



Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-69

Version PDF

Référence : 2018-339

Ottawa, le 11 mars 2019

Dossier public : 1011-NOC2018-0339

Application des conclusions tirées par le Conseil dans la décision de télécom 2008-14 à Norouestel Inc.

Le Conseil conclut que toutes les conclusions établies dans la décision de télécom 2008-14 s'appliqueront à Norouestel, et établit un calendrier pour leur mise en œuvre.

Contexte

1. Dans la décision de télécom 2008-14, le Conseil a notamment présenté ses conclusions sur les dépenses d'exploitation qu'il convient d'inclure dans les études économiques réglementaires, ainsi que sur les approches et les méthodes connexes à utiliser pour calculer les dépenses causales estimatives de ces études. La décision de télécom 2008-14 s'appliquait aux grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT) de l'époque¹, ainsi qu'aux entreprises de câblodistribution². Le Conseil a également ordonné à chaque ESLT de déposer aux fins d'approbation certaines méthodes d'établissement des coûts décrites dans leur manuel d'études économiques réglementaires (le manuel).
2. Les questions énoncées dans la décision de télécom 2008-14 portaient sur les points suivants :
 - les dépenses d'exploitation qu'il convient d'inclure dans les études économiques réglementaires et si elles devraient être reflétées de la même façon pour toutes les compagnies;

¹ La décision de télécom 2008-14 s'appliquait aux grandes ESLT suivantes : Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; MTS Allstream Inc.; Saskatchewan Telecommunications; et la Société TELUS Communications. Dans cette décision, Conseil a ordonné à Télébec, société en commandite (Télébec) de justifier pourquoi les conclusions tirées dans la décision ne devraient pas s'appliquer à elle. À la suite de la publication de la décision de télécom 2008-14, Télébec a adopté les conclusions énoncées dans cette décision et a élaboré son propre manuel d'études économiques réglementaires.

² Les entreprises de câblodistribution qui ont participé à l'instance menant à la décision de télécom 2008-14 étaient Cogeco Câble Inc., Rogers Communications Canada Inc., Shaw Communications Inc. et Vidéotron ltée. Même si elles n'avaient pas de manuels d'études économiques réglementaires, elles se sont servies de l'établissement des coûts de la Phase II pour leur service d'accès Internet de tiers, ce qui est conforme à la décision de télécom 99-8.

- les approches à utiliser pour évaluer les dépenses à inclure dans les études économiques réglementaires et les rajustements à apporter aux dépenses calculées par le système comptable des compagnies;
- les méthodes spécifiques associées aux deux approches générales permettant d'évaluer les dépenses causales et les rajustements à apporter à ces méthodes pour s'assurer que les dépenses causales sont reflétées uniformément;
- les mises à jour des durées de vie des éléments d'actifs, le cas échéant et, dans l'affirmative, quelles durées de vie d'éléments d'actifs devraient être utilisées dans les études économiques réglementaires;
- les coûts du capital-actions, les coûts de l'endettement et les ratios d'endettement à utiliser dans les études économiques réglementaires des câblodistributeurs;
- les mesures de suivi à adopter quant aux manuels d'études économiques réglementaires.

Avis de consultation de télécom 2018-339

3. Dans l'instance ayant donné lieu à l'ordonnance de télécom 2018-338, Norouestel Inc. (Norouestel) a déposé des études de coûts à l'appui de ses tarifs du service de raccordement de gros, en utilisant différentes approches et méthodes d'établissement des coûts. Plus précisément, la compagnie a utilisé un facteur de coût commun variable (FCCV)³ pour estimer les dépenses variables, en faisant remarquer que les conclusions du Conseil établies dans la décision de télécom 2008-14 ne s'appliquaient pas à elle.
4. Dans l'ordonnance de télécom 2018-338, le Conseil a estimé qu'il était approprié que Norouestel utilise un FCCV pour estimer les dépenses communes variables de la compagnie dans le cadre de son dépôt tarifaire (avis de modification tarifaire 976 et 976A), reconnaissant que Norouestel n'était pas une partie à l'instance qui a mené à la publication de la décision de télécom 2008-14.
5. Parallèlement à la publication de l'ordonnance de télécom 2018-338, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2018-339 dans lequel il ordonne à Norouestel de justifier pourquoi les conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2008-14 ne devraient pas s'appliquer à elle.
6. Le Conseil a reçu une intervention de SSi Micro Ltd. (SSi Micro).

³ Les coûts communs variables (CCV) font partie d'une catégorie résiduelle de coûts causals qui ne sont pas classés comme des coûts directs ou indirects. Avant les conclusions établies dans la décision de télécom 2008-14, tous ces CCV n'étaient pas estimés de façon individuelle, mais plutôt de façon globale à l'aide d'un FCCV. Cette approche ne fournit pas d'estimations précises des coûts. Dans la décision de télécom 2008-14, le Conseil a déterminé que ces CCV devraient être estimés individuellement, en fonction de leur lien de causalité avec le service évalué, afin d'améliorer la précision de l'estimation des coûts. Par exemple, les coûts récurrents des activités de marketing et de vente devraient être inclus dans chaque service évalué, mais ils devraient être inclus seulement dans ces services nécessitant une publicité.

Les conclusions du Conseil établies dans la décision 2008-14 devraient-elles s'appliquer à Norouestel?

Norouestel

7. Norouestel a convenu qu'il devrait y avoir une uniformité entre les méthodes d'établissement des coûts utilisées par les ESLT dans les études économiques réglementaires et que les coûts des intrants de ces études devraient refléter autant que possible les données de coûts propres à chaque compagnie, comme le reconnaît la décision de télécom 2008-14. Norouestel a indiqué qu'elle suit déjà les méthodes générales d'établissement des coûts établies dans les manuels des ESLT à bien des égards.
8. Norouestel a reconnu qu'il serait utile de documenter les méthodes, les procédures et les intrants d'établissement des coûts qui devraient être utilisés dans ses études économiques réglementaires. Toutefois, la compagnie a indiqué qu'il serait opportun de retarder l'élaboration d'un manuel d'établissement des coûts propre à Norouestel (manuel de Norouestel) jusqu'à l'achèvement, en 2019, de l'examen prévu par le Conseil de la méthode d'établissement des coûts de gros (l'examen d'établissement des coûts de gros de 2019)⁴. Norouestel a justifié sa demande en indiquant qu'il ne serait pas prudent de consacrer beaucoup de temps et de ressources à l'élaboration d'un manuel de Norouestel, compte tenu de l'examen prévu par le Conseil de l'établissement des coûts de gros de 2019. De plus, Norouestel a indiqué qu'un délai lui permettrait de mieux élaborer les facteurs de coût mis à jour et les autres intrants pour les utiliser dans ses études économiques réglementaires et pour documenter l'élaboration de ces intrants à inclure dans un manuel de Norouestel et dans les annexes propres aux compagnies.
9. Norouestel a convenu qu'une fois que l'examen d'établissement des coûts de gros de 2019 du Conseil serait terminé, les conclusions rendues à la suite de cet examen pourraient également s'appliquer à Norouestel, le cas échéant. À ce moment-là, Norouestel serait en mesure d'élaborer son manuel et les annexes connexes propres aux compagnies, en tenant compte des conclusions de la décision de télécom 2008-14 et de toute nouvelle directive liée à l'établissement des coûts que le Conseil publiera à la suite de l'examen de l'établissement des coûts de gros de 2019.
10. Norouestel a indiqué que, si le Conseil n'est pas d'accord pour dire que l'élaboration d'un manuel de Norouestel devrait attendre les résultats de l'examen d'établissement des coûts de 2019, compte tenu de l'examen initial de Norouestel de la décision de télécom 2008-14, elle est disposée à adopter toutes les conclusions relatives aux coûts établies dans cette décision, à l'exception de l'élimination du FCCV des études économiques réglementaires. À l'appui de sa position sur le FCCV, la compagnie a soutenu qu'elle ne disposait ni d'un système d'établissement des coûts par activité ni de ressources suffisantes pour éliminer l'utilisation du FCCV.

⁴ *Prévisions du CRTC pour 2019-2020 – Examiner la méthode d'établissement des coûts du CRTC pour fixer les tarifs des services de gros*

11. Norouestel a fait valoir que si le Conseil décide que la compagnie devrait fournir un manuel de Norouestel ainsi que des annexes semblables à ceux des grandes ESLT, elle entreprendra un examen pour mettre à jour le FCCV afin de l'inclure dans les futures études économiques réglementaires.
12. Norouestel a indiqué qu'une fois qu'elle aurait entrepris un examen exhaustif des autres manuels des ESLT et réévalué la décision de télécom 2008-14 ainsi que toute directive connexe qui pourrait avoir été publiée à une date ultérieure, il est possible que Norouestel découvre que certaines directives vont à l'encontre de ses pratiques. Si cela devait se produire, Norouestel se réserve le droit d'indiquer cela au Conseil à ce moment-là, et d'expliquer pourquoi des règles précises ne devraient pas s'appliquer à Norouestel, ou encore, de recommander des modifications appropriées.
13. Norouestel est d'accord pour élaborer un manuel de Norouestel, y compris les annexes à l'appui, sous réserve des conditions suivantes :
 - le niveau de détail de tout manuel de Norouestel et de ses annexes doit être proportionnel aux ressources de Norouestel qui sont disponibles et refléter les bases de données et les sources de données propres aux compagnies et à la disposition de Norouestel;
 - Norouestel aura besoin d'un minimum de 12 mois pour élaborer la version préliminaire d'un tel manuel. La compagnie prévoit que certaines des annexes, comme celles qui présentent des facteurs de coût ou des coûts moyens d'entreprise, nécessiteront plus de temps de préparation, car la compagnie devra examiner chaque annexe connexe aux manuels d'autres ESLT afin de déterminer s'il est approprié d'élaborer une annexe semblable qui contiendrait des données à utiliser dans les études économiques réglementaires de Norouestel;
 - Norouestel ne sera pas en mesure de fournir le même niveau de renseignements dans son manuel que certaines grandes ESLT incluent dans leurs manuels. Cela serait très coûteux et nécessiterait beaucoup de ressources. Les coûts d'élaboration et de maintien de tels systèmes, qui visent uniquement à générer des coûts unitaires importants pour les études économiques réglementaires, ne seraient pas proportionnels aux avantages d'un tel exercice.

SSi Micro

14. SSi Micro a soutenu que Norouestel n'a pas démontré pourquoi les conclusions établies dans la décision de télécom 2008-14 ne devraient pas s'appliquer à elle, en soutenant que le délai indéterminé demandé par Norouestel est injustifié et inapproprié.
15. SSi Micro a soutenu qu'il n'était pas approprié que Norouestel utilise un FCCV, en soulignant que, dans la décision de télécom 2008-14, le Conseil a fourni aux ESLT des orientations précises concernant les coûts qu'elles doivent traiter comme des

coûts communs fixes et les coûts qu'elles pourraient inclure comme des coûts communs variables. Le Conseil a également fourni aux ESLT des orientations précises sur la manière dont elles devraient attribuer des coûts variables dans certaines catégories (Entretien et fourniture, Services d'information et technologie de l'information [SI/TI], Marketing et ventes, Opérations réseau, et Conception et développement de réseau) aux services individuels qui font l'objet d'une étude économique réglementaire.

16. SSi Micro a indiqué qu'un certain nombre d'affirmations de Norouestel étaient déraisonnables, notamment l'affirmation selon laquelle il doit examiner chaque annexe joint aux manuels d'autres ESLT afin d'élaborer une annexe semblable pour son manuel. SSi Micro a également mis en doute le bien-fondé d'examiner les manuels et les annexes des ESLT autres que Bell Canada à titre indicatif, étant donné que Bell Canada est propriétaire de Norouestel.
17. SSi Micro a fait remarquer que le Conseil avait tiré une importante conclusion concernant le souci d'uniformité lorsqu'il avait conclu dans la décision de télécom 2008-14 qu'une des exigences réglementaires fondamentales est que les dépenses d'exploitation soient incluses de façon uniforme pour toutes les ESLT en fonction d'un établissement des coûts différentiels prospectifs⁵. Norouestel n'a pas démontré pourquoi ce souci d'uniformité ne devrait pas s'appliquer à elle.

Résultats de l'analyse du Conseil

FCCV

18. Dans tout processus visant à établir des tarifs justes et raisonnables pour Norouestel, il est nécessaire d'éliminer l'utilisation du FCCV afin d'améliorer la précision et d'instaurer une uniformité entre tous les titulaires pour estimer les coûts communs variables.
19. La justification de Norouestel de ne pas éliminer l'utilisation du FCCV est que i) la compagnie ne dispose pas de système d'établissement des coûts par activité et que ii) son retrait nécessiterait beaucoup de ressources et le coût ne serait pas justifié. Toutefois, le Conseil fait remarquer qu'un certain nombre d'ESLT ne disposent pas de système d'établissement des coûts par activité et que ces compagnies ont été en mesure d'éliminer l'utilisation du FCCV des études économiques réglementaires conformément aux conclusions énoncées dans la décision de télécom 2008-14.
20. Toutes les ESLT ont été en mesure d'éliminer l'utilisation du FCCV et aucune n'a dénoncé le fait que le processus d'élimination du FCCV nécessite beaucoup de ressources.

⁵ Voir le paragraphe 27 de la décision de télécom 2008-14.

21. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les raisons de Norouestel de ne pas éliminer l'utilisation du FCCV et le maintien proposé de son exception au FCCV ne sont pas justifiées.

Manuel de Norouestel

22. En plus de la demande de Norouestel visant à repousser l'élaboration de son manuel jusqu'à l'achèvement de l'examen prévu d'établissement des coûts de gros de 2019, Norouestel a estimé qu'il faudrait au moins 12 mois pour élaborer une version préliminaire de son manuel et prévoit que certaines annexes, comme celles qui fournissent les facteurs de coût ou les coûts moyens d'entreprise, nécessiteront plus de temps de préparation.

23. En ce qui concerne les éléments des manuels des ESLT communs à tous les manuels, le Conseil considère qu'il serait simple pour Norouestel d'adopter ces éléments des manuels; à ce titre, cette activité ne devrait pas nécessiter beaucoup de temps ou d'efforts.

24. Concernant l'élaboration d'annexes propres aux compagnies pour Norouestel, le Conseil reconnaît que cela prendra du temps, soulignant que les manuels des ESLT ont 20 annexes propres aux compagnies. Toutefois, certaines de ces annexes ne s'appliquent pas à Norouestel, et l'achèvement de certaines d'entre elles ne nécessiterait qu'un minimum de travail. Le Conseil estime que la compagnie aurait besoin de moins de 12 mois pour élaborer des annexes propres aux compagnies pour les raisons suivantes :

- Norouestel a confirmé qu'elle suit étroitement les conclusions figurant dans la décision de télécom 2008-14 ainsi que les méthodes générales d'établissement des coûts établies dans les manuels des ESLT. À ce titre, il ne sera pas difficile pour la compagnie de consigner ses méthodes d'établissement des coûts existantes dans les annexes pertinentes;
- on ne s'attend pas à ce que Norouestel établisse des données d'établissement des coûts aussi détaillées que celles établies par les plus grandes ESLT, mais qu'elle indique et consigne la méthode et les hypothèses utilisées pour estimer les données d'établissement des coûts de Norouestel qu'elle utilise dans les études économiques réglementaires;
- Norouestel a indiqué qu'elle doit examiner chaque annexe associée aux manuels des autres ESLT pour déterminer la pertinence d'élaborer une annexe semblable qui contiendrait des données pouvant être utilisées dans les études économiques réglementaires de Norouestel. Cette activité n'est pas nécessaire étant donné que Bell Canada est propriétaire de Norouestel. Selon le Conseil, il serait prudent pour Norouestel de s'appuyer sur le manuel de Bell Canada pour obtenir des directives et aux fins d'uniformité, plutôt que de s'appuyer sur les autres manuels des grandes ESLT, épargnant ainsi temps et effort;

- Norouestel peut obtenir de l'aide et de l'orientation auprès du personnel du Conseil, au besoin, pour l'aider à élaborer son manuel, tout comme les autres ESLT l'ont fait pour élaborer leurs manuels respectifs.

Conclusions

25. À l'exception de l'élimination de l'utilisation du FCCV et de l'élaboration du manuel de Norouestel, Norouestel ne s'est pas conformée à la directive du Conseil visant à expliquer pourquoi l'ensemble des conclusions figurant dans la décision de télécom 2008-14 ne devrait pas s'appliquer à elle. Bien que la compagnie se soit réservé le droit de mener l'examen et de présenter ultérieurement les observations lui étant demandées dans cette instance, le Conseil estime qu'une telle approche entraînerait un retard injustifié. Par conséquent, le Conseil **ordonne** que l'ensemble des conclusions tirées dans la décision de télécom 2008-14, à l'exception de l'élimination de l'utilisation du FCCV et de l'élaboration du manuel de Norouestel, s'appliquent à Norouestel à compter de **la date de la présente décision**.
26. En ce qui a trait au FCCV, étant donné que Norouestel doit déterminer l'inducteur naturel ou pratique de l'attribution coûts variables, le Conseil conclut qu'il serait raisonnable de donner du temps à Norouestel pour éliminer l'utilisation du FCCV de ses études économiques réglementaires déposées à l'appui des dépôts de tarifs. En tenant compte du dossier de cette instance, le Conseil **ordonne** à Norouestel d'éliminer l'utilisation du FCCV dans les études économiques réglementaires dans un délai de **quatre mois** à compter de la date de la présente décision.
27. La demande de Norouestel visant à repousser l'élaboration de son manuel jusqu'à l'achèvement de l'examen prévu d'établissement des coûts de gros de 2019 n'est pas raisonnable étant donné que cet examen n'a pas encore été entamé et qu'il faudra un certain temps pour décider des méthodes d'établissement des coûts pertinentes qui garantiront que les tarifs de gros sont justes et raisonnables. Compte tenu de toutes ces incertitudes, autoriser un délai indéterminé n'est pas prudent pour ce qui est de s'assurer que les tarifs sont justes et raisonnables.
28. L'estimation de Norouestel s'élevant à 12 mois pour élaborer la première ébauche du manuel et le temps supplémentaire pour certaines annexes propres aux compagnies est exagérée. Compte tenu du fait que Norouestel dispose de ressources limitées, le Conseil est d'avis qu'il serait raisonnable d'accorder 12 mois à Norouestel à compter de la date de la présente décision pour élaborer le manuel et l'ensemble de ses annexes propres aux compagnies. Par conséquent, le Conseil **ordonne** à Norouestel d'élaborer son manuel et de soumettre à l'approbation du Conseil les annexes propres aux compagnies mentionnées dans l'annexe 3 de la décision de télécom 2008-14 dans un délai de **12 mois** à compter de la date de la présente décision.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Instance de justification et appel aux observations – Applicabilité des conclusions tirées par le Conseil dans la décision de télécom 2008-14 à Norouestel Inc.*, Avis de consultation de télécom CRTC 2018-339, 31 août 2018
- *Norouestel Inc. – Service de raccordement de gros – Tarifs définitifs*, Ordonnance de télécom CRTC 2018-338, 31 août 2018
- *Examen de certaines questions liées à l'établissement des coûts de la Phase II*, Décision de télécom CRTC 2008-14, 21 février 2008; modifié par la Décision de télécom CRTC 2008-14-1, 11 avril 2008
- *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications des services d'accès des entreprises de câblodistribution*, Décision de télécom CRTC 99-8, 6 juillet 1999