



Avis public de télécom CRTC 2005-4

Ottawa, le 13 mai 2005

Instance portant sur la prolongation du régime de réglementation par plafonnement des prix pour Télébec et TELUS

Référence : 8678-C12-200505737

Dans le présent avis, le Conseil sollicite des observations au sujet de la prolongation du régime de réglementation par plafonnement des prix auquel sont assujetties Télébec et TELUS.

Historique

1. Dans la décision *Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994 (la décision 94-19), le Conseil a élaboré, à l'intention de l'industrie des télécommunications, un cadre de réglementation permettant éventuellement à tous les Canadiens d'avoir un accès abordable et généralisé à une gamme de plus en plus étendue de services de télécommunication fournis par des concurrents. Lorsqu'il a été publié, le cadre de la décision 94-19 s'appliquait à certaines grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT).
2. En 1994, à la suite de la publication du jugement de la Cour suprême du Canada dans la cause *Procureur général du Québec et autres c. Téléphone Guèvremont Inc.*, le Conseil, en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, a commencé à réglementer Québec-Téléphone (maintenant TELUS Communications Inc. (TCQ)) et Télébec ltée (maintenant Société en commandite Télébec (Télébec)). La première question à laquelle le Conseil a dû répondre a été de savoir s'il fallait assujettir Télébec et TCQ (collectivement, « les Compagnies ») au régime réglementaire exposé dans la décision 94-19.
3. Dans la décision *Cadre de réglementation pour Québec-Téléphone et Télébec ltée*, Décision Télécom CRTC 96-5, 7 août 1996, le Conseil a décidé que le cadre de réglementation établi dans la décision 94-19 s'appliquerait aux Compagnies. Suivant ce cadre, les Compagnies seraient éventuellement assujetties, entre autres, à une réglementation des prix.
4. Dans la décision *Mise en oeuvre de la réglementation des prix pour Télébec et TELUS Québec*, Décision de télécom CRTC 2002-43, 31 juillet 2002 (la décision 2002-43), le Conseil a établi les principes, les composantes et le cadre de la réglementation des prix pour les Compagnies.

Objectifs du régime actuel

5. Dans la décision *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002 (la décision 2002-34), le Conseil a établi, entre autres choses, le second régime de réglementation par plafonnement des prix pour les autres grandes ESLT. Ayant estimé dans la décision 2002-43 qu'il fallait assujettir les Compagnies au même régime réglementaire général que les autres grandes ESLT, il a jugé

opportun d'assortir le régime de réglementation par plafonnement des prix des Compagnies des mêmes objectifs que ceux du régime applicable aux autres grandes ESLT, à savoir :

- 1) rendre des services fiables et abordables, de qualité et accessibles aux clients des zones urbaines et rurales;
 - 2) 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) encourager la concurrence fondée sur les installations dans les marchés canadiens de télécommunication;
 - 4) inciter les titulaires à accroître les facteurs d'efficacité et à être plus innovatrices;
 - 5) adopter des approches réglementaires qui imposent le fardeau réglementaire minimum compatible avec l'atteinte des quatre objectifs précédents.
6. Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil a également décidé d'adopter, pour les Compagnies, un cadre de réglementation qui ressemble beaucoup au régime établi dans la décision 2002-34 pour les autres grandes ESLT. Le régime de réglementation par plafonnement des prix pour les Compagnies est suffisamment souple pour accommoder leur exploitation unique. De plus, grâce à la structure des ensembles et aux restrictions à la tarification, les gains de productivité pouvaient être répartis équitablement entre les services offerts par les Compagnies. Elles contribuent aussi indirectement à favoriser la concurrence locale en faisant en sorte que les Compagnies ne puissent pas réduire les prix dans un marché concurrentiel pour récupérer ces revenus perdus par le biais de majorations tarifaires dans un marché où la concurrence est faible ou absente.

Structure des ensembles, concurrence locale et application d'une compensation de la productivité

7. Le régime de réglementation par plafonnement des prix comprend huit ensembles ou groupes de services : services locaux de résidence dans les zones de desserte à coût élevé (ZDCE); services locaux de résidence dans les zones autres que les zones de desserte à coût élevé (autres que les ZDCE); services d'affaires; autres services plafonnés; services des concurrents; services dont les tarifs sont gelés; téléphones payants publics; et services non plafonnés. Chacun de ces ensembles ou groupes de services est assujéti à des restrictions à la tarification adaptées aux services pertinents.
8. Les restrictions à l'égard de chacun des ensembles reposent sur un facteur d'inflation, un facteur de productivité et un facteur exogène. Le Conseil a choisi un indice implicite des prix en chaîne du produit national brut (l'IIPC-PNB) publié par Statistique Canada comme baromètre de l'inflation et il a fixé à 3,5 % la compensation de la productivité. En plus des restrictions applicables aux ensembles, diverses restrictions au niveau des éléments tarifaires ont été imposées à des services particuliers tout en tenant compte de la situation sur le plan de

la concurrence et de facteurs connexes. Ces restrictions au niveau des éléments tarifaires permettent d'offrir à la clientèle une protection additionnelle en matière de prix. En se fondant sur l'environnement général dans lequel les Compagnies évoluent ainsi que sur les perspectives de développement de la concurrence locale dans leur territoire de desserte, le Conseil a tiré plusieurs conclusions au sujet du groupement général de services en ensembles ainsi que de la pertinence d'une compensation de la productivité.

9. Dans le marché des services résidentiels, le Conseil ne prévoyait pas que la concurrence serait suffisante pour discipliner les tarifs des services locaux de résidence et des services locaux optionnels de résidence des Compagnies. Par conséquent, le Conseil a estimé qu'à l'exception des services fournis dans les ZDCE, il y avait lieu de soumettre ces services à une compensation de la productivité. Le Conseil a donc appliqué à l'ensemble Services locaux de résidence dans les zones autres que les ZDCE une restriction égale à l'inflation moins un facteur de productivité. Il ne convenait pas, selon lui, d'imposer une restriction sur l'ensemble Services locaux de résidence dans les ZDCE, puisque ce type de restriction risquait d'entraîner une baisse des tarifs locaux dans les ZDCE qui était déjà inférieurs au prix coûtant.
10. Toutefois, compte tenu des effets néfastes des réductions tarifaires obligatoires sur la concurrence locale, le Conseil a mis en oeuvre un mécanisme de compte de report visant à atténuer ces effets possibles. Ce mécanisme s'applique uniquement aux revenus provenant des services locaux de résidence dans les zones autres que les ZDCE.
11. Le mécanisme de compte de report permet d'affecter au compte de report un montant égal à la réduction de revenu exigée par la restriction sur l'ensemble et de l'y garder plutôt que de réduire les revenus de l'ensemble au moyen de réductions tarifaires. Le Conseil estimait que la création d'un compte de report pour les services locaux de résidence lui permettrait d'atteindre l'objectif qu'il poursuit de concilier les intérêts des trois principaux intervenants dans les marchés des télécommunications : les clients, les concurrents et les ESLT.
12. De plus, en ce qui concerne les services appartenant aux sous-ensembles Services de résidence dans les ZDCE et dans les zones autres que les ZDCE, le Conseil a également décidé d'appliquer des restrictions à l'ensemble ainsi qu'un certain nombre de restrictions au niveau de l'élément tarifaire afin d'offrir aux clients une protection des prix adéquate là où on s'attendait à ce que la concurrence locale se développe lentement.
13. Dans le marché des services d'affaires, le Conseil a dit estimer que pour assurer un juste équilibre entre les intervenants et que du fait que la concurrence se produirait probablement d'abord sur le marché des services d'affaires, il n'était pas nécessaire de soumettre les services d'affaires à une compensation de la productivité.
14. En ce qui a trait au marché des autres services plafonnés, le Conseil a estimé qu'il ne fallait pas compter sur les forces du marché pour discipliner les prix de ces services et il a prévu que les Compagnies continueraient de réaliser des gains de productivité et d'efficacité à l'égard de ces services. Par conséquent, le Conseil a jugé opportun d'assujettir ces services à une compensation de la productivité.
15. En ce qui concerne le marché des Services des concurrents, le Conseil a établi, dans la décision 2002-34, deux catégories de Services des concurrents pour les autres grandes ESLT. Les Services des concurrents de catégorie I étaient les services jugés essentiels. Les Services

des concurrents n'appartenant pas à la catégorie I ont été attribués aux Services des concurrents de catégorie II. Les Compagnies offrent un certain nombre de services comparables aux services classés comme Services des concurrents dans la décision 2002-34.

16. Comme les solutions de rechange concurrentielles aux services des Compagnies qui se comparaient aux Services des concurrents de catégorie I, suivant la décision 2002-34, étaient peu nombreuses, voire inexistantes et parce que les Compagnies enregistreraient probablement des gains de productivité et d'efficacité pour ces services, le Conseil a conclu dans la décision 2002-43 que les tarifs des services des Compagnies qui seraient classés comme Services des concurrents de catégorie I devraient refléter en permanence les gains de productivité.
17. Dans la décision 2002-34, le Conseil a établi qu'il n'y aurait pas lieu d'appliquer un facteur de compensation de la productivité aux tarifs des Services des concurrents de catégorie II. Les tarifs pour ces services ont été soit prescrits, soit basés sur le marché et ils ont été fondés sur des facteurs qui s'ajoutent aux coûts de la Phase II ou, encore, qui ne se rapportaient pas à ces coûts. Par conséquent, dans la décision 2002-43, le Conseil a estimé également que les tarifs des services classés comme Services des concurrents de catégorie II dans le cas de Télébec et de TCQ ne devraient pas l'être non plus.
18. Quant aux autres services et à leur traitement dans le cadre de ce régime, les services comme le service 9-1-1 et le service de relais téléphonique ont été assujettis à un gel des tarifs. Les services de téléphone payants publics et semi-publics ont été classés dans une catégorie distincte et leurs tarifs ont été gelés. Tous les services tarifés n'appartenant pas à un des ensembles ou groupes de services susmentionnés ont été classés comme services non plafonnés et ne sont donc assujettis à aucune restriction de tarification à la hausse.

Autres composantes du régime

19. Pour ce qui est de la qualité du service, le Conseil, dans la décision 2002-43, n'était pas persuadé que les pressions exercées par la concurrence dans les marchés des services de détail ou des services aux concurrents suffiraient à garantir que les Compagnies respecteraient les normes approuvées de qualité du service. Le Conseil fait remarquer que, même dans les territoires d'exploitation des autres grandes ESLT où la concurrence locale était limitée, la qualité du service a été inférieure aux normes. De l'avis du Conseil, aux termes du régime de réglementation par plafonnement des prix pour les Compagnies, la concurrence ne suffirait pas à garantir qu'elles résisteront à l'appât du gain au profit de la qualité du service. Il y avait donc lieu, selon lui, d'adopter pour les Compagnies les mêmes mesures que celles qu'il avait adoptées pour les autres grandes ESLT dans la décision 2002-34.
20. Par conséquent, dans la décision 2002-43, le Conseil a introduit, provisoirement, des mécanismes de qualité du service qui prévoyaient des rajustements tarifaires pour les clients et les concurrents si les Compagnies ne satisfaisaient pas aux indicateurs de qualité du service qu'il avait prescrits. Identiques aux plans établis dans la décision 2002-34 pour les autres grandes ESLT, ces mécanismes ont été finalisés dans la décision *Plan de rajustement tarifaire pour la qualité du service de détail et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2005-17, 24 mars 2005 et dans la décision *Finalisation du plan de rabais tarifaire pour la qualité du service fourni aux concurrents*, Décision de télécom CRTC 2005-20, 31 mars 2005.

21. Dans la décision 2002-43 et dans des décisions subséquentes, le Conseil a approuvé les plans d'amélioration du service pour les Compagnies. Ces plans étendaient le service aux clients non desservis et amélioraient le service offert aux clients mal desservis, tout en faisant en sorte que les ESLT continuent d'atteindre, dans leur territoire, l'objectif de service de base (OSB) poursuivi par le Conseil. L'OSB comprend un service local de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, fourni par un commutateur numérique pouvant, au moyen d'une transmission de données à faible vitesse, être raccordé à Internet aux tarifs locaux; les fonctions spécifiques évoluées, y compris l'accès à des services d'urgence, le service de relais téléphonique et les fonctions de protection de la vie privée (incluses dans le service de gestion des appels); l'accès à des services de téléphonistes et d'assistance-annuaire; l'accès au réseau interurbain; et un exemplaire à jour de l'annuaire local.
22. Dans le cadre de ses initiatives visant à simplifier et à améliorer l'efficacité sur le plan de la réglementation, le Conseil a revu ses exigences en matière de rapport afin que les Compagnies n'aient plus à déposer les rapports de la Phase III/base tarifaire partagée, ainsi que des rapports sur les transactions intersociétés. En raison notamment de l'introduction d'une exigence de subvention basée sur la Phase II en 2002 et de la structure du régime actuel, le Conseil a estimé que le concept de segment Services publics n'était plus pertinent. Il a décidé d'utiliser le processus de surveillance annuel pour évaluer l'état financier des Compagnies et s'assurer que les objectifs du régime de plafonnement des prix sont atteints.

Extension du régime actuel de réglementation par plafonnement des prix

23. Le Conseil a établi que le régime de réglementation par plafonnement des prix pour les Compagnies serait en place pendant une période de quatre ans, commençant le 1^{er} août 2002, et qu'avant la fin de cette période, il aurait terminé l'examen du régime.
24. Tel qu'expliqué plus haut, le cadre actuel de réglementation des prix repose en grande partie sur l'environnement général dans lequel Télébec et TCQ évoluent, les perspectives de développement de la concurrence locale dans leur territoire de desserte de même que leur capacité de réaliser des gains de productivité et d'efficacité à l'égard de certains services. Or, le Conseil estime que les facteurs et les circonstances en cause lors de l'établissement du régime actuel de réglementation par plafonnement des prix n'ont pas changé sensiblement et continuent de prévaloir.
25. Même s'il est possible que l'entrée en concurrence dans le marché des services locaux de résidence dans le cadre de différentes initiatives, comme les services de communication vocale sur protocole Internet (IP), augmente le degré de concurrence dans ce marché, on ne sait pas précisément quelle ampleur l'impact aura ni quand il se fera sentir. Dans la décision *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision de télécom CRTC 2005-28, 12 mai 2005, le Conseil a énoncé le cadre de réglementation à l'égard des services de communication vocale utilisant l'IP. Le Conseil voudra évaluer les répercussions de cette décision sur l'état de la concurrence dans le marché des services locaux de résidence et conséquemment, les changements qu'il sera nécessaire d'apporter au régime de réglementation par plafonnement des prix.
26. En outre, dans l'avis *Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public de télécom CRTC 2005-2, 28 avril 2005, le Conseil a amorcé une instance en vue d'examiner le

cadre d'abstention à l'égard de la réglementation des services locaux de résidence et d'affaires. Les conclusions tirées dans cette décision peuvent influencer sur l'actuel régime de réglementation par plafonnement des prix.

27. Tel que souligné ci-dessus, le régime actuel de réglementation par plafonnement des prix comporte un certain nombre de mesures connexes qui, collectivement, visent à atteindre les objectifs établis dans la décision 2002-43. Le Conseil estime que le régime actuel réalise les objectifs énoncés dans la décision 2002-43 et qu'à ce stade-ci, la situation qui prévaut actuellement dans l'industrie ne justifie pas un examen.
28. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil juge maintenant opportun d'étendre le régime sans autre modification, et il estime que dans les circonstances, une prolongation de deux ans convient. Par conséquent, le Conseil sollicite des observations sur sa proposition visant à prolonger de deux ans le régime actuel de réglementation par plafonnement des prix pour les Compagnies.
29. Dans l'avis *Instance portant sur la prolongation du régime de réglementation par plafonnement des prix*, Avis public de télécom CRTC 2005-3, publié aujourd'hui, le Conseil a annoncé la tenue d'une instance distincte en vue d'obtenir des observations au sujet de la prolongation du régime actuel de réglementation par plafonnement des prix dans le cas des autres grandes ESLT.

Procédure

30. Télébec et TCQ sont désignées parties à l'instance.
31. Les autres parties intéressées qui désirent participer à cette instance doivent en informer le Conseil au plus tard le **16 juin 2005** (la date d'inscription) et lui fournir leurs coordonnées. Pour ce faire, elles doivent communiquer avec le Secrétaire général, par la poste à l'adresse CRTC, Ottawa (Ontario) K1A 0N2, par télécopieur au (819) 994-0218 ou par courriel à procedure@crtc.gc.ca. Elles doivent inclure dans cet avis leur adresse de courriel, le cas échéant. Les parties qui n'ont pas accès à Internet doivent indiquer si elles désirent recevoir des versions sur disquette des mémoires déposés en copie papier.
32. Le Conseil publiera, dès que possible après la date d'inscription, la liste complète des parties intéressées et de leur adresse postale (y compris leur adresse de courriel, le cas échéant), avec mention des parties qui désirent recevoir des versions sur disquette.
33. Les parties peuvent déposer auprès du Conseil des observations sur toute question se rapportant à cette instance, au plus tard le **27 juin 2005**, et elles doivent en signifier copie à toutes les parties, au plus tard à cette date.
34. Les parties peuvent déposer des répliques aux observations déposées conformément au paragraphe 33, au plus tard le **11 juillet 2005**, et elles doivent en signifier copie à toutes les parties, au plus tard à cette date.
35. Le Conseil n'accusera pas officiellement réception des observations. Il en tiendra toutefois pleinement compte et les versera au dossier public de l'instance.

36. Lorsqu'un document doit être déposé et signifié à une date précise, il doit être effectivement reçu, et non pas simplement envoyé, à la date indiquée.
37. Les parties peuvent déposer leurs mémoires en version papier ou par voie électronique. Les mémoires de plus de cinq pages devraient inclure un résumé.
38. Chaque paragraphe de votre mémoire devrait être numéroté.
39. Lorsque le mémoire est déposé par voie électronique, la mention *****Fin du document***** devrait être ajoutée après le dernier paragraphe, pour indiquer que le document n'a pas été modifié pendant la transmission électronique.
40. Veuillez noter que seuls les mémoires déposés en version électronique seront affichés sur le site Web du Conseil et seulement dans la langue officielle et dans le format dans lesquels ils sont présentés.
41. Le Conseil encourage aussi les parties intéressées à examiner le contenu du dossier public de cette instance (et/ou du site Web du Conseil) pour tous renseignements complémentaires qu'elles pourraient juger utiles lors de la préparation de leurs mémoires.

Important

42. Toute information soumise, incluant, votre nom, votre adresse de courriel ainsi que tout autre renseignement personnel que vous nous aurez fourni, sera disponible sur le site Web du Conseil. Les documents soumis par voie électronique seront affichés sur le site Web du Conseil tels quels, et dans la langue officielle et le format dans lesquels ils ont été soumis. Les documents qui ne sont pas soumis par voie électronique seront disponibles en format .pdf.

Emplacement des bureaux du CRTC

43. Les documents déposés peuvent être examinés ou seront rendus disponibles rapidement sur demande aux bureaux du Conseil pendant les heures normales de bureau :

Édifice central
Les Terrasses de la Chaudière
1, promenade du Portage, pièce 206
Gatineau (Québec) J8X 4B1
Tél. : (819) 997-2429 – ATS: 994-0423
Télécopieur : (819) 994-0218

205, avenue Viger Ouest
Bureau 504
Montréal (Québec) H2Z 1G2
Tél. : (514) 283-6607

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>