



Décision de télécom CRTC 2010-160

Ottawa, le 17 mars 2010

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, Bell Canada, et Télébec, Société en commandite – Incidence de la déflation sur le mécanisme de plafonnement des prix

Numéro de dossier : 8678-B54-200915663

Le Conseil rejette la demande de Bell Canada et autres en vue de fixer l'indice d'inflation à zéro pour la période de plafonnement des prix de 2010. Toutefois, le Conseil énonce ses conclusions en ce qui a trait à la mesure précise de l'inflation qui devrait s'appliquer aux grandes et aux petites entreprises de services locaux titulaires ainsi qu'à Norouestel.

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, (Bell Aliant), Bell Canada, et Télébec, Société en commandite (Télébec) [Bell Canada et autres], datée du 17 novembre 2009, dans laquelle les compagnies ont réclamé que le Conseil confirme que si l'indice d'inflation (« I ») utilisé pour le plafonnement des prix de 2010 avait une valeur négative, la valeur de l'indice serait ramenée à zéro aux fins notamment de l'actualisation des paramètres de plafonnement des prix¹.
2. Bell Canada et autres ont indiqué que, depuis l'instauration du régime de plafonnement des prix, l'indice avait toujours eu une valeur positive. Elles ont également souligné qu'on prévoyait, pour la période de plafonnement des prix de 2010, une déflation².
3. En particulier, Bell Canada et autres ont demandé au Conseil de confirmer que, si « I » avait une valeur négative pendant la période de plafonnement des prix de 2010 :
 - a) les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) ne seront pas tenues de réduire de « I » les prix des services de détail réglementés soumis à des restrictions sur le plan des ensembles ou sur le plan de l'élément tarifaire;
 - b) les coûts (utilisés pour établir les tarifs des services aux concurrents de catégorie I soumis à l'indice d'inflation moins le facteur de compensation de la productivité, ou à la restriction « I-X », et pour calculer les besoins en subvention totale) ne seront pas réputés avoir chuté de plus de 3,2 %, ce qui représente la valeur du facteur de compensation de la productivité (facteur X).

¹ En vertu du régime de plafonnement des prix entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998, les services plafonnés sont regroupés dans des catégories de services soumises à un indice de plafonnement des prix (IPP). L'IPP tient compte de la variation annuelle de l'indice des prix du produit intérieur brut (IP-PIB) comme indice d'inflation (« I »), d'un facteur de compensation de la productivité (facteur X), et des facteurs exogènes limités attribuables à des circonstances indépendantes de la volonté des ESLT.

² La période de plafonnement des prix de 2010 s'échelonne du 1^{er} juin 2010 au 31 mai 2011. Pour cette période, l'indice d'inflation est de -1,9331 %.

4. Dans leur demande, Bell Canada et autres ont fait valoir divers arguments afin d'étayer leur point de vue selon lequel il serait illogique et contraire au cadre de plafonnement des prix de tenir compte de la déflation dans les paramètres de plafonnement des prix, lorsque « I » a une valeur négative pour une année donnée.
5. Dans une lettre datée du 1^{er} décembre 2009, le Conseil a fait remarquer que la demande avait une portée nationale. Il a donc élargi le processus afin d'inclure tous ceux qui seront touchés par son issue, y compris les grandes ESLT³, les entreprises de services locaux concurrentes et les petites ESLT.
6. Le Conseil a reçu des observations du Canadian Independent Telephone Company Joint Task Force (CITC-JTF), de Distributel Communications Limited, de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), de Norouestel Inc. (Norouestel), de Rogers Communications Inc. (RCI), de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), de la Société TELUS Communications (STC), du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), et de TekSavvy Solutions Inc. (TSI). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 14 janvier 2010. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Le fait de tenir compte de la déflation dans les paramètres de plafonnement des prix serait-il conforme au cadre de plafonnement des prix?

7. Bell Canada et autres ont fait valoir que le Conseil n'avait pas prévu qu'il pourrait y avoir une déflation lorsqu'il a fixé les paramètres de plafonnement des prix. Selon les compagnies, les hypothèses sous-jacentes aux paramètres de plafonnement des prix ne peuvent être soutenues dans un contexte déflationniste. Elles ont fait valoir que les ESLT sont rapidement touchées par l'inflation, mais qu'elles bénéficient très lentement de la déflation – si jamais elles en profitent.
8. Bell Canada et autres ont souligné les efforts de la Banque du Canada en vue de freiner la déflation au Canada. Elles ont fait valoir que le Conseil irait à contre-courant s'il adoptait des paramètres de plafonnement des prix qui auraient un effet déflationniste.
9. Bell Canada et autres ont fait valoir que la décision de télécom 2007-27, laquelle a fixé le cadre de plafonnement des prix actuel applicable aux grandes ESLT, reflète l'opinion du Conseil selon laquelle les prix dans les marchés des services de détail ne devraient faire l'objet de réductions tarifaires obligatoires en raison d'une formule de réglementation. Bell Canada et autres ont également souligné que la décision de télécom 2007-27 indique que les réductions tarifaires obligatoires découlant de l'application d'une telle formule compromettraient le libre jeu du marché et iraient à l'encontre des dispositions énoncées à l'alinéa 7f) de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) et des instructions que la gouverneure en conseil a données le 14 décembre 2006 dans le *Décret donnant au CRTC des instructions relatives à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534 (les Instructions).

³ Dans la présente décision, les grandes ESLT désignent Bell Aliant, Bell Canada, MTS Allstream Inc., Saskatchewan Telecommunications, la Société TELUS Communication et Télébec.

10. En ce qui concerne l'ensemble de services résidentiels dans les zones de desserte à coûts élevés (ZDCE), Bell Canada et autres ont fait valoir que prendre des mesures déflationnistes serait contraire à la politique générale du Conseil d'aligner le plus possible les tarifs aux coûts et à l'encontre de l'opinion qu'il a exprimée dans des décisions antérieures, à savoir que les tarifs promotionnels ne doivent pas être inférieurs aux prix coûtants.
11. SaskTel, la STC, Norouestel et le CITC-JTF ont appuyé la demande, alors que TSI et le GTNO l'ont contestée; RCI et MTS Allstream l'ont également contestée dans le contexte des services aux concurrents et de la composante des coûts dans le calcul de la subvention. Le PIAC s'est opposé à la demande dans le contexte des services plafonnés dans les zones de desserte autres que les ZDCE.
12. Les parties qui ont contesté le bien-fondé de la demande ont fait valoir que, lorsque « I » a une valeur négative, le prix de tous les biens, y compris celui des intrants des ESLT, ont en général diminué. Elles ont également indiqué ce qui suit : lorsque « I » a une valeur positive, la hausse des prix plafonds sert à garantir que les ESLT obtiennent des profits raisonnables pour les services qu'elles offrent; lorsque « I » a une valeur négative, la baisse des prix plafonds a pour but d'empêcher les ESLT de réaliser des profits excessifs. Les parties ont également fait valoir que l'argument de Bell Canada et autres concernant les mesures prises par la Banque du Canada n'est pas pertinent et que ni les objectifs de la *Loi* ni les Instructions n'obligent ou n'autorisent le Conseil à s'engager dans la macroéconomie et les politiques en matière d'inflation.
13. Les parties qui se sont opposées à la demande dans le contexte des services aux concurrents ont fait valoir qu'appliquer un indice de déflation aux tarifs des services entraînerait pour les ESLT des bénéfices mirobolants injustifiés aux dépens des concurrents. En ce qui a trait à l'argument de Bell Canada et autres concernant les mesures prises par la Banque du Canada, les parties ont fait valoir qu'une réduction des tarifs des services aux concurrents n'aurait aucune incidence palpable sur une tendance déflationniste quelconque.

Résultats de l'analyse du Conseil

14. Le Conseil fait remarquer qu'il a adopté, dans la décision de télécom 97-9, le changement annuel de l'indice des prix du produit intérieur brut (IP-PIB) comme mesure de l'inflation, et qu'il a utilisé cette mesure dans toutes les instances subséquentes liées au plafonnement des prix afin de tenir compte des nouveaux coûts des intrants des ESLT.
15. Le Conseil fait remarquer que l'inclusion de l'indice d'inflation dans le cadre du plafonnement des prix avait pour but de tenir compte des changements sur le plan des coûts des intrants qu'engagent les entreprises réglementées. Par conséquent, en période inflationniste, les restrictions à l'égard des prix permettent aux ESLT de proposer des hausses de tarifs afin de recouvrer les hausses de leurs coûts et, en période déflationniste, elles entraînent des réductions de coûts dont bénéficient les consommateurs. À cet égard, le Conseil fait remarquer que la plupart des ESLT ont présenté au fil des ans, en période d'inflation, des demandes visant des hausses tarifaires diverses qu'il a approuvées.

16. En ce qui concerne l'argument de Bell Canada et autres, à savoir que les ESLT sont rapidement touchées par l'inflation, mais qu'elles bénéficient très lentement de la déflation – si tant est qu'elles en profitent, le Conseil estime qu'il est raisonnable de présumer que les coûts des intrants des ESLT diminuent en période de déflation. Le Conseil fait remarquer que les requérantes n'ont fourni aucune preuve afin de démontrer que les coûts de leurs intrants n'avaient pas diminué au cours de la dernière année.
17. En ce qui a trait à l'argument concernant la politique de la Banque du Canada, le Conseil fait remarquer que les requérantes n'ont fourni aucune preuve qu'il existait un lien direct important entre le fait de tenir compte de l'indice de déflation dans les restrictions associées au plafonnement des prix des ESLT et les pressions déflationnistes dans l'économie canadienne.
18. Quant au libre jeu du marché, le Conseil fait remarquer que les tarifs des services de détail sont réglementés uniquement lorsque la concurrence ne suffit pas à dicter les prix. De plus, il fait remarquer que l'IP-PIB dans les statistiques pour l'ensemble de l'économie tient compte des prix de tous les intrants courants dans l'économie canadienne. Le Conseil estime que l'application de l'indice de déflation aux services de détail ne causerait aucune injustice aux concurrents et profiterait aux clients finals.
19. En outre, le Conseil fait remarquer que, s'il approuvait la demande de Bell Canada et autres, les restrictions sur le plan des ensembles de services des ESLT ne seraient plus assujetties à l'IP-PIB, ce qui permettrait aux ESLT de hausser leurs tarifs plus rapidement que l'IP-PIB. Le tout irait à l'encontre de la conclusion que le Conseil a tirée dans la décision de télécom 2007-27, selon laquelle les hausses de prix autorisées ne doivent pas dépasser le seuil de l'IP-PIB. Par conséquent, le Conseil estime qu'il convient d'appliquer l'indice de déflation aux restrictions sur le plan de l'ensemble Services d'affaires et aux autres services plafonnés, aussi bien qu'aux restrictions sur le plan de l'élément tarifaire applicables aux services aux concurrents de catégorie I.
20. Cependant, en ce qui concerne les tarifs de détail dans les ZDCE, le Conseil fait remarquer que les tarifs des services résidentiels de base dans ces zones demeurent inférieurs aux coûts. Le Conseil a pour politique générale d'aligner le plus possible les tarifs aux coûts. Il estime qu'il irait à l'encontre de sa politique d'appliquer l'indice de déflation aux tarifs résidentiels qui sont déjà inférieurs aux coûts. Par conséquent, le Conseil estime que l'indice de déflation ne doit pas s'appliquer aux restrictions sur le plan des ensembles de services et sur le plan de l'élément tarifaire applicables aux services résidentiels de base dans les ZDCE.
21. De plus, le Conseil estime que l'élément coût dans le calcul de la subvention doit refléter la déflation. Il fait remarquer que l'indice l'aidera à atteindre son objectif de réduire les subventions.
22. Par conséquent, le Conseil estime que, s'il convient, dans les paramètres de plafonnement des prix, de tenir compte de l'inflation afin de permettre aux ESLT de recouvrer les hausses de coûts de leurs intrants, il convient tout autant de tenir compte de la déflation et de faire profiter les consommateurs des réductions de coûts des intrants des ESLT, sauf dans le contexte des tarifs résidentiels dans les ZDCE.

23. Le Conseil fait remarquer, en ce qui a trait aux petites ESLT et à Norouestel, que l'indice d'inflation concerne les modalités des restrictions en matière de prix applicables aux tarifs des services de base d'affaires.
24. Dans la politique réglementaire de télécom 2009-788, le Conseil a établi ce qui suit :
- [...] En ce qui concerne les SLB [services locaux de base] d'affaires, les petites ESLT sont autorisées à proposer des augmentations des tarifs mensuels pouvant aller jusqu'à 5 \$ pour n'importe quelle année, et ce, jusqu'à l'atteinte d'un tarif de 45,45 \$. Une fois ce tarif atteint, les petites ESLT peuvent proposer des hausses suivant le taux d'inflation de l'année précédente.
25. Le Conseil fait remarquer que, par suite de sa décision, la petite ESLT dont le tarif d'affaires s'établit à 45,45 \$ ou plus peut choisir, pour la période de plafonnement des prix de 2010, soit i) de ne proposer aucune modification tarifaire ou ii) d'appliquer l'indice de déflation au tarif.
26. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a conclu qu'il n'obligera pas Norouestel à déposer une demande de réduction de tarif pour un service dont le prix est inférieur aux coûts de la Phase II plus un supplément de 25 %. Le Conseil a fait remarquer que les tarifs d'affaires de la compagnie étaient inférieurs aux coûts de la Phase II plus un supplément de 25 % et il a estimé qu'il convenait que la compagnie puisse disposer d'une certaine souplesse en matière de tarification au cas où elle souhaiterait tarifier ses services d'affaires à un prix correspondant au moins aux coûts de la Phase II plus un supplément de 25 %. Toutefois, le Conseil a dit craindre que le marché d'affaires puisse ne pas être suffisamment concurrentiel pour dicter les tarifs dans tous les cas. Par conséquent, il a approuvé l'application d'une restriction égale à l'inflation pour l'ensemble Services d'affaires et une restriction sur le plan de l'élément tarifaire limitant à 10 % par an les hausses pour chacun des services.
27. Le Conseil fait remarquer que les tarifs d'affaires de Norouestel demeurent inférieurs aux coûts de la Phase II plus un supplément de 25 %. Par conséquent, il estime qu'il irait à l'encontre des conclusions qu'il a tirées dans la décision de télécom 2007-5 d'obliger Norouestel à appliquer une restriction sur le plan de l'ensemble Services d'affaires tenant compte de l'indice de déflation, car la compagnie devrait alors réduire ses tarifs d'affaires qui sont inférieurs aux coûts de la Phase II plus un supplément de 25 %. Par conséquent, le Conseil estime qu'il convient de fixer l'indice d'inflation à zéro pour Norouestel en 2010.
28. Les conclusions que le Conseil tire dans la présente décision s'appliquent à toutes les grandes ESLT, y compris à Télébec, aussi bien qu'aux petites ESLT et à Norouestel, comme il est indiqué ci-dessus.
29. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil
- a) **rejette** la demande de Bell Canada et autres;
 - b) ordonne aux grandes ESLT :
 - d'appliquer l'indice de déflation pour établir les restrictions sur le plan de l'ensemble Services d'affaires, des autres services plafonnés et de l'élément tarifaire, applicables aux tarifs des services aux concurrents de catégorie I;

- de fixer l'indice d'inflation à zéro en ce qui concerne les restrictions sur le plan de l'ensemble de services et de l'élément tarifaire applicables aux tarifs résidentiels dans les ZDCE;
 - de fixer l'indice « I » au taux d'inflation de l'IP-PIB pour les calculs des coûts « I-X » aux fins de subventions;
 - de soumettre les calculs de subventions aux termes de ces directives dans les 30 jours.
- c) ordonne à Norouestel de fixer à zéro l'indice « I », en ce qui concerne la restriction applicable à l'ensemble Services d'affaires.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Cadre de réglementation applicable aux petites entreprises de services locaux titulaires*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-788, 17 décembre 2009
- *Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-27, 30 avril 2007
- *Réglementation par plafonnement des prix pour Norouestel Inc.*, Décision de télécom CRTC 2007-5, 2 février 2007
- *Réglementation par plafonnement des prix et questions connexes*, Décision Télécom CRTC 97-9, 1^{er} mai 1997

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>.