



Décision de télécom CRTC 2019-232

Version PDF

Ottawa, le 2 juillet 2019

Dossier public : 8663-B2-201808544

Bell Canada – Élimination du test du prix plancher *ex ante* pour les tarifs de détail

*Le Conseil rejette la demande de Bell Canada en vue d'éliminer le test du prix plancher *ex ante* pour tous les tarifs de service de détail des entreprises de services locaux titulaires et de le remplacer par un examen *ex post* en deux étapes.*

Demande

1. Le 10 octobre 2018, Bell Canada a déposé une demande en vertu de la partie 1 proposant que l'exigence d'un test du prix plancher *ex ante* soit éliminée pour tous les tarifs de service de détail des entreprises de services locaux titulaires (ESLT). Plus précisément, Bell Canada a demandé au Conseil :
 - d'éliminer l'exigence voulant que les ESLT déposent un test du prix plancher avant l'approbation d'un nouveau service de détail ou d'une réduction de tarif pour un service de détail existant;
 - d'évaluer les plaintes alléguant une tarification anticoncurrentielle *ex post* (c.-à-d. après l'approbation du nouveau service de détail ou de la réduction de tarif);
 - de limiter son analyse du droit de la concurrence de ces plaintes aux cas dont le tarif anticoncurrentiel allégué est en deçà du seuil du prix plancher.
2. Bell Canada a fait remarquer que si une plainte alléguant une tarification anticoncurrentielle était fondée et que l'ESLT avait participé à une activité de tarification anticoncurrentielle, le Conseil aurait le pouvoir d'imposer une sanction administrative pécuniaire (SAP), s'il le jugeait approprié.
3. Le Conseil a reçu des interventions de la part du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), de SSi Micro Ltd. (SSi) et d'UpTélé inc. (UpTélé).

Contexte

4. Dans la décision télécom 94-13, le Conseil a établi le test du prix de détail plancher (anciennement appelé le « test d'imputation ») comme mesure de protection pour s'assurer que les demandes tarifaires de détail présentées par les ESLT pour des services interurbains n'étaient pas anticoncurrentielles du fait que ces services étaient

offerts à un prix inférieur au prix coûtant. Le mécanisme du prix plancher établi dans cette décision nécessitait que l'ESLT démontre, au moment de proposer un nouveau service ou une réduction de tarif d'un service existant, que le tarif proposé pour le service était généralement suffisant pour recouvrir les coûts du service. Ces coûts étaient définis comme les coûts de la Phase II du service, plus un montant ou un coût de contribution imputé¹.

5. Dans la décision télécom 97-8, le Conseil a ajouté les services locaux de détail des ESLT parmi les services qui doivent se soumettre au test du prix plancher. Par conséquent, un test du prix plancher est obligatoire lorsqu'une ESLT dépose une demande tarifaire concernant les services de détail pour un nouveau service ou d'une réduction de tarif pour un service existant. Ce test a pour but d'établir un seuil tarifaire minimal pour veiller à ce que les éventuels nouveaux concurrents soient en mesure de se tailler une place durable dans les marchés réglementés. Les concurrents qui souhaitent entrer dans un marché ou étendre leur présence dans celui-ci doivent être certains que les ESLT, malgré leur domination possible du marché, n'auront pas la possibilité d'agir de manière anticoncurrentielle en offrant des services à des tarifs injustes et déraisonnables.
6. Au fil des ans, le Conseil a accordé aux ESLT une souplesse de tarification de certains services de détail, dont certains forfaits de services, des promotions à court terme et des essais de mise en marché, ce qui leur a permis d'offrir certains services à des prix inférieurs au prix coûtant. De plus, dans la politique réglementaire de télécom 2009-80, le Conseil a déterminé qu'il n'était pas nécessaire d'effectuer le test du prix plancher pour un service de détail susceptible d'avoir dix clients ou moins et un revenu mensuel inférieur à 10 000 \$.
7. Bien que le test du prix plancher ait été examiné et modifié de façon continue dans les décisions, les ordonnances et les directives subséquentes pour tenir compte des changements apportés à d'autres cadres réglementaires, le dernier examen de la question de savoir si les ESLT devraient toujours être tenues de déposer un test du prix plancher dans le cadre de leurs demandes tarifaires concernant les services de détail pour de nouveaux services ou de la réduction des tarifs pour des services existants remonte à la politique réglementaire de télécom 2009-80. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que l'exigence d'un test de prix plancher sur une base *ex ante* (c.-à-d. avant l'approbation d'un nouveau service de détail ou de la réduction du tarif d'un service existant) demeurerait appropriée et nécessaire compte tenu des Instructions². Par conséquent, pour ce qui est des services réglementés, une ESLT ne peut pas offrir le tarif proposé à ses clients tant que le Conseil i) n'a pas

¹ Les coûts de la Phase II sont produits à l'aide d'une longue méthode d'établissement des coûts supplémentaires qui estime le coût de desservir une nouvelle demande pour un service donné.

² *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, Décret C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

conclu que l'exigence relative au test du prix plancher a été respectée et ii) approuvé le tarif connexe.

Le Conseil devrait-il éliminer l'exigence voulant que les ESLT déposent un test du prix plancher sur une base *ex ante* et la remplacer par une autre mesure de protection, comme un examen *ex post*?

Positions des parties

8. Bell Canada a indiqué que depuis la politique réglementaire de télécom 2009-80, toutes les raisons qui justifient le dépôt d'un test du prix plancher dans le cadre des demandes tarifaires concernant les services de détail pour de nouveaux services ou de la réduction des tarifs pour des services existants n'existent plus. Elle a soutenu que, bien que le test du prix plancher empêche les prix de chuter en deçà d'un niveau prédéterminé, il ne garantit pas que les tarifs sont justes et raisonnables et ne prévient pas des situations dans lesquelles différents clients paient différents prix pour le même service.
9. Bell Canada a reconnu que le test peut empêcher la tarification anticoncurrentielle, mais elle a soutenu que la tarification anticoncurrentielle est encore moins susceptible de se produire dans l'industrie des télécommunications d'aujourd'hui par rapport à 2009, étant donné que très peu de services de détail sont encore réglementés et que les services téléphoniques filaires de détail locaux font maintenant en grande partie l'objet d'une abstention à la réglementation. Selon Bell Canada, le test est donc plus rigoureux que nécessaire, ce qui fait en sorte que certaines initiatives de tarification bénéfiques pour la concurrence ne sont pas autorisées. À titre d'exemple, Bell Canada a évoqué l'ordonnance de télécom 2016-304, dans laquelle le Conseil a rejeté la demande qu'elle a déposée en vue de réduire des frais de raccordement du service non récurrent, même si le taux inférieur était appliqué de façon uniforme partout dans la province.
10. Bell Canada a également signalé que le test du prix plancher n'est plus conforme aux Instructions, car il ne se fie pas au libre jeu du marché dans la plus grande mesure du possible, il ne constitue pas une réglementation efficace et peu intrusive, et il ne concorde pas avec la réglementation simplifiée.
11. Bell Canada a indiqué qu'une approche réglementaire raisonnable devrait prévoir la possibilité que les prix chutent en deçà du prix coûtant dans certains cas. Elle a aussi affirmé que le risque d'éviction dans le secteur des télécommunications canadien est inexistant et a soutenu qu'une ESLT serait confrontée à des difficultés importantes si elle tentait d'inciter un concurrent à quitter le marché en établissant des prix abusifs, et qu'elle éprouverait également des difficultés à récupérer les profits perdus en conséquence.
12. Plutôt que d'exiger systématiquement que les ESLT déposent un test du prix plancher dans le cadre de tous les dépôts de tarifs requis, Bell Canada a proposé que le Conseil adopte une nouvelle approche. Dans le cas où le Conseil recevrait une plainte

concernant la présumée nature anticoncurrentielle du comportement d'une ESLT en matière d'établissement des prix, soit pendant l'instance de demande tarifaire ou après l'approbation du tarif, Bell Canada a proposé que le Conseil adopte un processus en deux étapes qui comprendrait les étapes suivantes :

- Dans un premier temps, le Conseil examinerait la plainte pour déterminer si elle est justifiée à première vue. S'il constate qu'il y a un certain mérite, le Conseil demanderait un test du prix plancher (conformément à la méthodologie existante) au sujet du service de détail en question. La plainte justifierait la tenue d'une enquête plus approfondie seulement si le prix contesté était inférieur au prix coûtant.
- À la deuxième étape, qui ne serait déclenchée que si le prix était inférieur au coût, le Conseil procéderait à une analyse complète des prix abusifs allégués, en vertu des principes du droit de la concurrence³.
- Si, à l'issue de son examen en deux étapes, le Conseil conclut qu'il y avait effectivement des prix abusifs, il pourrait imposer des SAP, s'il les juge appropriés.

13. Bell Canada a fait remarquer qu'en vertu de sa proposition, le Conseil pourrait continuer de demander des renseignements sur les coûts des nouveaux services afin d'évaluer le caractère raisonnable des tarifs de détail proposés. Toutefois, Bell Canada a laissé entendre que d'autres renseignements, comme le prix courant dans les marchés faisant l'objet d'une abstention à la réglementation ou d'un service équivalent offert par des concurrents, pourraient servir de référence pour des renseignements sur les coûts dans l'évaluation du caractère juste et raisonnable du tarif de détail établi proposé. Bien que le Conseil puisse décider au cas par cas s'il y a lieu d'imposer un test du prix plancher, la réalisation d'un tel test ne serait pas exigée dans le cadre du dépôt initial.

14. En ce qui concerne les réductions de prix pour les services de détail existants, Bell Canada a fait valoir qu'étant donné que le Conseil aurait déjà approuvé un prix plafond, les réductions proposées ne devraient pas soulever de question, car elles profiteraient en fin de compte aux consommateurs.

³ Bell Canada a allégué que l'examen des plaintes relatives aux prix abusifs ne devrait pas reposer uniquement sur la relation entre le prix prétendument bas et une certaine mesure du coût du fournisseur, mais qu'un examen de toutes les circonstances entourant le comportement en matière d'établissement des prix devrait être exigé. Elle a également fait valoir qu'une entreprise peut avoir des raisons légitimes d'offrir un prix inférieur au prix coûtant (p. ex. vendre des produits excédentaires ou obsolètes, inciter les clients à essayer un nouveau produit, offrir la même réduction de prix qu'un concurrent ou réagir aux nouveaux arrivants qui utilisent de nouvelles technologies à des coûts nettement inférieurs).

15. Le CORC a indiqué que le redressement sollicité par Bell Canada ne s'appliquerait qu'aux services de détail tarifés, dont le nombre diminue. Pour cette raison, le CORC n'a pas pris position quant au résultat de la demande de Bell Canada.
16. Néanmoins, le CORC s'est dit préoccupé par les arguments généraux avancés par Bell Canada au sujet de l'établissement des prix abusifs. Le CORC a fait remarquer que si le Conseil décidait d'approuver la demande de Bell Canada, il devrait limiter ses prises de position concernant la question des prix abusifs exclusivement aux services et aux faits qui sont devant lui.
17. SSi s'est opposée à la demande de Bell Canada pour divers motifs, notamment :
- le risque que les ESLT imposent des prix abusifs demeure élevé et l'élimination du test du prix plancher pourrait favoriser la position dominante des ESLT et empêcher les entrées potentielles de concurrents sur le marché;
 - les SAP imposées à la suite d'un examen de la concurrence constituent une réponse inadéquate, compte tenu du risque continu que les ESLT imposent des prix anticoncurrentiels, puisque l'avantage d'éliminer ou d'empêcher la concurrence sur un marché est susceptible de l'emporter sur les SAP relativement faibles que le Conseil a le pouvoir d'imposer.
18. UpTélé a soutenu que le Conseil devrait maintenir le test du prix plancher actuel afin de limiter les pratiques liées à l'établissement de prix abusifs par les ESLT.
19. UpTélé a également indiqué qu'un processus d'examen de la concurrence, comme celui proposé par Bell Canada, permettrait aux ESLT de faire subir des dommages irréparables à leurs concurrents en raison des retards inévitables dans un système fondé sur les plaintes. UpTélé a fait valoir que dans une telle situation, le fardeau du processus serait transféré aux petits fournisseurs de services ayant des ressources limitées.
20. En ce qui a trait à l'argument de SSi selon lequel un processus d'examen de la concurrence qui donne lieu à des SAP constitue une réponse inadéquate à la tarification anticoncurrentielle, Bell Canada a fait remarquer que, dans la politique réglementaire de télécom 2009-80, le Conseil a indiqué que l'application du test du prix plancher sur une base *ex post* pourrait être appropriée s'il avait le pouvoir d'administrer des SAP importantes. Ce pouvoir a été conféré au Conseil en vertu de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* en 2014. Bell Canada a fait remarquer que le Conseil peut imposer des SAP d'entreprise pouvant atteindre jusqu'à 10 millions de dollars par contravention et jusqu'à 15 millions de dollars pour chaque contravention subséquente, ce qu'elle considère comme étant une mesure suffisamment dissuasive.

Résultats de l'analyse du Conseil

21. En vertu du paragraphe 27(1) de la *Loi*, le Conseil doit s'assurer que tous les tarifs réglementés imposés ou perçus par une entreprise canadienne pour un service de télécommunication sont justes et raisonnables. Comme le Conseil l'a fait remarquer

dans la politique réglementaire de télécom 2009-80, le seuil de prix minimum établi par le test du prix plancher permet de s'assurer que les tarifs sont justes et raisonnables et ne sont pas injustement discriminatoires, tout en offrant une protection contre la tarification anticoncurrentielle. Il y parvient en veillant à ce que les services ne soient pas fournis à perte.

22. Le test du prix plancher, qui fournit un résumé des coûts, ne s'applique qu'aux services de détail réglementés, c'est-à-dire aux services offerts dans des marchés réglementés où soit il n'y a pas de concurrence, soit la concurrence n'est pas encore suffisamment développée pour que le libre jeu du marché soit suffisant pour protéger les intérêts des utilisateurs. De plus, même au sein des marchés réglementés, les ESLT disposent d'une certaine souplesse en matière de tarification. Par exemple, le Conseil a autorisé la subdivision tarifaire pour les services offerts dans les circonscriptions réglementées afin de permettre des initiatives de tarification bénéfiques pour la concurrence⁴.
23. Les tarifs justes et raisonnables profitent aux utilisateurs finals et sont particulièrement importants pour les clients des services réglementés, qui sont plus vulnérables aux pratiques tarifaires déraisonnables d'un fournisseur de services dominant ou unique en raison du manque de concurrence appropriée. Un des principaux objectifs du test du prix plancher consiste à permettre à une concurrence durable de s'établir dans les marchés réglementés. Le manque de mesures de protection contre les ESLT qui offrent des services à perte pourrait décourager l'arrivée ou l'expansion d'un concurrent. Les concurrents qui souhaitent entrer dans un certain marché ou étendre leur présence dans celui-ci doivent avoir la certitude que les ESLT, malgré leur domination possible du marché, n'auront pas la possibilité d'agir de manière anticoncurrentielle et offriront des services à des tarifs justes et raisonnables, et non injustement discriminatoires.
24. Même si le test du prix plancher était éliminé, il faudrait le remplacer par un autre mécanisme pour s'assurer que les tarifs proposés sont justes et raisonnables, et non injustement discriminatoires, au moment où une ESLT dépose une demande tarifaire. Sans des renseignements sur les coûts, toute constatation de tarifs justes et raisonnables serait largement sans fondement. Bien que d'autres renseignements, comme le tarif en vigueur dans les marchés faisant l'objet d'une abstention à la réglementation ou le tarif d'un service équivalent offert par des concurrents, puissent être accessibles, leur applicabilité pourrait être limitée, compte tenu des différences de coûts sous-jacentes (p. ex. dans les circonscriptions réglementées par rapport aux circonscriptions faisant l'objet d'une abstention). En outre, l'évaluation de ces renseignements ne serait pas nécessairement plus efficace ou efficiente que la pratique actuelle.

⁴ La subdivision tarifaire permet à une ESLT d'établir différents tarifs pour un même service réglementé dans une circonscription (c.-à-d. au niveau de l'abonné).

25. Le Conseil estime que la mise en œuvre de la proposition de Bell Canada, à savoir remplacer le test du prix plancher par un processus en plusieurs étapes, donnerait lieu à un régime qui serait moins efficace et efficient que l'actuel test du prix plancher.
26. Une principale question en ce qui concerne le processus proposé concerne le recours aux plaintes. Dans les marchés où le test du prix plancher s'applique, la concurrence est minime, voire inexistante : il est donc peu probable qu'un concurrent dépose une plainte. Il faudrait que les concurrents actuels ou éventuels consacrent des ressources pour exercer une supervision supplémentaire des tarifs des ESLT, ce qui placerait la majeure partie du fardeau du processus sur les plus petits fournisseurs de services ayant des ressources limitées.
27. Le Conseil a indiqué dans la politique réglementaire de télécom 2009-80 qu'il serait, en principe, prêt à appliquer le test du prix plancher sur une base *ex post* s'il était doté du pouvoir d'imposer des SAP importantes pour cause de non-conformité. Il dispose d'un tel pouvoir depuis 2014. Toutefois, les rares cas où le Conseil a imposé des SAP en vertu de la *Loi* ont démontré que le processus prend du temps⁵. Même s'il ne s'écoule que quelques mois entre le début du comportement anticoncurrentiel d'une ESLT et l'imposition d'une SAP, un nouveau concurrent pourrait subir un préjudice irréparable durant cette période. Le Conseil estime que le système fondé sur les plaintes proposé par Bell Canada ne permet pas de parvenir rapidement à une résolution définitive, ce qui est souhaité, étant donné que la cible du comportement anticoncurrentiel d'une ESLT peut être un nouveau fournisseur de services plus petit ou moins connu qui tente d'établir une concurrence durable.
28. En ce qui a trait à la suggestion de Bell Canada voulant que le test du prix plancher impose un fardeau excessif aux ESLT, le Conseil estime que l'entreprise n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de cette allégation ou contre l'efficacité et l'efficacité de l'actuel test du prix plancher. Le Conseil demeure convaincu que le test du prix plancher est un outil de réglementation efficace et efficient qui est normalisé, compris par l'industrie et fondé sur les données accessibles.
29. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que le test du prix plancher est un outil nécessaire pour répondre à son obligation législative de veiller à ce que tous tarifs réglementés soient justes et raisonnables.
30. Le Conseil fait également remarquer que les renseignements sur les coûts connexes fournis dans le cadre du test du prix plancher lui permettent d'évaluer le caractère raisonnable des suppléments des ESLT et, le cas échéant, d'ajuster les tarifs afin de s'assurer qu'ils sont justes et raisonnables.
31. De plus, bien que le nombre de services réglementés soit faible et qu'il continuera probablement de diminuer au fil du temps, le Conseil fait remarquer que les consommateurs qui utilisent ces services ont besoin de mesures de protection en l'absence de concurrence et du libre jeu du marché. Par conséquent, le recours à une

⁵ Par exemple, voir la décision de télécom 2017-115 et l'ordonnance de télécom 2017-116.

approche qui s'applique après le fait pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels ne constitue pas un mécanisme adéquat pour protéger les consommateurs vulnérables ou pour appuyer les fournisseurs de services qui tentent d'établir une concurrence durable dans ces marchés.

32. Enfin, le Conseil note que dans la politique réglementaire de télécom 2009-80, il a estimé que le test du prix plancher initial était conforme aux Instructions. Rien n'indique que ce ne soit plus le cas. Le Conseil estime que le test du prix plancher est un moyen efficace et proportionné de protéger les intérêts des utilisateurs finals en veillant à ce que les taux soient justes et raisonnables. De plus, le fait d'exiger le dépôt d'un test de prix plancher pour les tarifs de service de détail est peu intrusif et onéreux.
33. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande déposée par Bell Canada en vertu de la partie 1 en vue de demander l'élimination du test du prix plancher *ex ante* en ce qui concerne les tarifs de service de détail.

Secrétaire général

Documents connexes

- *VOIS Inc. – Non-respect de l'exigence de participer au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications inc. et violation de l'article 72.001 de la Loi sur les télécommunications, Décision de télécom CRTC 2017-115 et Ordonnance de télécom CRTC 2017-116, 27 avril 2017*
- *Bell Canada – Demande de modification des frais de raccordement du service de résidence, Ordonnance de télécom CRTC 2016-304, 1^{er} août 2016*
- *Examen relatif au test du prix plancher et à certaines méthodes d'établissement des coûts propres aux services de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-80, 19 février 2009*
- *Concurrence locale, Décision de télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997*
- *Examen du cadre réglementaire – Établissement des prix ciblés, tarification anticoncurrentielle et critère d'imputation des dépôts de tarifs interurbains par les compagnies de téléphone, Décision de télécom CRTC 94-13, 13 juillet 1994*