



Décision de télécom CRTC 2013-336

Version PDF

Ottawa, le 16 juillet 2013

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; Télébec, Société en commandite – Demande dans le but de hausser le plafond des tarifs pour les appels locaux faits à partir de téléphones payants

Numéro de dossier : 8650-B54-201200469

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; Télébec, Société en commandite dans le but de hausser le plafond des tarifs des téléphones payants, à 1,00 \$ pour les appels locaux payés en espèces et à 2,00 \$ pour les appels locaux payés autrement qu'en espèces.

Parallèlement à la publication de la présente décision, le Conseil publie l'avis de consultation de télécom 2013-337, où il amorce une procédure d'établissement des faits afin de recueillir des renseignements sur le rôle des téléphones payants à l'intérieur du système canadien des communications, et l'avis de consultation de télécom 2013-338, où il sollicite des observations sur le bien-fondé d'interdire aux entreprises de services locaux titulaires de retirer le dernier téléphone payant dans une collectivité d'ici à ce que les résultats de la procédure d'établissement des faits susmentionnée soient connus et, le cas échéant, de tout processus de suivi connexe.

Contexte

1. Le service de téléphones payants offre aux Canadiens l'accès aux téléphones publics pour effectuer des appels locaux et interurbains; le service est offert à divers endroits, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, partout au Canada. Le service de téléphones payants est offert à la discrétion du fournisseur de téléphones payants, ce qui signifie que celui-ci décide de l'emplacement et du nombre de téléphones payants accessibles dans une région donnée. Pour utiliser les téléphones payants, divers modes de paiement sont acceptés, y compris les pièces de monnaie, les cartes de crédit, les cartes d'appel et les cartes d'appel prépayées. Certains appels faits à partir de téléphones payants, comme les appels faits au 9-1-1 et aux numéros sans frais, sont gratuits pour les utilisateurs.
2. Dans la décision de télécom 98-8, le Conseil a établi un cadre réglementaire visant à autoriser la concurrence dans le marché local des téléphones payants afin de stimuler l'innovation en matière de services et d'offrir un plus grand choix aux consommateurs. Avant l'introduction de ce cadre, le service de téléphones payants était seulement fourni par les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) dans

leur territoire d'exploitation respectif. À l'époque, le service de téléphones payants était considéré comme un précieux complément au service de base, et le Conseil encourageait les ESLT à en assurer la disponibilité et l'accessibilité générales à des tarifs abordables.

3. En 1998, lors de l'introduction du cadre de concurrence, le Conseil avait estimé que les ESLT demeureraient dominantes dans le marché local des téléphones payants dans un avenir prévisible. Aujourd'hui, les ESLT continuent d'être les principaux fournisseurs du service de téléphones payants au Canada et, par conséquent, le Conseil continue de réglementer les tarifs des ESLT pour ce service selon un régime de plafonnement des prix¹. Actuellement, les ESLT peuvent exiger un tarif maximal de 0,50 \$ pour un appel local payé en espèces et de 1,00 \$ pour un appel local payé autrement qu'en espèces².
4. La dernière fois que le Conseil s'est penché sur l'accès des Canadiens aux téléphones payants remonte à la décision de télécom 2004-47. À l'époque, le Conseil a conclu que, même si la demande à l'égard du service de téléphones payants était en baisse, ce service demeurait un service public important que les services sans fil n'avaient pas encore rendu désuet. Dans cette décision, le Conseil a, entre autres choses, établi un processus de notification dans les cas où une entreprise prévoyait retirer le dernier téléphone payant dans une collectivité³. Ce processus de notification a été imposé seulement à certaines ESLT⁴.

Demande

5. Le Conseil a reçu une demande présentée par Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; Bell Canada; Télébec, Société en commandite (collectivement Bell Canada et autres), datée du 17 janvier 2012, dans laquelle ces compagnies ont demandé que le Conseil les autorise à hausser les tarifs applicables au service de téléphones payants jusqu'au tarif maximal de 1,00 \$ pour les appels locaux payés en espèces et de 2,00 \$ pour les appels locaux payés autrement qu'en espèces.
6. Le Conseil a reçu environ 50 interventions au sujet de la demande présentée par Bell Canada et autres de la part de citoyens et d'organisations telles que le Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) et l'Union des consommateurs (Union).

¹ La réglementation par plafonnement des prix impose en général des limites quant aux prix qu'une compagnie peut fixer à sa clientèle.

² Les appels payés autrement qu'en espèces comprennent les appels faits au moyen de cartes d'appel ou de cartes de crédit commerciales.

³ Le processus de notification exige (i) de fournir un avis écrit de 60 jours au fournisseur d'emplacement ainsi qu'à l'administration locale; (ii) d'afficher un avis sur les téléphones payants dont le retrait est prévu pendant au moins 60 jours avant le retrait; (iii) de faire paraître un avis dans le journal local au moins 60 jours avant le retrait.

⁴ Le processus de notification s'applique actuellement à Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; à Bell Canada; à MTS Inc.; à Saskatchewan Telecommunications; à la Société TELUS Communications; à Télébec, Société en commandite.

7. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 18 janvier 2013. 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.

Positions des parties

8. Bell Canada et autres ont fait valoir que les hausses de tarifs sont requises pour recouvrer les coûts associés à la modernisation de leurs téléphones payants afin que ceux-ci puissent fonctionner avec la nouvelle pièce de un dollar émise en 2012 par la Monnaie royale canadienne. Les compagnies ont également fait valoir que l'utilisation des téléphones payants diminuait en raison de l'utilisation accrue du téléphone sans fil, et que la baisse de la rentabilité liée à l'utilisation moindre des téléphones payants ne leur laissait d'autre choix que de retirer du service les téléphones payants.
9. Bell Canada et autres ont indiqué que les revenus augmenteraient vraisemblablement si elles pouvaient majorer les tarifs des téléphones payants, ce qui permettrait de ralentir le rythme auquel les téléphones payants sont retirés. Elles ont fait valoir que leur but était de réduire au minimum le nombre de téléphones payants retirés du service, et que les initiatives précédentes en vue d'atténuer les pertes en raison de la diminution de l'utilisation des téléphones payants et de la baisse de la rentabilité s'étaient avérées vaines. En outre, elles ont affirmé qu'elles avaient l'intention de faire l'essai de divers tarifs dans les limites du plafond fixé dans les marchés donnés qu'il reste à déterminer et qu'elles ne procéderaient qu'à des hausses de tarifs qui n'entraîneraient pas une diminution excessive du nombre d'appels.
10. Bell Canada et autres ont affirmé que, si elles ne pouvaient pas augmenter les tarifs, elles procéderaient au retrait proactif des téléphones payants générant des revenus insuffisants pour justifier leur modernisation afin qu'ils puissent fonctionner avec les nouvelles pièces de un dollar.
11. En contestant le bien-fondé de la demande de Bell Canada et autres, le PIAC a soutenu que celles-ci ne cherchent pas à recouvrer les coûts pour la modernisation des téléphones payants, mais plutôt à mieux mettre en harmonie les coûts et les revenus, de façon globale. Le PIAC a noté que Bell Canada et autres n'avaient fourni aucun renseignement sur l'utilisation des téléphones payants par divers groupes socio-économiques. Le PIAC a fait valoir que les hausses de tarifs proposées affecteraient de manière disproportionnée les Canadiens à faible revenu qui sont les moins en mesure d'absorber des hausses soudaines et importantes de leurs dépenses, et que ces utilisateurs, n'ayant que peu d'options, continueront à recourir aux téléphones payants malgré les hausses, alors que d'autres, dotés de plus de moyens, auront d'autres options.
12. Le PIAC a fait valoir que les coûts imprévus associés à la modernisation des téléphones payants afin qu'ils puissent fonctionner avec les nouvelles pièces de un dollar ne seraient pas considérés comme un rajustement exogène en vertu du régime

de plafonnement des prix⁵. Le PIAC a soutenu qu'il n'y avait donc aucune raison pour que Bell Canada et autres n'absorbent pas de tels coûts comme un coût lié aux activités commerciales dans le domaine des téléphones payants. De plus, le PIAC a fait valoir que l'approbation des hausses de tarifs irait à l'encontre de l'intérêt des consommateurs (en particulier, les consommateurs qui dépendent des téléphones payants) et des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*), et que les hausses de tarifs doivent être rejetées à moins que et jusqu'à ce que le Conseil soit convaincu que les besoins socio-économiques des utilisateurs qui dépendent des téléphones payants sont satisfaits.

13. L'Union a indiqué que les questions économiques que Bell Canada et autres ont soulevées ne peuvent pas être déterminantes dans le traitement de la demande relative aux hausses de tarifs proposées. L'Union a déclaré que le Conseil doit considérer l'accessibilité des services de télécommunication publics à la lumière des objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi* afin de permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales et urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs et abordables, et de satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.
14. L'Union a soutenu que le dossier de la présente instance ne comporte pas suffisamment d'information pour permettre au Conseil d'approuver la demande de Bell Canada et autres relative aux hausses de tarifs susmentionnées. L'Union a soutenu que si le Conseil décidait de prendre en considération la rentabilité des téléphones payants, il faudrait amorcer une instance publique d'une portée accrue afin d'examiner toutes les questions pertinentes que soulève la hausse de tarifs proposée, y compris celles du caractère abordable et accessible des téléphones publics. Le PIAC a également fait valoir qu'une instance distincte est justifiée pour examiner de façon plus générale les obstacles économiques et sociaux auxquels se heurtent les consommateurs vulnérables lorsqu'ils utilisent les réseaux de télécommunication publics.
15. Plusieurs citoyens ont également exprimé leur opposition, y compris les représentants de Women in Crisis (Algoma) Inc. et de Canada sans pauvreté, étant d'avis qu'une hausse de tarifs marginaliserait davantage les Canadiens vulnérables qui sont vraisemblablement les utilisateurs les plus fréquents des téléphones payants.

Résultats de l'analyse du Conseil

16. Le Conseil reconnaît que Bell Canada et autres doivent moderniser leurs téléphones payants afin qu'ils puissent fonctionner avec la nouvelle pièce de monnaie

⁵ En vertu du régime de plafonnement des prix, un rajustement exogène permet à une compagnie de hausser les tarifs applicables aux services au-delà des limites approuvées afin de recouvrer les coûts associés à des événements indépendants de la volonté de la compagnie. La compagnie peut demander un rajustement exogène pour les coûts liés à un événement qui correspond aux critères suivants :

- a) il s'agit d'une mesure législative, judiciaire ou administrative qui est indépendante de la volonté de la compagnie;
- b) l'évènement vise expressément l'industrie des télécommunications;
- c) l'évènement a une incidence importante sur la compagnie.

canadienne émise en 2012. Cependant, le Conseil estime que les coûts engagés en raison d'une nouvelle pièce de monnaie sont des coûts d'exploitation commerciale normaux pour une industrie qui repose sur les pièces de monnaie. Puisque ces coûts de modernisation ne sont pas uniques à l'industrie des télécommunications, le Conseil estime qu'ils ne donnent pas droit à un rajustement en vertu du régime de plafonnement des prix actuel. De plus, d'après le dossier de la présente demande, le Conseil conclut que le recouvrement des coûts associés à la nouvelle monnaie canadienne ne constitue pas une justification appropriée pour modifier les règles actuelles de tarification liées aux téléphones payants.

17. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada et autres ont soutenu que les hausses de tarifs amélioreraient leurs revenus et freineraient le rythme auquel les téléphones payants sont retirés du service. Le Conseil fait également remarquer que les mêmes arguments ont été présentés pour étayer le bien-fondé des hausses de tarifs proposées en 2006 applicables à l'utilisation des téléphones payants, lesquelles ont été approuvées par la suite⁶.
18. Toutefois, le dossier de la présente instance indique qu'après que les tarifs propres aux téléphones payants ont augmenté en 2007, la demande et les revenus associés au service de téléphones payants de Bell Canada et autres ont chuté de façon considérable, et qu'un nombre important de téléphones payants ont été retirés du service, à chaque année. En outre, le Conseil fait remarquer que Bell Canada et autres ont déposé dans la présente instance des données détaillées sur l'établissement des coûts, lesquelles indiquaient que le coût pour la fourniture du service de téléphones payants excède les revenus.
19. Le Conseil estime que, d'après ses données de surveillance annuelles, les services de téléphones payants des autres ESLT sont sans doute exploités dans des conditions semblables. De plus, le Conseil estime qu'un nombre important de téléphones payants de Bell Canada et autres, aussi bien que les téléphones payants dans les territoires d'autres ESLT, continueront vraisemblablement d'être retirés du service en raison de la baisse des revenus et de la demande, peu importe les tarifs applicables aux services de téléphones payants. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il s'avère nécessaire et approprié d'examiner la façon dont la diminution des téléphones payants affecte les Canadiens qui continuent de dépendre des téléphones payants comme service de base ou comme service de télécommunication complémentaire.
20. Le Conseil fait remarquer qu'il a conclu, dans la décision de télécom 2004-47, que même si les services sans fil pouvaient s'avérer une solution de rechange pour de nombreux Canadiens, ils n'étaient pas une option abordable pour tous. De plus, le Conseil a conclu que certains segments de la population, en particulier les Canadiens à faible revenu et ceux qui n'ont pas accès au service résidentiel de base, utiliseront sans doute le service de téléphones payants pour les appels personnels importants et les appels d'urgence.

⁶ Voir la décision de télécom 2007-27.

21. En outre, dans cette même décision, le Conseil a reconnu que l'accès aux téléphones payants s'avère particulièrement important dans les collectivités rurales et éloignées, où il est possible que les consommateurs n'aient pas accès au service de résidence de base et que les fournisseurs de services de télécommunication n'offrent pas de services sans fil. Par conséquent, le Conseil a imposé à certaines ESLT l'exigence réglementaire d'aviser le public lorsqu'elles prévoient retirer le dernier téléphone payant dans une collectivité.
22. Le Conseil fait remarquer que l'industrie des télécommunications a connu d'importants changements depuis la dernière fois où il a recueilli des données et des renseignements détaillés sur les téléphones payants et leurs utilisateurs. Les services sans fil sont désormais adoptés par la majorité des Canadiens, et les services ainsi que les technologies de pointe sont désormais largement accessibles. Toutefois, le Conseil fait remarquer que rien au dossier de la présente instance n'indique dans quelle mesure la disponibilité générale de la technologie de pointe influe sur la demande associée au service de téléphones payants, particulièrement auprès des personnes à faible revenu et de celles qui vivent dans des collectivités rurales ou éloignées.
23. Dans ces circonstances, le Conseil estime que des données supplémentaires sont requises pour évaluer la mesure dans laquelle les Canadiens dépendent des téléphones payants aujourd'hui. Le Conseil estime que ces renseignements lui permettront d'évaluer l'incidence qu'auront, sur les Canadiens et les mesures réglementaires ultérieures, la diminution du nombre de téléphones payants et les hausses de tarifs proposées applicables aux téléphones payants, le cas échéant.
24. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande présentée par Bell Canada et autres dans le but de hausser le plafond des tarifs applicables aux appels locaux faits à partir de téléphones payants. Parallèlement à la publication de la présente décision, le Conseil publie l'avis de consultation de télécom 2013-337, dans lequel il amorce une procédure d'établissement des faits dans le but de recueillir des renseignements sur l'utilisation par les Canadiens des téléphones payants, afin d'évaluer l'incidence des hausses de tarifs et des retraits de téléphones payants possibles et de clarifier le rôle des téléphones payants au Canada.
25. En ce qui a trait au retrait du dernier téléphone payant dans une collectivité, le Conseil fait remarquer qu'il a imposé un processus de notification à certaines ESLT seulement. Étant donné la diminution importante du nombre de téléphones payants depuis la publication de la décision de télécom 2004-47, le Conseil estime qu'il n'est pas évident que cette politique continuera d'assurer l'accès aux téléphones payants afin de répondre aux besoins des Canadiens, en particulier les Canadiens à faible revenu et ceux vivant dans des collectivités rurales ou éloignées. À la lumière de ce qui précède, le Conseil examinera la pertinence d'interdire provisoirement à toutes les ESLT de retirer le dernier téléphone payant dans une collectivité, jusqu'à ce que les résultats de la procédure d'établissement des faits soient connus et, le cas échéant, de tout processus de suivi connexe.

26. Par conséquent, dans l'avis de consultation de télécom 2013-338 publié également aujourd'hui, le Conseil sollicite des observations sur la question du retrait du dernier téléphone payant dans une collectivité.

Instructions

27. Les Instructions⁷ prévoient que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux alinéas 1*a*), 1*b*) et 1*c*) des Instructions.
28. Le Conseil estime que le rejet de la demande de Bell Canada et autres visant à permettre à ces compagnies d'augmenter les tarifs des téléphones payants contribue à l'atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7*b*), 7*f*) et 7*h*) de la *Loi*⁸. Le Conseil fait également remarquer que, dans la présente décision, il reconnaît que certains consommateurs peuvent continuer de dépendre des téléphones payants comme service de base et qu'ils pourraient être incapables d'absorber d'autres hausses de tarifs applicables au service. Le Conseil estime que les conclusions qu'il tire dans la présente décision répondent adéquatement au besoin des consommateurs d'avoir accès à des services de télécommunication. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que, conformément aux sous-alinéas 1*a*)(ii) et 1*b*)(ii) des Instructions, les conclusions de la présente instance (i) ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs établis dans la *Loi* et (ii) ne découragent pas un accès au marché qui est propice à la concurrence et efficace économiquement, ni n'encouragent un accès au marché non efficace économiquement.

Secrétaire général

⁷ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C. P. 2006-1534, 14 décembre 2006

⁸ Les objectifs de la politique cités et énoncés dans la *Loi* sont les suivants :

7*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;

7*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;

7*h*) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

Documents connexes

- *Retrait du dernier téléphone payant dans une collectivité*, Avis de consultation de télécom CRTC 2013-338, 16 juillet 2013
- *Procédure d'établissement des faits concernant le rôle des téléphones payants dans le système canadien des communications*, Avis de consultation de télécom CRTC 2013-337, 16 juillet 2013
- *Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-27, 30 avril 2007
- *Accès au service de téléphones payants*, Décision de télécom CRTC 2004-47, 15 juillet 2004
- *Concurrence des services téléphoniques payants locaux*, Décision Télécom CRTC 98-8, 30 juin 1998