



Montréal, le 22 mai 2012

M. John Traversy
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

Objet : Observation relative à l'instance de Télécom 2012-168 : Traitement confidentiel des renseignements utilisés pour établir les tarifs des services de gros

M. Traversy,

1. Union des consommateurs (UC) a étudié les questions relatives à la présente instance et souhaite formuler ses observations. Prenez note qu'UC souhaite être considéré comme intervenant dans ce dossier.
2. UC a pris connaissance des questions posées dans la présente instance, qui concernent essentiellement le traitement confidentiel des coûts relatifs à l'établissement de services de gros. UC a également pris connaissance de différentes instances relatives aux pratiques de facturation qui concernent les services de gros, notamment l'instance de Télécom 2011-703 : Pratiques de facturation concernant les services d'accès à haute vitesse de résidence de gros, et l'instance 2012-60 qui établissait la date de mise en œuvre du modèle de tarification à la capacité approuvé suite à la décision de Télécom 2011-703.
3. Ces instances ont permis de mettre en place une nouvelle pratique de facturation pour les fournisseurs de services de gros qui alimentent en bande passante les fournisseurs de services indépendants. Des tarifs précis pour chaque fournisseur titulaire, en fonction des coûts nécessaires à l'octroi de services de gros, ont été approuvés par le Conseil. Les réglementations dans ce domaine permettent notamment au Conseil de s'assurer que les fournisseurs de services indépendants puissent livrer une concurrence sur le marché des services de détail.
4. Une saine concurrence peut contribuer au respect de l'objectif de la Loi que l'on retrouve à l'article 7b de la loi sur les Télécommunications : « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité ». Une saine

La force d'un réseau

Nos membres réguliers

ACEF ABITIBI-TÉMISCAMINGUE
ACEF AMIANTE – BEAUCE – ETCHEMINS
ACEF DE L'EST DE MONTRÉAL

ACEF DE L'ÎLE-JÉSUS
ACEF DE LANAUDIÈRE
ACEF DU NORD DE MONTRÉAL
ACEF ESTRIE

ACEF GRAND-PORTAGE
ACEF MONTRÉGIE-EST
ACEF RIVE-SUD DE QUÉBEC
ACQC

6226, rue Saint-Hubert, Montréal (Québec) Canada H2S 2M2
T : 514 521 6820 | Sans frais : 1 888 521 6820 | F : 514 521 0736
union@consommateur.qc.ca | www.consommateur.qc.ca/union

concurrence peut notamment avoir un impact sur la qualité des services, mais aussi sur les prix proposés aux consommateurs.

5. En ce qui a trait à Internet haute vitesse, UC note que le Canada, malgré sa grande superficie, offrirait, selon certaines statistiques, des services de large bande concurrentiels pour ce qui est des vitesses de connexion offertes par les différentes entreprises. En effet, parmi les pays de l'OCDE, le Canada occupe le 9^e rang (sur 34) pour les vitesses de bande passante annoncées par les compagnies¹.
6. Néanmoins, pour ce qui est des tarifs imposés aux consommateurs, la situation est désastreuse : UC note que les statistiques de l'OCDE font état de piètres résultats canadiens, entre autres en ce qui concerne les prix des services Internet haute vitesse. Le Canada occupe le 7^e rang des pays de l'OCDE offrant les services les plus dispendieux². En 2011, les Canadiens devaient payer 72,13\$ dollars US PPP par MO téléchargé à la seconde, par rapport à 7,90 \$ seulement pour l'Australie, pays où l'on retrouve une problématique d'étalement géographique comparable à celle à laquelle est confronté le Canada.
7. Cette étude démontre que la concurrence canadienne à elle seule est inefficace pour assurer que les services large bande soient abordables, puisque les prix restent anormalement élevés par rapport à ceux que l'on retrouve dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En ce sens, il est pertinent que le Conseil réglemente avec assiduité les services de gros, afin de veiller à ce que se multiplie le nombre de concurrents sur le marché, pour ainsi favoriser une saine concurrence. L'instauration et le maintien de telles réglementations sont complexes pour le Conseil, comme le démontrent notamment les innombrables interventions en lien avec l'instance de Télécom 2011-703. Néanmoins, l'intervention du Conseil est essentielle pour assurer une relative abordabilité des services offerts par les fournisseurs indépendants.
8. UC trouve pertinentes les observations du Canadian Network Operator Consortium (CNOC) dans sa demande de révision de l'instance de Télécom 2011-703. UC a accordé une attention particulière aux arguments concernant la disparité des certains tarifs qui ont été approuvés par le Conseil. Le CNOC

¹ Le portail de l'OCDE sur le haut débit, tableau 5a. En ligne.
http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html . Page consultée le 16 mai 2012.

² Le portail de l'OCDE sur le haut débit, tableau 4c. En ligne.
http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html . Page consultée le 16 mai 2012.

mentionne notamment les différences entre les tarifs approuvés des différentes compagnies pour le prix d'un accès à 100 Mb/s sur une base mensuelle.

9. Il est en effet très surprenant de constater que, pour un accès mensuel à 100 Mb/s, le tarif puisse varier de 2695\$ pour Cogeco à seulement 281\$ pour MTS Allstream. Certes, différentes technologies sont utilisées à travers le Canada pour assurer la distribution de services de gros. De plus, le réseau de MTS Allstream diffère des autres fournisseurs titulaires à de maints égards, mais il reste néanmoins que cette disparité des tarifs parfois très grande entre les différentes compagnies est pour le moins curieuse, surtout vu le fait que la disparité des tarifs s'observe entre plusieurs compagnies, et non seulement entre Cogeco et MTS Allstream. Le CNOC mentionne dans sa demande de révision que les tarifs confirmés dans l'instance 2011-703 ont été approuvés notamment à partir de renseignements communiqués au Conseil sous le sceau de la confidentialité. Puisque les autres intervenants à l'instance n'ont pas eu accès à ces renseignements, le CNOC suppose que les décisions du Conseil pourraient être biaisées, puisque très peu d'éclaircissement ont pu lui être soumis en vue de l'aider à rendre une décision aussi éclairée que possible. En effet, la disparité des tarifs pourrait être le signe que certains renseignements divulgués au Conseil sont inexacts et à l'avantage des compagnies.
10. UC est d'accord avec le CNOC quand il affirme que le fait d'empêcher les fournisseurs indépendants d'avoir accès aux données relatives aux coûts des services haute vitesse de gros crée une situation injuste. Lorsque les Compagnies déposent des documents sous le sceau de la confidentialité en vertu des procédures expliquées dans le bulletin 2010-961, ils empêchent les distributeurs indépendants de service Internet et tout autre intervenant expert de large bande de juger de la justesse, de la légitimité et du réalisme des coûts détaillés devant le Conseil. Cette situation force le Conseil à déterminer à partir d'une preuve incomplète si les tarifs offerts sont justes et équitables. UC considère que les multiples demandes de révision à l'encontre de l'instance de Télécom 2011-703, qui proviennent à la fois du CNOC et de fournisseurs titulaires, pourraient s'avérer être un signe éloquent à l'effet que le Conseil ne disposait pas de tous les renseignements et de toutes les perspectives nécessaires pour prendre des décisions éclairées.
11. UC considère que seule une transparence complète, voire absolue, de l'ensemble des coûts des services Internet large bande pour les services de gros permettrait un examen consciencieux, par le Conseil aussi bien que par tous les intervenants concernés, et que seul un tel examen permettrait de limiter les situations d'abus et les pratiques anticoncurrentielles, et, au final, pourrait garantir

les plus bas prix possible pour les citoyens, qui comptent parmi les principaux destinataires d'Internet large bande.

12. UC tient également à rappeler que les compagnies titulaires, en gardant confidentielles les données relatives à leurs coûts de services de gros, accordent un avantage indu à leurs propres entreprises, par rapport aux fournisseurs de services indépendants. Tel qu'UC l'a mentionné notamment devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie qui étudiait la facturation des services Internet en février 2011, ce problème de préférence induite provoqué par une intégration verticale des entreprises de télécommunications a été observé dans plusieurs pays de l'OCDE. Certains d'entre eux ont même forcé des séparations fonctionnelles de ces entreprises, pour stimuler la concurrence.

13. Tel que le mentionne une directive de l'Union Européenne :

L'objet de la séparation fonctionnelle, selon laquelle l'opérateur verticalement intégré est tenu de créer des entités économiques distinctes sur le plan opérationnel, est de garantir la fourniture de produits d'accès parfaitement équivalents à tous les opérateurs en aval, y compris aux divisions en aval verticalement intégrées de l'opérateur. La séparation fonctionnelle est un moyen d'améliorer la concurrence sur plusieurs marchés pertinents en limitant considérablement l'intérêt de la discrimination et en facilitant la tâche consistant à vérifier et à faire respecter les obligations en matière de non-discrimination³.

Les résultats de cette politique sur l'état de la concurrence, notamment au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, sont tangibles et sont clairement à l'avantage des consommateurs.

Hélas, de telles politiques novatrices ne sont pas à l'agenda canadien pour le moment. Néanmoins, force est de constater que plusieurs pays se sont penchés sur les problèmes de préférence induite découlant du fait que les entreprises de fournitures de services de gros offrent aussi des services aux particuliers. Pour rétablir un minimum d'équité sur le plan de la concurrence entre les fournisseurs titulaires et les fournisseurs indépendants, il serait à tout le moins logique que les fournisseurs indépendants aient accès à toutes les données pertinentes et

³ Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques. En ligne. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0140:FR:NOT> Page consultée le 18 mai 2012

nécessaires à leur participation aux instances établissant les tarifs des services de gros.

14. En dernier lieu, UC désire se prononcer sur le point IV relevé par le Conseil dans la présente instance. «Donnez votre avis sur les répercussions (...) d'une divulgation accrue des renseignements sur les coûts dans le cadre d'une instance. Fournissez des explications sur les répercussions et les conséquences prévues, en traitant notamment de sujet comme les coûts de la réglementation et la durée des instances».
15. UC prend pour acquis que le Conseil n'entend pas suggérer que les préoccupations relatives aux coûts engendrés par la réglementation ou la durée des instances devraient prendre le pas sur la légalité, la justesse, l'équité et le bien-fondé de ses décisions ou sur le soin et la rigueur que le Conseil se doit d'appliquer afin que le droit de toutes les parties à être entendu est intégralement respecté, ce dernier étant indispensable pour apporter, au fil des audiences, tous les faits et tous les points de vue.
16. Si les instances en lien avec les services de gros sont parfois très longues et laborieuses, le Conseil n'aura pas manqué de remarquer que la production par les entreprises de certaines données sous le sceau de la confidentialité fait en sorte que les audiences sont prolongées et les procédures multipliées, du fait notamment des contestations du bien-fondé des déclarations unilatérales de confidentialité par les intervenants. Le Conseil aura également remarqué que le dépôt de renseignements confidentiels par les entreprises de distribution le contraint à demander plusieurs précisions au sujet des informations déposées sous le sceau de la confidentialité, notamment pour expliquer certaines disparités entre les différents coûts communiqués au Conseil. Les procédures additionnelles ont aussi pour effet de ralentir l'analyse par les intervenants des données pertinentes, voire d'entraîner des contestations portant sur le bien-fondé de décisions rendues sans que les intervenants n'aient été en mesure de prendre connaissance de l'ensemble de la preuve sur laquelle la décision du Conseil s'est appuyée et sur le caractère inique d'un processus dans lequel les intervenants se voient privés de l'opportunité de soumettre une contre preuve.
17. Sans une étude plus approfondie de la question, UC se permet donc de douter qu'une divulgation accrue des renseignements serait susceptible d'avoir un effet négatif quantifiable important sur les coûts de la réglementation et la durée des instances. Dans toute éventualité, UC reste d'avis que la recherche de mécanismes d'approbation tarifaire les moins onéreux possibles ne doit en aucun cas avoir préséance sur la recherche de mécanismes qui permettent au Conseil

de rendre des décisions qui soient justes et éclairées, et qui permettent d'atteindre les objectifs de la Loi sur les télécommunications, qui sont prévus à son article 7. Nous faisons notamment référence aux obligations pour le Conseil de s'assurer que les services de télécommunications canadiens soient sûrs, abordables, et de qualité, que ces mesures permettent d'accroître l'efficacité et la compétitivité des services canadiens, que ces mesures assurent l'efficacité de la réglementation lorsque celle-ci est nécessaire, que ces mesures puissent stimuler la recherche et l'innovation en ce qui a trait à la fourniture de services au Canada et qu'elles puissent satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers⁴. Tout mécanisme qui aurait pour effet de poser quelque barrière que ce soit à ces exigences devrait être considéré comme étant exclu des mécanismes qu'il serait possible au Conseil d'envisager.

Sophy Lambert-Racine
Analyste télécommunications, radiodiffusion, inforoute, vie privée
Union des consommateurs
514 521-6820
Slambert-racine@uniondesconsommateurs.ca

Me Marcel Boucher
Responsable des affaires juridiques
Union des consommateurs

CC :

Les Compagnies
Parties intéressées par les avis de consultation de Télécom 2011-703 et 2011-77, et intervenants à l'instance 2012-168 inscrits au moment de la soumission du présent document.

Fin de document / End of document

⁴ En vertu des articles 7 b, c, f, g et h de la Loi sur les télécommunications.