique (Bell Aliant dans le Canada atlantique), Shaw Communications Inc. (Shaw) et la Société TELUS Communications (STC) continuent d'utiliser le modèle de tarif fixe.

¹ Le modèle de facturation fondé sur la capacité a été défini auparavant comme le « modèle de capacité approuvé » (dans la politique réglementaire de télécom 2011-703 et la décision de télécom 2012-60). Le modèle de facturation fondé sur la capacité exige que chaque fournisseur de services indépendant paie un tarif mensuel, et ce, par tranche de 100 mégabits par seconde (Mbps) de capacité de réseau, pour le recouvrement des coûts de transport associés au réseau, et un tarif d'accès mensuel distinct par utilisateur final pour le recouvrement des coûts d'accès au réseau.

² Dans la politique réglementaire de télécom 2010-632, le Conseil a décidé qu'il était à propos que les suppléments soient semblables à ceux des services AHV de gros des titulaires, sauf pour les nouveaux services AHV de gros par fibre pour les services de vitesse supérieure des grandes compagnies de téléphone. Le Conseil a approuvé une majoration supplémentaire de 10 % pour les services AHV de gros par fibre pour les services de vitesse supérieure des grandes compagnies de téléphone, puisque, contrairement aux entreprises de câblodistribution, les grandes compagnies de téléphone avaient démontré que le fait d'offrir des vitesses équivalentes se traduirait par une augmentation du risque et découragerait les nouveaux investissements dans l'infrastructure des nouveaux réseaux de fibre pour les services de vitesse supérieure.

³ MTS Allstream Inc. était l'entité qui a participé à l'instance ayant mené aux politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704. Cependant, depuis le début de janvier 2012, MTS Allstream Inc. est divisée en deux entités distinctes : MTS Inc. et Allstream Inc.

7. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-704, publiée elle aussi le 15 novembre 2011, le Conseil a approuvé des tarifs de services AHV d'affaires de gros pour les compagnies Bell et la STC, les seuls titulaires qui établissent une distinction entre les services de résidence et d'affaires de gros. Le Conseil a déterminé que le modèle de tarif fixe était approprié pour les services AHV d'affaires de gros et a établi des tarifs fondés sur les coûts associés à la fourniture du service, plus un supplément raisonnable. Le supplément fixé pour les services AHV d'affaires de gros était supérieur à celui pour les services AHV de résidence de gros, puisque le Conseil estimait que les services Internet d'affaires de détail comprennent normalement des options supplémentaires comme plusieurs adresses, des sites Web d'affaires, des adresses de courriel personnalisées et du soutien technique. De plus, les tarifs des services AHV d'affaires de gros étaient traditionnellement supérieurs à ceux des services de résidence. Le Conseil estimait aussi que cette démarche d'établissement des tarifs n'avait pas nui à la croissance des fournisseurs de services indépendants dans le marché des services d'affaires de détail.

Demands relatives aux politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704

8. Le marché des services Internet de gros a été transformé à la suite d'instances récentes du Conseil concernant l'examen des modèles de facturation des services AHV de gros. Les tarifs des services AHV de gros sont maintenant fondés sur les coûts et tiennent compte de l'infrastructure et de l'exploitation des réseaux et des processus complexes de chaque titulaire. À l'heure actuelle, les fournisseurs de services indépendants jouissent d'une concurrence active au sein du marché des services de gros parmi les titulaires, lesquels utilisent divers modèles de facturation. L'évolution des services AHV de gros a entraîné des différences d'opinions et des débats entre, d'une part les titulaires, qui veulent obtenir, pour leurs services de gros, un prix qui les compense de manière équitable pour leurs investissements nécessaires pour développer et maintenir leurs réseaux, et d'autre part les fournisseurs de services indépendants, qui veulent des prix de services de gros qui leur permettent de livrer concurrence sur le marché.
9. Après la publication des politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704, les titulaires et les fournisseurs de services indépendants ont dû s'adapter aux nouveaux modèles et les appliquer puis modifier leurs plans d'affaires.
10. Au début de 2012, le Conseil a reçu une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC) qui soulevait plusieurs préoccupations relatives à la mise en œuvre du modèle de facturation fondé sur la capacité. Le Conseil a aussi reçu sept demandes de titulaires et de fournisseurs de services indépendants réclamant que le Conseil révise et modifie certaines décisions énoncées dans les politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704.
11. En particulier, les demandeurs priaient le Conseil de réexaminer ce qui suit : la nécessité de séparer le trafic des services de résidence et d'affaires; les hypothèses associées à certains coûts et études de coûts; les hypothèses sous-jacentes à

l'établissement des majorations aux tarifs de services AHV de gros pour les entreprises de câblodistribution; la nécessité d'examens annuels des études de coûts; la distinction entre les tarifs des services AHV de résidence et d'affaires de gros; le niveau de transparence du processus d'établissement des tarifs; et les périodes de transition pour les changements à apporter aux services AHV de gros des entreprises de câblodistribution pour qu'ils soient plus équitables à l'égard des services AHV de gros des grandes compagnies de téléphone.

12. Le CORC, dans sa demande de révision et de modification des politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704, a aussi demandé au Conseil d'examiner certains sujets liés aux services AHV de gros qui n'avaient pas été traités dans ces décisions ni mises à jour dans le cadre de ces décisions.

Les décisions du Conseil et leur incidence

Objectifs du Conseil

13. Le Conseil comprend la complexité des processus précédents et la raison d'être des nombreuses demandes, mais son objectif est d'offrir aux Canadiens une sélection de fournisseurs de services offrant des services novateurs à des tarifs raisonnables. En établissant des tarifs de services AHV de gros définitifs, le Conseil souhaite lever toute incertitude restante afin de permettre à tous les fournisseurs de services d'aller de l'avant au profit de tous les consommateurs actuels et futurs et de l'économie canadienne.
14. Par conséquent, dans son examen de cet ensemble de demandes interdépendantes, le Conseil a voulu assurer l'existence d'un marché des services de gros concurrentiel qui compense avec exactitude les coûts engagés par les titulaires afin d'offrir ces services de gros aux fournisseurs de services indépendants, de manière à permettre une concurrence efficace et efficiente au profit des Canadiens.
15. À la lumière de ce qui précède, le Conseil rend aujourd'hui huit décisions qui simplifient la mise en œuvre des nouveaux modèles de tarification des services AHV de gros, rajustent les coûts de ces services et créent une méthode uniforme d'établissement des tarifs des services AHV d'affaires et de résidence de gros. Le Conseil fait remarquer qu'il a rejeté plusieurs demandes déposées par les titulaires et les fournisseurs de services indépendants et qu'il a justifié ces rejets dans les décisions rendues aujourd'hui. Il lance aussi deux avis de consultation de télécom⁴ pour solliciter les observations des parties sur les questions liées aux services AHV de gros qui n'ont pas été abordées au cours des instances ayant mené aux politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704.

Principaux résultats

16. Un résumé des principaux résultats des décisions de télécom rendues aujourd'hui est présenté ci-dessous.

⁴ Avis de consultation de télécom 2013-79 et 2013-80

Tarifs des services AHV de résidence de gros révisés⁵

17. À la suite des demandes du CORC, du RCP et de Shaw, le Conseil a entrepris un examen détaillé de tous les coûts des services AHV de résidence de gros des titulaires et rajusté les tarifs en conséquence. Les tarifs des services AHV de résidence de gros du RCP, de Shaw et de Vidéotron augmentent et ceux de Cogeco diminuent à la suite de corrections apportées aux hypothèses relatives aux méthodes d'établissement des coûts. De plus, des erreurs ont été relevées dans le calcul des coûts des études de coûts des compagnies Bell en Ontario et au Québec et de la STC dans son territoire de desserte en Alberta et en Colombie-Britannique (STC en Alberta et en Colombie-Britannique). La correction de ces erreurs réduit considérablement les tarifs qui avaient été approuvés dans la politique réglementaire de télécom 2011-703. Aucun rajustement n'a été effectué aux tarifs des services AHV de résidence de gros de Bell Aliant dans le Canada atlantique, de MTS Inc. et de SaskTel.

Modification des tarifs et des modèles de tarification des services AHV d'affaires de gros⁶

18. Le Conseil a apporté des changements importants à son approche concernant les services AHV d'affaires de gros. Le Conseil reconnaît que les services AHV de résidence et d'affaires de gros sont essentiellement les mêmes et que la plupart des titulaires n'établissent pas de distinction entre eux. Il a donc modifié sa politique relative à la majoration appliquée aux services d'affaires et a décidé que les tarifs des services AHV d'affaires de gros devraient correspondre à ceux des services AHV de résidence de gros équivalents. À la suite des demandes présentées par le CORC et Telesave Communications Ltd., les tarifs des services AHV d'affaires de gros des compagnies Bell et de la STC en Alberta et en Colombie-Britannique qui avaient été fixés dans la politique réglementaire de télécom 2011-704 ont été réduits pour tenir compte de la présente décision. Le Conseil a aussi décidé que chaque titulaire doit utiliser un seul modèle de facturation (modèle fondé sur la capacité ou modèle de tarif fixe) pour les services AHV de résidence et d'affaires de gros.

Transparence du processus d'établissement des tarifs⁷

19. En réponse aux préoccupations du CORC quant à l'équité procédurale, le Conseil affirme que i) le CRTC a suivi le processus relatif à la confidentialité et à la divulgation établi dans la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) et les *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* dans les instances qui ont mené aux politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704; et ii) le CRTC a tenu compte dans le cadre du processus des intérêts du CORC et d'autres parties à avoir la possibilité de consulter les renseignements confidentiels. Le Conseil a aussi conclu qu'il était ni nécessaire ni approprié de lancer une nouvelle instance en vue de réexaminer les tarifs des

⁵ Décisions de télécom 2013-73, 2013-76 et 2013-77

⁶ Décisions de télécom 2013-73 et 2013-78

⁷ Décision de télécom 2013-73

services AHV de gros en utilisant un processus différent de divulgation des renseignements confidentiels. Le Conseil fait remarquer que, conformément aux nouvelles lignes directrices concernant la divulgation énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2012-592, les suppléments appliqués aux services AHV de gros font partie du dossier public, ce qui donne aux fournisseurs de services indépendants une meilleure compréhension des coûts associés aux services AHV de gros.

Période de transition pour la migration vers les points d'interconnexion groupés des entreprises de câblodistribution⁸

20. La politique réglementaire de télécom 2011-703 exigeait que les entreprises de câblodistribution modifient leurs services AHV de gros pour que ceux-ci deviennent des solutions de rechange viables aux services AHV de gros des grandes compagnies de téléphone. Ces changements comprenaient la réduction du nombre de points d'interconnexion. Le Conseil a estimé qu'une période de transition serait nécessaire afin de donner assez de temps aux fournisseurs de services indépendants pour mener à terme ou modifier leurs contrats actuels et adapter leurs plans d'affaires. Le Conseil a décidé, en réponse à une demande du CORC, de prolonger, de façon limitée, de six mois la période de deux ans originalement approuvée afin d'alléger les incidences financières pour certains fournisseurs de services indépendants assujettis dans le cadre d'obligations contractuelles connexes à des points d'interconnexion particuliers au-delà de la fin de la période de transition.

Supplément pour les services AHV de gros fournis par les entreprises de câblodistribution⁹

21. Dans leurs demandes, le RCP et Shaw réclamaient un examen des décisions énoncées dans les politiques réglementaires de télécom 2010-632 et 2011-703 qui refusaient aux entreprises de câblodistribution une majoration supplémentaire de 10 % pour leurs services AHV de gros pour correspondre à la majoration supplémentaire approuvée pour les services AHV de gros par fibre de vitesse supérieure des grandes compagnies de téléphone. Le Conseil a rejeté ces demandes, puisque les entreprises de câblodistribution n'ont pas démontré que les circonstances avaient évolué de manière à justifier la compensation supplémentaire demandée.

Rétroactivité¹⁰

22. Le CORC et Shaw réclamaient que les tarifs des services AHV de gros, à la fois de résidence et d'affaires, de certains titulaires soient fixés provisoirement, en attendant les rajustements. Ils réclamaient également que les tarifs définitifs soient appliqués de manière rétroactive aux dates où ils ont été adoptés provisoirement. Le Conseil a décidé que, pour les compagnies Bell en Ontario et au Québec, Cogeco, le RCP, Shaw, la STC en Alberta et en Colombie-Britannique et Vidéotron, les changements

⁸ Décision de télécom 2013-73

⁹ Décisions de télécom 2013-76 et 2013-77

¹⁰ Décisions de télécom 2013-73 et 2013-77

aux tarifs des services AHV de résidence de gros devraient s'appliquer rétroactivement lorsque les tarifs modifiés étaient fondés sur des coûts incorrects. Le Conseil a aussi décidé que, pour Bell Aliant dans le Canada atlantique et la STC, il n'est pas à propos d'appliquer rétroactivement les modifications des tarifs des services AHV d'affaires de gros puisque ces modifications ne corrigent pas des erreurs d'établissement de coûts.

Conclusion

23. Dans ses décisions, le Conseil a voulu s'assurer que les consommateurs de services de résidence et d'affaires au Canada aient accès à une variété de fournisseurs de services tout en compensant de manière équitable les titulaires pour leurs coûts liés à l'infrastructure de leur réseau.
24. Les tarifs révisés des services AHV de résidence et d'affaires de gros correspondent davantage aux coûts de chaque titulaire. Le Conseil prévoit que ces modifications permettront à de nombreux fournisseurs de services indépendants de livrer une concurrence efficace dans le cadre d'un régime équitable dans chaque marché. De plus, le Conseil s'attend à ce que la symétrie entre les modèles de facturation des services de résidence et d'affaires pour chaque titulaire simplifie l'administration à long terme pour les titulaires et les fournisseurs de services indépendants, en éliminant le besoin de séparer le trafic de résidence et d'affaires.
25. Le Conseil a soigneusement examiné les demandes de toutes les parties. Il s'attend à ce que, à la suite des nouvelles décisions relatives aux services AHV de gros, les titulaires et les fournisseurs de services indépendants accepteront de passer d'une période de processus réglementaires à une période de certitude qui profitera à l'industrie, aux consommateurs et à l'économie canadienne en entier.

Instructions

26. Les Instructions mentionnent que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux alinéas 1a), 1b) et 1c) des Instructions.
27. Le Conseil estime que cet ensemble de décisions contribue à l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunications énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h)¹¹

¹¹ Les objectifs de la politique cités de la *Loi* sont les suivants :

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;

7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

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

de la *Loi*. De plus, le Conseil estime que, conformément aux Instructions, les mesures adoptées a) s'avèrent efficaces et proportionnelles au but visé et ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique susmentionnés, et b) ne découragent pas un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni n'encouragent un accès au marché qui est non efficace économiquement.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de questions en suspens concernant les services d'accès haute vitesse de gros liées aux tarifs des services d'interface, aux tarifs des options de vitesses en amont et aux exigences de certification des modems, Avis de consultation CRTC 2013-80, 21 février 2013*
- *Examen des principes tarifaires régissant les services d'accès haute vitesse d'affaires de gros traditionnels, Avis de consultation CRTC 2013-79, 21 février 2013*
- *Telesave Communications Ltd. – Demande de révision et de modification de certains éléments des politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704 liées aux services d'accès de gros de la Société TELUS Communications, Décision de télécom CRTC 2013-78, 21 février 2013*
- *Shaw Cablesystems G.P. – Demande de révision et de modification de certains éléments de la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2013-77, 21 février 2013*
- *Rogers Communications Partnership – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2013-76, 21 février 2013*
- *Québecor Média inc. et Vidéotron s.e.n.c. – Demande de révision et de modification de l'approche que le Conseil a utilisée, dans la politique réglementaire de télécom 2011-703 pour fixer les tarifs relatifs à la capacité Décision de télécom CRTC 2013-75, 21 février 2013*
- *MTS Inc. et Allstream Inc. – Demande de révision et de modification de certains éléments tarifaires de la politique réglementaire de télécom 2011-703 liée aux services d'accès haute vitesse de gros, Décision de télécom CRTC 2013-74, 21 février 2013*
- *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 fondé sur la capacité approuvé dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2013-72, 21 février 2013*
- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2011-703, Décision de télécom CRTC 2013-71, 21 février 2013*
- *Traitement des renseignements confidentiels utilisés pour établir les tarifs des services de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2012-592, 26 octobre 2012*
- *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*
- *Pratiques de facturation concernant les services d’accès à haute vitesse d’affaires de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-704, 15 novembre 2011*
- *Pratiques de facturation concernant les services d’accès à haute vitesse de résidence de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703, 15 novembre 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703-1, 22 décembre 2011*
- *Instance sur les services d’accès à haute vitesse de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2010-632, 30 août 2010*