



Décision de télécom CRTC 2013-75

Version PDF

Ottawa, le 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

Numéro de dossier : 8662-V48-201201722

*Dans la présente décision, le Conseil **rejette** la demande présentée par Québecor Média inc, en son nom et au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron), dans le but de faire revoir et modifier l'approche qu'il a utilisée, dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, pour fixer le tarif mensuel relatif à la capacité des services d'accès haute vitesse de gros de Vidéotron.*

Le Conseil fait remarquer que la politique réglementaire de télécom 2013-70, laquelle présente une série de décisions concernant les services AHV de gros, accompagne la présente décision.

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par Québecor Média inc. (Québecor Média), en son nom et au nom de sa société affiliée, Vidéotron, datée du 13 février 2012, dans laquelle Québecor Média a demandé au Conseil de revoir et de modifier la politique réglementaire de télécom 2011-703 dans le but d'adopter une nouvelle approche pour fixer le tarif mensuel relatif à la capacité d'après le modèle de facturation fondé sur la capacité que le Conseil a approuvé¹.
2. Québecor Média a indiqué qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision que le Conseil a énoncée dans la politique réglementaire de télécom 2011-703 d'approuver des tarifs mensuels relatifs à la capacité, faisant valoir que le Conseil avait omis de tenir compte du principe fondamental de la fluctuation, au fil du temps, des coûts associés à fourniture de la capacité haute vitesse.
3. En particulier, Québecor Média a demandé au Conseil de remplacer le tarif mensuel relatif à la capacité par un tarif mensuel relatif à la capacité décroissant chaque année (approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants), et ce, pour toutes les entreprises titulaires qui utilisent le modèle de facturation fondé sur la capacité. Le

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.

nouveau tarif serait fixé en fonction de la prévision de la demande de services pour la période d'étude échelonnée sur dix ans², d'où la moyenne pondérée des tarifs décroissants relatifs à la capacité, pour la période d'étude, correspond au tarif mensuel relatif à la capacité approuvé dans la politique réglementaire de télécom 2011-703. Dans sa demande, Québecor Média a proposé pour Vidéotron, d'après l'approche préconisée, une grille tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels décroissant chaque année.

4. Le Conseil a reçu des observations au sujet de la demande de Québecor Média de la part du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), de Cogeco, de MTS Inc. et de Allstream Inc. (collectivement MTS Allstream)³, du RCP, de Shaw Communications Inc. (Shaw) 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 18 avril 2012. 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 examiner les demandes de révision et de modification qui seront déposées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*). En particulier, le Conseil a déclaré 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.

Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil d'exiger pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros un tarif mensuel relatif à la capacité associé au modèle de facturation fondé sur la capacité?

6. Québecor Média a souligné que le problème n'est pas la somme des coûts à recouvrer ou la durée de la période d'étude, mais de savoir si de tels coûts doivent être recouverts au moyen d'un tarif mensuel relatif à la capacité. Québecor Média a également fait valoir que la grille tarifaire associée à la capacité et à des tarifs mensuels décroissants qu'elle propose permet de cerner avec plus de précision les tendances liées aux coûts dans un environnement où les coûts unitaires réels diminuent.
7. Québecor Média a fait valoir que, contrairement aux tarifs mensuels fixés en fonction de son projet d'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants, laquelle suit véritablement la trajectoire des coûts à la baisse, le tarif mensuel relatif à la capacité que paient les fournisseurs de services indépendants en vertu de l'approche

² Les tarifs mensuels décroissants relatifs à la capacité que Québecor Média a proposés pour Vidéotron sont calculés en divisant les coûts de transport mensuels moyens liés au réseau par l'utilisation mensuelle moyenne estimée (en Mbps) au cours de la période d'étude de dix ans.

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.

tarifaire du Conseil fondée sur la capacité et des tarifs mensuels se trouve faussé. En vertu de l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels, le tarif que paient les fournisseurs de services indépendants au cours des premières années de la période d'étude est inférieur au tarif payable en fonction de l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants, alors que l'inverse s'observera lors des dernières années de la période d'étude. Québecor Média a fait remarquer que, d'après son projet d'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants, le tarif que paient les fournisseurs de services indépendants diminue au fil du temps. Québecor Média a fait valoir que son projet de grille tarifaire associée à la capacité et à des tarifs mensuels décroissants pourrait être fixé pour la durée de la période d'étude de dix ans et ne serait donc pas une source d'incertitude ou d'ennuis administratifs pour les entreprises et les fournisseurs de services indépendants.

8. Québecor Média a fait valoir que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels est inéquitable, car elle oblige l'entreprise à subventionner les fournisseurs de services indépendants au cours des premières années de la période d'étude et permet à ces derniers d'imposer des tarifs de détail artificiellement bas au cours de ladite période. Selon Québecor Média, la situation pourrait perturber les marchés de détail en ce qui a trait aux services d'accès Internet haute vitesse. De plus, Québecor Média a fait valoir que le Conseil allait sans doute revoir les tarifs des services AHV de gros avant la fin de la période d'étude actuelle, ce qui privera Vidéotron de la possibilité d'un rendement global équitable.
9. Selon Québecor Média, l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels va par conséquent à l'encontre du paragraphe 27(1) de la *Loi* puisque les tarifs mensuels relatifs à la capacité qui en découlent ne sont ni justes ni raisonnables, et à l'encontre de l'alinéa 1b) des Instructions⁴, car ils encouragent un accès aux marchés des services Internet haute vitesse de détail non efficace sur le plan économique.
10. Québecor Média a indiqué que le Conseil pourrait examiner la possibilité d'appliquer, à d'autres tarifs des services de gros, au cas par cas, l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants, en se demandant si les baisses des coûts associés au réseau étaient suffisamment importantes pour justifier le recours à une telle approche, dans d'autres contextes.
11. Cogeco, le RCP et Shaw ont appuyé la demande présentée par Québecor Média et la justification connexe, alors que le CORC, MTS Allstream et Vaxination en ont contesté la pertinence.
12. Le CORC et MTS Allstream ont fait valoir que le Conseil avait tenu compte du fait que les coûts pour fournir la capacité de réseau fluctuent au fil du temps. Ils ont indiqué que le Conseil avait appliqué de manière adéquate les principes établis pour le

⁴ *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

calcul des coûts de la Phase II⁵ et donné des exemples précis de principes illustrant la fluctuation des coûts au fil du temps⁶.

13. Le CORC et MTS Allstream ont également fait valoir que le recours à l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants entraverait la concurrence au sein des services Internet haute vitesse de détail, en transférant de manière disproportionnée, aux fournisseurs de services indépendants, le risque et le fardeau financier associés aux investissements liés au réseau. Selon eux, des tarifs mensuels supérieurs relatifs à la capacité pourraient retarder l'arrivée de fournisseurs de services indépendants; par conséquent, l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants ferait obstacle à l'arrivée de concurrents, réduisant ainsi leur présence au sein du marché de détail – ce qui irait à l'encontre des objectifs de la *Loi*. De plus, MTS Allstream a indiqué que Vidéotron tirerait profit d'une concurrence moindre concernant les services d'accès Internet haute vitesse de détail.
14. MTS Allstream a également fait valoir que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants de Québecor Média serait difficile à adopter et à mettre en œuvre, car elle modifierait notamment en profondeur les prévisions à long terme de la demande que Vidéotron a utilisées dans son étude de coûts et créerait un précédent qui risquerait de donner lieu à de nombreuses demandes de révision de tarifs pour d'autres services de gros. Selon elle, le tout irait à l'encontre des Instructions indiquant que le Conseil ne doit utiliser que les mécanismes d'approbation tarifaires les moins intrusifs et les moins lourds possible.
15. Vaxination a fait valoir que la demande présentée par Québecor Média relative à des mesures correctives devait être rejetée, car rien ne prouve que Vidéotron subisse réellement des pertes au cours des premières années de la période d'étude de dix ans.

Résultats de l'analyse du Conseil

16. Le Conseil fait remarquer que Québecor Média n'a pas contesté le montant des coûts de transport totaux liés au réseau, pas plus que l'utilisation de la période d'étude de dix ans dont il est tenu compte dans le tarif mensuel relatif à la capacité approuvé de Vidéotron. Plutôt, Québecor Média a soutenu que le tarif mensuel relatif à la capacité promet un accès au marché inefficace sur le plan économique et ne tient pas suffisamment compte du principe fondamental de la fluctuation, au fil du temps, des coûts associés à la fourniture de la capacité haute vitesse, d'où un tarif injuste et

⁵ L'établissement des coûts de la Phase II est une méthode d'établissement de coûts différentiels que le Conseil utilise pour évaluer les coûts que l'entreprise titulaire assume pour fournir des services de gros aux concurrents.

⁶ Le CORC a mentionné la technique consistant à annualiser la valeur actualisée des coûts causals et de la demande sur la période d'étude établie de dix ans afin de permettre un recouvrement uniforme des coûts sur toute la période. MTS Allstream a indiqué que les facteurs d'augmentation des coûts et d'amélioration de la productivité utilisés dans le calcul des coûts de la Phase II tiennent compte du fait que les coûts de fourniture du service diminuent en général au fil du temps, parallèlement à la baisse en principe des coûts liés à la technologie et à l'amélioration de l'efficacité.

déraisonnable. De plus, Québecor Média a indiqué que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels décroissants reflète de façon plus précise les coûts de chaque année de la période d'étude.

17. Le Conseil fait remarquer que, même si l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants permet de fixer un tarif différent pour chaque année, cette approche de même que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels reposent sur une moyenne économique⁷ de la somme des coûts engagés au cours de la période d'étude entière. Ce coût économique moyen est établi selon la méthode de calcul des coûts de la Phase II que le Conseil a approuvée et reflète les prévisions à long terme (période d'étude) des coûts différentiels moyens associés au service.
18. Le Conseil fait remarquer que de nombreux coûts varient énormément au cours de la période d'étude. Par exemple, les coûts de mise en œuvre du service associés par exemple à l'équipement et aux logiciels permettant à l'entreprise d'établir une plateforme pour offrir des services seront en général engagés au cours des premières années de la période d'étude. En vertu de la méthode de calcul des coûts de la Phase II, de tels coûts non récurrents seront répartis sur la durée prévue du service, reflétant ainsi la durée prévue de l'avantage connexe. Dans le même ordre d'idées, d'autres coûts tels que les coûts d'équipement sont étalés sur la durée de vie prévue de l'équipement. Cette méthode de calcul des coûts garantira que tous les principaux frais associés au service, y compris ceux qui fluctuent au fil du temps, sont pris en compte dans la période d'étude. De plus, les coûts économiques moyens établis pour la période d'étude indiqueront, selon le Conseil, le coût moyen pertinent du service permettant de déduire le tarif connexe.
19. Par conséquent, le Conseil conclut que l'utilisation des coûts économiques moyens associés aux services AHV de gros d'après la méthode de calcul des coûts de la Phase II, basés sur la période d'étude de dix ans, donnera une idée adéquate des coûts des services.
20. Le Conseil fait remarquer l'affirmation de Québecor Média selon laquelle l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels équivaut à verser une subvention au cours des premières années de la période d'étude et s'avère inéquitable. Le Conseil fait remarquer que rien au dossier de l'instance ne prouve que Vidéotron applique à ses services Internet de détail une approche tarifaire associée à des tarifs décroissants, comme celle proposée pour ses services de gros. De plus, le Conseil estime que la méthode précise que propose Québecor Média, basée sur une augmentation du trafic, ne donne pas une idée adéquate des fluctuations des coûts des services de Québecor Média au fil du temps.

⁷ En vertu des principes établis liés à la Phase II, la moyenne économique des coûts annuels des services au cours de la période d'étude pluriannuelle s'obtient en annualisant la valeur actualisée de ces coûts; le tarif basé sur les coûts économiques moyens permet alors de recouvrer les coûts sur toute la période, de manière uniforme.

21. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels est équitable. De plus, il estime que l'approche associée à un tarif fixe reflète de manière adéquate les coûts associés aux services AHV de gros pour la période d'étude de dix ans d'une manière qui ne favorise pas un accès au marché inefficace sur le plan économique.
22. De plus, le Conseil estime que la mise en œuvre d'une approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs décroissants nécessiterait sans doute une révision de certaines des hypothèses sous-jacentes au calcul des tarifs. En particulier, le Conseil estime que le fait que le tarif changerait chaque année aurait une incidence sur les prévisions de la demande et les coûts de transport associés au réseau, concernant Vidéotron. De tels changements exigeraient vraisemblablement de réévaluer les tarifs de Vidéotron et possiblement les tarifs d'autres entreprises. À la lumière de ce qui précède, le Conseil n'estime pas que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels décroissants que Québecor Média a proposée serait conforme à l'objectif des Instructions d'utiliser les mécanismes d'approbation tarifaires les moins intrusifs et les moins lourds possible.
23. En ce qui concerne l'affirmation de Québecor Média selon laquelle un examen avant la fin de la période d'étude de dix ans priverait Vidéotron de la possibilité de recouvrer ses coûts et d'obtenir un rendement global équitable, le Conseil fait remarquer qu'il a abordé la question des coûts de lancement non recouverts dans la politique réglementaire de télécom 2009-274. Dans ladite décision, le Conseil a conclu que les titulaires sont autorisées à recouvrer les coûts de lancement non récupérés lorsqu'une mise à jour de l'étude associée à un service de gros obligatoire est requise, avant la fin de la période d'étude. Le Conseil estime que la question de tout autre coût non recouvert pourrait être abordée de la même façon dans le cadre d'une étude de coûts ultérieure.
24. Par conséquent, le Conseil estime que l'approche tarifaire fondée sur la capacité et des tarifs mensuels compense de façon adéquate les entreprises pour les coûts qu'elles engagent pour fournir les services AHV de gros. De plus, il s'agit de l'approche optimale pour favoriser la concurrence au sein du marché et donc mettre en œuvre les objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*, en particulier celui d'accroître la compétitivité des télécommunications canadiennes.
25. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que Québecor Média n'a pas réussi à démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil, énoncée dans la politique réglementaire de télécom 2011-703, d'exiger, pour les services AHV de gros, un tarif mensuel relatif à la capacité associé au modèle de facturation fondé sur la capacité.

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 les conclusions tirées dans ladite décision contribuent à l'atteinte des objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, notamment aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h)⁸. Le Conseil estime que les tarifs mensuels relatifs à la capacité qu'il a approuvés pour les services AHV de gros ont été établis en vue de garantir que les concurrents paient des tarifs liés aux coûts de la Phase II plus un supplément raisonnable, alors que les fournisseurs titulaires recouvrent, de façon légitime les frais engagés au cours d'une période raisonnable. De plus, le Conseil estime qu'un tarif mensuel relatif à la capacité, plutôt qu'un tarif mensuel décroissant relatif à la capacité, favorise un accès rapide au marché pour les fournisseurs de services concurrents, propice à la concurrence et efficace économiquement. Par conséquent, le Conseil estime que, conformément aux sous-alinéas 1a)(ii) et 1b)(ii) des Instructions, le tarif mensuel relatif à la capacité et applicable au service s'avère a) efficace et proportionnel au but visé et ne fait 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 décourage pas ni un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni n'encourage un accès au marché qui est non-efficace économiquement.

28. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de Québecor Média.

Secrétaire général

Documents connexes

- *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
- *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

⁸ 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 télécommunications 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.

- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011*
- *Examen du recours aux facteurs d'utilisation propres à la compagnie et du recouvrement de coûts de lancement antérieurs qui n'ont pas été entièrement récupérés, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-274, 14 mai 2009*