



## Décision de télécom CRTC 2014-60

Version PDF

Référence au processus : Avis de consultation de télécom 2013-351

Ottawa, le 14 février 2014

### **Compensation relative à l'acheminement du trafic lorsqu'il y a déséquilibre du trafic**

Numéros de dossiers : 8663-C12-201310838, avis de modification tarifaire (AMT) 649 de TCI, AMT 4362 de TCBC et AMT 587 de TCQ

*Le Conseil détermine qu'il convient d'étendre tel quel le régime de compensation pour l'acheminement du trafic qui s'applique actuellement dans les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'entreprises de services locaux titulaires (ESLT) [nouveau régime de compensation] aux territoires que desservent la Société TELUS Communications et MTS Inc. à titre d'ESLT. Par conséquent, le Conseil approuve les demandes tarifaires connexes de la Société TELUS Communications. De plus, toute entreprise de services locaux qui exerce des activités dans le territoire que dessert MTS Inc. à titre d'ESLT peut déposer une demande tarifaire pour réclamer la mise en œuvre du nouveau régime de compensation dans le territoire en question.*

#### **Contexte**

1. Le régime de compensation pour l'échange de trafic entre les entreprises de services locaux (ESL) a été établi dans la décision de télécom 97-8. En vertu de ce régime, lorsqu'il y a déséquilibre du trafic<sup>1</sup>, l'ESL qui reçoit plus de trafic qu'elle n'en génère est dédommagée pour ce qui lui en coûte pour acheminer le trafic supplémentaire à destination.
2. Dans la décision de télécom 2010-787, le Conseil a revu, en réponse à une demande déposée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), le régime de compensation pour l'acheminement du trafic qui s'applique dans les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'entreprises de services locaux titulaires (ESLT).
3. Le Conseil a estimé que, dans ces territoires, certaines entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) fournissaient des services qui généraient des profils de trafic très différents de ceux prévus au moment où les règles sur la compensation pour l'interconnexion ont été établies puisque ces profils ne permettent pas aux ESL d'en arriver à un échange de trafic équilibré ou quasi équilibré. Pour tenir compte de la

---

<sup>1</sup> Aux fins de la compensation, le trafic est considéré équilibré lorsque la différence entre le volume du trafic provenant de chaque ESL est inférieure à un seuil donné, à savoir 10 % dans le cas de l'interconnexion fondée sur la région d'interconnexion locale et 20 % dans le cas de l'interconnexion fondée sur la circonscription.

situation, le Conseil a modifié le régime de compensation applicable dans les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'ESLT (nouveau régime de compensation). Ce régime prévoit des réductions des paiements de compensation lorsqu'il existe des preuves qu'un profil ne permet pas un échange de trafic équilibré entre deux ESL. De plus, pour que ces réductions s'appliquent, il doit exister, entre deux ESL, un certain seuil mensuel d'échange de trafic, afin de garantir que les petites ESLC ou les ESLC qui amorcent leurs activités peuvent poursuivre leur croissance.

4. En particulier, le Conseil a déterminé que lorsque le volume du trafic échangé entre deux ESL totalise au moins 10 millions de minutes par mois et que le volume du trafic dans une direction représente plus de 80 % du trafic total échangé pendant au moins trois mois, la compensation autrement payable sera réduite de manière cumulative, comme suit :
  - de 5 %, pour chaque augmentation de 2 %, lorsque le volume du trafic dans une direction donnée est supérieur à 80 % mais inférieur ou égal à 90 % du trafic total;
  - de 10 %, pour chaque augmentation de 2 %, lorsque le volume du trafic dans une direction donnée est supérieur à 90 % mais inférieur ou égal à 100 % du trafic total.
5. Dans sa décision, le Conseil a indiqué que le nouveau régime de compensation devrait s'appliquer de façon symétrique au trafic destiné aux ESLC en provenance des compagnies Bell et à celui destiné aux compagnies Bell en provenance des ESLC.

### **Les demandes**

6. Dans ses demandes tarifaires datées du 21 mars 2013, la Société TELUS Communications (STC) a proposé d'adopter, tel quel, le nouveau régime de compensation, dans les territoires qu'elle dessert à titre d'ESLT, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Québec.
7. Le Conseil a estimé qu'il conviendrait, au moment de déterminer si le nouveau régime de compensation devrait s'étendre à la STC, d'examiner si des changements devraient également s'appliquer dans les territoires de desserte d'autres ESLT. Par conséquent, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2013-351, sollicitant des observations sur le bien-fondé d'étendre aux territoires de desserte d'autres ESLT le nouveau régime de compensation et, dans l'affirmative, s'il conviendrait de modifier le régime pour tenir compte des différences entre les volumes de trafic sur les réseaux des diverses entreprises. Le Conseil a versé au dossier de l'instance amorcée par l'avis de consultation les demandes tarifaires de la STC.
8. Le Conseil a reçu des interventions des parties suivantes : les compagnies Bell; le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), au nom de

Colba.Net Inc., de Distributel Communications Limited, de Durham.Net Inc., exerçant ses activités sous la raison sociale de Telnet Communications, d'Execulink Telecom Inc. et de Managed Network Systems, Inc.; Iristel Inc. (Iristel); MTS Inc. (MTS), en son nom et au nom d'Allstream Inc.; Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus); le Rogers Communications Partnership (RCP); Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) et la STC.

9. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 4 septembre 2013. On peut y accéder à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous l'onglet *Instances publiques* ou au moyen des numéros de dossiers ci-dessus.

### **Conviendrait-il d'étendre aux territoires de desserte d'autres ESLT le nouveau régime de compensation, tel quel ou modifié?**

10. Le Conseil fait remarquer que presque toutes les parties ayant participé à la présente instance ont appuyé l'idée d'appliquer le nouveau régime de compensation aux territoires de desserte d'autres ESLT. MTS et la STC ont convenu du bien-fondé d'ajuster la compensation dans les cas d'un fort déséquilibre et ont appuyé la mise en œuvre du nouveau régime de compensation dans les territoires de desserte de toutes les ESLT. Iristel a été la seule à s'opposer à ce que le nouveau régime de compensation s'applique dans les territoires de desserte d'autres ESLT, alors que SaskTel a fait valoir qu'un tel régime était inutile dans son territoire.
11. Les compagnies Bell, le CORC, Primus et le RCP ont appuyé l'idée que le nouveau régime de compensation s'étende aux territoires de desserte d'autres ESLT. Les compagnies Bell ont indiqué que le nouveau régime de compensation avait réduit de façon importante les possibilités de se livrer à des jeux, lesquelles étaient présentes dans le cadre de l'ancien régime de compensation<sup>2</sup>. Le CORC a fait valoir que le nouveau régime de compensation donnait lieu à une compensation juste et raisonnable. Selon lui, les conditions ayant mené aux modifications énoncées dans la décision de télécom 2010-787 n'étaient pas exclusives aux territoires de desserte des compagnies Bell à titre d'ESLT, et la justification du Conseil dans cette décision s'appliquait également aux territoires de desserte d'autres ESLT. Primus a indiqué avoir été soumise au nouveau régime de compensation, mais qu'elle n'avait observé aucune incidence concrète de la mise en œuvre et qu'elle ignorait si d'autres questions devraient être abordées.
12. La STC a demandé que les réductions pour le déséquilibre établies dans les territoires de desserte des compagnies Bell à titre d'ESLT, dans la décision de télécom 2010-787, comme indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, soient également

---

<sup>2</sup> Dans l'instance ayant mené à la décision de télécom 2010-787, les compagnies Bell ont indiqué que les ESLC étaient incitées, en raison du mécanisme de déséquilibre en place à ce moment-là, à cibler les fournisseurs de services Internet par ligne commutée et à utiliser les circuits à facturation-conservation en place entre les entreprises pour acheminer le trafic interurbain de départ. De plus, elles ont fait valoir que, dans les deux cas, les ESLC avaient réussi à éviter de payer des frais à l'ESLT pour l'acheminement du trafic généré par les clients de l'ESLT et pour lequel l'ESLT avait droit à une compensation en vertu des régimes d'interconnexion du Conseil.

approuvées pour les territoires qu'elle dessert à titre d'ESLT. L'entreprise a affirmé que, dans l'échange de trafic actuel avec plusieurs ESLC, une très grande proportion du trafic est acheminée sur les réseaux des ESLC et qu'elle paie donc des montants importants à ces ESLC relativement au déséquilibre.

13. Iristel s'est opposée à ce que le nouveau régime de compensation s'étende aux territoires de desserte d'autres ESLT pour les mêmes raisons qu'elle s'est opposée à la demande des compagnies Bell ayant mené à la décision de télécom 2010-787<sup>3</sup>. Elle a fait valoir que l'accès Internet par ligne commutée poursuit son déclin et que les interurbains en deux étapes n'étaient pas un segment de marché en pleine expansion. De plus, Iristel a indiqué que ni la STC ni aucune des autres ESLT n'avaient déposé une étude sur le trafic semblable à celle que les compagnies Bell ont déposée dans le cadre de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2010-787 afin de démontrer qu'il y avait un problème dans les territoires qu'elles desservaient à titre d'ESLT exigeant de modifier le régime de compensation en place.
14. Dans ses demandes tarifaires, la STC a proposé d'adopter tel quel le nouveau régime de compensation dans les territoires qu'elle dessert à titre d'ESLT. Toutefois, dans l'instance actuelle, elle a demandé au Conseil que les ESLT puissent recevoir une pleine compensation, non ajustée, pour le déséquilibre, s'il est possible d'établir que le déséquilibre ne découle pas du ciblage de la clientèle des appels d'arrivée<sup>4</sup>.
15. La STC a indiqué que le seuil de 10 millions de minutes dans les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'ESLT était établi en fonction des volumes de trafic échangés, dans ces territoires, avec les ESLC, et que la dimension du territoire en question a une incidence sur les volumes. Cependant, la STC a fait valoir que des seuils de trafic inférieurs pouvaient s'appliquer dans les territoires de moindre étendue, mais que le demandeur devait justifier une telle application. De plus, la STC a indiqué que si une autre ESLT propose le seuil qui s'applique dans les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'ESLT, la proposition devrait être approuvée, car l'autre ESLT est nécessairement plus petite que les compagnies Bell et, par conséquent, le seuil applicable aux compagnies Bell ne peut être trop bas. Le CORC et Primus ont appuyé la proposition de la STC.
16. La STC a également indiqué que le seuil associé aux réductions des paiements de compensation approuvé dans la décision de télécom 2010-787 s'avère approprié

---

<sup>3</sup> Dans le cadre de son intervention dans l'instance actuelle, Iristel a déposé les observations qu'elle avait soumises lors de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2010-787. Dans celles-ci, Iristel indiquait, entre autres, que les ESLT étaient pleinement compensées en vertu du régime actuel et qu'aucun changement de circonstances ne justifiait de modifier l'approche existante. De plus, elle indiquait que certaines ESL pourraient faire l'objet d'une discrimination indue, que certains types de services devraient être supprimés ou que leurs prix diminueraient si le régime actuel était modifié comme proposé.

<sup>4</sup> La STC a laissé entendre, par exemple, qu'une telle situation pouvait survenir si une ESLC acheminait à une ESLT une importante quantité de trafic interurbain d'arrivée au moyen des circuits de facturation-conservation.

pour son territoire de desserte à titre d'ESLT, car un tel seuil tiendrait compte du déséquilibre de trafic dont elle fait l'objet.

17. Même si MTS a appuyé la proposition de la STC de renoncer aux réductions pour le déséquilibre dans certains cas, les compagnies Bell, le CORC et Primus s'y sont opposées. Parmi les arguments invoqués contre la proposition de la STC figurent les suivants : on ne sait pas trop quels éléments de preuve s'appliqueraient et comment l'exemption serait accordée; la proposition augmenterait les frais d'administration du nouveau régime de compensation, alors que les avantages ne seraient pas évidents; de plus, la proposition donnerait sans doute lieu à des différends.
18. MTS a proposé qu'aucun seuil ne soit associé au volume du trafic. Plutôt, elle a suggéré qu'il convenait, si aucun rajustement de compensation ne s'appliquait aux ESLC qui amorcent leurs activités, que les rajustements s'appliquent après une période fixe, par exemple un an après l'établissement d'interrelations avec une ESL, plutôt que lorsque l'ESLC atteint un seuil précis de minutes. De plus, MTS a proposé que les réductions associées aux paiements de compensation pour déséquilibre du trafic débutent aussitôt que le volume du trafic dans une direction dépasse 75 % plutôt que 80 %, pendant au moins trois mois consécutifs, avec une échelle de réduction variable des paiements de compensation qui diffère de celle du nouveau régime de compensation. De plus, MTS a indiqué que les paiements de compensation devraient être complètement éliminés lorsque le volume du trafic dans une seule direction excède 90 %. MTS a également proposé que les ESL dont les profils de trafic comportent surtout des appels d'arrivée ne soient pas admissibles à une compensation quelconque pour le déséquilibre associé à l'acheminement du trafic. Selon MTS, les ESL devraient recouvrer leurs coûts au moyen des revenus qu'elles touchent après des utilisateurs ou des fournisseurs de services, et non auprès de l'ESL qui achemine le trafic.
19. Les compagnies Bell ont appuyé les propositions de MTS, y compris l'élimination du seuil de trafic, la disposition concernant la durée et l'augmentation des réductions des paiements de compensation. Elles ont également appuyé la mise en œuvre des modifications proposées concernant le nouveau régime de compensation dans les territoires qu'elles desservent à titre d'ESLT. De plus, elles ont indiqué que les modifications que MTS a proposées aideraient à réduire les possibilités que certaines entreprises se livrent à des jeux.
20. Le CORC, Primus, le RCP et la STC ont contesté le bien-fondé de la proposition de MTS. Certaines parties ont soutenu que les propositions contredisent les conclusions du Conseil selon lesquelles toutes les ESL doivent recevoir une certaine compensation, peu importe le profil du trafic. D'autres ont soutenu qu'aucune donnée n'avait été fournie pour étayer les propositions, et que les modifications proposées dépassent la portée de l'instance.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

21. Le Conseil fait remarquer qu'Iristel n'a fourni ni élément de preuve ni justification pour étayer les arguments qu'elle avait fait valoir antérieurement dans l'instance

ayant mené à la décision de télécom 2010-787 et qu'elle a réitérés dans l'instance actuelle. Le Conseil estime qu'Iristel n'a pas justifié pour quelles raisons les arguments qu'elle avait présentés antérieurement devraient amener le Conseil à une conclusion différente de celle à laquelle il est parvenu dans la décision de télécom 2010-787.

22. Le Conseil estime que les éléments de preuve et les arguments invoqués par les parties dans le cadre de la présente instance ne démontrent pas pourquoi il conviendrait d'utiliser des approches différentes pour aborder la question du déséquilibre du trafic dans les territoires de desserte des différentes ESLT. Le Conseil estime que lorsque le même problème existe dans les territoires d'autres ESLT, on devrait l'aborder en utilisant une approche similaire à celle établie pour les territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'ESLT.
23. Le Conseil fait remarquer que MTS et la STC n'ont pas fourni le même type ou le même nombre d'éléments de preuve concernant le trafic pour les territoires qu'elles desservent à titre d'ESLT que les compagnies Bell ont présentés pour étayer leur demande dans le cadre de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2010-787. Cependant, le Conseil estime que les éléments de preuve que MTS et la STC ont soumis appuient la conclusion selon laquelle des déséquilibres de trafic peuvent survenir dans les territoires qu'elles desservent à titre d'ESLT. Le Conseil fait remarquer qu'aucun élément de preuve n'a été déposé pour indiquer que les mêmes problèmes vont vraisemblablement surgir dans les territoires de desserte des ESLT autres que ceux de MTS et de la STC. À cet égard, le Conseil fait remarquer les observations de SaskTel selon lesquelles il est peu probable que surviennent, dans le territoire qu'elle dessert à titre d'ESLT, des situations de déséquilibre extrêmement grand avec un volume élevé de trafic entre les ESL.
24. Le Conseil fait remarquer que la portée de l'avis de consultation de télécom 2013-351 ne prévoyait pas des modifications importantes au nouveau régime de compensation, mais incluait la possibilité que des modifications mineures puissent être apportées relativement aux territoires d'autres ESLT afin de tenir compte des variations des volumes de trafic sur les réseaux des entreprises.
25. Le Conseil estime qu'aucune partie n'a démontré, dans les territoires que desservent MTS et la STC à titre d'ESLT, ce qui suit :
  - que des critères différents de ceux établis pour les compagnies Bell devraient être utilisés pour définir les profils de trafic entre deux ESL ne permettant pas un échange équilibré du trafic. En particulier, le Conseil estime que les éléments de preuve et les arguments présentés sont insuffisants pour démontrer qu'il conviendrait, en dehors des territoires que desservent les compagnies Bell à titre d'ESLT, de modifier le critère du seuil de déséquilibre – c'est-à-dire, que plus de 80 % du trafic total échangé entre deux ESL, ou le critère de la période minimale – soit au moins trois mois;
  - qu'un volume total de trafic échangé entre deux ESL inférieur à 10 millions de minutes – ou un délai de grâce fixe pour les ESLC qui amorcent leurs

activités, comme MTS l'a proposé – garantirait que les petites ESLC ou celles qui amorcent leurs activités dans ces autres territoires pourraient poursuivre leur croissance;

- qu'il conviendrait d'utiliser une approche différente concernant l'échelle de réduction variable. Par exemple, MTS a proposé que le paiement de compensation soit réduit de façon cumulative de 10 % pour chaque augmentation de 2,5 %, par rapport à 5 % pour chaque augmentation de 2 %, et que la réduction s'applique lorsque le volume du trafic dans une direction est supérieur à 75 % plutôt qu'à 80 %. Toutefois, MTS n'a pas justifié pourquoi il conviendrait d'appliquer des réductions différentes dans le territoire qu'elle dessert à titre d'ESLT de celles fixées pour le nouveau régime de compensation.

26. Le Conseil note la proposition de la STC selon laquelle une ESLT devrait avoir droit à un paiement complet, sans ajustement, pour le déséquilibre, s'il était possible d'établir que le déséquilibre ne résultait pas du ciblage de la clientèle des appels d'arrivée. Le Conseil note également la proposition de MTS selon laquelle aucune compensation ne devrait être versée aux ESL qui ont ciblé le trafic d'arrivée. Le Conseil a tranché les mêmes questions dans la décision de télécom 2010-787 en établissant le nouveau régime de compensation et en déterminant les conditions qui entraîneraient des réductions des paiements de compensation, peu importe les motifs du déséquilibre. Le Conseil n'est pas convaincu, d'après les éléments de preuve et les arguments présentés dans la présente instance, que le nouveau régime de compensation devrait être modifié.
27. Par conséquent, le Conseil détermine qu'aucune modification ne doit être apportée au nouveau régime de compensation en ce qui a trait à son application aux territoires que desservent MTS et la STC à titre d'ESLT.

## Conclusion

28. À la lumière de tout ce qui précède, le Conseil **approuve** les demandes tarifaires présentées par la STC. Il détermine également que, dans les territoires que dessert la STC à titre d'ESLT, la compensation autrement payable doit être réduite conformément à l'approche d'échelle de réduction variable établie dans la décision de télécom 2010-787, modifiée par la décision de télécom 2010-787-1, dans les cas suivants :
- le volume du trafic échangé entre deux ESL est d'au moins 10 millions de minutes par mois;
  - le volume de ce trafic dans une direction, entre tous les points d'interconnexion, est supérieur à 80 % du trafic total échangé pendant au moins trois mois.
29. Le Conseil estime que ce régime devrait s'appliquer de façon symétrique au trafic destiné aux ESLC en provenance de la STC et à celui destiné à la STC en

provenance des ESLC. Par conséquent, le Conseil ordonne à la STC et aux ESLC exerçant leurs activités dans les territoires que dessert la STC à titre d'ESLT de publier des pages de tarif modifiées<sup>5</sup>, dans les **30 jours** suivant la date de la présente décision, afin de tenir compte des modifications apportées dans la présente décision. Les modifications entreront en vigueur 30 jours après la publication des pages de tarif modifiées. La STC doit aviser toutes les ESLC exerçant des activités dans les territoires qu'elle dessert à titre d'ESLT de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de compensation.

30. Le Conseil fait remarquer que les ESL qui exercent des activités dans le territoire que dessert MTS à titre d'ESLT peuvent déposer une demande tarifaire pour réclamer la mise en œuvre du nouveau régime de compensation dans ce territoire et, le cas échéant, en signifier copie à toutes les autres ESL en exploitation dans ce territoire.

## Instructions

31. Les Instructions<sup>6</sup> stipulent que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications (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.
32. Le Conseil estime que ses conclusions dans la présente décision contribueront à l'atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a) et 7c)<sup>7</sup> de la *Loi*. Il estime également que ses conclusions sont conformes aux exigences énoncées dans les Instructions, soit : i) les mesures en question doivent être efficaces et proportionnelles aux buts visés et ne doivent faire obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique et ii) les mesures ne doivent pas décourager un accès au marché propice à la concurrence et efficace sur le plan économique ni encourager un accès inefficace sur le plan économique.

Secrétaire général

---

<sup>5</sup> Les pages de tarifs modifiées peuvent être déposées auprès du Conseil sans page de description ni demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.

<sup>6</sup> *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

<sup>7</sup> Les objectifs cités de la politique 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;

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

## Documents connexes

- *Compensation relative à l'acheminement du trafic lorsqu'il y a déséquilibre du trafic*, Avis de consultation de télécom CRTC 2013-351, 26 juillet 2013
- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Modification proposée au traitement de la compensation pour les déséquilibres de trafic*, Décision de télécom CRTC 2010-787, 25 octobre 2010, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2010-787-1, 16 août 2011
- *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1<sup>er</sup> mai 1997