



## Décision de télécom CRTC 2005-25

Ottawa, le 27 avril 2005

### Promotions des services filaires locaux

Référence : 8622-C12-2003-0020-3 et 8740-B2-6711/02

*Dans la présente décision, le Conseil énonce ses conclusions concernant les questions soulevées dans l'avis Examen des promotions de reconquête, Avis public de télécom CRTC 2003-1, 15 janvier 2003, et dans l'avis Examen des promotions, Avis public de télécom CRTC 2003-1-1, 13 mars 2003 (l'avis 2003-1-1).*

*Le Conseil détermine que les promotions des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) dans le marché local des services filaires sont permises, sous réserve d'un certain nombre de mesures de protection sur le plan de la concurrence.*

*Suivant ces mesures de protection : les promotions des services filaires locaux doivent être offertes et réparties également dans une ou plusieurs tranches tarifaires complètes; elles ne doivent pas être limitées aux clients des concurrents; elles doivent passer un test d'imputation; la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais d'une promotion ne peut excéder six mois consécutifs; il ne doit pas y avoir d'obligation qui engage les clients au-delà de la période de promotion; et après l'expiration de la promotion précédente, une période d'attente minimum de six mois doit s'écouler avant qu'il soit possible d'offrir une nouvelle promotion du même service filaire local.*

*Le Conseil **rejette** la demande présentée en vertu de la partie VII par Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) en vue de réviser et de modifier la conclusion qu'il a tirée dans l'avis 2003-1-1 de suspendre les promotions dans le territoire d'exploitation de SaskTel.*

### Partie I : Promotions des services filaires locaux

#### Introduction

1. Dans l'avis *Examen des promotions de reconquête*, Avis public de télécom CRTC 2003-1, 15 janvier 2003 (l'avis 2003-1), le Conseil a invité les parties à formuler des observations sur ce qui suit :
  - a) la question de savoir s'il convient qu'il continue d'approuver les promotions de reconquête des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et toutes autres promotions des ESLT qui ciblent les clients des concurrents dans le marché local des services filaires, que les promotions satisfassent ou non au test d'imputation;
  - b) n'importe quel autre aspect du cadre de réglementation actuellement applicable aux promotions des ESLT dans le marché local des services filaires, par exemple, sur la question de savoir s'il convient de modifier la méthode qui sert à établir si une promotion est d'une durée limitée ou non.

2. Dans l'avis 2003-1, le Conseil a suspendu l'examen des demandes présentées par les ESLT à l'égard des promotions de reconquête et autres promotions ciblant les clients des concurrents dans le marché local des services filaires jusqu'à ce qu'il se soit prononcé sur les questions soulevées dans l'avis.
3. Dans l'avis *Examen des promotions*, Avis public de télécom CRTC 2003-1-1, 13 mars 2003 (l'avis 2003-1-1), le Conseil a par la suite déclaré qu'il estimait que les promotions ciblant les clients actuels des ESLT avaient peut-être un effet semblable à celui des promotions qui ciblent les clients actuels des concurrents, puisque ces promotions ciblent le marché adressable de ces concurrents. Le Conseil a donc suspendu l'examen des demandes visant l'approbation des promotions des ESLT dans le marché local des services filaires et il a invité les parties à déposer des observations supplémentaires sur les questions soulevées dans l'avis.

### **Historique**

4. Lorsque, dans la décision *Examen du cadre de réglementation – Établissement de prix ciblés, tarification anticoncurrentielle et critère d'imputation des dépôts de tarifs interurbains par les compagnies de téléphone*, Décision Télécom CRTC 94-13, 13 juillet 1994 (la décision 94-13), le Conseil a étendu le test d'imputation, élaboré pour le marché des services téléphoniques intercirconscriptions, aux services locaux dans la décision *Concurrence locale*, Décision Télécom CRTC 97-8, 1<sup>er</sup> mai 1997 (la décision 97-8), il a exempté les ESLT de l'obligation de déposer des tests d'imputation à l'appui des promotions dans le marché local des services filaires lorsque les ESLT fournissaient suffisamment de renseignements pour prouver qu'il s'agissait d'une promotion légitime d'une durée limitée.
5. Dans la décision 97-8, le Conseil n'a pas précisé à quoi correspondait une promotion d'une « durée limitée ». Or, depuis le Conseil a approuvé les promotions, sans test d'imputation à l'appui, lorsque la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais applicables à la promotion proposée et à toute promotion antérieure visant les mêmes services et les mêmes groupes cibles n'excédait pas 12 mois.
6. Le Conseil a également approuvé des promotions dont la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais, y compris toutes promotions antérieures visant les mêmes services et les mêmes groupes cibles excédaient 12 mois, lorsque les promotions étaient fondées sur des mémoires prouvant qu'elles satisfaisaient au test d'imputation.

### **Processus**

7. Le Conseil a reçu des observations et/ou des observations en réplique conformément à l'avis 2003-1 et à l'avis 2003-1-1 de la part d'Aliant Telecom Inc. (Aliant Telecom), en son nom et conjointement avec Bell Canada, de MTS Communications Inc. (MTS, maintenant MTS Allstream Inc.), de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) et de la Société en commandite Télébec (Bell et autres); d'AT&T Canada Corp., devenue Allstream Corp. (Allstream, maintenant MTS Allstream Inc.); de Call-Net Enterprises Inc. (Call-Net); de l'Association des consommateurs du Canada et de l'Union des consommateurs (les Groupes de défense des consommateurs); d'EastLink; de Futureway Communications Inc. (Futureway, maintenant FCI Broadband); de Microcell Telecommunications Inc. (Microcell); de Primus

Telecommunications Canada Inc. (Primus); de Saskatchewan Telecommunications, en son nom et conjointement avec Bell et autres; de TELUS Communications Inc. et de TELUS Communications (Québec) Inc. (TELUS); et plusieurs particuliers. En outre, Call-Net a déposé des observations en réplique supplémentaires le 17 avril 2003.

### **Observations des parties**

8. Des concurrents comme Allstream, Call-Net, EastLink, Futureway et Primus ont fait valoir que les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) ne pourraient réussir à se bâtir une clientèle durable dans le marché local des services filaires que si le Conseil suspendait l'ensemble des promotions des ESLT. Ils ont soutenu que le faible niveau de concurrence dans ce marché était, dans une certaine mesure, attribuable à certains types de promotion auxquels les ESLT se livraient.
9. Allstream, Call-Net, EastLink, Futureway et Primus ont demandé au Conseil de suspendre d'une façon générale l'ensemble des promotions des ESLT visant les services filaires locaux offerts à des clients autres que des ESLT et aux clients actuels des ESLT, parce qu'en règle générale, les promotions des ESLT nuisent à la concurrence. Elles ont ajouté que même si les promotions visant à reconquérir les clients des concurrents sont carrément anticoncurrentielles, il en existe d'autres types, qui s'adressent aux clients actuels des ESLT, qui nuisent tout autant à la concurrence, du fait qu'ils découragent les clients de passer à un concurrent. Call-Net a fait valoir que les ESLT utilisent les promotions destinées à leurs clients actuels comme moyen de réduire de façon stratégique la part de marché des concurrents au chapitre de la fourniture des services filaires locaux.
10. En ce qui concerne l'application des mesures de protection à l'égard des promotions, Futureway, Primus et les Groupes de défense des consommateurs ont soutenu que les mesures de protection devraient demeurer en vigueur jusqu'à ce que la concurrence dans les services filaires locaux soit plus développée. Futureway estime que le Conseil devrait envisager de permettre aux ESLT d'offrir des promotions de reconquête pour les services filaires locaux seulement, lorsque les ESLC (en tant que groupe) détiennent 50 p. 100 du marché local des services filaires. Pour sa part, Call-Net a proposé que les mesures de protection s'appliquent jusqu'à la fin de la période de plafonnement des prix actuelle.
11. De l'avis des Groupes de défense des consommateurs, il faudrait rejeter les promotions des ESLT qui visent à reconquérir les clients perdus au profit de concurrents ou encore à empêcher les clients existants de changer de fournisseur, qu'il y ait recouvrement des coûts ou non. À leur avis également, seules les promotions des ESLT qui n'ont pas ces objectifs devraient être autorisées, et ce jusqu'à ce que la concurrence se soit bien implantée dans le marché.
12. Allstream a déclaré que la gravité des conséquences des promotions relatives aux services filaires locaux justifiait l'utilisation d'une norme différente de celle qui était appliquée auparavant dans le marché de l'interurbain. En effet, selon elle, il était plus difficile et plus coûteux d'acquérir et de transférer un client dans le réseau filaire local de concurrents que de le persuader de changer de service interurbain.

13. Primus a fait valoir que le roulement des clients qu'entraînent les promotions de reconquête des ESLT impose des coûts aux concurrents, parce que les clients les ont délaissés avant qu'ils puissent récupérer les coûts engagés pour les conquérir.
14. Allstream, Call-Net, EastLink et Primus ont fait valoir que les exemptions de test d'imputation que le Conseil avait prévues dans la décision 94-13, et qui permettraient l'établissement de prix inférieurs au prix coûtant dans le cas des promotions, ne convenaient pas.
15. De l'avis d'Allstream, Call-Net et EastLink, selon les circonstances, des promotions particulières, comme celles qui s'appliquent à de nouveaux services offerts aux clients existants d'une ESTL, pourraient être légitimes et devraient être autorisées.
16. Allstream a déclaré qu'il serait logique que le Conseil approuve, au cas par cas, les promotions qui sont faites dans le cadre du lancement de nouveaux services, comme les nouvelles fonctions d'appel offertes aux clients existants des ESLT. Allstream a fait valoir que ces promotions devraient satisfaire aux mesures de protection suivantes : elles devraient passer le test d'imputation, être d'une durée maximale de six mois et n'être d'aucune manière prolongées, maintenues ou répétées.
17. EastLink a fait valoir qu'il conviendrait d'autoriser des promotions des ESLT pour de nouveaux services, dans la mesure où un examen approfondi garantirait qu'il ne s'agit pas de tentatives pour contourner les règles, qu'elles sont d'une durée limitée et qu'elles passent le test d'imputation.
18. Dans le même ordre d'idées, Call-Net a reconnu la nécessité de permettre des promotions légitimes à l'égard de nouvelles technologies et de nouveaux produits, et elle a proposé qu'avant d'autoriser une demande d'une ESLT pour ce type de promotion, le Conseil applique les critères suivants :
  - l'ESLT doit prouver, au cas par cas, que la promotion se rapporte à un produit ou à un service réellement « nouveau »;
  - les promotions qui visent essentiellement des services ou des produits modifiés ou retarifés ne sont pas admissibles;
  - la promotion doit être faite sur une période maximale de 90 jours;
  - la promotion d'une nouvelle offre ne devrait être autorisée qu'une seule fois et devrait avoir lieu dans les 12 mois de l'introduction du service ou du produit dans le marché;
  - les promotions de nouveaux produits ou de nouveaux services doivent se faire aux termes d'un tarif, et être appuyées par un test d'imputation.
19. Allstream a déclaré que les ESLT avaient tenté d'éviter les règles concernant les promotions en combinant, par exemple, des promotions en apparence différentes qui ciblaient les mêmes clients et en s'assurant de maintenir les promotions pendant plus d'un an. Elle a fait valoir que d'aussi longues promotions nuisaient à l'entrée des concurrents, qui ne disposaient pas d'une marge de profit suffisante pour offrir des promotions semblables pendant une durée prolongée.

20. Call-Net et Futureway ont indiqué qu'une offre promotionnelle excédant deux ou trois mois serait perçue par les clients comme une offre courante et que les concurrents seraient forcés de réagir en changeant la leur.
21. Call-Net a soutenu que les promotions assorties de durées limitées n'avaient pas fonctionné dans le passé parce que les ESLT les avaient transformées de façon stratégique en outil de tarification et de conservation du marché.
22. Futureway a fait valoir que si le Conseil décidait d'autoriser les ESLT à faire des promotions d'une durée limitée, il faudrait que ce soit à l'intérieur des cadres suivants :
  - la promotion d'un service donné serait limitée à un cycle de facturation (p. ex., environ 30 jours). Le Conseil n'approuverait pas de répétition de l'offre à l'intérieur d'une période de 12 mois;
  - il ne serait pas permis aux ESLT, à l'intérieur d'une période de 12 mois, de faire la promotion de plus d'une fonction d'un service.
23. EastLink a fait valoir que si le Conseil décidait de ne pas bannir les promotions, il lui faudrait établir une définition claire et fixer un délai précis. À son avis, il lui faudrait : préciser les types de promotion qui seraient autorisés; mettre en place un mécanisme permettant aux parties de vérifier que la promotion n'est pas établie à un coût inférieur au prix coûtant, même si cela signifie mettre en œuvre une forme quelconque de test d'imputation pour les promotions; ainsi que prescrire la durée. EastLink a fait valoir également que le Conseil devrait songer à mettre en œuvre des règles concernant les promotions consécutives qui, dans les faits, prolongent la durée des promotions.
24. Comme les Groupes de défense de consommateurs l'ont indiqué, une promotion cesse d'être une promotion d'une durée limitée après trois à six mois, et une promotion raisonnable, selon eux, devrait être limitée à environ six mois.
25. Aliant Telecom, Bell et autres ainsi que TELUS ont fait valoir que suspendre les promotions de reconquête signifierait priver les clients des avantages prévus de la concurrence. Elles ont ajouté que les promotions ont toujours fait partie du cycle de vie d'un produit, même avant que la concurrence soit introduite dans l'industrie des télécommunications. Elles ont fait valoir que les promotions sont utilisées dans presque toutes les industries, qui les considèrent d'ailleurs comme une pratique commerciale légitime. Elles ont soutenu que le Conseil n'avait pas pour rôle d'attribuer les parts de marché ou de garantir le succès de certains participants dans un marché en les protégeant contre les impacts des activités de mise en marché courantes.
26. Aliant Telecom, Bell et autres ainsi que TELUS ont soutenu que les promotions n'étaient pas anticoncurrentielles en soi et que ce n'était pas simplement parce que les clients d'un fournisseur profitaient des promotions que cette activité était anticoncurrentielle. En effet, à leur avis, le test d'imputation, y compris l'exception prévue pour les promotions dont le coût est inférieur au prix coûtant et qui sont d'une durée limitée, était le test approprié pour déterminer si les promotions des ESLT sont anticoncurrentielles.

27. Bell et autres ont fait valoir qu'en ce qui concerne les services filaires locaux, il importe de distinguer entre deux types de promotion des ESLT : les promotions visant principalement à augmenter la demande pour des produits et des services, et les promotions de reconquête visant surtout à reconquérir les clients passés aux mains de concurrents.
28. Bell et autres ainsi que TELUS ont fait valoir qu'il est inutile d'imposer d'autres restrictions à l'égard des promotions des ESLT qui ciblent leurs clients actuels des services filaires locaux. Bell et autres ont déclaré que ces promotions visent à introduire de nouvelles offres, à encourager leur adoption par les clients, ou à accroître l'intérêt porté aux offres existantes. Bell et autres ont soutenu qu'une plus grande pénétration du marché permettait aux ESLT d'offrir des produits de façon plus efficace et ainsi, de réduire les coûts et les prix pour les clients. Elles ont ajouté que les concurrents profitent indirectement de la stimulation générale de la demande pour des produits et des services.
29. Bell et autres ainsi que TELUS ont fait valoir que les promotions de reconquête se distinguent d'autres promotions par le fait qu'elles s'adressent aux clients de concurrents, qu'elles font également partie intégrante du processus concurrentiel et qu'elles sont légitimes. Bell et autres ont précisé qu'en soi, les promotions de reconquête ne sont pas anticoncurrentielles, bien qu'elles pourraient le devenir si elles sont associées à un comportement anticoncurrentiel, comme l'établissement de prix ciblés à long terme au-dessous du prix coûtant.
30. Bell et autres ont déclaré que parce que les promotions de reconquête à court terme ont des coûts inférieurs au prix coûtant et sont d'une durée limitée et que celles à long terme doivent satisfaire à un test d'imputation, les ESLT ne peuvent pas utiliser les reconquêtes de façon anticoncurrentielle. Elles ont fait valoir que les promotions de reconquête dont le coût dépasse le prix coûtant n'étaient pas anticoncurrentielles en soi et qu'elles ne devraient donc pas de façon générale être interdites.
31. Aliant Telecom a fait valoir que la référence dans l'avis 2003-1 aux données sur la part de marché contenues dans le *Rapport à la gouverneure en conseil : État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada – Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, publié le 20 décembre 2002, est trompeuse puisque les données du rapport représentent des moyennes pour les zones urbaines, rurales et de desserte à coût élevé. La compagnie a soutenu que ces données ne reflètent pas fidèlement l'état de la concurrence dans des marchés particuliers, comme la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard – où EastLink est établie comme concurrente dans le marché des services locaux de résidence.
32. Aliant Telecom, Bell et autres ainsi que TELUS ont soutenu qu'étant donné que la concurrence se développait dans un certain nombre de marchés où les promotions de reconquête sont autorisées, il n'y avait aucune raison de croire qu'il fallait interdire complètement les promotions afin d'assurer une concurrence efficace dans la fourniture de services téléphoniques locaux de résidence. Elles ont fait valoir que le Conseil devrait se montrer prudent dans l'élaboration de solutions basées sur des statistiques générales sur les parts de marché regroupant tous les segments du marché et les segments géographiques. D'après Bell et autres, dans le territoire de Bell Canada, les ESLC accaparaient environ 14 p. 100 de l'ensemble du marché des services d'affaires, pourcentage qui regroupe toutes les tranches, et plus de 16 p. 100 du marché des services d'affaires dans les tranches A et B.

33. TELUS a ajouté qu'il était inutile d'assortir de restrictions les promotions de reconquête des ESLT visant des services locaux d'affaires, étant donné que ce segment du marché était concurrentiel.
34. De l'avis d'Aliant Telecom, le Conseil ne devrait pas rejeter ses promotions de reconquête, vu la forte concurrence qui existe entre elle et EastLink, cinquième câblodistributeur en importance au Canada.
35. Aliant Telecom a déclaré que depuis qu'EastLink avait commencé, en septembre 1999, à exercer ses activités comme fournisseur de services téléphoniques locaux à Halifax, elle avait rapidement étendu ses services à de nombreuses zones urbaines de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. Aliant Telecom a fait valoir qu'en 2002, le service téléphonique d'EastLink était offert à environ 60 p. 100 de ses 250 000 abonnés du câble, et EastLink avait annoncé publiquement que d'ici deux ans, elle comptait desservir tous ses abonnés du câble. Aliant Telecom a estimé que lorsqu'elle a déposé son mémoire, le service téléphonique local d'EastLink rejoignait entre 180 000 et 190 000 foyers, soit près des 75 p. 100 de sa clientèle du câble.
36. Aliant Telecom a fait valoir que, comme EastLink est une compagnie de téléphone bien établie et solidement financée, et qu'elle est par surcroît l'entreprise de câblodistribution dominante en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, elle pouvait rentabiliser ses services téléphoniques grâce à sa vaste clientèle du câble, et n'avait donc pas besoin des protections réglementaires additionnelles envisagées dans l'avis 2003-1.
37. SaskTel a fait valoir que la concurrence fondée sur les installations pour les services filaires n'existe pas en Saskatchewan et que les occasions qui s'offrent aux fournisseurs de services filaires d'entrer dans le marché local sont rares à cause de la faible densité de population de la province. Par conséquent, restreindre l'utilisation des promotions dans les zones peu densément peuplées et les zones de desserte à coût élevé ne constituerait pas, selon elle, un moyen efficace de promouvoir la concurrence.
38. Bell et autres ont proposé que le Conseil élabore, en tenant compte du fait que la concurrence ne s'établit pas de façon uniforme dans toutes les zones, un test de compétitivité pour déterminer les segments géographiques et de marché de service à l'égard desquels les promotions des ESLT devraient être assorties de restrictions. Comme elles l'ont suggéré, le Conseil pourrait envisager un test semblable à celui qu'il a utilisé pour établir quand exempter les entreprises de câblodistribution de la réglementation tarifaire lorsque, dans le cas où 5 p. 100 ou plus des adresses dans une zone autorisée sont desservies par des concurrents et 30 p. 100 de la population de la région ont accès à des solutions de rechange concurrentielles, les tarifs de l'entreprise de câblodistribution n'étaient plus réglementés.

#### **Observations en réplique**

39. Call-Net et EastLink ont fait valoir que les ESLT n'avaient pas prouvé pourquoi il n'y avait pas lieu d'interdire l'ensemble des promotions des ESLT, à l'exception de celles visant des offres de nouveaux services.

40. Call-Net a soutenu qu'il lui était difficile d'accepter la position de Bell et autres selon laquelle les promotions conçues pour accroître la pénétration d'un service en place dans le marché étaient une pratique commerciale courante, puisque les ESLT accaparaient déjà la quasi-totalité du marché. Par conséquent, Call-Net a réitéré qu'il fallait interdire ces promotions.
41. De l'avis de Call-Net, il n'était pas important que les promotions profitent à certains clients; la véritable question est de savoir s'il faudrait les restreindre, compte tenu de l'état de la concurrence.
42. Call-Net a contesté la position de SaskTel selon laquelle il était inutile de restreindre les promotions des ESLT aux zones où il était très peu probable que des ESLC entrent dans le marché des services filaires. Call-Net a déclaré que depuis 2000, elle avait tenté à plusieurs reprises d'entamer des négociations d'interconnexion avec SaskTel, mais que celle-ci avait refusé de collaborer. Call-Net a indiqué avoir informé officiellement le Conseil, dans une lettre datée du 9 janvier 2002, de son intention d'obtenir l'interconnexion à Regina et à Saskatoon. Call-Net a ajouté que suspendre les promotions de SaskTel jusqu'à la fin de la période de plafonnement des prix actuelle encouragerait l'entrée de concurrents dans la province. Call-Net a également fait remarquer que le Conseil n'avait pas exempté la compagnie de l'application d'autres décisions favorables à la concurrence, comme celles concernant les règles de reconquête, les règles de groupement et les affiliées des ESLT parce qu'aucune ESLC n'exploitait de services en Saskatchewan. Call-Net a également fait savoir que l'entrée en concurrence avait été retardée dans cette province, entre autres parce que ce n'est que le 29 juin 2000 que SaskTel était devenue du ressort du Conseil et par le fait même assujettie aux cadres de réglementation qu'il avait établis à l'égard de la concurrence.
43. Selon EastLink et Call-Net, le Conseil devrait rejeter la proposition de Bell et autres voulant qu'à l'égard des promotions des ESLT, il se concentre uniquement sur les zones de marché local qui ne sont pas concurrentielles. Elles ont soutenu que peu importe la façon dont Bell et autres ont décrit le paysage concurrentiel, le fait est que les ESLT accaparent la majorité du marché local des services filaires et que les ESLC se heurtent à d'énormes obstacles à l'entrée dans le marché. Call-Net a fait valoir que même si les données que Bell et autres ont déposées sur les parts de marché étaient acceptées, il était urgent de suspendre les promotions des services locaux d'affaires faites par les ESLT. EastLink a ajouté que le Conseil doit évaluer comment les décisions, qui assouplissent la réglementation des promotions, au chapitre des incitatifs relatifs aux prix, pourraient nuire davantage à la concurrence, soutenant que les ESLT pouvaient cibler les promotions dans les zones où la concurrence existe, et littéralement surenchérir les concurrents. EastLink a également déclaré qu'il n'existait pas d'environnement concurrentiel durable dans les Maritimes, puisque Aliant Telecom y détenait encore 96 p. 100 du marché local des services filaires, et que les revenus d'Aliant Telecom provenant du service filaire local étaient 18 fois supérieurs aux siens.
44. Call-Net a fait valoir que toute tentative de la part du Conseil pour réglementer les promotions des ESLT sur une base fractionnée, comme l'ont proposé les ESLT, serait inefficace et ne ferait que donner aux ESLT des occasions de s'adonner à des jeux de simulation réglementaire. Dans l'éventualité où le Conseil adopterait la proposition de Bell et autres, EastLink a indiqué qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour surveiller constamment, dans chaque marché, les activités auxquelles se livrent les ESLT délinquantes.

45. Les Groupes de défense des consommateurs ont dit ne pas s'opposer à toutes promotions des ESLT, mais seulement à celles qui visent soit à reconquérir les clients perdus au profit des concurrents, soit à empêcher les clients actuels de changer de fournisseur.
46. Les Groupes de défense des consommateurs ont déclaré que si le Conseil décidait d'interdire les promotions de reconquête et/ou autres promotions des ESLT, il faudrait fixer une durée. Les Groupes de défense des consommateurs ont proposé deux options : établir une durée fixe, après laquelle un examen aurait lieu afin d'établir s'il y a lieu de lever l'interdiction, de la maintenir ou de la modifier; ou encore imposer des critères préétablis pour la levée et la modification de l'interdiction (p. ex. un seuil de perte de part de marché des ESLT par segment de marché).
47. De l'avis des Groupes de défense des consommateurs, les deux approches étaient acceptables en théorie, dans la mesure où la durée ou les critères étaient justes et raisonnables. À cet égard, ils ont fait valoir que le reste de la période actuelle du régime de plafonnement des prix constituait une durée raisonnable pour toute autre interdiction dont seraient frappées les promotions des ESLT.
48. Les Groupes de défense des consommateurs ont suggéré qu'advenant l'approche des critères préétablis soit choisie, le test relatif à la concurrence qui est appliqué dans le cas du marché de la câblodistribution ne conviendrait pas dans celui du marché des services téléphoniques, étant donné qu'un seuil de perte de part de marché de 5 p. 100 était trop faible. À leur avis, si le Conseil décidait d'établir un test autre que celui déjà élaboré dans le cas d'une abstention de la réglementation dans le marché des télécommunications, dans le but de lever ou de reconsidérer les restrictions à l'égard des promotions des ESLT, il lui faudrait tenir un autre processus public sur cette question en particulier.
49. Aliant Telecom, Bell et autres ainsi que TELUS ont fait valoir qu'aucune partie à l'instance n'a prouvé que les promotions de reconquête des ESLT, ou encore les activités promotionnelles des ESLT en général, freinaient le développement de la concurrence locale. TELUS a fait remarquer que les concurrents fournissaient déjà environ 17,5 p. 100 des lignes d'accès aux services d'affaires dans tout le territoire d'exploitation de Bell Canada en Ontario et au Québec (dont 12 p. 100 au moyen de leurs propres installations) et 14,2 p. 100 du marché d'accès aux services d'affaires à la grandeur du Canada, et qu'EastLink était très présente dans le marché des services locaux de résidence, dans les zones urbaines de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. TELUS a précisé que le marché des services locaux d'affaires était extrêmement concurrentiel. TELUS a indiqué que Bell West soutenait détenir 10 p. 100 du marché des services filaires d'affaires en Colombie-Britannique et en Alberta, où elle offrait des services dans 14 villes.
50. Aliant Telecom, Bell et autres ainsi que TELUS ont déclaré qu'en se fiant à tort aux données cumulatives sur les parts de marché pour tenter de prouver qu'il existe un problème généralisé de concurrence dans le marché local des services filaires, les ESLC avaient saisi l'occasion que leur offrait, selon elles, cette instance pour encourager le Conseil à intervenir dans le fonctionnement normal du marché et à mettre en place des mesures visant à protéger les ESLC de la concurrence. Bell et autres ont soutenu que les ESLC avaient une fausse conception de ce qui constituait une activité anticoncurrentielle et que le Conseil ne devait pas se laisser tromper

par cet emploi abusif de la terminologie par les ESLC, et reconnaître que les ESLC demandaient qu'il les protège non pas des activités anticoncurrentielles mais de la concurrence. Bell et autres ont fait valoir qu'il ne faudrait pas que le Conseil se livre à une micro-gestion du marché concurrentiel pour permettre à quelques concurrents de réussir, en particulier si c'est au détriment des consommateurs.

51. De l'avis de Bell et autres ainsi que TELUS, d'une façon générale, une activité promotionnelle ne peut être considérée anticoncurrentielle simplement parce que c'est une ESLT qui l'exerce. Elles ont fait valoir que le Conseil a admis depuis longtemps que les promotions des ESLT dont les coûts sont supérieurs au prix coûtant et qui satisfont au test d'imputation ne sont pas anticoncurrentielles. Elles ont ajouté que les ESLC n'ont fourni aucun argument convaincant à l'effet contraire.
52. Bell et autres ont soutenu que seules les promotions de reconquête dont les coûts étaient inférieurs au prix coûtant et qui étaient offertes au cours d'une période prolongée pouvaient être anticoncurrentielles. Elles ont fait valoir que du point de vue de la réglementation, il fallait s'assurer que les promotions de reconquête des ESLT approuvées sans un test d'imputation continuent d'être d'une durée limitée.
53. Bell et autres ont soutenu que le régime de réglementation par plafonnement des prix du Conseil décourageait carrément le type d'interfinancement allégué par certains des concurrents, lorsqu'ils ont prétendu que les ESLT offraient pendant des périodes prolongées des promotions dont les coûts étaient inférieurs au prix coûtant et en répercutaient les coûts à la clientèle.
54. Aliant Telecom a soutenu que la proposition de Futureway selon laquelle il faudrait interdire aux ESLT d'offrir des promotions de reconquête jusqu'à ce qu'au chapitre de la fourniture des services filaires locaux, les concurrents aient obtenu une part de marché de 50 p. 100 n'était absolument pas fondée, puisque plus de la moitié des clients d'Aliant Telecom étaient largement dispersés dans les collectivités rurales du Canada-Atlantique. Aliant Telecom a fait valoir que sans une base économique dans des secteurs à forte marge de profits, elle n'aurait pas les moyens financiers de desservir les zones rurales et à coût élevé.

#### **Analyse et conclusions du Conseil**

55. Le Conseil fait remarquer que les questions soulevées dans cette instance, amorcée par les avis 2003-1 et 2003-1-1, se rapportaient à toutes les promotions des ESLT visant le marché local des services filaires :
  - s'il faut interdire les promotions des ESLT;
  - si les promotions sont autorisées, les mesures de protection sur le plan de la concurrence qu'il y aurait lieu d'appliquer;
  - si certaines promotions des ESLT sont interdites ou si certaines mesures de protection sont introduites, la durée pendant laquelle l'interdiction ou les mesures de protection seraient établies.

56. Le Conseil fait remarquer que dans l'avis 2003-1, il a déclaré que les concurrents dans le marché local des services filaires étaient encore confrontés à d'importants obstacles à l'entrée en concurrence ce qui, entre autres choses, limitait leur capacité d'étendre leurs réseaux. Le Conseil a fait remarquer qu'en raison de ces obstacles, la concurrence dans la fourniture des services filaires locaux avait évolué sur une base géographique restreinte. Compte tenu de l'état de la concurrence, le Conseil se demandait s'il était pertinent de continuer d'approuver des promotions des ESLT visant des services filaires locaux.
57. Le Conseil est d'avis que les promotions sont généralement considérées comme une pratique commerciale légitime dans les marchés monopolistiques et concurrentiels et que les consommateurs en profitent généralement, du moins à court terme. Comme les ESLT l'ont fait remarquer, l'industrie des télécommunications utilise les promotions pour stimuler la demande pour de nouveaux services, sensibiliser les consommateurs et accroître la demande pour des services existants.
58. Toutefois, le Conseil fait remarquer que le dossier de l'instance indique que l'utilisation, dans le marché local des services filaires, des promotions par les ESLT suivant les règles actuelles qui ont été suspendues dans les avis 2003-1 et 2003-1-1 soulève des préoccupations concernant :
- les promotions qui visent spécifiquement les clients des concurrents;
  - des promotions qui ciblent des zones géographiques où les concurrents sont en train de faire leur entrée ou y sont déjà;
  - des promotions dont le coût est fixé au-dessous du prix coûtant;
  - des promotions longues et répétées des ESLT à l'égard du même service;
  - des promotions utilisées pour lier les clients dans des contrats à long terme.
59. Compte tenu des avantages possibles qu'elles offrent, le Conseil estime que les promotions visant des services filaires locaux devraient être permises, sous réserve de mesures de protection suffisantes sur le plan de la concurrence et dont il est question dans la présente décision.
60. Dans l'avis 2003-1, le Conseil a déclaré que compte tenu de l'état de la concurrence dans le marché local des services filaires, il se demandait s'il était utile de continuer d'approuver les promotions par les ESLT qui ciblaient les clients des concurrents.
61. Même si la concurrence est en train d'émerger dans certains secteurs géographiques, comme dans les grands centres urbains ou à certains endroits en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, le Conseil constate que les ESLT détiennent des parts importantes dans l'ensemble du marché local des services filaires. Dans le rapport intitulé *Rapport à la gouverneure en conseil : État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada – Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, publié le 25 novembre 2004, le Conseil a souligné que dans le marché local des services filaires en 2003, les concurrents des services filaires locaux et les activités hors territoire des titulaires fournissaient, comme part combinée des marchés, 6,3 p. 100 des lignes locales. Le Conseil a également souligné qu'en 2003, leur part de marché des lignes locales d'affaires est demeurée relativement stable à 8,6 p. 100 tandis que pour les lignes locales de résidence, cette

part s'établissait à 2,0 p. 100. Les concurrents ont généré seulement 7,9 p. 100 des revenus locaux provenant des services d'affaires et 1,9 p. 100 des revenus locaux provenant des services de résidence.

62. Parce que les concurrents détiennent une petite part de l'ensemble du marché local des services filaires, le Conseil estime que les promotions des ESLT qui ciblent les clients des concurrents dans le but de les reconquérir compromettraient l'expansion et probablement la survie de la concurrence dans la fourniture des services filaires locaux. Par exemple, du fait que leurs activités sont généralisées, les ESLT peuvent offrir des prix de promotion moindres là où les concurrents ont introduit des services locaux. Cette pratique comporte peu de risques pour les ESLT, mais a de très lourdes conséquences pour les concurrents.
63. Par conséquent, le Conseil estime qu'à ce stade-ci de l'évolution de la concurrence des services filaires locaux, il faudrait interdire, comme mesure de protection sur le plan de la concurrence, les promotions des services filaires locaux qui ciblent les clients des concurrents, que ce soit en étant limitées seulement aux clients ou en étant offertes uniquement dans les régions géographiques où les concurrents fournissent des services.
64. Le Conseil estime qu'il réussirait à concilier les intérêts des consommateurs, des ESLT et des concurrents s'il obligeait les ESLT à offrir des promotions dans une ou plusieurs tranches tarifaires complètes, (A - G), et à les répartir également dans toutes les tranches choisies, dans leurs territoires d'exploitation. À son avis, cette approche lui permettrait de réaliser un équilibre; elle permettrait ainsi aux ESLT de jouir d'une latitude sur le plan promotionnel, tout en mettant en place une mesure de protection qui garantirait que les promotions ne ciblent pas les clients des concurrents.
65. Le Conseil estime que, compte tenu de l'état actuel de la concurrence, exiger que les tarifs du service dont il est fait la promotion couvrent les coûts du service constituerait une mesure de protection additionnelle qui permettrait de s'assurer que la promotion n'est pas anticoncurrentielle et qu'elle ne nuit pas à la concurrence. Cette mesure pourrait être incluse dans le test d'imputation applicable au service en question, lequel test est prévu dans son cadre de réglementation actuel. Par conséquent, le Conseil estime que toutes les demandes des ESLT à l'égard de promotions visant des services filaires locaux devraient être appuyées par une preuve que le service, y compris les incidences de la promotion, passera le test d'imputation.
66. Le Conseil est d'avis que la durée permise des promotions autorisées est une mesure de protection supplémentaire nécessaire qui permet de s'assurer que les promotions ne nuisent pas à la concurrence dans la fourniture des services filaires locaux. Le Conseil estime que les promotions trop longues finissent par être perçues par les consommateurs comme une offre normale, ce qui oblige les concurrents dans le marché à réagir en changeant la leur. Par ailleurs, il est également possible, selon lui, qu'une période trop courte soit indûment restrictive pour les ESLT.
67. Le Conseil fait remarquer que les promotions comprennent habituellement une période d'abonnement, au cours de laquelle les clients peuvent souscrire à la promotion, et une période de rabais, au cours de laquelle le client reçoit effectivement le rabais. À son avis, la durée totale de la promotion des services filaires locaux qui inclut les périodes d'abonnement et de rabais ne devrait pas excéder six mois.

68. Le Conseil estime en outre que ces promotions ne devraient pas être assujetties à la condition que l'abonné demeure un client de l'ESLT au-delà de la période de promotion de six mois. Il est d'avis qu'en ce moment, lier les clients actuels par des contrats à long terme empêcherait ces mêmes clients de changer de fournisseur et nuirait au développement d'une concurrence durable dans le marché local des services filaires.
69. Le Conseil fait remarquer que, parce que les promotions répétées ou les promotions successives de promotions antérieures légèrement modifiées par les ESLT en prolongent dans les faits la durée, il doit imposer des limites à l'égard de ces promotions répétées ou successives du même service.
70. Par conséquent, le Conseil estime que les promotions d'un service tarifé local ne peuvent être autorisées que six mois après la fin de la promotion antérieure du service. À son avis, grâce à cette mesure de protection, les ESLT ne pourraient pas empêcher non plus les clients de changer de fournisseur en les liant par des promotions répétées et des promotions successives de versions tout simplement remaniées.
71. De l'avis du Conseil, avant de songer à retirer ou à réduire les mesures de protection à l'égard des promotions définies dans la présente décision, il doit évaluer d'abord le degré de concurrence dans le marché local des services filaires et prendre en compte de nombreux facteurs quantitatifs et qualitatifs. Par conséquent, dans une instance à venir, le Conseil examinera les critères sur lesquels s'appuyer pour décider de réduire ou de retirer les mesures de protection à l'égard de l'utilisation de promotions.
72. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil établit que d'une manière générale, les promotions sont une pratique commerciale légitime. Elles sont permises dans le marché local des services filaires, mais sont assorties des mesures de protection suivantes :
- être offertes et réparties également dans une ou plusieurs tranches tarifaires complètes;
  - ne pas être limitées aux clients des concurrents;
  - passer un test d'imputation pour le service, y compris les impacts de la promotion;
  - la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais ne doit pas dépasser six mois consécutifs; ne pas avoir d'obligation qui engage les clients au-delà de la période de promotion; après l'expiration de la promotion précédente, une période d'attente minimum de six mois doit s'écouler avant qu'une nouvelle promotion du même service filaire local puisse être offerte.
73. Les ESLT sont tenues de prouver que les mesures de protection susmentionnées ont été satisfaites dans toutes les demandes relatives à des promotions de services filaires locaux soumises à l'approbation du Conseil.

## **Partie II : Demande présentée par SaskTel visant la révision et la modification de la conclusion tirée par le Conseil dans l'avis 2003-1-1**

74. Le Conseil a reçu une demande présentée le 14 avril 2003 par SaskTel, en vertu de la partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*. SaskTel a demandé au Conseil de réviser et de modifier, conformément à l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications*, la conclusion tirée dans l'avis 2003-1-1, à savoir qu'il suspendait l'examen de l'ensemble des promotions des ESLT visant des services filaires locaux afin d'autoriser les promotions dans les marchés où il n'y a pas de concurrents locaux.
75. SaskTel a fait valoir qu'il existe un doute raisonnable quant à la rectitude de la décision du Conseil, parce que restreindre les promotions ne serait pas un moyen efficace de promouvoir la concurrence, étant donné que les zones à faible densité de population de la Saskatchewan ne devraient pas intéresser les concurrents. SaskTel a déclaré qu'en ce moment, aucun concurrent doté d'installations ne fournissait des services filaires locaux dans cette province et qu'aucune entreprise ne s'était réellement montrée intéressée à y devenir une ESLC, soit en s'inscrivant auprès d'elle, soit en satisfaisant aux exigences des ESLC établies dans la décision 97-8.
76. SaskTel a fait valoir que rien n'indique que suspendre les promotions des ESLT se traduirait par l'entrée de concurrents dans le marché local des services filaires. SaskTel a en outre fait valoir qu'aucune preuve n'appuie l'hypothèse voulant que les promotions des ESLT visant la fourniture de services locaux aient un effet négatif important sur la concurrence.

### **Processus**

77. Le Conseil a reçu des observations au sujet de la demande de SaskTel de la part de Call-Net, en date du 12 mai 2003, d>Allstream, de Bell Canada, de l'Association des consommateurs du Canada, Saskatchewan (l'ACC-Sask) et de Futureway, en date du 14 mai 2003; ainsi que d'EastLink, en date du 15 mai 2003.

### **Observations des parties**

78. Si Bell Canada et l'ACC-Sask ont appuyé la demande de SaskTel, les autres parties, par contre, ont demandé au Conseil de la rejeter parce que SaskTel n'avait pas prouvé qu'il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision du Conseil.
79. De l'avis de l'ACC-Sask, il faudrait permettre les promotions qui ne visent pas la reconquête des clients des concurrents. Elle a ajouté qu'interdire ces promotions priverait les consommateurs d'avantages, et SaskTel, de la chance de maximiser les revenus provenant des services dont elle fait la promotion. Bell Canada a déclaré que la demande de SaskTel illustre comment une analyse générale de la concurrence locale pouvait donner lieu à des résultats incongrus et remettre en question la justesse de l'analyse.
80. Call-Net a fait valoir que SaskTel n'avait pas reconnu les efforts constants déployés par des concurrents comme Call-Net pour entrer dans le marché de la Saskatchewan. Call-Net a déclaré avoir tenté à plusieurs reprises, depuis 2000, d'entamer des négociations

d'interconnexion avec SaskTel, mais qu'après avoir essuyé un refus délibéré de collaborer, elle avait déposé auprès du Conseil une lettre, en date du 9 janvier 2002, dans laquelle elle l'informait officiellement de son intention d'obtenir l'interconnexion à Regina et à Saskatoon. Call-Net a précisé qu'elle demeurerait déterminée à déployer ses installations en Saskatchewan.

81. Call-Net a également expliqué que l'entrée en concurrence avait été retardée en Saskatchewan parce que ce n'est que le 29 juin 2000 que SaskTel était devenue du ressort du Conseil et par le fait même assujettie aux cadres de réglementation favorables à la concurrence.
82. Call-Net a ajouté que le Conseil n'avait exempté SaskTel d'aucune de ses décisions récentes en faveur de la concurrence parce qu'aucune ESLC n'exploitait de services dans la province.
83. EastLink et Futureway ont fait valoir que même si la demande de SaskTel portait principalement sur son propre territoire d'exploitation, les implications n'en demeuraient pas moins beaucoup plus générales. En effet, selon elles, si la demande de SaskTel était approuvée, les promotions seraient réintroduites non seulement dans son territoire d'exploitation, mais probablement dans les circonscriptions de toutes les ESLT et dans les zones de desserte à coût élevé à la grandeur du pays. EastLink a également fait valoir qu'il n'y avait pas lieu de modifier cette conclusion, puisque le moratoire sur les promotions prévu dans l'avis 2003-1-1 a été accordé provisoirement, jusqu'à ce que le Conseil puisse examiner de façon exhaustive les préoccupations soulevées par l'avis.
84. Futureway a fait valoir que SaskTel avait tort d'affirmer que les concurrents n'entreraient probablement pas dans les zones de desserte à coût élevé. Futureway a souligné qu'à cause de sa forte présence, de par ses installations, elle pouvait offrir un service de résidence dans la circonscription de Gormley de Bell Canada, désignée zone de desserte à coût élevé (et classée dans la tranche F). Elle a fait valoir que si le Conseil approuvait la demande de SaskTel, les ESLT comme Bell Canada seraient en mesure de cibler les promotions des services filaires aux endroits dans la circonscription de Gormley où Bell Canada lui livre concurrence.
85. Allstream a déclaré que suspendre les promotions, même dans les territoires où la concurrence est faible ou inexistante actuellement, aurait sans contredit pour effet d'encourager la concurrence en retirant les obstacles qui se dressent. Allstream a ajouté que la demande de retrait de cette suspension mettait en évidence le fait que SaskTel n'avait absolument pas compris l'objectif ou la pertinence de l'avis 2003-1-1.

#### **Observations en réplique**

86. SaskTel a réitéré son opinion selon laquelle il n'y a aucun avantage à suspendre les promotions des services filaires locaux dans les marchés géographiques où il n'existe pas de concurrence. SaskTel a expliqué que les ESLC n'entraient pas dans les marchés à faible densité de population parce que ces endroits n'offraient pas les incitatifs financiers nécessaires. SaskTel a fait remarquer qu'interdire les promotions des ESLT limiterait inutilement la capacité des ESLT d'étendre le marché local et de générer des revenus supplémentaires. SaskTel a en outre affirmé que les arguments d'Allstream et de Call-Net reposent principalement sur l'hypothèse que les promotions des ESLT constituaient un obstacle à l'entrée en concurrence.

### **Analyse et conclusion du Conseil**

87. Le Conseil fait remarquer que, dans la présente décision, il a levé la suspension à l'égard des promotions des ESLT dans le marché local des services filaires. Il juge donc inutile la demande de SaskTel. Le Conseil estime également qu'il ne devrait pas imposer de niveau minimal de concurrence dans le territoire d'exploitation de SaskTel avant d'avoir pu appliquer les mesures de protection à l'égard des promotions des services filaires locaux. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de SaskTel en vue de faire réviser et modifier sa décision de suspendre les promotions dans le territoire d'exploitation de SaskTel.

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>.*