



Décision de télécom CRTC 2007-27

Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de services locaux titulaires

Le 30 avril 2007



Décision de télécom CRTC 2007-27

Ottawa, le 30 avril 2007

Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de services locaux titulaires

Référence : 8678-C12-200605553

Dans la présente décision, le Conseil établit un régime de plafonnement des prix qui s'appliquera à Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; MTS Allstream Inc.; Saskatchewan Telecommunications; et la Société TELUS Communications (collectivement les ESLT).

Voici les principales conclusions que le Conseil a tirées dans la présente décision :

- *les tarifs des services de résidence de base dans les zones urbaines sont plafonnés aux niveaux actuels (c.-à-d. prix plafonds);*
- *les tarifs des services de résidence de base dans les zones rurales ne doivent pas être majorés d'un taux supérieur au taux d'inflation ou 5 % par an, le moins élevé s'appliquant;*
- *les tarifs des services locaux optionnels et des services groupés ne sont plus assujettis aux restrictions à la tarification;*
- *l'interdiction de subdiviser davantage les tarifs est éliminée pour les services locaux de résidence, y compris les services locaux optionnels;*
- *les majorations tarifaires des services d'affaires et des autres services plafonnés sont limitées au taux d'inflation de façon générale et à un maximum de 10 % par an dans le cas de tarifs individuels;*
- *les tarifs des services de téléphones payants peuvent être majorés jusqu'à concurrence de 0,50 \$ par appel, dans le cas des appels payés en espèces, et jusqu'à concurrence de 1,00 \$, dans le cas des appels payés autrement;*
- *les tarifs des services sociaux et de sécurité publique (p. ex. le service 9-1-1, le Service de relais téléphonique) restent bloqués aux niveaux actuels.*

Le régime de plafonnement des prix vise à permettre aux consommateurs de continuer de bénéficier de tarifs justes et raisonnables tout en accordant aux ESLT des moyens qui les inciteront à fournir leurs services de façon plus efficiente et innovatrice. Ce régime s'appliquera aux régions qui ne sont pas admissibles à une abstention de la réglementation.

Le Conseil ordonne à la Société en commandite Télébec de justifier, d'ici le 30 mai 2007, pourquoi les conclusions tirées dans la présente décision ne devraient pas s'appliquer à elle.

L'opinion minoritaire du conseiller Langford est jointe à la présente.

Historique

1. La réglementation par plafonnement des prix impose généralement des restrictions à la hausse sur les prix qu'une entreprise de services locaux titulaire (ESLT) peut demander à ses clients pour divers services de télécommunication. Le régime de plafonnement des prix comprend d'autres règles qui régissent les tarifs demandés aux clients des services de résidence et d'affaires. Les services assujettis à la réglementation par plafonnement des prix représentent collectivement presque 7 milliards de dollars en revenus annuels pour les grandes ESLT, dont plus de 65 % proviennent du marché local de résidence de la communication vocale.
2. La réglementation par plafonnement des prix sert à limiter le pouvoir de marché exercé pour fixer les tarifs des services et à donner aux clients un accès à des tarifs justes et raisonnables. En plus de protéger les clients, la réglementation par plafonnement des prix incite les ESLT à être plus efficaces et plus innovatrices dans la fourniture des services.
3. En 2002, le Conseil a établi des régimes de plafonnement des prix distincts pour deux groupes de grandes ESLT¹. Ces régimes, essentiellement semblables, comprennent huit ensembles ou groupes de services, à savoir : services locaux de résidence dans les zones de desserte à coût élevé (ZDCE); services locaux de résidence dans des zones autres que les ZDCE; services d'affaires; autres services plafonnés; services des concurrents; services dont les tarifs ont été gelés; téléphones payants; et services non plafonnés. Chacun de ces ensembles ou groupes de services est assujéti à des restrictions conçues pour s'adapter aux conditions des services pertinents.
4. Outre les restrictions au niveau des ensembles, diverses restrictions au niveau de l'élément tarifaire s'appliquent à certains services, et ce, en fonction des conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence et autres facteurs connexes. Ces restrictions au niveau de l'élément tarifaire procurent une protection supplémentaire aux clients au chapitre des prix.
5. Les régimes de plafonnement des prix actuels doivent prendre fin au milieu de 2007. Afin d'établir le régime de plafonnement des prix qui entrerait en vigueur en 2007 dans les territoires d'exploitation des grandes ESLT, le Conseil a amorcé une instance en 2006. Dans l'avis *Examen du cadre de plafonnement des prix*, Avis public de télécom CRTC 2006-5, 9 mai 2006 (l'avis 2006-5), le Conseil a sollicité des observations sur les changements, le cas échéant, qui devraient être apportés au régime de plafonnement des prix à l'égard de ce qui suit :
 - a) les objectifs du régime;
 - b) la structure des ensembles de services et les restrictions à la tarification;

¹ Le régime de réglementation des prix établi dans la décision *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2002-34-1, 15 juillet 2002 (la décision 2002-34) s'applique à : Aliant Telecom Inc., maintenant Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; MTS Communications Inc., maintenant MTS Allstream Inc.; Saskatchewan Telecommunications; et TELUS Communications Inc., maintenant la Société TELUS Communications. Le régime de plafonnement des prix énoncé dans la décision *Mise en œuvre de la réglementation des prix pour Télébec et TELUS Québec*, Décision de télécom CRTC 2002-43, 31 juillet 2002 (la décision 2002-43) s'applique à la Société en commandite Télébec (Télébec) et TELUS Communications (Québec) Inc. (TELUS Québec) (faisant maintenant partie de la Société TELUS Communications). Les compagnies mentionnées dans ces décisions sont désignées les grandes ESLT.

- c) les composantes de la formule de plafonnement des prix;
- d) la subdivision accrue des tarifs à l'intérieur d'une tranche;
- e) autres questions, y compris la durée du prochain régime de plafonnement des prix.

L'instance

6. Le Conseil a reçu des mémoires, des réponses aux demandes de renseignements, des observations et/ou des plaidoyers de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (Bell Aliant), de Bell Canada et de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) (collectivement les Compagnies); de Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom de EastLink; du British Columbia Public Interest Advocacy Centre (le BCOAPO et autres); de la Ville de Calgary; de Cogeco Cable Canada Inc., de Rogers Communications Inc. et de Shaw Communications Inc. (collectivement les Concurrents); du Centre juridique de l'intérêt public au nom de l'Association des consommateurs du Canada Division du Manitoba, de la Manitoba Society of Seniors et de la Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (collectivement le PILC); de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); du Centre pour la défense de l'intérêt public au nom de l'Association des consommateurs du Canada et de l'Organisation nationale anti-pauvreté (le PIAC); de Quebecor Média inc. (y compris son affiliée Vidéotron ltée) (QMI); de la Société TELUS Communications (TELUS); et de l'Union des consommateurs (l'UC).
7. Une audience avec comparution s'est tenue du 10 au 18 octobre 2006 devant le vice-président Richard French (président de l'audience) et les conseillers Helen del Val, Elizabeth Duncan, Stuart Langford et Andrée Noël. Les plaidoyers écrits ont été déposés le 26 octobre 2006 et le Conseil a fermé le dossier de l'instance le 6 novembre 2006 après réception des plaidoyers en réplique.
8. Dans la présente décision, le Conseil abordera les questions énoncées dans l'avis 2006-5, lesquelles sont énumérées plus haut. Même si le Conseil a forcément résumé les positions des parties dans la présente décision, il a soigneusement examiné et pris en compte les mémoires de toutes les parties².

Aperçu du contexte réglementaire actuel

9. Après la fermeture du dossier de la présente instance, le gouvernement a annoncé deux initiatives qui influenceront sur la façon dont le Conseil réglera l'industrie des télécommunications.
10. La première de ces initiatives est le *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication* (les instructions), émis par la gouverneure en conseil. Les instructions sont entrées en vigueur le 14 décembre 2006.

² Dans la présente décision, là où le BCOAPO et autres, le PIAC, le PILC et l'UC ont adopté la même position sur une question, le Conseil les désigne collectivement Groupes de défense des consommateurs.

11. Les instructions précisent notamment que le Conseil doit, dans la plus grande mesure du possible, se fier au libre jeu du marché et, là où la situation l'exige encore, réglementer de manière à ne faire obstacle au libre jeu du marché que dans la mesure minimale nécessaire pour permettre l'atteinte des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi). Bien que les instructions ne s'appliquent pas à la présente instance³, le Conseil en a tenu compte pour se prononcer dans la présente décision.
12. La seconde initiative a consisté en une modification du critère d'abstention que le Conseil avait défini dans la décision *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006 (la décision 2006-15). Dans le *Décret modifiant la Décision Télécom CRTC 2006-15*, décret C.P. 2007-532, du 5 avril 2007 (le décret sur l'abstention), le gouvernement a, entre autres choses, remplacé le critère d'abstention du Conseil, lequel était fondé sur la perte de part de marché, par un critère axé sur la présence d'une infrastructure concurrentielle. Le Conseil prévoit qu'une partie importante du marché réglementé des télécommunications pourrait très bientôt faire l'objet d'une abstention. Mais dans les régions où il n'existe pas de marché concurrentiel fondé sur les installations, la réglementation du Conseil, y compris la réglementation par plafonnement des prix, restera en vigueur.
13. Dans les régions qui ne sont pas admissibles à l'abstention, les ESLT conserveront un solide pouvoir de marché et les clients n'auront que des solutions concurrentielles limitées. Les ESLT seraient donc en mesure de hausser et de contrôler les prix, et elles pourraient bien être tentées de le faire. Compte tenu de ces conditions, le prochain régime de plafonnement des prix visera à protéger les intérêts des clients dans les régions qui ne feront pas l'objet d'une abstention de la réglementation des services locaux afin que ces clients disposent de tarifs justes et raisonnables.
14. Le Conseil fait remarquer que des ESLT ont déposé des demandes en vue d'obtenir l'abstention de la réglementation des services locaux dans certaines circonscriptions de leurs territoires d'exploitation, demandes qu'elles ont soumises aux termes du décret sur l'abstention. Le Conseil précise que tant qu'il ne se sera pas prononcé sur ces demandes, le régime de plafonnement des prix énoncé dans la présente décision s'appliquera aux circonscriptions en cause.

A. Les objectifs du régime de plafonnement des prix

15. Les régimes de plafonnement des prix établis dans les décisions 2002-34 et 2002-43 ont été conçus de manière à satisfaire aux objectifs suivants :
 - a) rendre des services fiables et abordables, de qualité et accessibles aux clients des zones urbaines et rurales;
 - b) concilier les intérêts des trois principaux intervenants dans les marchés des télécommunications (c.-à-d. les clients, les concurrents et les compagnies de téléphone titulaires);

³ Conformément au paragraphe 11(2) de la Loi, les instructions peuvent s'appliquer aux affaires en instance devant le Conseil. Mais conformément au paragraphe 11(3) de la Loi, les instructions ne s'appliquent pas à une affaire en instance devant le Conseil si les mémoires définitifs sont déposés au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur des instructions.

- c) promouvoir la concurrence fondée sur les installations dans les marchés canadiens des télécommunications;
 - d) inciter les titulaires à accroître les efficiences et à être plus innovatrices;
 - e) adopter des approches réglementaires qui imposent le plus petit fardeau réglementaire possible tout en permettant l'atteinte des quatre objectifs précédents.
16. Le Conseil fait remarquer que le BCOAPO et autres, la Ville de Calgary et les Concurrents ont généralement accepté les objectifs énoncés dans les décisions 2002-34 et 2002-43, alors que les Compagnies, MTS Allstream, QMI, TELUS et l'UC en ont proposé d'autres.
17. L'article 7 de la Loi fixe les objectifs de la politique des télécommunications suivants :
- a) 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;
 - b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;
 - c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
 - d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;
 - e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;
 - f) 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;
 - g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;
 - h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;
 - i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.
18. Le Conseil fait remarquer que certains des objectifs énoncés dans les décisions 2002-34 et 2002-43 ne se retrouvent pas explicitement dans l'article 7 de la Loi. Le Conseil reconnaît que la plupart des objectifs proposés par les parties sont conformes à ceux de la politique des télécommunications prévus dans la Loi, en particulier aux alinéas *a)*, *b)*, *c)*, *f)* et *h)*.

19. Tel que mentionné précédemment, les instructions ne s'appliquent pas à la présente instance. Toutefois, le Conseil fait remarquer que les instructions mettent l'accent sur certains objectifs de la Loi, y compris le recours à une réglementation efficace. Le Conseil ajoute que certaines parties ont proposé des objectifs qui sont conformes aux instructions.
20. Le Conseil estime que la formulation d'un ensemble distinct d'objectifs s'appliquant spécifiquement au régime de plafonnement des prix n'est plus nécessaire. Le Conseil conclut plutôt que l'article 7 de la Loi fixe des objectifs adéquats pour le prochain régime de plafonnement des prix.
21. Pour élaborer les paramètres du prochain régime de plafonnement des prix, le Conseil a tenu compte des objectifs prescrits par la Loi, il s'y est même référé, au besoin, et il s'est appuyé sur les instructions.

B. Structure des ensembles de services et restrictions à la tarification

22. Tel qu'indiqué précédemment, la structure des ensembles et les restrictions à la tarification du régime de plafonnement des prix actuel ont été établies dans les décisions 2002-34 et 2002-43. En général, le Conseil a conclu que deux types différents de restrictions s'appliqueraient pendant la période de plafonnement des prix. Dans un premier temps, il a imposé une restriction au niveau de l'ensemble, laquelle s'appliquait aux revenus découlant de l'ensemble ou du sous-ensemble des services des ESLT. Dans un deuxième temps et dans de nombreux cas, il a imposé une restriction au niveau de l'élément tarifaire, laquelle s'appliquait au prix d'un service en particulier.
23. La structure de l'ensemble et les principales restrictions à la tarification ont été établies comme suit :

- a) *Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE :*
Cet ensemble a été divisé en deux sous-ensembles : les services de résidence de base et les services optionnels de résidence. L'ensemble était assujéti à une restriction à l'inflation (I) moins une compensation de la productivité (facteur X). Toutefois, pour éviter que l'application de la restriction n'entraîne de réductions de prix susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le développement de la concurrence locale, cet ensemble était assujéti à un mécanisme de compte de report⁴.

Afin d'offrir aux clients une protection additionnelle au chapitre des prix, le sous-ensemble de services de résidence de base dans les zones autres que les ZDCE a été assujéti à une restriction à l'inflation moins une compensation de la productivité (I-X) sous réserve que cette

⁴ Dans la décision 2002-34, le Conseil a imposé une restriction à la tarification égale à l'inflation moins une compensation de la productivité de 3,5 % sur les services locaux de résidence dans les zones autres que les ZDCE. Mais pour éviter un effet négatif sur la concurrence locale, le Conseil a exigé que toutes les compagnies de téléphone titulaires visées par les conclusions de la décision 2002-34 se créent un compte de report pour y verser l'équivalent des réductions de revenus qu'elles auraient autrement connues si la formule de plafonnement des prix avait été appliquée. Ultérieurement, dans la décision 2002-43, des comptes de report ont été créés pour Télébec et TELUS Québec.

productivité ne dépassait pas le taux d'inflation. Si la productivité excédait le taux d'inflation, la restriction était fixée à zéro. Les services de ce sous-ensemble ont également été soumis à une restriction au niveau de l'élément tarifaire qui limitait à 5 % par année les augmentations de tout élément tarifaire d'un service.

Le second sous-ensemble, qui englobe les services optionnels de résidence dans les zones autres que les ZDCE, n'a pas été assujéti à une restriction relative à l'ensemble. Toutefois, certains services de ce sous-ensemble ont été soumis à une restriction qui limitait les augmentations annuelles de prix à 1 \$ par fonction.

- b) *Services de résidence dans les ZDCE* : Pour ces services, le Conseil a retenu la même structure de sous-ensembles et les mêmes restrictions connexes que dans le cas des services locaux de résidence dans les zones autres que les ZDCE, mais il n'a imposé aucune restriction sur l'ensemble.
- c) *Services d'affaires* : L'ensemble a été assujéti à une restriction égale au taux d'inflation. Aucune compensation de la productivité n'a été imposée. Ces services ont également été soumis à une restriction au niveau de l'élément tarifaire laquelle limitait les hausses annuelles du prix à 10 %.
- d) *Autres services plafonnés* : Cet ensemble a été assujéti à une restriction égale au taux d'inflation moins une compensation de la productivité. Ces services ont également été soumis à une restriction au niveau de l'élément tarifaire laquelle limitait les hausses annuelles du prix à 10 %.
- e) *Services dont les tarifs ont été gelés* : Les tarifs de ces services (p. ex. le service 9-1-1 et le service de relais téléphonique) ont été gelés aux niveaux courants.
- f) *Téléphones payants* : Les tarifs de ces services (p. ex. les téléphones payants publics et semi-publics) ont été gelés aux niveaux courants.
- g) *Services des concurrents* : Cette catégorie de services a été divisée en deux groupes : Services des concurrents de catégorie I (c.-à-d. les services dits services essentiels)⁵ et les Services des concurrents de catégorie II (c.-à-d. les autres services offerts aux concurrents).

⁵ Comme il est expliqué au paragraphe 167 de la décision 2002-34, les Services des concurrents de catégorie I sont dits services essentiels et comprennent les services d'interconnexion et auxiliaires, y compris les services essentiels définis dans la décision *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997, qui constituent des intrants essentiels aux concurrents, compte tenu de la fourniture concurrentielle très restreinte pour ces services.

Les services du groupe Services des concurrents de catégorie I ont, de façon générale, été tarifés aux coûts de la Phase II plus un supplément de 15 %. À quelques exceptions près, ils ont également été assujettis à une restriction au niveau de l'élément tarifaire, laquelle était égale à I-X.

Les tarifs des Services des concurrents de catégorie II ont été prescrits ou fondés sur les taux du marché. Ils ont également été fondés sur des facteurs s'ajoutant aux coûts de la Phase II ou autres. Les tarifs de ces services ont été plafonnés aux niveaux courants et ont été examinés, selon les besoins, au cas par cas.

- h) *Les services non plafonnés* comprenaient tous les services tarifés qui ne faisaient pas partie des ensembles ou des groupes de services précédents et n'étaient pas assujettis à des restrictions de tarification à la hausse.

Positions des parties

Les Compagnies

24. Les Compagnies ont fait valoir que les conditions actuelles du marché permettaient un régime de plafonnement des prix plus libéral. Elles ont soutenu que la réglementation jouait un rôle légitime dans la protection des intérêts des clients, mais que lorsque les forces du marché étaient suffisantes pour assumer ce rôle, la réglementation pouvait en réalité porter préjudice aux consommateurs. La structure d'ensembles que les Compagnies ont proposée comprenait des restrictions à la tarification ainsi que des indices du marché pour savoir quand était venu le moment de se fier au libre jeu du marché plutôt que de compter sur des restrictions à la tarification réglementaires.
25. Les Compagnies ont proposé les cinq ensembles de services suivants : services de connectivité; services d'urgence, de sécurité publique et de protection sociale; services des concurrents; services facultatifs; et groupes de services.

Services de connectivité

26. L'ensemble des services de connectivité que les Compagnies ont proposé incluait tout service qui raccorde un client à un réseau ou à un autre endroit. Les Compagnies ont fait valoir que les services attribués à cet ensemble avaient les mêmes caractéristiques que les services essentiels⁶ et devaient faire l'objet d'une forme de réglementation pour dicter les prix en l'absence d'un marché concurrentiel.

⁶ Selon les Compagnies, les services essentiels se définissent typiquement comme des services d'une importance telle pour le bien-être économique et social de la population que l'accès universel à ces services, à des tarifs abordables, demeure un élément essentiel de la politique publique.

27. Les Compagnies ont proposé que ces services soient plafonnés, en moyenne, aux niveaux tarifaires actuels, sauf dans les cas suivants : (1) les services de téléphones payants; (2) les services pour lesquels des restrictions à la tarification seraient inutiles; et (3) les services d'affaires dont les prix étaient inférieurs au coût. Les Compagnies ont également proposé que les services de connectivité de résidence soient assujettis à une restriction nulle au niveau de l'ensemble et à une restriction individuelle de 5 % par an au niveau de l'élément tarifaire. Quant aux services de connectivité d'affaires, ils devraient être assujettis à une restriction nulle au niveau de l'ensemble et à une restriction individuelle de 10 % par an au niveau de l'élément tarifaire. Les Compagnies ont fait valoir que les restrictions individuelles au niveau de l'élément tarifaire assureraient l'abordabilité continue de chacun de ces services de connectivité. Les Compagnies ont également soutenu que les prix d'un ensemble plafonné ne pourraient pas augmenter, en moyenne, ce qui serait plus restrictif que si les prix pouvaient augmenter en application d'une restriction inflationniste.
28. En ce qui concerne les exceptions susmentionnées, les Compagnies ont demandé l'autorisation d'augmenter le tarif local des téléphones payants à monnaie de 0,25 à 0,50 \$ par appel. Les Compagnies ont également demandé que Bell Canada soit autorisée d'augmenter de 0,75 \$ jusqu'à un maximum de 1,00 \$, le tarif des appels locaux lorsque l'appel est effectué à frais virés, facturé à un troisième numéro ou payé par carte d'appel ou cartes de crédit commerciales.
29. De plus, les Compagnies ont proposé de déplafonner certains services, notamment les services Centrex, les services sur protocole Internet, les tarifs des montages spéciaux et les suppléments de retard puisqu'il existe déjà des restrictions réglementaires quelconques à leur égard. Finalement, les Compagnies ont proposé que le Conseil autorise la hausse des prix des services d'affaires dans la mesure où une compagnie peut démontrer que les prix des services en cause sont inférieurs aux coûts sous-jacents.

Services d'urgence, de sécurité publique et de protection sociale

30. Les Compagnies ont proposé que cet ensemble comprenne les services auxquels le Conseil reconnaît déjà une valeur en matière de protection de la sécurité et de la vie privée ainsi qu'à l'égard d'autres objectifs socialement souhaitables, dans la mesure où il n'est pas nécessaire de revoir leur traitement. Pour ces services, qui comprennent le 9-1-1, le blocage de l'affichage des appels et le service de relais téléphonique, les Compagnies ont proposé que les prix restent inchangés au cours de la prochaine période de plafonnement des prix.

Services des concurrents

31. Les Compagnies ont fait valoir que l'on ne devrait pas appliquer un rajustement de l'inflation moins la productivité (I-X) aux tarifs des Services des concurrents de catégorie I et que ces tarifs devraient être gelés en attendant la conclusion de l'instance amorcée par l'avis 2006-147,

⁷ Dans l'instance amorcée par l'avis *Examen du cadre de réglementation concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Avis public de télécom CRTC 2006-14, 9 novembre 2006, modifié par les Avis publics de télécom CRTC 2006-14-1, 2006-14-2, 2006-14-3 et 2006-14-4 (l'avis 2006-14), le Conseil étudie diverses questions, notamment une définition révisée de « service essentiel ».

puisque la décision qui en découlera pourrait modifier le cadre de réglementation des services des concurrents. Si le Conseil devait imposer une compensation de la productivité (facteur X) aux Services des concurrents de catégorie I, les Compagnies ont fait valoir que pour 2007 et 2008, il conviendrait d'en fixer le niveau à -0,5 %.

32. Pour les Services des concurrents de catégorie II, les Compagnies ont proposé de conserver les règles actuelles, c'est-à-dire que les changements de prix seraient évalués au cas par cas.

Services facultatifs

33. Les Compagnies ont proposé de classer tous les autres services réglementés comme des services facultatifs et de les déplafonner puisqu'ils ne servent pas à brancher la personne à la société en général et que, normalement, seule une petite fraction des clients s'abonnent à ces services.
34. Les Compagnies ont soutenu que les services facultatifs différaient des services de connectivité sur le plan des externalités positives. Les Compagnies ont fait valoir que les avantages des services de connectivité s'étendaient au-delà du client qui achetait les services, qu'ils profitaient à d'autres personnes, donc à la société en général. Les Compagnies ont soutenu qu'en revanche, les services facultatifs ne possédaient que très peu d'externalités, voire aucune. Les services facultatifs ressemblent en fait à d'autres catégories de biens et services du fait que l'accord conclu entre le client et le fournisseur a très peu d'effet sur les tiers, sans compter qu'il ne présente aucun intérêt pour eux. Par conséquent, les problèmes de tarification ne se posent pas et il n'y a donc pas de raison particulière d'imposer aux services facultatifs un plafonnement des prix ou des mécanismes semblables. Les Compagnies ont fait valoir que les clients mécontents des prix des ESLT disposaient de recours puisqu'ils peuvent se tourner vers un autre fournisseur ou encore résilier le contrat. Les Compagnies ont fait valoir que les forces du marché dicteraient les prix de ces services offerts par les ESLT.

Groupes de services

35. Les Compagnies ont fait valoir que les groupes de services comprenaient des composantes individuelles de service, qui soit étaient assujetties à leur propre restriction de plafonnement des prix, soit faisaient l'objet d'une abstention de la réglementation, soit étaient des services autres que de télécommunication et non réglementés. Par conséquent, les restrictions applicables aux prix des composantes autonomes serviraient à protéger les clients contre la hausse des prix des composantes réglementées des groupes de services.

TELUS

36. TELUS a indiqué avoir élaboré son projet de cadre de plafonnement des prix pour rendre compte des conditions du marché, actuelles et prévues.
37. TELUS a proposé les cinq ensembles de services suivants : services de résidence, services d'affaires, services dont les tarifs ont été gelés, services de téléphones payants et services des concurrents.

38. TELUS a également proposé que les prix des groupes de services de résidence et d'affaires ainsi que des services optionnels soient déplafonnés.

Services de résidence

39. TELUS a proposé de fusionner les sous-ensembles des services de résidence dans les ZDCE et de ceux dans les zones autres que les ZDCE et de plafonner le prix de ces services, en moyenne, aux niveaux actuels pendant le prochain régime de plafonnement des prix. TELUS a également proposé, à titre de garantie supplémentaire, une restriction individuelle de 5 % par an au niveau de l'élément tarifaire dans le cas des services locaux de base (SLB) de résidence autonomes, qu'ils fassent partie ou non de l'ensemble des services de résidence. TELUS a fait valoir que selon cette structure d'ensembles, les services locaux optionnels et les groupes de services ne seraient pas inclus, mais seraient plutôt déplafonnés.
40. TELUS a soutenu que les solutions de rechange concurrentielles, comme la téléphonie par câble, le service sans fil et les services de communication vocale sur protocole Internet (VoIP) indépendants de l'accès, dicteraient les décisions des ESLT quant à la tarification des services de résidence. TELUS a soutenu que la concurrence exerçait des pressions de plus en plus fortes sur la limite supérieure des prix des services de résidence.

Services d'affaires

41. TELUS a proposé un nouvel ensemble de services d'affaires qui comprendrait les services auparavant attribués aux ensembles Services d'affaires et Autres services plafonnés dans la décision 2002-34. TELUS a soutenu qu'avec l'augmentation considérable de choix de services et l'affermissement du pouvoir général du libre jeu du marché pour discipliner les prix, il devenait inutile de maintenir des ensembles de services distincts. TELUS a proposé d'appliquer aux services de cet ensemble une restriction de 10 % par an au niveau de l'élément tarifaire.

Services dont les tarifs ont été gelés

42. TELUS a proposé qu'aucun changement ne soit apporté à l'ensemble des services dont les tarifs ont été gelés et que leurs tarifs restent gelés pendant la prochaine période de plafonnement des prix, sauf dans les cas où une ESLT déciderait de rééquilibrer les tarifs de ces services entre ses territoires de desserte sans incidence sur les revenus, comme le Conseil l'a autorisé dans la décision 2002-34.

Services de téléphones payants

43. TELUS a proposé que les prix des services de cet ensemble restent gelés aux niveaux actuels⁸ pendant la prochaine période de plafonnement des prix.

⁸ TELUS exige 0,35 \$ par appel local payé en espèces à une cabine téléphonique.

Services des concurrents

44. TELUS a fait valoir que le facteur I-X ne devrait pas s'appliquer aux tarifs des Services des concurrents de catégorie I et que ces tarifs devraient être gelés jusqu'à la conclusion de l'instance amorcée par l'avis 2006-14. TELUS a également fait valoir que l'on devrait également terminer l'examen de la Phase II⁹ avant d'apporter d'autres modifications au régime de plafonnement des prix des Services des concurrents de catégorie I.
45. TELUS a fait valoir qu'une fois ces instances terminées et les prix des Services des concurrents de catégorie I fixés, l'étape suivante consisterait à déterminer comment changer ces prix à plus long terme, par exemple au moyen d'un rajustement I-X. TELUS a soutenu que les coûts de la Phase II que le Conseil a approuvés ont donné lieu à des tarifs trop bas pour de nombreux Services des concurrents de catégorie I et qu'en continuant d'appliquer la restriction I-X, on empirerait la situation.
46. TELUS a fait valoir qu'il fallait maintenir le traitement actuel des Services des concurrents de catégorie II.

Groupes de services et services optionnels

47. TELUS a soutenu que les clients n'ont pas besoin de la protection actuelle à l'égard des services groupés puisque les composantes autonomes du groupe seraient protégées par une restriction de 5 % appliquée au niveau de l'élément tarifaire à l'égard du SLB de résidence. Le client qui n'est pas satisfait du prix du groupe pourrait acheter les mêmes services indépendamment. De plus, TELUS a soutenu que le fait d'inclure les revenus des groupes de services dans l'ensemble des services de résidence conférerait aux ESLT une marge de manœuvre pour hausser les prix de certains SLB de résidence de l'ensemble lorsque le tarif du groupe diminuerait. TELUS a soutenu que la concurrence est solide dans le domaine des groupes de services si bien que les forces du marché dicteraient les prix.
48. TELUS a proposé que les services optionnels soient déplafonnés car ils ne sont pas essentiels, mais facultatifs, et qu'ils sont disponibles auprès de fournisseurs de services par câble, sans fil et autres.

MTS Allstream

49. MTS Allstream a proposé de légères modifications à la structure des ensembles et aux restrictions à la tarification connexes établies dans la décision 2002-34. La compagnie a dit avoir élaboré sa proposition en tenant compte du fait que la concurrence locale ne faisait que commencer dans le marché des services locaux de résidence. MTS Allstream a également fait valoir que la structure des ensembles et les restrictions à la tarification connexes devraient protéger les clients dans les zones où les solutions de rechange concurrentielles sont limitées ou inexistantes.

⁹ Dans l'instance amorcée par l'avis *Examen de certaines questions liées à l'établissement des coûts de la Phase II*, Avis public de télécom CRTC 2007-4, 30 mars 2007 (l'avis 2007-4), le Conseil examine certaines questions sur l'établissement des coûts de la Phase II.

50. MTS Allstream a proposé d'éliminer la distinction entre les services de résidence de base dans les ZDCE et ceux dans les zones autres que les ZDCE. La compagnie a également proposé que la restriction au niveau de l'ensemble soit égale à l'inflation moins la productivité lorsque l'inflation dépasse la productivité et qu'elle soit fixée à zéro autrement. MTS Allstream a soutenu qu'une telle mesure n'entraînerait pas, dans le cas du service local de base, des réductions tarifaires obligatoires, qui risqueraient de freiner le rythme et l'ampleur de l'entrée en concurrence.
51. MTS Allstream a fait valoir qu'en raison de l'instauration de la concurrence dans le marché des services locaux de détail de résidence, il n'était plus ni nécessaire ni justifié d'inclure les services optionnels dans l'ensemble Services de résidence. MTS Allstream a fait valoir en outre que ces services sont facultatifs de nature et qu'ils font normalement partie des offres groupées. À mesure que s'intensifiera la concurrence dans les services de détail, les forces du marché en dicteront l'offre et les prix. Dans le cas des services optionnels faisant partie d'un groupe, MTS Allstream a proposé que le groupement actuel et les règles de prix planchers continuent de s'appliquer.
52. MTS Allstream a proposé de ne pas modifier l'ensemble Services d'affaires. Pour l'ensemble Autres services plafonnés, MTS Allstream a proposé une restriction au niveau de l'ensemble qui soit égale à l'inflation moins la productivité lorsque l'inflation dépasse la productivité et qu'elle soit fixée à zéro autrement. MTS Allstream a également proposé que la restriction actuelle de 10 % au niveau de l'élément tarifaire continue de s'appliquer à ces services.
53. MTS Allstream a également proposé de ne pas modifier le traitement tarifaire actuel des services dont les tarifs ont été gelés et des téléphones payants. MTS Allstream a fait valoir que les demandes de changements tarifaires pour ces services devraient être étudiées au cas par cas.
54. MTS Allstream a soutenu que rien ne justifiait de modifier le traitement actuel du plafonnement des prix pour les Services des concurrents des catégories I et II avant la conclusion de l'instance amorcée par l'avis 2006-14.

Les Concurrents

55. Les Concurrents ont proposé qu'à l'exception de ce qui est indiqué plus bas, le Conseil maintienne la structure des ensembles et les restrictions à la tarification établies dans la décision 2002-34, ainsi que la façon dont les services sont attribués à ces ensembles. Les Concurrents ont fait valoir que les restrictions à la tarification établies pour ces ensembles continueraient de protéger les consommateurs à l'avenir.
56. Les Concurrents ont proposé d'éliminer la compensation de la productivité dans le cas des ensembles Services de résidence et Autres services plafonnés, soutenant qu'une telle mesure était conforme à l'approche adoptée par le Conseil à l'égard des services locaux d'affaires dans les décisions 2002-34 et 2002-43.
57. Les Concurrents ont proposé que le traitement actuel des Services des concurrents des catégories I et II soit maintenu du fait qu'il existe très peu ou pas de solutions de rechange concurrentielles à ces services. Les Concurrents ont fait valoir qu'un abaissement des tarifs dans le cas des Services des concurrents de catégorie I devrait avantager le marché de

résidence puisque les concurrents pourraient plus facilement fournir de meilleurs services à moindre coût à leurs clients de résidence.

Groupes de défense des consommateurs

58. Les Groupes de défense des consommateurs ont proposé de maintenir la structure des ensembles établie dans la décision 2002-34, sous réserve de légères modifications aux restrictions au niveau de l'élément tarifaire, soutenant que les clients des services de résidence continuaient de se heurter au pouvoir monopolistique des ESLT.
59. Les Groupes de défense des consommateurs ont proposé de limiter les hausses tarifaires du sous-ensemble des services de résidence de base au taux d'inflation ou à 5 %, le moins élevé s'appliquant. Pour le sous-ensemble des services optionnels de résidence, les Groupes de défense des consommateurs ont proposé de limiter les hausses tarifaires au taux d'inflation plus 3 %.
60. Les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que, dans l'application d'un facteur de productivité, le Conseil devrait reconnaître les gains de productivité prévus découlant des intrants partagés et des économies d'échelle dans un marché concurrentiel. Les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que les entreprises qui bénéficient d'économies d'échelle dans des marchés concurrentiels ne devraient pas pouvoir attribuer arbitrairement tous les gains de productivité à un seul produit ou service. Les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que si les gains de productivité n'étaient pas partagés avec les clients des services de base, les ESLT seraient en mesure d'interfinancer les opérations auxquelles elles ont affecté des gains de productivité, au détriment éventuel de la concurrence.
61. Les Groupes de défense des consommateurs ont également proposé un modèle de plafonnement des prix qui plafonnerait tous les taux tarifés actuels, de sorte que les tarifs pourraient seulement baisser. Les Groupes de défense des consommateurs ont en effet soutenu que les ESLT assumeraient alors tout le risque de l'inflation pendant la période de plafonnement des prix et aucun groupe de clients ne subirait de hausses devant servir à compenser les rabais accordés à des consommateurs ailleurs.

Observations sur les propositions

Opinions des Compagnies sur les propositions des autres parties

62. Les Compagnies ne se sont pas opposées à la proposition de plafonnement des prix de TELUS. Elles ont fait remarquer que même si cette proposition n'est pas identique à la leur à tous égards, elle ne présente aucune disparité importante dans l'approche.
63. Les Compagnies se sont opposées aux propositions de MTS Allstream et des Concurrents du fait qu'elles ne comprenaient pas de mécanisme permettant à la réglementation de s'adapter aux conditions du marché, comme ce serait le cas avec un critère de déplafonnement des services.
64. Les Compagnies ont critiqué la proposition des Groupes de défense des consommateurs car plutôt que de laisser les forces du marché dicter les résultats lorsqu'elles peuvent le faire, les Groupes de défense des consommateurs ont proposé que le Conseil présume ce qui arriverait

dans un marché concurrentiel et qu'ensuite il impose des règles de tarification qui donneraient effet à ces suppositions. Les Compagnies se sont dites d'avis que la proposition initiale des Groupes de défense des consommateurs visant une restriction à la tarification I-X n'était pas appuyée par une preuve crédible.

Opinions de TELUS sur les propositions des autres parties

65. Selon TELUS, le critère de déplafonnement déclenché par la présence d'autres installations que les Compagnies ont proposé pour les services d'affaires est inutile. TELUS a soutenu que la concurrence était très forte dans tout son territoire de desserte pour les clients des services d'affaires de toutes tailles et que cette concurrence continuerait de s'intensifier et de s'étendre. TELUS a fait remarquer que le Conseil lui-même avait déjà reconnu le niveau relativement plus élevé de concurrence dans les services d'affaires lorsqu'il a décidé de ne pas imposer une compensation de la productivité à l'égard des services locaux d'affaires.
66. TELUS a fait remarquer que MTS Allstream a proposé un ensemble de services de résidence unifié pour toutes les circonscriptions. TELUS a dénoncé cette approche car elle permettrait à une ESLT de compenser les baisses de prix dans des circonscriptions plus concurrentielles par des hausses de prix dans des circonscriptions moins concurrentielles. Par exemple, TELUS a fait remarquer que selon le modèle d'un ensemble unique que propose MTS Allstream, une ESLT serait libre de compenser les baisses de tarif dans des circonscriptions plus concurrentielles par des hausses de tarif dans des circonscriptions moins concurrentielles, à condition que les prix de l'ESLT satisfassent à la restriction au niveau de l'ensemble.
67. TELUS a pris note de la proposition de rechange des Groupes de défense des consommateurs, laquelle ne prévoyait pas l'adoption d'un facteur X explicite et, de ce fait, représentait une importante concession. Même si TELUS jugeait utile de savoir que l'on pouvait répondre aux principales préoccupations des Groupes de défense des consommateurs sans adopter un facteur X explicite, celles des ESLT resteraient en plan, comme l'ont indiqué ces groupes. TELUS a estimé inacceptable la proposition des Groupes de défense des consommateurs selon laquelle il faudrait interdire toute hausse des tarifs individuels. TELUS a fait remarquer en outre que selon sa proposition, aucune hausse des tarifs regroupés ne serait autorisée pour les services de l'ensemble Services de résidence.

Opinions des Concurrents sur les propositions des Compagnies et de TELUS

68. Les Concurrents n'ont pas formulé d'observations particulières sur les propositions de structure des ensembles et de restrictions à la tarification, mais ils ont fait remarquer que les propositions des Compagnies et de TELUS ne protégeaient pas les consommateurs contre le pouvoir de marché que les ESLT exercent dans les régions où les options concurrentielles sont faibles ou inexistantes. De plus, les Concurrents étaient d'avis que les ESLT pourraient, en raison de la façon dont elles avaient formulé leurs propositions, les empêcher d'étendre leurs activités dans les régions où la concurrence voit le jour.

Opinions des Groupes de défense des consommateurs sur les propositions des Compagnies et de TELUS

69. Les Groupes de défense des consommateurs étaient d'avis que les propositions des ESLT ne protégeaient pas les intérêts des consommateurs, si bien qu'elles devraient être rejetées en faveur de leur proposition visant à plafonner les taux tarifés aux niveaux actuels.

70. Les Groupes de défense des consommateurs étaient d'avis que les Compagnies et TELUS confondaient la promesse d'une concurrence réelle avec son arrivée effective. La confusion s'est ensuite amplifiée à cause d'une présomption voulant que le Conseil pouvait moins s'en faire avec l'obligation de plafonner les prix pour garantir des tarifs justes et raisonnables puisque la concurrence allait s'implanter. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait remarquer que selon eux, le dossier était insuffisant pour appuyer l'hypothèse des ESLT que la protection des consommateurs au chapitre des prix nuisait à l'instauration de la concurrence.

Analyse et conclusions du Conseil

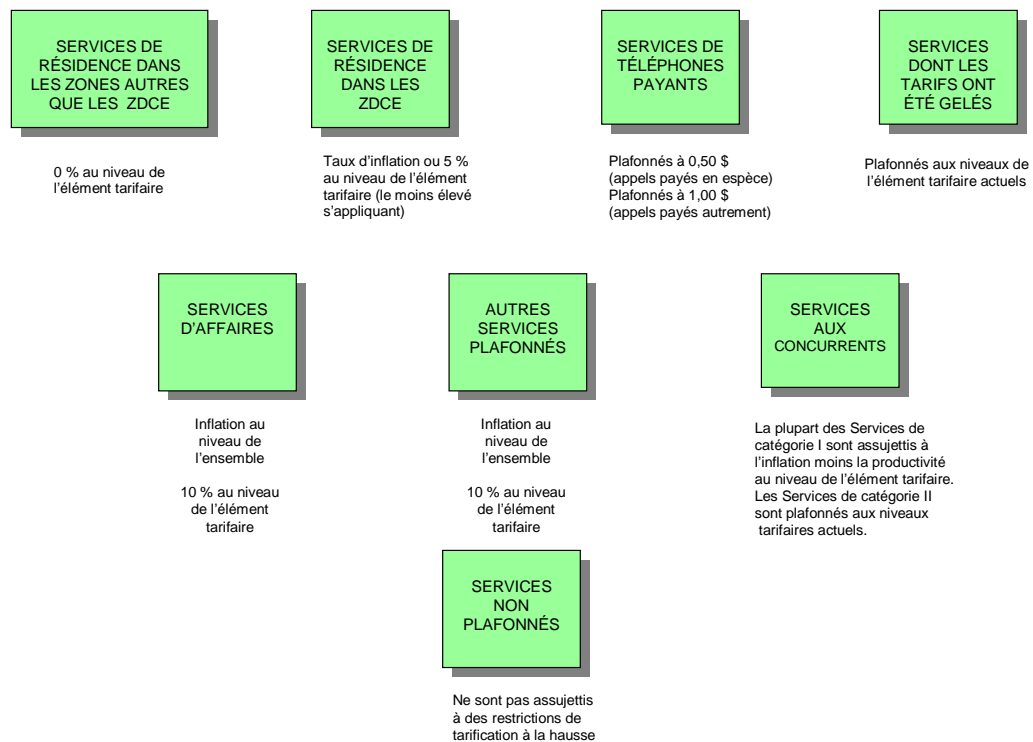
Conclusions générales sur la structure des ensembles

71. Le Conseil fait remarquer que les propositions des Compagnies et de TELUS favorisaient un régime de plafonnement des prix plus libéral. Selon ces propositions, le Conseil devrait s'appuyer davantage sur les forces du marché pour dicter les prix.
72. Tel qu'indiqué précédemment, le décret sur l'abstention a établi les critères d'abstention de la réglementation des services locaux en fonction de la présence d'une infrastructure concurrentielle. Le Conseil fait remarquer que la réglementation par plafonnement des prix ne s'applique qu'aux marchés n'ayant pas fait l'objet d'une abstention. Dans ces régions qui ne sont pas admissibles à l'abstention, les ESLT continueront d'exercer un fort pouvoir de marché et les clients disposeront de peu de solutions concurrentielles. Le Conseil estime que dans ces conditions, il ne conviendrait pas de favoriser le libre jeu du marché pour dicter les prix, comme il est préconisé à l'alinéa 7f) de la Loi. Le Conseil estime donc que les propositions des Compagnies et de TELUS ne conviennent pas.
73. Le Conseil fait remarquer que les Groupes de défense des consommateurs ont d'abord présenté une structure des ensembles fondée sur des restrictions à la tarification plus limitatives que celles précisées dans les décisions 2002-34 et 2002-43. Le Conseil estime que même si la proposition des Groupes de défense des consommateurs semblerait assurer une meilleure protection des consommateurs, elle limiterait inutilement la souplesse de tarification des ESLT en ce qui concerne les services de résidence. De plus, le Conseil estime que la proposition des Groupes de défense des consommateurs visant à prescrire les réductions des tarifs des services de résidence à la suite d'un rajustement I-X nuirait au développement naturel du libre jeu du marché. Le Conseil refuse donc d'adopter la proposition initiale des Groupes de défense des consommateurs.
74. Comme solution de rechange, les Groupes de défense des consommateurs ont recommandé dans leur plaidoyer final que le Conseil plafonne dorénavant tous les taux tarifés actuels. Le Conseil estime que la proposition des Groupes de défense des consommateurs est justifiée dans certaines circonstances, mais qu'elle ne donnerait pas aux ESLT la possibilité ou la flexibilité voulues pour augmenter les tarifs lorsque les services sont fournis à un prix inférieur au coût.
75. Le Conseil fait remarquer que même si les parties ont proposé différentes restrictions à la tarification pour divers groupes de services, la majorité était généralement en faveur de la structure des ensembles actuelle et de la répartition des services entre les ensembles. Le Conseil fait remarquer que la répartition des services aux ensembles prévue dans les décisions 2002-34

et 2002-43 était généralement fonction de l'homogénéité des services offerts. Comme en témoignent la présente instance et les tarifs généraux des ESLT, la fourniture de ces services par les ESLT n'a presque pas changé au fil des dernières années.

76. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la répartition actuelle des services entre les ensembles telle qu'établie dans les décisions 2002-34 et 2002-43, à l'exception du transfert des services optionnels à l'ensemble des Services non plafonnés, demeure indiquée pour le prochain régime de plafonnement des prix. Le Conseil a également décidé d'apporter des changements précis aux restrictions au niveau de l'ensemble et de l'élément tarifaire. Les modifications du cadre de plafonnement des prix sont traitées en détail ci-dessous. Le mécanisme général du cadre est illustré à la Figure 1.

FIGURE 1



Changements touchant les restrictions au niveau de l'ensemble et de l'élément tarifaire

a) Compensation de la productivité pour les services de détail

77. Selon le régime de plafonnement des prix actuel, une compensation de la productivité, ou facteur X, s'applique à la plupart des services de détail au niveau de l'ensemble ou au niveau de l'élément tarifaire, sauf pour l'ensemble Services d'affaires.

78. Le Conseil fait remarquer que l'application d'une compensation de la productivité aux revenus des services de détail pourrait donner lieu à des réductions tarifaires obligatoires. Le Conseil estime que les réductions tarifaires obligatoires découlant de l'application d'un facteur X pourraient compromettre le développement naturel des forces du marché. De plus, le Conseil fait remarquer que les réductions tarifaires obligatoires ne seraient pas conformes à l'alinéa 7f) de la Loi (c.-à-d. réglementation efficace) ni aux instructions (c.-à-d. utilisation de mesures les moins intrusives et les moins onéreuses possible).
79. Le Conseil fait remarquer que les tarifs de la plupart des SLB de résidence dans les ZDCE sont généralement inférieurs au coût. Dans ces conditions, le Conseil estime qu'il ne conviendrait pas d'appliquer un facteur X aux revenus attribuables à ces services.
80. Concernant l'ensemble Services d'affaires, le Conseil fait remarquer qu'aucune partie n'a proposé l'application d'une compensation de la productivité aux services de cet ensemble. Il estime que cette pratique demeure appropriée.
81. Quant aux services attribués à l'ensemble Autres services plafonnés, le Conseil fait remarquer que 1) plusieurs des services sont en train de devenir désuets et qu'il devient donc difficile de trouver des pièces de remplacement et 2) certains services traditionnels sont en train d'être remplacés par de nouveaux services offrant des fonctions et des avantages supplémentaires. Le Conseil estime que le marché de plusieurs des services actuellement attribués à cet ensemble est en déclin et que les ESLT n'auraient qu'une capacité limitée d'obtenir des gains de productivité et d'efficacité à l'égard de ces services au cours des prochaines années.
82. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient de ne pas assujettir les services de détail à une compensation de la productivité (c.-à-d. un facteur X) dans le prochain régime de plafonnement des prix. Le Conseil n'a donc pas appliqué de compensation de la productivité aux ensembles Services de résidence (sous-ensembles dans les zones autres que ZDCE et dans les ZDCE), Services d'affaires et Autres services plafonnés.

b) Services locaux optionnels de résidence

83. Étant donné la nature discrétionnaire des services locaux optionnels de résidence, le Conseil estime que la demande aurait tendance à être plus sensible aux prix. Si les prix augmentaient, le client pourrait décider d'explorer d'autres solutions ou de carrément annuler le service.
84. Le Conseil fait remarquer que durant l'actuel régime de plafonnement des prix, les ESLT n'ont généralement pas proposé de majorations à l'égard des tarifs de leurs services locaux optionnels de résidence. Le Conseil estime qu'en général, les ESLT ont fixé un prix maximum pour ces services sur une base individuelle et que toutes hausses tarifaires éventuelles conduiraient probablement à une baisse de la demande.
85. Le Conseil estime également que l'attribution des services optionnels à l'ensemble Services non plafonnés réduirait le nombre de sous-ensembles des services de résidence et simplifierait le régime de plafonnement des prix de même que ses exigences en matière de dépôt annuel des prix plafonds. Le Conseil fait remarquer que cela serait conforme à l'objectif d'une réglementation efficace (alinéa 7f) de la Loi).

86. Par conséquent, le Conseil estime qu'il convient d'attribuer les services locaux optionnels de résidence à l'ensemble Services non plafonnés. Les tarifs des services locaux optionnels de résidence ne seront donc plus assujettis à des restrictions de tarification à la hausse.

c) Modifications apportées aux ensembles Services de résidence

87. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, prenant note des conditions très différentes dans les zones autres que les ZDCE et les ZDCE, le Conseil a établi deux ensembles pour les services locaux de résidence : un sous-ensemble de services locaux de résidence dans les zones autres que les ZDCE et un sous-ensemble de services locaux de résidence dans les ZDCE.

88. Le Conseil fait remarquer que les parties n'étaient pas d'accord sur la question de savoir s'il fallait maintenir des ensembles distincts pour les zones autres que les ZDCE et les ZDCE. Néanmoins, toutes les parties ont proposé d'appliquer aux clients des zones autres que les ZDCE et aux clients des ZDCE les mêmes restrictions au niveau de l'élément tarifaire.

89. Le Conseil estime que rien ne laisse à penser que les conditions dans les zones autres que les ZDCE et dans les ZDCE ont changé. Par conséquent, l'application de restrictions différentes pour le SLB de résidence dans les zones autres que les ZDCE et dans les ZDCE convient toujours. Le Conseil maintient donc des ensembles distincts pour le SLB de résidence dans les zones autres que les ZDCE et dans les ZDCE.

90. Le Conseil établit ci-après les restrictions à la tarification applicables au SLB de résidence dans les zones autres que les ZDCE et dans les ZDCE. Pour ce faire, il a pris en compte l'alinéa 7b) de la Loi (c.-à-d. services de télécommunication abordables dans les régions urbaines et rurales).

Ensemble Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE

91. Pour établir le cadre d'abstention locale dans la décision 2006-15, le Conseil a jugé important de ne pas compromettre le caractère abordable d'un SLB de résidence essentiel dans un marché faisant l'objet d'une abstention. Le Conseil craignait que, sans protection en matière de tarification, les clients du service de résidence vulnérables et laissés pour compte n'aient pas accès à un SLB autonome à des tarifs abordables dans un régime d'abstention. Par conséquent, le Conseil a conclu que dans un marché faisant l'objet d'une abstention, le prix plafond équivaldrait au dernier tarif approuvé avant l'application de l'abstention, pour le SLB autonome, y compris la composition Touch-Tone, l'inscription principale à l'annuaire et les frais de raccordement.

92. Le Conseil fait remarquer que, dans les zones autres que les ZDCE, certains consommateurs n'auront pas accès à suffisamment de solutions concurrentielles pour le SLB de résidence. De l'avis du Conseil, les consommateurs des zones autres que les ZDCE connaissent les mêmes conditions que les clients laissés pour compte mentionnés dans la décision 2006-15.

93. Le Conseil estime que le plafonnement des tarifs des services de résidence dans les zones autres que les ZDCE offrirait aux clients une protection contre les majorations déraisonnables. Le Conseil fait remarquer que le traitement de ces services serait conforme à la deuxième proposition des Groupes de défense des consommateurs visant à plafonner les tarifs aux niveaux actuels et serait semblable aux propositions des Compagnies et de TELUS visant à

plafonner, en moyenne, les tarifs des services de résidence. Le Conseil estime également que le maintien au même niveau des tarifs du SLB de résidence dans les zones autres que les ZDCE incitera probablement les ESLT à être plus rentables.

94. Par conséquent, outre les rajustements tarifaires susceptibles de s'imposer après examen de la question ci-dessous, le Conseil juge raisonnable de plafonner les tarifs du SLB de résidence des ESLT dans les zones autres que les ZDCE aux niveaux actuels et d'appliquer au niveau de l'élément tarifaire une restriction de 0 % pour le SLB de résidence dans les zones autres que les ZDCE.
95. Dans l'avis *Élimination des frais de raccordement du service applicables aux clients du service local de base de résidence*, Avis public de télécom CRTC 2006-11, 11 août 2006, modifié par l'Avis public de télécom CRTC 2006-11-1, le Conseil a sollicité des observations sur les demandes présentées par Bell Aliant, Bell Canada et TELUS afin d'éliminer les frais de raccordement du service de résidence et d'augmenter les tarifs du SLB de résidence. Le Conseil se penchera sur les questions associées à l'élimination des frais de raccordement du service de résidence et à l'augmentation des tarifs du SLB de résidence à la suite de la présente décision.
96. Tel qu'il est indiqué plus loin dans la présente décision, le Conseil autorise les ESLT à proposer des rajustements du facteur exogène au cours du prochain régime de plafonnement des prix. Le Conseil estime que dans ces conditions, les restrictions au niveau de l'élément tarifaire devraient s'appliquer à l'ensemble Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE. Par conséquent, les hausses tarifaires des services appartenant à cet ensemble seront plafonnées à 5 % par année par élément tarifaire.
97. Le Conseil fait remarquer que le régime de plafonnement des prix actuel comprend un mécanisme de compte de report. Chaque année de la période de plafonnement des prix, les ESLT doivent affecter au compte de report un montant égal à la réduction des revenus qu'elles subiraient autrement si la restriction I-X s'appliquait à l'ensemble Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE.
98. Le Conseil fait remarquer que compte tenu de la structure des ensembles et des restrictions à la tarification établies dans la présente décision, le compte de report devient inutile. Par conséquent, le Conseil conclut que le mécanisme de compte de report ne fera pas partie du prochain régime de plafonnement des prix.
99. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu que les revenus provenant des groupes de services incluant une composante de service local de résidence ou de service local de résidence optionnel devaient faire partie de l'ensemble Services de résidence dans le calcul des revenus assujettis au compte de report.
100. Tel qu'il est indiqué précédemment, le Conseil élimine l'exigence du compte de report dans le prochain régime de plafonnement des prix. Par conséquent, il n'est plus nécessaire d'exiger que l'ensemble Services de résidence comprenne les revenus provenant des groupes de services incluant une composante de service local de résidence ou de service local de résidence optionnel.

Ensemble Services de résidence dans les ZDCE

101. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil n'a pas imposé de restrictions au niveau de l'ensemble dans le cas du SLB de résidence dans les ZDCE parce que les tarifs étaient généralement inférieurs aux coûts. Le Conseil fait remarquer que les tarifs du SLB de résidence dans les ZDCE demeurent généralement inférieurs aux coûts.
102. Le Conseil fait remarquer qu'il a pour politique générale de rapprocher les tarifs des coûts, à condition que ces tarifs demeurent justes et raisonnables. Le Conseil estime qu'autoriser l'augmentation des tarifs des services de résidence des ESLT dans les ZDCE rapprocherait les tarifs des coûts et réduirait le montant du Fonds de contribution national¹⁰.
103. Le Conseil conclut qu'il serait raisonnable de permettre aux ESLT de majorer du taux annuel d'inflation les tarifs du SLB de résidence dans les ZDCE. Par mesure de protection contre une hausse imprévue du taux d'inflation, une restriction égale au moins élevé des taux entre le taux annuel d'inflation et 5 % s'appliquera au niveau de l'élément tarifaire aux services de l'ensemble Services de résidence dans les ZDCE.
104. Tel qu'il est précisé ci-après, le Conseil permet aux ESLT de proposer des rajustements du facteur exogène pendant le prochain régime de plafonnement des prix. Dans les circonstances, le Conseil juge que les majorations tarifaires applicables aux services de cet ensemble seront plafonnées à 5 % par année par élément tarifaire.

d) Ensembles Services d'affaires et Autres services plafonnés

105. Tel qu'indiqué ci-dessus, l'ensemble Services d'affaires est actuellement assujéti à une restriction égale à l'inflation au niveau de l'ensemble et à une restriction de 10 % au niveau de l'élément tarifaire. Aucune partie n'a proposé de modifier les restrictions pour cet ensemble.
106. Le Conseil conclut qu'il conviendrait de maintenir la restriction actuelle au niveau de l'ensemble, laquelle est égale à l'inflation, et la restriction de 10 % au niveau de l'élément tarifaire.
107. Tel qu'indiqué ci-dessus, les services de l'ensemble Autres services plafonnés ne seront pas assujéti à une compensation de la productivité lors du prochain régime de plafonnement des prix. Le Conseil estime que les clients de ces services devront être protégés contre des hausses tarifaires déraisonnables.
108. Par conséquent, le Conseil conclut que l'ensemble Autres services plafonnés doit être assujéti à une restriction égale à l'inflation au niveau de l'ensemble et à une restriction de 10 % au niveau de l'élément tarifaire.

¹⁰ Dans la décision *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000, le Conseil a introduit, à compter du 1^{er} janvier 2001, le Fonds de contribution national afin de subventionner le coût élevé du service local dans les zones rurales et éloignées lorsque les tarifs sont inférieurs aux coûts. Dans cette décision, le Conseil a également établi un nouveau mécanisme national de contribution fondé sur les revenus des fournisseurs de services de télécommunication (c.-à-d. frais en pourcentage des revenus).

e) Ensemble Services de téléphones payants

Tarifs des téléphones payants

109. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu que les services de téléphones payants publics et semi-publics devaient être attribués à un ensemble séparé et que les tarifs de ces services devaient être plafonnés aux niveaux alors en vigueur. Tel qu'indiqué ci-dessus, les Compagnies ont demandé que le Conseil leur accorde la souplesse nécessaire pour qu'elles puissent augmenter les tarifs des téléphones payants au cours du prochain régime de plafonnement des prix.
110. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que les Compagnies continuaient de dominer dans les marchés locaux des téléphones payants. Ils ont d'ailleurs soutenu qu'aucune information sur le coût et les revenus des services de téléphones payants n'avait été fournie et qu'il n'avait pas été possible de bien évaluer si une hausse tarifaire s'imposait vraiment.
111. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait observer que dans la décision *Accès aux services de téléphones payants*, Décision de télécom CRTC 2004-47, 15 juillet 2004 (la décision 2004-47), le Conseil s'était dit d'avis que le service des téléphones payants constituait un service public important que les services sans fil n'avaient pas rendu désuets. Les Groupes de défense des consommateurs ont également déclaré que la décision 2004-47 laissait beaucoup de latitude aux Compagnies pour décider de retirer des téléphones payants non rentables ou d'en installer dans des endroits plus rentables.
112. Le Conseil reconnaît que les tarifs des téléphones payants de la plupart des ESLT n'ont pas augmenté depuis près de 25 ans. Le Conseil estime raisonnable la position des Compagnies selon laquelle le coût de la fourniture des services de téléphones payants a augmenté depuis la dernière majoration tarifaire en 1981.
113. Dans la décision 2004-47, le Conseil a réaffirmé le droit des ESLT de retirer et/ou de déplacer des téléphones payants, la seule restriction étant qu'elles devaient publier un avis lorsqu'elles retiraient le dernier téléphone payant dans une collectivité. Le Conseil demeure d'avis que le service de téléphones payants est un service public nécessaire et très utile. Selon le Conseil, si les ESLT ne disposent pas de la latitude voulue pour augmenter les tarifs des téléphones payants, elles risquent de retirer les téléphones payants non rentables, ce qui réduira l'accès au service pour le consommateur.
114. Par conséquent, le Conseil accorde aux ESLT la souplesse voulue pour augmenter jusqu'à concurrence de 0,50 \$ le tarif des appels locaux lorsque l'appel est effectué avec de la monnaie et jusqu'à concurrence de 1,00 \$ lorsque l'appel est effectué à frais virés, facturé à un troisième numéro ou payé par carte d'appel ou carte de crédit commerciale.

Frais d'assistance annuaire locale à partir de téléphones payants

115. Les frais pour les appels à l'assistance annuaire locale (AAL) sont actuellement compris dans l'ensemble Autres services plafonnés et varient selon les territoires des ESLT. Toutefois, les appels effectués à l'AAL depuis un téléphone payant ne sont pas assujettis à ces frais.

116. Les Compagnies, au nom de Bell Canada, ont demandé que l'exemption des frais dans le cas des appels à l'AAL depuis un téléphone payant soit levée et que des frais de 0,25 \$ s'appliquent dans le territoire de Bell Canada. Les Compagnies ont soutenu que les tarifs que les principaux concurrents imposent pour l'accès à l'assistance annuaire au Canada varient de 0,25 à 1,00 \$.
117. Les Groupes de défense des consommateurs n'ont pas appuyé cette demande, soutenant que les questions de politique sociale concernant les annuaires dans les emplacements des téléphones payants n'avaient pas changé et que, bien souvent, les annuaires n'y sont pas.
118. Le Conseil estime que la demande des Compagnies ne tient pas suffisamment compte des questions de politiques publiques ou sociales soulevées par les Groupes de défense des consommateurs. Jugeant que le dossier de l'instance ne lui permet pas de se prononcer sur cette question, le Conseil rejette pour le moment la proposition des Compagnies de lever l'exemption des frais dans le cas des appels effectués à l'AAL depuis un téléphone payant semi-public et public.

f) Services aux concurrents

119. En ce qui concerne l'argument de TELUS voulant que l'application d'un facteur I-X amplifierait ce qu'elle a qualifié de tarifs trop bas pour les Services aux concurrents de catégorie I, le Conseil fait remarquer que la question des niveaux tarifaires des Services aux concurrents de catégorie I déborde le cadre de la présente instance. En ce qui concerne la suggestion des Compagnies et de TELUS voulant que le Conseil cesse également d'examiner les coûts associés aux Services aux concurrents de catégorie I dans le cadre d'un gel des tarifs de ces services, le Conseil fait remarquer que l'examen des coûts n'a rien à voir avec le plafonnement des prix.
120. Le Conseil fait remarquer que les Compagnies et TELUS ont fait référence à d'autres instances du Conseil pour étayer leurs propositions visant à geler les tarifs des Services aux concurrents de catégorie I. Toutefois, le Conseil précise que les grandes ESLT sont tenues de fournir un service à titre de Service aux concurrents de catégorie I si le Conseil conclut que le service est une installation jugée essentielle.
121. Le Conseil estime que pour les Services aux concurrents de catégorie I, on ne peut pas compter sur des forces du marché concurrentielles suffisantes pour permettre le partage des gains de productivité avec les utilisateurs de ces services. Il estime également que les ESLT continueront de réaliser des gains de productivité à l'égard de ces services.
122. Par conséquent, le Conseil conclut qu'un rajustement I-X annuel devrait continuer de s'appliquer aux Services aux concurrents de catégorie I dont les tarifs n'ont pas été exemptés de l'application de ce facteur dans les décisions 2002-34 et 2002-43.
123. Le Conseil fait remarquer qu'aucune des parties n'a proposé de modifier le traitement des Services aux concurrents de catégorie II établi dans les décisions 2002-34 et 2002-43 pour ce qui est du plafonnement des prix. Le Conseil conclut que ce traitement devrait continuer de s'appliquer.

g) Critère de déplafonnement de certains services

124. Les Compagnies et TELUS ont proposé un critère de présence de la concurrence pour le déplafonnement de certains services dans les zones où il existe d'autres installations. À l'appui de leur projet de critère de déplafonnement, les Compagnies ont invoqué la nécessité de se fier aux forces du marché dans la mesure du possible tout en assurant l'imposition de restrictions réglementaires dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la réglementation. TELUS a invoqué la nécessité d'accorder une plus grande souplesse aux ESLT pour réagir aux pressions concurrentielles et le fait que la concurrence finirait par protéger les consommateurs.
125. Les autres parties à l'instance ont désapprouvé les critères de déplafonnement proposés par les Compagnies et TELUS. MTS Allstream, les Concurrents et la Ville de Calgary ont soutenu que les critères ne permettraient pas de prouver qu'il y a eu une diminution du pouvoir de marché et que ce pouvoir pourrait être utilisé de façon abusive. MTS Allstream et le BCOAPO et autres ont soutenu que la souplesse de tarification que permettent ces critères avant l'abstention pourrait avoir des effets indésirables sur les consommateurs et les concurrents et donner lieu éventuellement à une baisse des tarifs là où les ESLT sont en concurrence et à une hausse des tarifs ailleurs. Le BCOAPO et autres ainsi que la Ville de Calgary se sont opposés à ce que TELUS inclut le service sans fil comme solution de rechange dans son critère de déplafonnement, soutenant que le service sans fil n'est pas une solution de rechange valable au service filaire local. Diverses parties ont fait valoir que les critères de déplafonnement proposés n'étaient qu'un autre type de critères d'abstention.
126. Tel qu'indiqué ci-dessus, dans les zones qui ne sont pas admissibles à l'abstention, les ESLT continueront d'exercer un fort pouvoir de marché et les clients ne disposeront que de solutions concurrentielles limitées. Les ESLT seraient donc en mesure de hausser et de contrôler les prix, et elles pourraient bien être tentées de le faire. Le Conseil estime que même dans les zones où il existe des solutions concurrentielles, les ESLT n'ont pas besoin de souplesse pour augmenter les prix dans ces conditions.
127. Le Conseil fait remarquer que ce régime de plafonnement des prix s'applique aux marchés ne faisant pas l'objet d'une abstention et que les ESLT peuvent demander une abstention dans les zones où les critères d'abstention sont remplis.
128. Par conséquent, le Conseil conclut que les critères de déplafonnement proposés par les Compagnies et TELUS sont inappropriés et inutiles.

C. Composantes de la formule de plafonnement des prix

129. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a établi les restrictions individuelles au niveau de l'ensemble, lesquelles reposent sur un facteur d'inflation, un facteur de productivité et un facteur exogène, selon le cas. Tel qu'il est indiqué ci-dessus, dans la présente instance, le Conseil a sollicité des observations sur les changements, le cas échéant, qui devraient être apportés à ces composantes de la formule de plafonnement des prix.

1. Facteur d'inflation

130. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu qu'il convenait d'utiliser l'indice des prix du produit national brut (IP-PNB) annuel à pondération en chaîne comme baromètre de l'inflation pour le régime actuel de plafonnement des prix. L'IP-PNB est la mesure du changement du prix de production national publiée par Statistique Canada.
131. Les Compagnies et TELUS ont fait valoir qu'elles soutiendraient le maintien de l'IP-PNB comme mesure de l'inflation pour la prochaine période de plafonnement des prix si le Conseil jugeait approprié d'utiliser une mesure explicite de l'inflation. Les autres parties qui ont fait des observations sur le facteur d'inflation étaient également en faveur que l'IP-PNB continue d'être utilisé.
132. Le Conseil conclut que la mesure de l'inflation pour le prochain régime de plafonnement des prix est l'IP-PNB à pondération en chaîne annuel publié par Statistique Canada.

2. Compensation de la productivité

133. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a fixé à 3,5 % la compensation de la productivité (c.-à-d. le facteur X) en utilisant une approche fondée sur les coûts différentiels. Cette approche permet d'examiner l'évolution des coûts unitaires des ESLT. La valeur de 3,5 % du facteur X a été établie à partir d'une analyse de l'évolution des coûts unitaires des ESLT à l'égard du SLB de résidence.
134. Le Conseil fait remarquer que les parties ont proposé plusieurs approches dans le cadre de la présente instance afin de calculer une compensation de la productivité. Le Conseil abordera chacune de ces approches ci-dessous.

a) Approche fondée sur les coûts différentiels

135. Les Compagnies et TELUS ont proposé d'utiliser les coûts différentiels pour établir une compensation de la productivité si le Conseil concluait à l'utilité d'un facteur X dans le prochain régime de plafonnement des prix.
136. Les Compagnies ont proposé un facteur X de -0,5 % en fonction des coûts différentiels pour le prochain régime de plafonnement des prix. Les Compagnies ont estimé que pour chacune des années 2006 à 2008, les facteurs X seraient de -1,0 %, -0,9 % et -0,1 %, et ont établi une moyenne des facteurs X prévus pour les années 2007 et 2008 pour en arriver à leur facteur X de -0,5 %.
137. Les Compagnies ont fait valoir qu'elles avaient effectué leur analyse en trois étapes. Premièrement, elles ont estimé la tendance historique des coûts unitaires de Bell Canada pour le SLB de résidence de 1988 à 2005 en utilisant la même méthode d'établissement des coûts pour toute la période. Le résultat de l'analyse a montré que les coûts unitaires ont diminué en moyenne de 1,04 % par an pendant la période.

138. Deuxièmement, les Compagnies ont combiné cette information avec l'inflation annuelle moyenne pour l'ensemble de l'économie, établie à 2,16 % (basée sur les séries IP-PNB à pondération en chaîne de Statistique Canada), pour la même période. La valeur historique moyenne du facteur X a été évaluée à 3,2 % par an pour la période de 1988 à 2005.
139. Troisièmement, les Compagnies ont rajusté à la baisse la valeur de 3,2 % du facteur X pour les années 2006 à 2008, et ce, en fonction de trois facteurs liés à la diminution prévue de la demande de leur SLB de résidence, diminution attribuable à la concurrence. Les Compagnies ont défini ces trois facteurs comme suit : a) facteur d'utilisation moyenne inférieur (utilisation du cuivre); b) perte d'un plus grand nombre de clients dans les tranches à faible coût par rapport aux tranches à coût élevé; et c) augmentation des dépenses consacrées à la fidélisation des clients.
140. Pour la valeur du facteur X, TELUS a proposé une valeur se situant entre 0,3 % et 1,8 % en utilisant les coûts différentiels pour les zones qui ne satisfont pas au critère de présence de la concurrence pour le SLB de résidence. TELUS a fait valoir que la valeur appropriée dépendrait des hypothèses précises émises au sujet de l'importance des pertes dues à la concurrence. TELUS a soutenu que les réductions de la demande en raison d'une intensification de la concurrence fondée sur les installations entraînaient une baisse de ses activités, ce qui avait pour effet d'augmenter les coûts unitaires et de réduire la croissance de la productivité.
141. TELUS a estimé qu'en fonction d'une réduction annuelle évaluée à 3,0 % dans ses lignes du service de résidence de base, le changement dans le coût unitaire annuel moyen serait de 1,7 % pour les années 2007 à 2011. TELUS a calculé un taux d'inflation de 2,0 % en se fondant sur un taux historique annuel moyen sur la période de 1995 à 2005. TELUS a ensuite calculé un facteur X de 0,3 % à partir de ces chiffres. En utilisant la même méthode, TELUS a également soumis des facteurs X de 1,1 % et de 1,8 %, en supposant une diminution de pourcentage de 2,0 % et de 1,0 % respectivement dans les lignes du service de résidence.

b) Approche fondée sur la productivité totale des facteurs (PTF)

142. Les Groupes de défense des consommateurs ont calculé la compensation de la productivité à l'aide d'une approche PTF qui tient compte de l'utilisation par une entreprise ou une industrie des intrants par rapport à sa production d'extrants. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que, plus les entreprises réalisent des économies d'échelle, plus elles peuvent produire d'extrants sans augmenter les intrants de façon proportionnelle. Par conséquent, l'amélioration des économies d'échelle se traduirait par un accroissement de la productivité.
143. Les Groupes de défense des consommateurs ont proposé de fixer à 6,0 % la compensation de la productivité pour le prochain régime de plafonnement des prix, ce qui comprend (1) une croissance de la PTF de l'industrie de 4,2 % selon les données de 1988 à 1995, (2) un rajustement de la PTF pour l'ensemble de l'économie de -1,06 % de 1995 à 2004, (3) un écart du prix des intrants de 2,0 % pour tenir compte de la différence entre les taux de croissance

du prix des intrants de l'industrie et pour l'ensemble de l'économie¹¹, et (4) un facteur d'extension de 1,0 % pour tenir compte des économies d'échelle.

144. Les Groupes de défense des consommateurs ont déclaré que le grand problème de l'approche des coûts différentiels propres à un service pour calculer la productivité est qu'elle exclut les économies d'échelle. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir qu'en raison des nouvelles technologies, comme la ligne d'abonné numérique (LAN), le recouvrement des coûts associés aux lignes, aux installations intercentraux, au service à la clientèle et à la commercialisation, ainsi qu'à la facturation pourrait être réparti sur un plus grand nombre de services pour créer des économies d'échelle.
145. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir qu'il faudrait ajouter à la compensation de la productivité un facteur d'extension allant jusqu'à 1,0 % car il est peu probable que les données historiques figurant dans les études des coûts différentiels propres à un service des ESLT reflètent des économies d'échelle.
146. Alors que la Ville de Calgary a appuyé la valeur de 6,0 % du facteur X proposée des Groupes de défense des consommateurs, les Compagnies, MTS Allstream et TELUS s'y sont opposées.
147. Les Compagnies ont fait valoir que l'approche PTF que les Groupes de défense des consommateurs ont proposée était moins valable qu'une approche fondée sur l'analyse des tendances dans les coûts unitaires propres à un service, en l'occurrence les services de résidence. TELUS et MTS Allstream ont fait valoir que l'approche PTF mesurait de façon erronée la productivité de tous les services, plutôt que des services particuliers assujettis à la réglementation. Les Compagnies ont fait valoir que le fait de fixer une cible de productivité pour les services réglementés en fonction de la productivité de services non réglementés découragerait les initiatives visant à améliorer l'efficacité dans les deux types de service car aucun des deux secteurs n'assumerait toutes les conséquences des résultats.
148. En ce qui concerne les données de base que les Groupes de défense des consommateurs ont utilisées pour calculer le facteur X, les Compagnies ont fait valoir que le point de départ de 4,2 % comme estimation de la PTF était erroné car il est fonction de toutes les activités de la compagnie plutôt que des seuls services réglementés. De plus, les Compagnies et TELUS ont fait valoir que ces données de base étaient extrêmement périmées et qu'il était donc difficile de savoir si la PTF se rapprocherait de 4,2 % si elle était établie à partir de données plus récentes.
149. Les Compagnies et TELUS ont fait valoir que du fait que les Groupes de défense des consommateurs ont utilisé des périodes différentes pour comparer la PTF pour l'ensemble de l'économie (1995 à 2004) et la PTF de l'industrie (1988 à 1995), les résultats n'étaient pas uniformes et donc peu fiables. Les Compagnies et TELUS ont ajouté que le fait que les Groupes de défense des consommateurs aient utilisé des données américaines plutôt que des données canadiennes pour établir l'écart des prix des intrants à 2,0 % rendait les comparaisons douteuses.

¹¹ Les Groupes de défense des consommateurs ont calculé un écart des prix des intrants de 2,0 % en s'appuyant sur une étude de l'inflation des prix aux États-Unis entre 1995 et 2004.

150. Quant au facteur d'extension que les Groupes de défense des consommateurs ont proposé, les Compagnies ont fait valoir que ce rajustement était fondé sur un concept erroné. Les Compagnies ont indiqué que la présence d'autres services ne changerait pas le coût de la fourniture d'une ligne locale et que l'utilisation de cette ligne, quelle qu'elle soit, était incluse dans le prix d'achat du SLB. Ainsi, les coûts supplémentaires afférents à la fourniture du SLB à un client doivent comprendre une ligne locale complète, et le coût complet de la ligne doit faire partie des coûts unitaires du SLB.
151. TELUS a fait valoir que le fait qu'elle ait utilisé les coûts différentiels pour calculer la productivité tenait compte des économies d'échelle et prévoyait précisément l'inclusion de changements dans divers autres extrants liés aux coûts du SLB de résidence, notamment l'effet des extrants des LAN sur les coûts du SLB.
152. MTS Allstream a fait valoir que l'existence possible d'économies d'échelle rattachées à la fourniture de services de télécommunication n'est pas un phénomène nouveau et que même si l'introduction de nouveaux services avait probablement contribué d'une certaine façon à la croissance de la productivité de l'industrie, cette contribution n'a jamais été évaluée de manière précise.
153. MTS Allstream a soutenu que selon l'approche actuelle fondée sur les coûts différentiels, il était inutile et injustifié d'inclure un facteur d'extension pour tenir compte des économies d'échelle puisque si elles influent sur le coût de la fourniture du SLB pendant un certain temps, les tendances des coûts différentiels en tiendraient déjà compte.

c) Approche modifiée

154. MTS Allstream a indiqué qu'il faudrait recalculer le facteur X pour la prochaine période de plafonnement des prix, peu importe la productivité réelle d'une ESLT dans le cadre du régime actuel, et que le facteur devrait être fondé sur les conditions du marché qui devraient prévaloir.
155. MTS Allstream a soutenu que les économies de gamme constituaient le facteur le plus important pour expliquer la croissance de la PTF historique dans l'industrie des télécommunications et que le facteur X devrait être calculé en fonction de l'incidence prévue des économies de gamme pendant la prochaine période de plafonnement des prix. MTS Allstream a fait valoir qu'en moyenne, les économies de gamme représentaient entre 60 % et 80 % de la croissance historique de la PTF de l'industrie des télécommunications canadienne.
156. Compte tenu de la perte d'abonnements au service d'accès au réseau (SAR) que les ESLT enregistrent annuellement et compte tenu de l'importance que les économies de gamme jouent sur la croissance de la productivité, MTS Allstream a indiqué qu'il faudrait réduire de 60 % la valeur du facteur X actuellement établie à 3,5 %, ce qui donnerait une valeur de 1,5 % du facteur X.

Analyse et conclusions du Conseil

157. En ce qui concerne l'approche que les Groupes de défense des consommateurs ont adoptée pour calculer le facteur X, le Conseil estime que les données utilisées sur la croissance de la PTF de

l'industrie ne sont pas assez récentes pour donner une valeur de facteur X appropriée pour le prochain régime de plafonnement des prix. Le Conseil convient avec les Compagnies et TELUS que l'utilisation de périodes différentes pour calculer la PTF pour l'ensemble de l'économie et la PTF de l'industrie ne convient pas. Le Conseil estime également que l'on ne peut pas se fier aux données américaines pour estimer les tendances des prix des intrants canadiens.

158. Quant au facteur d'extension que les Groupes de défense des consommateurs ont proposé, le Conseil admet que les nouvelles technologies comme les LAN sont susceptibles de contribuer à créer des économies d'échelle supplémentaires puisqu'il sera possible de fournir plus d'un service sur une même ligne locale. Bien que ces économies d'échelle pourraient influencer sur la valeur du facteur X, le Conseil estime que les éléments de preuve que les Groupes de défense des consommateurs ont présentés dans le cadre de la présente instance sont insuffisants pour évaluer cette incidence, en particulier sur l'industrie des télécommunications canadiennes.
159. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil rejette la proposition des Groupes de défense des consommateurs en vue de fixer une valeur de facteur X au moyen d'une approche PTF.
160. Le Conseil fait remarquer que même si les méthodes que les Compagnies, MTS Allstream et TELUS ont proposées pour calculer la valeur du facteur X étaient différentes, chacune utilisait en partie les coûts différentiels.
161. Quant au calcul du facteur X présenté par MTS Allstream, le Conseil estime qu'il ne convient pas de calculer cette valeur en combinant les résultats d'une approche des coûts différentiels et d'une approche PTF. Par conséquent, le Conseil rejette la proposition de MTS Allstream.
162. Le Conseil fait remarquer que les Compagnies et TELUS ont calculé leur facteur X en fonction d'une prévision de la perte de demande due à la concurrence dans le marché du SLB de résidence. Comme il est indiqué ci-dessus, le Conseil applique une compensation de la productivité aux services aux concurrents et au calcul de la subvention à l'égard des services de résidence dans les ZDCE. Puisque ces services ne font l'objet que d'une concurrence limitée, le Conseil estime que le rajustement pour la perte de demande due à la concurrence dans le marché du SLB de résidence ne s'appliquerait pas dans ces conditions. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il ne conviendrait pas d'inclure les données prévisionnelles fournies par les Compagnies et TELUS pour calculer la valeur du facteur X.
163. Le Conseil estime que les données sur les coûts différentiels du SLB de résidence des Compagnies conviennent le mieux pour calculer la compensation de la productivité puisqu'elles reposent sur les coûts unitaires qui remontent jusqu'en 1988. Par conséquent, le Conseil a utilisé les coûts différentiels actualisés que les Compagnies ont déposés dans la présente instance pour calculer le facteur X du prochain régime de plafonnement des prix.
164. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil adopte une compensation de la productivité (c.-à-d. le facteur X) de 3,2 %.
165. Comme il est indiqué dans la présente décision, la compensation de la productivité s'appliquera à certains Services aux concurrents de catégorie I et au calcul de la subvention du service de résidence à coût élevé. Le Conseil estime que même si les données sur les coûts différentiels du SLB de résidence utilisées pour calculer la compensation de la productivité de 3,2 % ne

s'appliquent pas précisément aux services aux concurrents, elles rendent mieux compte des tendances dans les coûts différentiels des services aux concurrents que les autres données fournies dans le cadre de la présente instance.

3. Facteur exogène

166. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a fixé les critères relatifs aux rajustements du facteur exogène. Les événements ou les initiatives qui satisfont aux critères suivants sont réputés être des rajustements exogènes :
- il s'agit de mesures législatives, judiciaires ou administratives qui sont indépendantes de la volonté de la compagnie;
 - ils visent expressément l'industrie des télécommunications;
 - ils ont une incidence importante sur la compagnie.
167. Chaque événement exogène est examiné individuellement, compte tenu de ses conditions particulières, et l'affectation aux divers ensembles de prix plafonds est déterminée au cas par cas.
168. Les facteurs exogènes ne sont pas appliqués à l'ensemble Services dont les tarifs ont été gelés ni à l'ensemble Services aux concurrents. Les ESLT doivent informer le Conseil de tout rajustement exogène proposé dans les 60 jours de l'événement. Les autres parties qui croient qu'un rajustement exogène est nécessaire doivent avertir le Conseil le plus tôt possible, une fois qu'elles disposent des faits pertinents.
169. Les Concurrents, MTS Allstream et TELUS ont fait valoir que l'obligation de traiter un événement ou une initiative comme exogène n'a pas changé depuis la dernière instance d'examen des prix plafonds et que le processus actuel a donné de bons résultats.
170. Les Compagnies ont fait valoir que l'on ne devrait pas exiger de rajustements exogènes et que si le Conseil devait établir une nouvelle obligation réglementaire imposant un coût important à la compagnie réglementée, il devrait envisager la possibilité d'un recouvrement des coûts dans l'instance établissant la nouvelle obligation.
171. Le Conseil fait remarquer que les rajustements exogènes comprenaient auparavant des événements allant au-delà d'une nouvelle obligation réglementaire, comme une réduction de la taxe sur les recettes brutes de Bell Canada en Ontario et le recouvrement des dépenses liées aux impôts de MTS Allstream.
172. Selon le Conseil, les ESLT seraient injustement tenues d'assumer le risque associé à des événements indépendants de leur volonté, lesquels augmenteraient considérablement leurs coûts. Le Conseil estime également que les consommateurs et les concurrents qui utilisent les services des ESLT ne bénéficieraient pas des économies de coût qui pourraient être répercutées sur eux au moyen de rajustements exogènes.

173. Le Conseil conclut qu'une demande de rajustement de facteur exogène, comme il est prévu dans les décisions 2002-34 et 2002-43, reste appropriée pour le prochain régime de plafonnement des prix.

D. Subdivision des tarifs

174. Dans la décision 2002-34, le Conseil a explicitement interdit toute subdivision accrue des tarifs dans une tranche tarifaire pour ce qui est des services de résidence, des services locaux d'affaires monolignes et multilignes et des autres services plafonnés. À la suite de cette interdiction, les ESLT ne peuvent pas abaisser un tarif de ces services dans une partie d'une tranche tarifaire sans abaisser le tarif dans le reste de la tranche. Le Conseil a indiqué que si une ESLT décidait de le faire dans le cas des services non plafonnés, il lui faudrait déposer des justifications à l'appui de sa demande.
175. Dans la présente instance, le Conseil a sollicité des observations sur les changements, le cas échéant, qui devraient être apportés à la politique actuelle sur la subdivision des tarifs dans une tranche.

Positions des parties

176. Les Compagnies et TELUS ont été favorables à une subdivision accrue des tarifs dans les tranches tarifaires alors que MTS Allstream, les Concurrents et les Groupes de défense des consommateurs s'y sont opposés.
177. Les Compagnies ont fait valoir qu'une tarification uniforme conduisait à des inefficiences économiques et empêchait la prise de décisions efficaces en matière de tarification. L'imposition de suppléments différents à divers types de clients affaiblissait la concurrence dans divers sous-marchés et créait un prix de protection des ESLT pour les nouveaux venus. Les Compagnies ont soutenu que le fait de limiter la possibilité de subdiviser davantage les tarifs était préjudiciable aux clients parce que cela maintenait les prix à des niveaux plus élevés qu'ils ne le seraient si les ESLT pouvaient livrer concurrence là où un tel régime existe.
178. Les Compagnies ont fait valoir qu'à mesure que l'industrie des télécommunications évoluait, il était peu probable que l'interdiction de la subdivision des tarifs donne lieu à des tarifs justes et raisonnables ou qu'elle entraîne un développement durable de la concurrence.
179. TELUS a soutenu que l'interdiction actuelle de la subdivision des tarifs entravait le libre jeu du marché et avait des conséquences négatives pour les consommateurs, les nouveaux venus, les titulaires et l'évolution naturelle de la concurrence. TELUS a soutenu qu'elle avait besoin de subdiviser davantage les tarifs dans les marchés géographiques qui chevauchent les circonscriptions et les tranches afin d'avoir la souplesse voulue pour créer et mettre en œuvre des stratégies de tarification uniformes dans les grandes zones géographiques.
180. TELUS a fait valoir que l'élimination de l'interdiction de la subdivision des tarifs donnerait à la compagnie une possibilité raisonnable de commencer à rajuster ses tarifs pour mieux refléter le coût sous-jacent de la fourniture du SLB.

181. TELUS a fait valoir que selon sa proposition, la subdivision à l'intérieur des tranches et des circonscriptions serait limitée par des restrictions de tarification à la hausse et à la baisse. On ne permettrait pas aux tarifs du SLB d'affaires et de résidence de tomber en dessous du niveau du test d'imputation fixé par le Conseil. TELUS a fait valoir que tant que les tarifs subdivisés n'augmentaient pas plus que la restriction au niveau de l'élément tarifaire, les tarifs ne seraient pas injustement discriminatoires. TELUS était d'avis que le Conseil continuerait d'avoir le pouvoir d'examiner les changements de tarif pour s'assurer qu'ils ne sont pas injustement discriminatoires.
182. À l'appui de sa position consistant à continuer de limiter la subdivision des tarifs à l'intérieur d'une tranche tarifaire, MTS Allstream a fait valoir que la concurrence locale était encore très limitée ou non existante dans de nombreuses parties du pays et que l'élimination de l'interdiction ne ferait que compromettre le degré limité de concurrence qui s'est déjà développé.
183. MTS Allstream a soutenu que lorsque le pouvoir de marché persiste dans les marchés ne faisant pas l'objet d'une abstention, il y a lieu de maintenir les contrôles des prix à la hausse. MTS Allstream a fait valoir que l'effet combiné de l'élimination de l'interdiction de la subdivision et du déplafonnement des services amoindrirait les critères de l'abstention locale et nuirait au développement de la concurrence.
184. MTS Allstream a également fait valoir que la subdivision consistait en réalité à offrir des réductions de prix ciblées uniquement aux clients ayant des options concurrentielles et que cela ne convenait pas dans un marché qui ne fait pas l'objet d'une abstention car les ESLT y ont une clientèle captive pour financer ce ciblage.
185. Les Concurrents ont fait valoir que tout en appuyant la subdivision des tarifs entre les provinces, on ne devrait pas autoriser la subdivision des tarifs à l'intérieur d'une tranche tarifaire dans une province car ce n'est pas tous les endroits dans une tranche tarifaire qui sont confrontés à la concurrence. Comme mesure de transition, les Concurrents ont proposé que lorsque la perte de part de marché atteint le seuil de 20 % dans une région visée par l'abstention locale (RAL) en particulier, le même tarif pourrait être imposé à tous les clients à l'intérieur de cette RAL.
186. Les Concurrents ont également fait valoir que lorsque la concurrence est encore faible ou absente, le Conseil doit protéger les consommateurs de la capacité des ESLT de majorer les prix à des niveaux déraisonnables.
187. Les Concurrents ont soutenu que du fait que la concurrence est généralement à l'avantage des consommateurs, le rôle d'un organisme de réglementation est de favoriser le développement d'un marché concurrentiel. Les Concurrents ont fait valoir que l'autorisation de la subdivision des tarifs permettrait aux ESLT de réduire les tarifs en présence de la concurrence tout en les maintenant à des niveaux plus élevés là où la concurrence est absente. Les Concurrents ont fait valoir que permettre aux ESLT de réduire de façon sélective les prix au niveau de leurs coûts sous-jacents empêcherait les concurrents d'étendre leurs activités, alors que les ESLT maintiendraient leurs propres activités dans d'autres segments du marché où elles exercent un pouvoir de marché.

188. Les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que la structure tarifaire actuelle dans le marché des services de résidence permettait aux ESLT un niveau important de subdivision des tarifs et que la concurrence était trop faible pour permettre une subdivision accrue des tarifs. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que cette subdivision des tarifs pourrait être autorisée dans le segment du marché des services d'affaires car la subdivision des tarifs y existe déjà au moyen d'une tarification au cas par cas.
189. Les Groupes de défense des consommateurs ont déclaré qu'il n'était guère justifié d'exposer les clients des marchés qui ne sont pas encore concurrentiels et peuvent ne jamais l'être à des hausses de tarifs possibles en raison de la volonté des ESLT de réduire les prix pour attirer les clients d'autres régions. Citant le faible niveau de concurrence dans le segment du marché de résidence, l'UC a fait valoir que la subdivision des tarifs à l'intérieur d'une tranche tarifaire exigerait un haut niveau de surveillance réglementaire.

Analyse et conclusions du Conseil

190. L'approche adoptée par le Conseil en matière de subdivision des tarifs a toujours été orientée par les paragraphes 27(1), (2) et (4) de la Loi qui stipulent que :
- (1) tous les tarifs doivent être justes et raisonnables;
 - (2) il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder – y compris envers elle-même – une préférence induue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature;
 - (4) il incombe à l'entreprise canadienne qui a fait preuve de discrimination, accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir, devant le Conseil, qu'ils ne sont pas injustes, indus ou déraisonnables, selon le cas.
191. Récemment encore en 2005, le Conseil a estimé qu'il ne convenait pas d'autoriser une subdivision accrue des tarifs car cela donnerait lieu à une tarification ciblée qui risquerait de désavantager indûment les autres clients dans la tranche de tarification, d'entraîner l'établissement de tarifs qui ne seraient ni justes ni raisonnables et freinerait le développement d'une concurrence équitable et durable. Cette opinion est exprimée dans la décision *Examen des garanties relatives aux prix planchers des services tarifés de détail et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2005-27, 29 avril 2005 (la décision 2005-27) dans laquelle le Conseil a rejeté les demandes des Compagnies et de TELUS de subdiviser davantage les tarifs à l'intérieur d'une tranche tarifaire pour se livrer à une concurrence existante ou prévue.
192. Le Conseil fait remarquer que les parties n'ont présenté que très peu d'observations et peu d'éléments de preuve sur la question de l'élimination de l'interdiction d'une subdivision accrue des tarifs pour les services de téléphones payants et d'affaires. Par conséquent, le Conseil estime que le dossier de la présente instance est insuffisant pour déterminer s'il y a lieu d'éliminer l'interdiction d'une subdivision accrue des tarifs pour ces services.

193. Le Conseil fait remarquer que dans le cadre de l'instance, il a été surtout question de la façon dont l'interdiction de la subdivision des tarifs influait sur le développement naturel de la concurrence dans les marchés de résidence et de son effet ultime sur les consommateurs des services de résidence.
194. Le Conseil conclut que les marchés des services de résidence ont connu de grands changements depuis les conclusions de la décision 2005-27. Les conclusions du Conseil étaient largement fondées sur les conditions du marché comme il est indiqué dans les Rapports de surveillance de 2003 et 2004 du Conseil. Le Conseil fait remarquer que les entreprises de câblodistribution concurrentes dotées d'installations sont bien placées pour entrer dans le marché de résidence en raison de leur infrastructure et de leur capacité à grouper les services de téléphonie avec leur ensemble de services existants.
195. Le Conseil reconnaît que les instructions exigent que lorsqu'il se fie à la réglementation de nature économique, il prend des mesures propres à ne pas décourager un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni encourager un accès au marché qui est non efficace économiquement. Les instructions exigent également que lorsqu'il se fie à la réglementation, le Conseil prenne des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux fins visées.
196. Dans ce contexte et à la lumière de l'obligation législative en vertu de l'article 27 de la Loi, le Conseil a examiné la question de savoir s'il était encore nécessaire d'interdire la subdivision accrue des tarifs pour que les tarifs des services de résidence soient justes et raisonnables et pour décourager la discrimination injuste ou la préférence indue dans l'imposition de ces tarifs.
197. Dans le nouveau cadre de plafonnement des prix, le Conseil a mis en place et/ou maintenu un certain nombre de restrictions à la hausse et à la baisse sur les services de résidence.
198. Par exemple, le Conseil plafonne les tarifs des services de résidence autonome dans les zones autres que ZDCE. Pour les ZDCE, le Conseil permet l'augmentation des tarifs au taux de l'inflation ou de 5 % selon le montant le moins élevé. Par conséquent, l'élimination de l'interdiction d'une subdivision accrue des tarifs ne donnerait pas lieu à une hausse importante des tarifs pour les abonnés des services de résidence dans les ZDCE, compte tenu des restrictions à la tarification établies pour les ensembles des services de résidence. Le Conseil estime qu'avec ces restrictions, les tarifs du SLB de résidence n'atteindront pas des niveaux déraisonnables ou injustes.
199. Le Conseil fait également remarquer que les restrictions à la baisse sont en place. Plus précisément, toute proposition visant à réduire les tarifs des services de résidence, y compris les services locaux optionnels, doivent généralement être accompagnée d'une justification à l'appui qui montre que les tarifs proposés continuent de satisfaire au test d'imputation. Ces garanties découragent les stratégies de tarification anticoncurrentielles pour les services qu'offrent les ESLT.
200. Le Conseil estime que l'élimination de l'interdiction pour les services de résidence favoriserait l'efficacité économique dans les zones où les ESLT restent les fournisseurs de services dominants. Par exemple, TELUS a fait remarquer dans son témoignage que si l'on autorisait

la subdivision des tarifs, elle aurait la souplesse de tarification nécessaire pour offrir un service groupé dans une très grande région géographique. Par conséquent, TELUS serait en mesure de répercuter ces avantages sur les consommateurs au moyen de réductions tarifaires ou d'offres de services groupés pour satisfaire aux diverses exigences du sous-marché dans leur territoire d'exploitation.

201. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les tarifs des services de résidence, y compris les services locaux optionnels, assujettis à la réglementation resteraient justes et raisonnables dans le nouveau régime de plafonnement des prix.
202. Lever l'interdiction n'entraînerait pas l'abdication de toute surveillance réglementaire sur les stratégies de tarification des ESLT. Le Conseil se réserve le droit de décider, au cas par cas, si certaines stratégies de tarification des ESLT conduisent à une discrimination injuste ou confèrent une préférence ou un désavantage indu ou déraisonnable. À cet égard, le Conseil fait remarquer que selon le paragraphe 27(4) de la Loi, c'est à l'entreprise canadienne de démontrer qu'une discrimination n'est pas injuste ou qu'une préférence ou un désavantage n'est pas indu ou déraisonnable.
203. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient d'éliminer l'interdiction d'une subdivision accrue des tarifs pour les services de résidence, y compris les services locaux optionnels. Le Conseil autorisera la subdivision des prix au niveau de l'abonné.
204. Concernant les services de téléphones payants et les services d'affaires, le Conseil tiendra une instance de suivi pour savoir si l'on devrait éliminer l'interdiction d'une subdivision accrue des tarifs pour ces services.
205. Le Conseil fait remarquer que, dans la décision *Échelles tarifaires applicables aux services autres que les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision de télécom CRTC 2006-75, 23 novembre 2006, il a établi qu'il conviendrait généralement d'utiliser des échelles tarifaires dans le cas des services locaux et connexes. Toutefois, il avait décidé d'attendre de se prononcer sur la question de la subdivision des échelles tarifaires avant de rendre une décision sur la proposition concernant la subdivision des tarifs. Or, compte tenu des conclusions qu'il tire dans la présente au sujet de la subdivision des tarifs, le Conseil se prononcera bientôt, dans une décision distincte, sur la proposition de subdivision des échelles tarifaires.

E. Autres questions

206. À la section suivante, le Conseil traitera des sujets en rapport avec a) la contribution, b) la mise en œuvre du régime de plafonnement des prix et c) les processus de suivi.

a) Contribution

i) Rajustement des coûts du SLB

207. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu qu'un rajustement I-X serait appliqué annuellement à la composante coûts du SLB pour calculer la subvention des ESLT.

Positions des parties

208. Les compagnies ont affirmé que la composante coûts de la formule d'exigence de subvention devrait être fixée aux taux actuels durant toute la période de plafonnement des prix. Les Compagnies ont soutenu que si le facteur de productivité estimé à -0,5 % était appliqué, le montant de la subvention augmenterait chaque année, ce qui serait inapproprié du point de vue de la politique publique.
209. TELUS a proposé que le Conseil gèle les montants de la subvention par SAR de résidence pour les ZDCE aux taux actuels jusqu'à ce qu'il ait fini d'examiner la méthode d'établissement des coûts de la Phase II. TELUS a dit craindre que la méthode actuelle de calcul de la contribution en fonction des coûts de la Phase II ne sous-estime le montant requis de contribution par ligne et que l'application du rajustement I-X annuel n'ait vraisemblablement exacerbé ce problème.

Analyse et conclusions du Conseil

210. Le Conseil n'est pas convaincu du bien-fondé de la demande visant le gel du montant de la subvention accordé par SAR de résidence, puisque aucun élément au dossier de l'instance ne prouve que les coûts actuels du SLB de résidence offerts dans les ZDCE sont sous-estimés.
211. Le Conseil indique que le rajustement I-X de la composante coûts du SLB a été établi dans les décisions 2002-34 et 2002-43 afin de refléter les changements de coûts prévus pour les services locaux de résidence dans les ZDCE. Le Conseil estime que les ESLT continueront d'enregistrer des gains de productivité pour ces services. Il juge également que, puisque les SLB de résidence offerts dans les ZDCE ne sont généralement pas assujettis aux forces du marché de la concurrence, il ne serait pas approprié que les ESLT encaissent tous les profits liés à ces services.
212. Le Conseil conclut que le rajustement I-X annuel appliqué à la composante coûts du SLB du calcul de la subvention des ESLT demeure approprié. Il ordonne, lorsque les rajustements I-X sont appliqués, d'arrondir chaque calcul individuel au cent le plus près. Les coûts des ESLT pour le SLB de résidence établis au 31 décembre 2006 et dont elles doivent se servir pour calculer l'exigence de subvention totale pour 2007 sont les suivants :

Territoire des ESLT	Tranche E	Tranche F	Tranche G
Bell Aliant – Nouveau-Brunswick	28,40 \$	22,81 \$	sans objet
Bell Aliant – Terre-Neuve	30,47 \$	30,56 \$	35,05 \$
Bell Aliant – Nouvelle-Écosse	26,95 \$	25,93 \$	sans objet
Bell Aliant – Ontario/Québec	27,67 \$	26,00 \$	42,22 \$
Bell Aliant – Î.-P.-É.	29,96 \$	31,14 \$	sans objet
Bell Canada	27,67 \$	26,00 \$	42,22 \$
MTS Allstream	42,63 \$	36,54 \$	81,68 \$
SaskTel	44,94 \$	37,93 \$	52,44 \$
TELUS – Alberta	34,19 \$	30,55 \$	33,65 \$
TELUS – Colombie-Britannique	47,30 \$	36,48 \$	44,83 \$
TELUS – Québec	37,85 \$	27,74 \$	66,78 \$

213. Dans la décision *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000, le Conseil a conclu que les ESLT avaient droit à un rajustement exogène de 4,5 % dans leur dépôt de 2001 concernant le plafonnement des prix pour leur permettre de recouvrer les coûts correspondant aux frais en pourcentage des revenus de la contribution applicables à leurs services plafonnés.
214. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu que les ESLT pourraient recouvrer les coûts correspondant aux frais en pourcentage de revenus de leurs tarifs de services locaux de résidence offerts dans les ZDCE à partir du Fonds de contribution national. Toutefois, avant de calculer le montant du recouvrement des coûts, les ESLT devaient réduire de 4,5 % les tarifs de leurs services locaux de résidence offerts dans les ZDCE servant au calcul de la subvention.
215. Étant donné que les conclusions tirées dans la présente décision permettront aux ESLT d'augmenter les tarifs de services locaux de résidence qu'ils offrent dans les ZDCE, le Conseil estime inutile de réduire de 4,5 % le tarif moyen des services locaux de résidence servant au calcul de la subvention. Le Conseil ordonne donc aux ESLT de se servir du tarif actuel moyen par tranche des services locaux de résidence qui sont offerts dans les ZDCE pour calculer leur subvention.

ii) Tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE pour le calcul de la subvention

216. Dans la présente instance, les parties ont été invitées à soumettre des observations sur le bien-fondé des majorations prescrites des tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE afin de réduire l'exigence de subvention nationale et les frais en pourcentage des revenus au titre de la perception de la contribution.

Positions des parties

217. Les Compagnies ont fait valoir qu'une telle proposition touchait une variété d'enjeux complexes qu'il serait préférable d'aborder dans une instance distincte. Par exemple, prescrire à une ESLT d'augmenter les tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE, mais non aux autres parties qui offrent ces services dans le même marché, fausserait les résultats de la concurrence et aurait des répercussions sur le régime de contribution.
218. MTS Allstream a fait valoir que les majorations prescrites des tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE auraient pour effet de réduire de façon importante l'exigence de subvention nationale, mais également d'augmenter considérablement le prix des services locaux de base pour les abonnés dans les régions rurales et éloignées du pays.
219. SaskTel a indiqué que toute intervention visant à prendre des mesures tarifaires précises afin de réduire l'exigence de subvention devrait faire l'objet d'une instance conçue spécifiquement pour examiner la nécessité permanente de telles subventions. De plus, la compagnie a fait valoir que le mécanisme actuel de subvention permettait d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 7 de la Loi et qu'il n'existait pas de motif valable au point de vue de la politique de réduire l'exigence de subvention nationale au moyen de majorations prescrites des tarifs dans les ZDCE.
220. TELUS a fait valoir qu'il serait possible de prescrire une série d'augmentations des tarifs des services locaux de résidence afin de réduire l'exigence de subvention nationale en autorisant du même coup la subdivision des tarifs. TELUS a indiqué que, de toute façon, il fallait traiter, dans le cadre des indices des prix plafonds, les majorations prescrites des tarifs locaux de la même façon que les rajustements exogènes. De plus, TELUS a précisé que, de manière générale, il faudrait fixer un tarif maximal raisonnable et rajuster par la suite les taux en fonction de ce dernier, tout en réduisant les montants de la subvention par ligne. TELUS a convenu avec les autres parties qu'il fallait tenir une autre instance pour adopter un tel plan.
221. Les Concurrents ont fait valoir que des mécanismes prescrits d'interfinancement tels que l'exigence de subvention nationale réduisaient l'efficacité économique en faussant les signaux du marché à la fois pour les consommateurs et les producteurs de services de télécommunication. Ils ont appuyé l'élimination progressive de l'exigence de subvention nationale au moyen de hausses annuelles des tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE lorsque les tarifs étaient inférieurs au coût.
222. Les Groupes de défense des consommateurs n'ont pas appuyé les hausses prescrites des tarifs des services locaux de résidence. Ils ont fait valoir que sans accès à des solutions de rechange concurrentielles, les consommateurs vulnérables et prisonniers des ZDCE seraient forcés de payer des tarifs supérieurs pour maintenir ce service essentiel, ce qui irait à l'encontre des objectifs du régime de plafonnement des prix. De plus, ils ont indiqué qu'il faudrait tenir compte d'enjeux plus vastes tels que l'abordabilité, la qualité du service, l'effet attribuable aux changements tarifaires, l'éloignement, les obligations législatives imposées au Conseil et les facteurs stratégiques.

Analyse et conclusions du Conseil

223. Comme il l'énonce dans la présente décision, le Conseil laissera aux ESLT une marge de manœuvre pour majorer, chaque année, les tarifs des SLB de résidence dans les ZDCE du moindre des montants suivants, soit le taux annuel d'inflation ou 5 %. Le Conseil fait remarquer que l'exigence de contribution serait réduite s'il prescrivait ces augmentations de tarifs locaux.
224. Le Conseil estime qu'il incombe aux ESLT de décider s'il faut augmenter les tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE. Toutefois, en vertu du régime de subvention actuel, le Conseil fait remarquer que les ESLT sont peu incitées à majorer lesdits tarifs; en effet, toute majoration tarifaire sera entièrement compensée par une réduction correspondante des paiements de subvention.
225. Si, dans le calcul de la subvention, le Conseil devait imputer toutes augmentations tarifaires locales dans les ZDCE autorisées en fonction des restrictions de plafonnement des prix, peu importe que les ESLT majorent effectivement ou non leurs tarifs, la réduction correspondante se traduirait par une baisse des frais en pourcentage des revenus pour les fournisseurs de services de télécommunication qui contribuent au Fonds de contribution national. Le Conseil fait remarquer qu'une approche similaire a été adoptée pour les petites ESLT dans la décision *Cadre de réglementation applicable aux petites compagnies de téléphone titulaires*, Décision CRTC 2001-756, 14 décembre 2001.
226. Le Conseil estime qu'il convient de fixer un tarif cible pour les services locaux de résidence aux fins du calcul de la subvention afin de garantir que les augmentations tarifaires des services locaux imputées n'entraîneront pas des tarifs des services locaux de résidence supérieurs à des niveaux raisonnables et équitables. Le Conseil fait remarquer que les tarifs actuels moyens par tranche pour les services locaux de résidence des ESLT aux fins de la subvention sont de 25 \$ ou moins, sauf pour TELUS en Alberta. Étant donné que les tarifs des services locaux de résidence approuvés dans certaines ZDCE dépassent déjà 30 \$, le Conseil estime qu'une cible de 30 \$ pour les tarifs des services locaux de résidence dans les ZDCE est raisonnable, d'autant plus qu'il s'agit de tarifs inférieurs au coût.
227. Le Conseil estime que les majorations tarifaires des services locaux imputées ne devraient s'appliquer qu'aux tranches subventionnées, étant donné qu'une tranche sera considérée égale au coût aux fins du calcul de la subvention une fois qu'elle cessera de recevoir une subvention. Concernant les tarifs des lignes de résidence individuelles supérieurs à 30 \$, si l'ESLT augmentait le tarif, il faudrait alors utiliser le tarif local majoré pour déterminer le tarif moyen par tranche pour le calcul de la subvention même si aucune majoration n'était imputée.
228. Par conséquent, le Conseil conclut ce qui suit quant au calcul de la subvention :
- i) Concernant les tranches subventionnées où le tarif individuel du service local de résidence est inférieur à 30 \$, les ESLT doivent imputer les majorations tarifaires individuelles des services locaux de résidence, à compter du 1^{er} juin de chaque année, en fonction de la restriction au niveau de l'élément tarifaire qui s'applique aux services de résidence dans les ZDCE, à chaque tarif du service local de

résidence dans les ZDCE utilisé dans le calcul du tarif moyen par tranche aux fins de la subvention, peu importe si l'ESLT augmente ou non ses tarifs;

- ii) Concernant les tranches où la subvention par SAR de résidence a été réduite à zéro ou lorsque le tarif individuel du service local de résidence est supérieur à 30 \$, les ESLT ne sont pas tenues d'imputer les majorations tarifaires. Cependant, les tarifs individuels des services locaux de résidence utilisés dans le calcul des tarifs moyens par tranche aux fins de la subvention doivent inclure toutes les majorations tarifaires que les ESLT ont effectivement appliquées.

229. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu que les ESLT devaient utiliser les tarifs actuels moyens par tranche pour les services locaux de résidence calculés au 31 décembre de l'année précédente, dans leur calcul de subvention. À la suite de la présente décision, les majorations tarifaires applicables aux services locaux seront imputées annuellement à compter du 1^{er} juin. Dans le calcul des tarifs moyens par tranche pour les services locaux de résidence aux fins de la subvention, le Conseil ordonne aux ESLT de tenir compte des répercussions (a) des majorations tarifaires locales imputées à compter du 1^{er} juin et (b) des majorations tarifaires locales actuelles non imputées et effectives à compter de la date de leur mise en œuvre.
230. Les ESLT doivent déposer le 31 mars de chaque année leurs calculs de subvention par SAR de résidence, sauf pour leur rapport de 2007 qui doit être reçu avant le **30 mai 2007**.

b) Mise en oeuvre du régime de plafonnement des prix

i) Période de plafonnement des prix

231. Dans les décisions 2002-34 et 2002-43, le Conseil a conclu que la durée du régime de plafonnement des prix serait de quatre ans. Par la suite, il a prolongé d'un an la durée du régime¹².

Positions des parties

232. Les Compagnies ont fait valoir que la période de plafonnement des prix ne devrait pas dépasser deux ans. Elles ont ajouté que d'imposer des restrictions à la tarification pendant une période prolongée irait à l'encontre du principe de promotion d'une industrie dynamique, en particulier dans le contexte actuel de changements importants. Selon elles, les restrictions à la tarification dans leur propre proposition seraient trop rigides si la période de réglementation des prix dépassait deux ans.

¹² Dans la décision *Prolongation du régime de réglementation des prix pour Aliant Telecom Inc., Bell Canada, MTS Allstream Inc., Saskatchewan Telecommunications et TELUS Communications Inc.*, Décision de télécom CRTC 2005-69, 15 décembre 2005, le Conseil a prolongé, sans le modifier, le régime actuel de plafonnement des prix auquel sont assujettis Aliant Telecom, Bell Canada, MTS Allstream, SaskTel et TELUS, pour une période d'un an, soit jusqu'au 31 mai 2007. Dans la décision *Prolongation du régime de réglementation des prix pour la Société en commandite Télébec et TELUS Communications (Québec) Inc.*, Décision de télécom CRTC 2005-70, 16 décembre 2005, le Conseil a prolongé, sans le modifier, le régime actuel de plafonnement des prix auquel sont assujetties Télébec et TELUS Québec, pour une période d'un an, soit jusqu'au 31 juillet 2007.

233. TELUS a proposé que le prochain régime n'ait pas de durée fixe et que le Conseil puisse entreprendre un examen de l'un ou l'autre de ses aspects après quatre ans. TELUS a fait valoir que le Conseil pourrait lancer un examen de sa propre initiative ou sur demande d'une ESLT ou d'une autre partie. De plus, afin de simplifier le processus et de reconnaître les différences dans les conditions du marché dans les différentes régions du pays, TELUS a suggéré que tout autre examen devrait généralement se limiter aux restrictions tarifaires propres à une compagnie donnée. Selon elle, limiter les futurs examens du régime de plafonnement des prix aux enjeux propres à une compagnie donnée tiendrait compte de la probabilité pour la concurrence de se développer de différentes façons et à des degrés divers partout au pays.
234. La Ville de Calgary, les Groupes de défense des consommateurs et MTS Allstream ont tous proposé un régime de plafonnement des prix de quatre ans. Les Groupes de défense des consommateurs ont fondé leur proposition sur l'hypothèse que le Conseil établirait une compensation raisonnable par rapport à l'inflation.
235. Les Concurrents ont proposé que la prochaine période du régime de plafonnement des prix soit de cinq ans, en soulignant qu'au cours de celle-ci de nombreux services téléphoniques offerts dans des lieux géographiques précis ne seront plus assujettis à la réglementation tarifaire.

Analyse et conclusions du Conseil

236. Le Conseil fait remarquer que dans les régions non admissibles à l'abstention, une ESLT conservera un pouvoir de marché important et le régime de plafonnement des prix continuera de s'appliquer. De plus, il souligne que lorsqu'une ESLT estime qu'elle ne détient plus un pouvoir prédominant dans un marché pertinent, elle peut demander à ne plus être assujettie à la réglementation conformément au décret sur l'abstention. Une fois les critères d'abstention établis, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer une période fixe de plafonnement des prix ni une date précise pour le prochain examen du régime.
237. Le Conseil conclut que le prochain régime de plafonnement des prix n'aura pas de durée fixe.

ii) Regroupement des indices de plafonnement des prix de TELUS

238. Le régime de plafonnement des prix qui s'applique aux services que TELUS fournit au Québec devrait expirer le 31 juillet 2007, contrairement à celui qui s'applique aux services que la compagnie offre en Alberta et en Colombie-Britannique qui vient à échéance le 31 mai 2007. TELUS a demandé que le régime de plafonnement des prix qui s'applique aux services qu'elle fournit dans son territoire d'exploitation au Québec soit totalement intégré à la structure générale des ensembles proposée pour TELUS, et ce, à compter du 1^{er} juin 2007. Il s'agirait d'une requête indépendante de la structure des tarifs généraux s'appliquant à ses territoires d'exploitation respectifs.
239. Le Conseil estime qu'en établissant un régime de plafonnement des prix qui s'appliquerait dorénavant, il serait raisonnable d'autoriser TELUS à fusionner les indices de prix plafonds pour ses territoires d'exploitation en un seul régime de plafonnement des prix regroupant l'ensemble de ses services plafonnés. Le Conseil approuve la demande de TELUS d'intégrer le régime de plafonnement des prix pour les services qu'elle fournit dans ses territoires d'exploitation.

240. Avec l'application annuelle du rajustement I-X au 1^{er} août, le Conseil fait remarquer que les montants de subvention par SAR de résidence de l'ancienne TELUS Communications (Québec) Inc. (TELUS Québec) diffèrent pour les périodes (a) de janvier à juillet et (b) d'août à décembre de chaque année.
241. Afin de simplifier les procédures de rapports, le Conseil décide de modifier la date de dépôt des montants de subvention par SAR de résidence de l'ancienne TELUS Québec et de la fixer au 1^{er} janvier de chaque année, à compter de 2008. Concernant le territoire de desserte de la compagnie au Québec, le Conseil ordonne à TELUS d'appliquer seulement 5/12 du rajustement I-X du mois d'août 2007, pour couvrir la période d'août à décembre 2007, le rajustement I-X de 2008 ne s'appliquant au complet qu'à compter du 1^{er} janvier 2008.

iii) Date de dépôt des prix plafonds annuels

242. En vertu du régime actuel de plafonnement des prix, les ESLT doivent déposer, au plus tard le 31 mars de chaque année, un mémoire démontrant qu'elles respectent les restrictions tarifaires applicables, en comparant un indice des prix des changements de prix réels avec un indice des prix des changements de prix autorisés. Les changements de prix moyens autorisés sont représentés par une limite des tranches de tarification (LTTS) des services, tandis que les changements de prix moyens réels le sont par un indice des tranches de tarification (ITTS) des services.
243. Compte tenu de la structure des ensembles et des restrictions tarifaires connexes dans le cadre de la présente décision, le Conseil estime qu'il convient de maintenir le 31 mars comme date du dépôt annuel de la mise à jour des indices des prix. De plus, le Conseil conclut que les LTT des services et les ITT des services devraient s'établir à 100 à compter du 31 mai 2007.
244. Par conséquent, le Conseil ordonne ce qui suit :
- i) pour l'année 2007, chaque ESLT doit déposer les LTT des services et les ITT des services, avec calculs, formules et feuilles de calcul à l'appui, pour chaque ensemble de services plafonnés, selon le cas, au plus tard le **30 mai 2007**;
 - ii) pour les années subséquentes, chaque ESLT doit déposer au plus tard le 31 mars de chaque année les mises à jour des LTT des services et des ITT des services, avec calculs, formules et feuilles de calcul à l'appui, pour chaque ensemble de services plafonnés, selon le cas;
 - iii) chaque ESLT doit publier des pages tarifaires illustrant l'application de la restriction I-X aux tarifs des Services aux concurrents de catégorie I, le 1^{er} juin de chaque année.

c) Processus de suivi

i) Prix plafonds suivant l'ordonnance d'abstention

245. Dans la décision 2006-15, le Conseil a conclu que les tarifs des services locaux de résidence seront plafonnés au taux tarifé approuvé suivant l'ordonnance d'abstention. Dans les ZDCE, si les tarifs des services locaux de résidence d'une ESLT sont inférieurs au taux tarifé applicable suivant l'ordonnance d'abstention, on utilisera ce taux tarifé pour déterminer le tarif du service de résidence moyen d'une ESLT pour le calcul de la subvention.
246. Le Conseil fait remarquer que ses conclusions dans la présente décision pourraient avoir des incidences sur celles de la décision 2006-15 en ce qui a trait au plafonnement des tarifs du SLB de résidence dans les ZDCE et sur le calcul de la subvention. Voici l'opinion préliminaire du Conseil sur ces questions :
- i) suivant l'ordonnance d'abstention, modifier le plafonnement concernant le taux tarifé au profit du taux imputé pour le calcul de la subvention;
 - ii) suivant l'ordonnance d'abstention, continuer d'imputer les majorations tarifaires locales dans les ZDCE pour les ESLT jusqu'à ce que la tranche ne reçoive plus de subvention ou que la cible de 30 \$ soit atteinte.

Le Conseil souligne que ces modifications pourraient entraîner des hausses tarifaires locales dans les ZDCE suivant l'ordonnance d'abstention et qu'elles rapprocheraient les tarifs des coûts.

247. Par conséquent, les parties doivent déposer leurs observations sur l'opinion préliminaire du Conseil au plus tard le **30 mai 2007** et elles doivent en signifier copie à toutes les parties intéressées à la présente instance. Les parties peuvent déposer des répliques aux observations au plus tard le **11 juin 2007** et elles doivent en signifier copie à l'ensemble des parties.

ii) Application du régime de plafonnement des prix à la Société en commandite Télébec

248. La Société en commandite Télébec (Télébec) a proposé de déposer un mémoire auprès du Conseil à la suite de la décision rendue dans le cadre de la présente instance pour indiquer si le régime établi lui convenait pour l'avenir, en précisant les modifications qu'elle aimerait voir apporter. Dans l'avis 2006-5, le Conseil a indiqué qu'il demanderait à Télébec de préciser pourquoi le régime établi dans la présente décision ne devrait pas s'appliquer à elle.
249. Le Conseil ordonne à Télébec de justifier d'ici le **30 mai 2007**, et de signifier copie de son argumentation à toutes les parties intéressées à l'instance, pourquoi les conclusions de la présente décision ne devraient pas s'appliquer à elle. Les parties peuvent répliquer aux observations de Télébec au plus tard le **14 juin 2007** et doivent signifier copie de leurs répliques à Télébec et à l'ensemble des parties. Enfin, Télébec peut déposer des répliques finales aux observations et doit en signifier copie à l'ensemble des parties au plus tard le **29 juin 2007**.

250. Dans le cadre du processus de justification, Télébec doit également déposer des observations sur le changement de date (1^{er} janvier), à compter de 2008, concernant la subvention pour les montants par SAR de résidence ainsi que sur le changement des dates de dépôt des prix plafonds au profit de celles énoncées dans la présente décision.
251. Afin de pouvoir rendre rapidement une décision concernant les frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2007, Télébec doit déposer ses calculs de la subvention par SAR de résidence pour 2007 en fonction de la date que la compagnie proposera dans le cadre du processus de justification, au plus tard le **30 mai 2007**.
252. Étant donné que la décision relative au processus de justification ne sera publiée qu'après le 1^{er} juin 2007, le Conseil conclut que Télébec n'est pas tenue d'imputer les majorations tarifaires des services locaux de résidence en 2007 dans le calcul de la subvention. La présente décision ne s'appliquera en effet à Télébec qu'à compter de 2008.
253. L'opinion minoritaire du conseiller Langford est jointe à la présente.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>

Opinion minoritaire du conseiller Stuart Langford

Je suis en désaccord avec bon nombre des positions adoptées par la majorité et j'explique, dans les paragraphes qui suivent, la raison pour laquelle je m'oppose et les solutions de rechange que je propose. J'estime d'une façon générale qu'en formulant les éléments d'un troisième régime de plafonnement des prix s'appliquant aux abonnés résidentiels dans les zones autres que les zones de desserte à coût élevé (ZDCE) n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation, la majorité a perdu de vue le but de tels régimes. Dans sa quête d'efficacité administrative, cette dernière semble avoir renoncé à sa responsabilité de tenir compte des intérêts de tous les intervenants, c.-à-d. les clients, les concurrents et les compagnies de téléphone titulaires.

Une erreur fondamentale

Le résultat consiste d'un régime qui, à mon sens, échouera à plusieurs égards. Les consommateurs vulnérables se retrouveront privés de bon nombre des protections intégrées dans les marchés concurrentiels et dans les plans de plafonnement des prix adéquatement conçus. Les concurrents auront pour ainsi dire aucune incitation à l'expansion dans des marchés non ouverts car la décision de la majorité fournit aux compagnies de téléphone titulaires des outils de tarification et de marketing suffisamment puissants pour étouffer à la base toute concurrence susceptible de se manifester à l'avenir dans les territoires qu'elles occupent. Finalement, ces compagnies de téléphone pourraient elles aussi se retrouver perdantes. Si l'inflation fait grimper le coût de la prestation des services, elles risquent en effet de devoir subventionner des services locaux de base (SLB) de résidence autonomes.

En voulant peut-être saisir l'esprit des deux initiatives gouvernementales, soit les instructions en matière de politique préconisant la confiance dans le libre jeu du marché (les instructions) datées du 14 décembre 2006 et le décret en conseil du 5 avril 2007 sur la déréglementation graduelle des services de télécommunication au Canada (le décret), la majorité semble avoir commis une erreur fondamentale. On dirait qu'elle n'a pas tenu compte du fait qu'on ne peut compter sur les forces du marché pour protéger les intérêts des consommateurs là où la concurrence est presque ou complètement inexistante.

Le troisième régime de plafonnement des prix visera seulement ces régions, où ni la lettre ni l'esprit des instructions et du décret du gouvernement ne sont applicables, où les forces du marché et la perspective d'une déréglementation sont inexistantes. Nous parlons ici des régions du Canada où les compagnies de téléphone titulaires demeurent, à toutes fins utiles, des monopoles ou quasi-monopoles et où la réglementation demeure nécessaire si nous voulons protéger les intérêts des consommateurs.

Besoin d'un plan de plafonnement des prix

La mise en place d'un plan de plafonnement des prix dans ces régions vise essentiellement un objectif double : imiter et stimuler. Un tel régime, s'il est bien conçu, protégera les consommateurs à court terme, en reproduisant l'incidence d'un marché rival, et à long terme, en contribuant à créer des conditions propices à l'encouragement de l'entrée en concurrence.

J'estime que la décision de la majorité échoue sur les deux plans. Elle prive les consommateurs de l'avantage essentiel que procure la concurrence, à savoir des tarifs plus bas, et dote les compagnies de téléphone titulaires de pouvoirs excessifs, pouvoirs qui ne peuvent qu'entraver le déploiement de la concurrence sur leurs territoires – des conséquences qui ne sont nullement dans l'intérêt du public.

Tel que révisé par le décret gouvernemental, le critère servant à déterminer si un marché est suffisamment concurrentiel pour que le Conseil n'ait plus à en réglementer les prix est désormais clair et facile à respecter. Aux termes de ce critère, les services fournis à la plupart des abonnés des services de résidence dans des zones autres que les ZDCE au Canada feront bientôt l'objet d'une abstention de la réglementation. Sauf dans des circonstances extraordinaires, seuls les choix offerts aux consommateurs, et non un régime de surveillance réglementaire, dicteront à l'avenir les prix et les offres de services de télécommunication dans les régions faisant l'objet d'une abstention. Idéalement, cette approche devrait donner des résultats concluants.

Dans les zones autres que les ZDCE qui ne satisfont pas aux exigences du critère élémentaire énoncé dans le décret, la protection des consommateurs contre les fournisseurs de services monopolistiques et quasi-monopolistiques, et l'approche consistant à créer sur le marché des conditions susceptibles d'attirer la concurrence, relèveront essentiellement du Conseil. J'estime que les changements que je propose à la décision de la majorité dans les paragraphes qui suivent auront pour effet d'encourir nettement plus de chance d'atteindre ces deux objectifs.

Tarification des services de résidence

En ce qui concerne les clients des marchés qui se trouvent dans des zones autres que les ZDCE n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation et qui seront réglementés par le troisième régime de plafonnement des prix, la majorité a remplacé la plupart des contraintes tarifaires axées sur les consommateurs qui étaient incluses dans le dernier régime de plafonnement des prix par une seule mesure de protection. Dorénavant, le prix du service de base sans superflu et sans extras sera plafonné au niveau d'aujourd'hui. Une personne qui paie actuellement 25 \$ par mois pour le service de base ne déboursera en principe jamais davantage tant qu'elle demeurera dans une zone réglementée. Voilà pour la théorie. Dans les faits, le prix des services de base pourrait grimper selon les circonstances.

Pour tout le reste, en particulier les services optionnels comme l'« identification de l'appelant » et les forfaits combinant des services de base et optionnels, la majorité a levé toutes les restrictions sur les hausses de prix. Les compagnies de téléphone titulaires peuvent facturer ce que bon leur semble, sans limite aucune. Les consommateurs n'ont d'autre choix que de payer pour ces services ou s'en passer. Cela n'a rien à voir avec le marché réglementaire que le ministre de l'Industrie, l'honorable Maxime Bernier, avait prévu lorsqu'il a fait, le 19 février 2007, la déclaration suivante au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie :

« Les milieux ruraux, c'est bien important, ne sont pas déréglementés. Ils bénéficient donc de la réglementation du CRTC et des normes actuellement en vigueur. C'est le statu quo. »

Ce qui était « actuellement en vigueur » au moment où le ministre a fait cette déclaration c'est le deuxième régime de plafonnement des prix, et il me semble qu'il était plus équitable envers les consommateurs que le troisième régime mis de l'avant dans la décision de la majorité. Je le maintiendrais en y apportant toutefois certaines modifications.

Si la décision relevait entièrement de moi, le prix des services téléphoniques de résidence dans les zones autres que les ZDCE n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation serait contrôlé comme suit : chaque année, les compagnies de téléphone titulaires seraient autorisées à majorer l'ensemble des prix des services de résidence dans une proportion équivalant au niveau d'inflation de l'année en question et à retrancher un facteur de productivité de 3,2 % ainsi qu'un facteur d'« économies de gamme » de 1 %, le prix d'un élément de service ou forfait en particulier ne pouvant toutefois être augmenté de plus de 5 %. Les hausses de prix pour les services optionnels seraient traitées différemment, à raison de 1 \$ maximum par année pour n'importe lequel d'entre eux.

Exemples

Si l'inflation pour une année donnée était de 6 %, les prix de tous les services de résidence dans les zones autres que les ZDCE n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation pourraient être majorés de 6 % moins 3,2 % moins 1 %, soit 1,8 % au total. Le prix des services optionnels ne pourrait pas être haussé de plus de 1 \$, et tout autre élément des services de résidence de plus de 5 %. Si l'inflation était de 3 % par exemple, elle se traduirait de la façon suivante : $3\% - 3,2\% - 1\% =$ moins 1,2 %. À la fin de l'année, les consommateurs recevraient sur leur facture un crédit correspondant à 1,2 % de ce qu'ils auraient payé pendant les 12 mois pour leurs services de résidence.

Plus complexe mais plus équitable

Ce système peut sembler plus compliqué que le gel sélectif des prix prôné par la majorité, mais il me paraît plus équitable. Je m'explique :

Premièrement, il imite un marché concurrentiel. La concurrence oblige les fournisseurs à être plus productifs et à faire bénéficier leurs clients de ces gains de productivité en baissant leurs prix dans le but de les fidéliser. La décision de la majorité néglige d'essayer de reproduire ce phénomène. Elle permet aux compagnies de téléphone titulaires de priver leurs clients captifs des avantages de la productivité en distribuant tous ces gains sous la forme de dividendes à leurs actionnaires et de primes annuelles à leurs dirigeants.

Deuxièmement, un facteur d'économies de gamme de 1 % indique que l'infrastructure dont les compagnies de téléphone se servent pour fournir des services téléphoniques locaux de résidence leur permet aussi d'offrir d'autres services comme l'interurbain, Internet, des systèmes de sécurité à domicile et la télévision. Les prix de ces services ne sont pas réglementés. Les compagnies peuvent facturer tout ce que les clients sont disposés à payer. Pourtant, le coût d'une bonne partie de cette infrastructure est traité comme si les services téléphoniques locaux sont les seuls produits proposés par les compagnies de téléphone titulaires. Les usagers du téléphone qui font des appels locaux subventionnent ceux qui achètent d'autres services. Est-ce équitable?

Troisièmement, ma formule met tout le monde sur un pied d'égalité. Les consommateurs et les fournisseurs courent la chance d'être avantagés, suivant l'état de l'économie. Si l'inflation est inférieure à 4,2 % (somme du facteur de productivité de 3,2 % et du facteur d'économies de gamme de 1 %), les consommateurs sont gagnants. Si le taux d'inflation dépasse 4,2 %, les compagnies peuvent majorer leurs prix. Pourquoi pas? Qui a dit que les entreprises commerciales, même les monopoles et les quasi-monopoles, devaient subventionner les achats de leurs clients?

Vive l'égalité

Puisqu'il est question d'égalité, la décision de la majorité comporte deux autres aspects qui sont, selon moi, susceptibles de privilégier les fournisseurs de services téléphoniques au détriment des utilisateurs. Le premier concerne les facteurs « exogènes » tels que la majorité les explique au paragraphe 166. En effet, avec le troisième régime de plafonnement des prix, il arrivera dans certaines circonstances que les compagnies de téléphone titulaires, aux prises avec un certain type de dépenses imprévues, soient autorisées à majorer leurs tarifs de base, tarifs qui sont censés être gelés. C'est équitable quoique, la majorité sachant que cela pourrait se produire, sa catégorisation des services de base comme étant plafonnés ou gelés me paraît trompeuse.

Quand un événement exogène se produit, par exemple si le Conseil ordonne aux compagnies de téléphone d'ajouter un service comme le 9-1-1 ou des téléphones spéciaux pour les clients ayant un handicap, les compagnies visées sont autorisées à majorer leurs tarifs afin de recouvrer les coûts engagés pour suivre ces consignes. Pour être honnête, la décision de la majorité obligera aussi les compagnies de téléphone dans les zones réglementées par le troisième régime de plafonnement des prix à baisser leurs tarifs si un facteur exogène, par exemple une diminution des impôts sur les revenus provenant des services téléphoniques, leur fait réaliser des économies. Cela fonctionne dans les deux sens, mais l'expérience a montré que les choses se font surtout d'une façon unilatérale. L'examen des demandes exogènes des neuf dernières années du régime de réglementation par plafonnement des prix prouve qu'à une exception près (voir la décision de la majorité, paragraphe 171), les décisions du Conseil sur les questions exogènes ont contribué à enrichir les coffres des entreprises plutôt que les poches des consommateurs. Il faut s'attendre à ce que les prix des services de base, qui ont été « gelés », soient dégelés et grimpent.

Le deuxième aspect pour le moins curieux de la décision prise par la majorité à propos de ce que je considère comme un traitement inégal tient au fait qu'elle applique les avantages d'un facteur de productivité aux fournisseurs de services téléphoniques concurrents mais pas aux clients des compagnies de téléphone titulaires. Les tarifs facturés aux entreprises concurrentes, pour la plupart des services de catégorie I (voir la décision de la majorité, paragraphe 165), sont assujettis à une formule de tarification correspondant au taux d'inflation moins 3,2 %. La majorité oblige les compagnies de téléphone titulaires à partager les avantages tirés des gains de productivité avec leurs concurrents mais pas avec leurs propres clients. L'approche de la tarification telle que je l'expose plus haut serait bénéfique pour tous les utilisateurs.

Subdivision des tarifs

Historiquement, les compagnies de téléphone titulaires ont été limitées quant aux prix qu'elles pouvaient offrir aux consommateurs. Leurs territoires ont été divisés en tranches tarifaires. En règle générale, une tranche A correspond au centre-ville tandis que les tranches B couvrent les zones résidentielles d'une ville et les tranches C et suivantes comprennent des zones encore plus rurales où la densité de population est moindre. La règle voulait que tout tarif offert à un résident appartenant à une tranche soit proposé à tous les résidents de la tranche en question. Si Bell, par exemple, accorde à M. Smith un tarif de 20 \$ par mois pour des services de base dans la tranche B, elle devra consentir le même prix à tous les autres clients de la tranche B.

La décision de la majorité change radicalement cette règle. Elle l'élimine carrément en fait. En vertu du troisième régime de plafonnement des prix, tel que celui-ci a été conçu par la majorité, les compagnies de téléphone titulaires peuvent offrir différents prix à chacune des personnes vivant dans des zones n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation, tout comme elles peuvent le faire dans des zones visées par une abstention de la réglementation ou déréglementées. Des personnes vivant dans la même rue d'une même ville, qu'elles soient cinq, dix ou cent, peuvent se retrouver à payer des prix différents pour les mêmes services. Comment expliquer cela?

Se rappeler des fondements

Il est logique de subdiviser les tarifs dans des zones déréglementées. Les compagnies de téléphone titulaires font concurrence à d'autres fournisseurs de services comme les entreprises de câblodistribution, qu'elles ne sont pas assujetties à la règle interdisant la subdivision. Ce n'est pas équitable d'accorder à un concurrent de même calibre un avantage sur un autre dans une zone où les forces du marché sont suffisamment puissantes pour qu'aucun fournisseur de services ne devienne un monopole. Mais le troisième régime de plafonnement des prix ne s'applique pas dans ces zones. Je reprends le point fondamental que j'ai fait valoir au début de mon opinion minoritaire, que pour qu'un régime de plafonnement des prix vaille la peine d'être mis en place, il ne doit s'appliquer que dans les zones où les forces de la concurrence sont limitées ou inexistantes.

Équité laissée pour compte

La subdivision des tarifs dans les zones réglementées par un plafonnement des prix ne peut avoir que deux effets, lesquels sont négatifs. Cette pratique est tout d'abord anticoncurrentielle car elle permet aux compagnies de téléphone établies de brader les tarifs d'un client dès qu'elles apprennent que ce dernier envisage de passer à un autre fournisseur de services. Supposons que Primus, une entreprise téléphonique non fondée sur les installations, attire le client de la compagnie de téléphone titulaire, par exemple Bell Canada. Primus communique avec Bell pour demander de lui transférer le service du client en question. En se prévalant des règles de la majorité concernant la subdivision, Bell peut appeler immédiatement le client et lui dire : « Nous ignorions que vous n'étiez pas satisfait de nos services. Nous tenons à vous garder comme client. Nous allons vous offrir mieux que Primus et vous accorder trois services optionnels ainsi que des appels interurbains gratuits. Revenez à Bell. »

Si l'abonné accepte l'offre de Bell, Primus perd ce client et tout l'argent qu'elle a investi pour l'attirer. En termes d'équité envers le consommateur, les retombées sont tout aussi négatives. Les autres abonnés qui appartiennent à la même tranche tarifaire que ce client continuent de payer les anciens prix sans toutefois bénéficier d'incitatifs, ce qui contribue à subventionner les efforts de Bell pour anéantir la concurrence. Comment peut-on dans ce cas-là promouvoir l'équité et, plus particulièrement, se conformer aux consignes données par le Parlement à la Commission (voir l'alinéa 7f) de la *Loi sur les télécommunications*) pour tout mettre en œuvre afin de « favoriser le libre jeu du marché »? On a du mal à concevoir que les entrepreneurs investiraient les sommes énormes qui sont nécessaires pour démarrer des activités téléphoniques dans des zones réglementées par un plafonnement des prix où le Conseil a concédé aux compagnies de téléphone titulaires des pouvoirs considérables de façon à anéantir la concurrence avant même qu'elle ne se manifeste.

Téléphones payants

Il est tout aussi difficile d'imaginer pourquoi la majorité a adopté la position qu'on lui connaît sur la tarification des services téléphoniques payants. Elle a accordé aux compagnies de téléphone titulaires dans les zones n'ayant pas fait l'objet d'une abstention de la réglementation la liberté de majorer les tarifs jusqu'à concurrence de 50 cents l'appel local en espèces et de 1 \$ dans le cas des appels locaux à frais virés, portés à un numéro tiers ou réglés au moyen d'une carte d'appel ou d'une carte de crédit commerciale (pas en espèces). C'est précisément ce que Bell Canada, Bell Aliant et SaskTel ont demandé.

Ces majorations peuvent sembler raisonnables à priori. Après tout, Bell Canada, pour ne prendre que cet exemple, facture 25 cents l'appel local payé comptant depuis 1981 alors que force est d'admettre que les coûts ont grimpé depuis 26 ans. Mais il y a un autre élément de preuve révélateur dans le dossier de la présente instance. TELUS perçoit 35 cents par appel payé comptant et 75 cents pour les autres appels depuis 1998, et elle n'a pas demandé à majorer ces tarifs. Il serait donc logique de présumer que la formule des 35 et 75 cents est avantageuse si la deuxième compagnie de téléphone titulaire en importance au Canada s'en satisfait. C'est la raison pour laquelle j'aurais adopté la structure de prix de TELUS.

Quelle est la différence?

Après avoir analysé la décision de la majorité, je constate qu'une question fondamentale demeure sans réponse : Pourquoi le Conseil s'est-il donné la peine d'élaborer un troisième régime de plafonnement des prix? Quelle est la différence entre la déréglementation, autrement dit l'abstention, et le troisième régime de plafonnement des prix? Pour le consommateur : pratiquement aucune. En fait, dans l'avenir, les consommateurs qui vivent dans les régions faisant l'objet d'une abstention seront mieux protégés. Ils pourront au moins compter sur la concurrence. En vertu du troisième régime de plafonnement des prix, seuls les consommateurs abonnés exclusivement au service de base, sans extras, seront protégés. Dans leur cas, les prix seront gelés, en principe. Belle affaire! Les abonnés du service de base dans les régions faisant l'objet d'une abstention de la réglementation bénéficieront de la même protection.

Si je comprends bien les positions avancées par les représentants de certains des anciens fournisseurs de services monopolistiques du Canada, ces derniers seront sans doute ravis par la décision de la majorité, qui leur donne pour ainsi dire carte blanche en ce qui concerne la tarification, mais ils ne devaient sûrement pas s'attendre à quoi que ce soit du genre. À l'instar du ministre Bernier, ils semblaient avoir plutôt anticipé le maintien des protections que le deuxième régime de plafonnement des prix accordait aux consommateurs. Voici des exemples de promesses que les représentants des compagnies de téléphone titulaires ont faites au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie lors des audiences du 14 février 2007 :

« Il ne fait aucun doute que le choix n'existe pas dans certains milieux ruraux, et le régime actuel va s'appliquer dans ces cas-là. Les prix seront intégralement réglementés. » — M. Denis Henry, représentant de Bell Aliant.

« Je ne crois pas que l'absence de concurrence représente une menace pour les clients, parce qu'ils sont complètement protégés par le cadre réglementaire qui existe aujourd'hui. » — M^{me} Janet Yale, représentante de TELUS.

La décision de la majorité prive les consommateurs de ce cadre réglementaire. C'est la raison pour laquelle je ne peux l'appuyer.