

Avis de consultation 2013-551 : Examen des services de gros et politiques connexes

Observations finales remises au
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes



19 décembre 2014

Avis déposé par :



6226, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Appalaches-Beauce-Échemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF du Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

Rédaction du mémoire

- Sophy Lambert-Racine

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant 240 membres en provenance de 120 pays.

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, la force d'un réseau	4
INTRODUCTION	5
TENIR COMPTE DES INTERETS DES CONSOMMATEURS	5
Neutralité technologique	6
Neutralité concurrentielle	6
Rappel de quelques déséquilibres	9
Quelques commentaires sur les investissements	10
<i>Equivalence of Input</i> et perspectives à l'étranger	12
CONCLUSION	13

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe plusieurs Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels.

La mission de l'organisme est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Nous agissons principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi nos dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Introduction

1. À la lumière de certaines propositions et arguments étoffés dans le cadre des audiences publiques sur les services de gros, UC souhaite formuler quelques commentaires sur des éléments qui ont retenu son attention.
2. L'absence de commentaire sur un sujet particulier ne doit en aucun cas être interprétée comme une prise de position.
3. Soulignons en premier lieu que l'audience aura permis de mettre au jour certains renseignements intéressants, notamment sur la concentration des fournisseurs indépendants dans les marchés québécois et ontariens, qui occuperaient des parts de marchés qui dépasseraient les 15 %¹.
4. Plutôt que d'y voir une menace ou un effet pervers des politiques réglementaires en place, le Conseil doit plutôt y voir un gage de relatif succès de ses politiques de gros, qui, bien que critiquées par nombre d'intervenants comme étant, ou bien trop restrictives, ou bien insuffisantes, semblent permettre l'émergence d'une certaine concurrence sur le marché des services d'accès à Internet de détail. Cette concurrence est saine et d'autant plus intéressante pour les consommateurs du Québec que les principaux fournisseurs² y affichent les limites de téléchargement les plus restrictives et que l'offre des services des concurrents indépendants, qui affichent, lorsque c'est le cas, des limites de téléchargement beaucoup plus généreuses, est une alternative intéressante pour plusieurs utilisateurs.
5. Nous étofferons dans les prochaines pages quelques rappels sur les questions qui, dans le cadre de la présente instance, touchent de plus près les intérêts des consommateurs, tout en formulant des commentaires sur certaines propositions qui ont fait l'objet de débats, notamment celles qui ont porté sur la neutralité technologique, sur une possible déréglementation graduelle des services de gros, sur la fixation de coûts basée sur les prix de détail (*retail-minus*) plutôt que sur des études de coûts, pour terminer enfin avec quelques remarques au sujet du modèle *Equivalence of Input*.

Tenir compte des intérêts des consommateurs

6. Les questions et le ton du Conseil dans le cadre des audiences laissent présager qu'il souhaite adopter une vision à long terme pour ce qui est de l'actualisation de son cadre réglementaire, en vue d'éviter des dérives, sur les plans concurrentiel ou technologique, qui pourraient avoir des effets pervers et affecter négativement les intérêts des consommateurs. Cette approche nous semble être la bonne, et laisse comprendre a priori que la déréglementation de l'accès de gros et le laisser-faire quant à la question de l'accès aux réseaux de nouvelle génération ne feront pas partie des options que retiendra le Conseil.

¹ Bell parlait de 17 % (affidavit par. 3081, volume 3) Rogers (affidavit, par. 8693, volume 7) et Vidéotron de 15 % (par. 4161 à 4171, volume 3) mentionnant que la base de clients des indépendants est six fois plus élevée qu'il y a trois ans). Applicable aux marchés du Québec et/ou de l'Ontario seulement, la moyenne canadienne étant de moins de 10 %).

² **Sophy Lambert-Racine**, *Limites de téléchargement: le meilleur choix pour les consommateurs?* Union des consommateurs, Montréal, 2014, http://uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2014/38-Limites_usage-FR.pdf voir notamment pp. 43-45.

Neutralité technologique

7. Évidemment, l'une des questions les plus couramment abordées dans le cadre de l'instance porte sur la neutralité technologique du cadre réglementaire, étant donné que les services de fibre jusqu'aux locaux (FTTP) échappent aux politiques d'accès et de tarification de gros.
8. À cet effet, nous avons été sensibles à la préoccupation des câblodistributeurs, à l'effet qu'ils seraient désavantagés sur le plan réglementaire, l'encadrement s'appliquant à toutes les technologies DOCSIS (toujours utilisée sur leurs réseaux en vue d'en améliorer leurs performances), alors que, pour les fournisseurs titulaires, il s'applique aux infrastructures de fibre jusqu'au nœud (FTTN), mais pas aux services FTTP.
9. Nous sommes également d'avis qu'il convient de combler le plus rapidement possible de tels déséquilibres réglementaires pour éviter des distorsions qui avantageraient certains types de fournisseurs de gros par rapport à d'autres. Toutefois, plutôt que de favoriser des allègements ou des abstentions, il nous semble évident que l'accès aux services FTTP est la manière la plus efficace de servir le développement et le maintien d'une saine concurrence, de même que les intérêts consommateurs, qui pourront profiter des services de fournisseurs indépendants, peu importe le fournisseur de service propriétaire à qui incombe la responsabilité de fournir le service de gros. Cette approche constitue à notre avis, une meilleure avenue à long terme, notamment vu le fait que la dualité des réseaux téléphoniques et de câble n'est pas assurée à toutes les régions.

Neutralité concurrentielle

10. Le Conseil devrait également tenter d'éviter que les fournisseurs de services indépendants se trouvent désavantagés par les changements qu'apportera le prochain cadre réglementaire.
11. Certains fournisseurs ont notamment proposé que l'accès de gros ne soit plus obligatoire pour des vitesses supérieures à 50 Mb/s³. D'autres ont proposé que, plutôt que de fonder les tarifs de gros sur d'imposantes études de coût, il faudrait plutôt fixer les tarifs en fonction d'un prix de détail réduit⁴. Finalement, de nombreux fournisseurs propriétaires ont réclamé une déréglementation graduelle ou un allègement des obligations liées aux services de gros⁵, pour différentes raisons, allant de l'usage qu'ils semblent estimer abusif des clients de détail des fournisseurs indépendants⁶, à la nécessité de tels allègements pour éviter d'affecter négativement les montants investis sur les réseaux⁷, d'autres encore plaidant la lourdeur du cadre réglementaire actuel, affirmant simplement que des réglementations plus légères seraient plus conformes aux Instructions⁸.
12. Limiter la possibilité pour les indépendants de revendre des vitesses supérieures à 50 Mb/s équivaldrait à conférer aux grands fournisseurs un monopole sur les hautes vitesses qui serait injustifiable et qui irait clairement à l'encontre des objectifs actuels de

³ Affidavit Vidéotron, par. 4110, volume 3.

⁴ Rogers, par. 8704, volume 7.

⁵ Bell, notamment par. 2967 (volume 3), Rogers, par. 8724-8726 (volume 7), Cogeco par. 4616-4617 (volume 4).

⁶ Vidéotron, notamment par. 4089-4090, 4101, (volume 3).

⁷ Voir notamment Bureau de la concurrence, par. 617-618, (volume 1), Bell par. 2956, 2972, (volume 3).

⁸ Cogeco, par. 4617, (volume 4).

la politique canadienne qui s'appuie notamment sur la concurrence pour garantir l'équilibre du marché. Fixer les tarifs en fonction d'un prix de détail réduit équivaldrait quasiment à laisser les fournisseurs de gros fixer la marge bénéficiaire des indépendants, la marge de manœuvre des fournisseurs de gros pour la fixation des prix de détail restant totale et celle des indépendants réduite à néant. Au vu des stratégies pour casser la concurrence que laissent voir les propositions des fournisseurs propriétaires, il est assez facile de prévoir ce à quoi mènerait une déréglementation, fût-elle graduelle, ou un allègement des services de gros.

13. En ce qui a trait à la conformité aux Instructions, il nous semble évident que son application ne vise pas à donner aux fournisseurs principaux tous les outils nécessaires pour tuer la concurrence dès qu'elle a donné signe de vie d'une manière qui ne sert pas leurs intérêts ou qu'ils n'avaient pas anticipé. De s'attendre à ce que les principaux fournisseurs fassent preuve de bonne foi avec des fournisseurs indépendants qui livrent une concurrence sur les mêmes marchés qu'eux relève d'un grand optimisme. De s'attendre à ce que la concurrence ne soit pas affectée, malgré des allègements réglementaires pour les fournisseurs de gros, est une hypothèse qui n'est tout simplement pas logique.
14. La plupart des requêtes qu'ont présentées les fournisseurs de gros semblent s'appuyer, au moins en partie, sur le fait que les décisions auxquelles elles aspirent leur permettraient de réduire le fardeau financier que le cadre actuel leur impose, et que de nouvelles garanties sur le plan réglementaire seraient favorables aux investissements.
15. Les arguments qui s'appuient sur le fardeau financier qu'impose la politique de gros ne font plus illusion. Sur le plan des coûts, le processus menant notamment à la politique réglementaire de télécom 2011-703 nous aura en effet indiqué que c'est davantage le trafic sur le réseau aux heures de pointe, plutôt que le volume mensuel d'utilisation, qui est associée aux coûts globaux des fournisseurs⁹. C'est la capacité vendue qui influence les coûts, davantage que le volume d'utilisation mensuel. Que le service soit offert par le fournisseur propriétaire ou concurrentiellement par ce fournisseur et un indépendant, la capacité requise sera la même, et les investissements nécessaires pour fournir à la demande suivront l'augmentation des besoins en vitesse, les besoins en volume mensuel n'influençant en rien, en soi, la demande en vitesse.
16. Malgré cela, le Canada continue d'être l'une des économies dans laquelle on constate la plus grande prévalence de limite mensuelle de transfert de données, l'imposition de tels plafonds (et de frais de dépassements un rien excessifs) constituant un modèle d'affaires qui pénalise notamment ceux qui privilégient des limites d'usage élevées plutôt que des vitesses importantes, sans considération de ce qui entraîne les coûts véritables aux fournisseurs. On peut ajouter que cela constitue un frein potentiel à l'innovation pour les services qui dépendent de l'accès à la large bande, vu la demande de plus en plus grande pour du contenu lourd (rappelons par exemple que les vidéos en temps réels constituent la principale source de trafic aux heures de pointe, la proportion attribuée au contenu vidéo en haute définition semble être en augmentation¹⁰). Les vidéos HD

⁹ **CRTC**. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703*, 15 novembre 2011, par. 45.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-703.htm> (page consultée le 18 décembre 2014).

¹⁰ **Sandvine**. *Global Internet Phenomena Report, Peak Period Aggregate Transition* (comparaison rapports 2011 et 2014, voir la p.5 dans chaque document), <https://www.sandvine.com/downloads/general/global-internet-phenomena/2011/1h-2011-global-internet-phenomena-report.pdf> et

peuvent être vues sur des vitesses inférieures à 10 Mb/s, mais le besoin en termes de volume, lui, est incontestable).

17. Si la décision 2011-703 mentionne que les investissements faits dans la capacité des réseaux sont suffisants pour assurer le service dans les périodes de pointe, cela n'a pas empêché les principaux fournisseurs d'imposer quasi systématiquement des limites de téléchargement qui ont pour effet de réduire la demande des consommateurs¹¹.
18. En fait, toutes ces demandes provenant de différents fournisseurs propriétaires devraient à notre avis être rejetées, puisqu'elles comportent toutes des risques sur la capacité des fournisseurs indépendants de maintenir une concurrence efficiente sur le marché. Des tels allègements réglementaires ou absences pourraient avoir une incidence négative sur les choix offerts aux consommateurs, qui profitent de plus en plus de services de fournisseurs indépendants, moins coûteux, et en outre moins restrictifs sur le plan des limites de téléchargement¹².
19. Permettre l'imposition de limites aux vitesses de gros disponibles aux indépendants serait à notre avis extrêmement risquée. Bien qu'une portion importante des consommateurs opte pour des vitesses entre 10 et 20 Mb/s, on voit, d'une année à l'autre, un glissement graduel et constant des abonnements des consommateurs vers des vitesses plus rapides¹³. Les tendances soulignées dans les différents rapports de surveillances des communications du CRTC semblent confirmer que, bien que la plupart des consommateurs ne choisissent pas des connexions symétriques aux vitesses mirobolantes que caractérisent certains services haut de gamme déjà offerts sur le marché, la demande mensuelle en bande passante est en croissance constante¹⁴. Avec la multiplication des appareils, du temps passé en ligne, et des contenus et services qui requièrent un volume important de bande passante, notamment le *streaming*, ou même les appels vidéo¹⁵, il va sans dire que le Conseil devrait absolument tenir compte, dans les changements qu'il compte apporter à son cadre réglementaire, des besoins de capacité croissante de certains consommateurs.
20. Si les fournisseurs indépendants sont confinés à de faibles vitesses, ils seront incapables de capter les consommateurs en quête des services les plus rapides. Même si l'impact à court terme était à priori peu visible, puisqu'une forte majorité de consommateurs ont accès à des vitesses inférieures à 50 Mb/s, accorder un tel privilège aux fournisseurs propriétaires ouvre sans contredit la porte à un lot de dérives à moyen et à long terme. Faire des choix qui présentent des risques de voir réduire la capacité ou le nombre des concurrents qui peuvent offrir des services qui correspondent aux

<https://www.sandvine.com/downloads/general/global-internet-phenomena/2014/1h-2014-global-internet-phenomena-report.pdf> (pages consultées le 18 décembre 2014).

¹¹ *Op. cit.*, note 9, CRTC. *Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703*, par. 45.

¹² *Op. cit.*, note 2, **S. Lambert-Racine**. *Limites de téléchargement: le meilleur choix pour les consommateurs?*, pp. 37-42.

¹³ **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications*, Ottawa, octobre 2014,

<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf> (page consultée le 18 décembre 2014).

Le tableau 5.3.10 montre que le nombre d'abonnés à des vitesses entre 1,5 et 9 Mb/s est en diminution depuis 2011, et les abonnements entre 10 et 16-49 Mb/s ont tous deux augmenté depuis 2012.

¹⁴ *Op. cit.*, note 11, **CRTC**. *Rapport de surveillance des communications*. Le tableau 5.3.1 montre notamment que la quantité de consommateurs étant abonnés à un service avec une limite supérieure à 80 gigaoctets par mois est passée de 47 % en 2011 à 62 % en 2013.

¹⁵ **Statistique Canada**. *Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers 2012*, 28 octobre 2013. <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/131028/dq131028a-fra.htm> (page consultée le 17 décembre 2014).

besoins du plus grand volume possible de consommateurs ne servirait ni les intérêts des consommateurs ni celui de marché des télécommunications.

Rappel de quelques déséquilibres

21. Certains fournisseurs propriétaires semblent insinuer que si le cadre réglementaire existant devait être maintenu, le ciel allait bientôt leur tomber sur la tête, vu la croissance des fournisseurs indépendants sur certains marchés.
22. Ces fournisseurs avancent que, vu le rythme de croissance, les parts de marché détenues par les fournisseurs indépendants seraient bientôt telles que les clients des fournisseurs propriétaires subventionneraient d'ici quelques années les coûts que les clients des fournisseurs indépendants occasionnent. Ce scénario catastrophe ne repose toutefois sur aucun fondement factuel. Les fournisseurs propriétaires sont compensés financièrement par les indépendants pour l'accès à leurs réseaux. Ils n'ont donc aucun besoin de faire payer leurs propres clients pour l'accès par les indépendants. De plus, les fournisseurs indépendants mènent aux fournisseurs propriétaires une lutte à armes inégales aux plans de la concurrence et de l'acquisition de nouveaux clients. Ils sont intrinsèquement désavantagés, notamment, par les difficultés que plusieurs rencontrent à offrir des services de communication groupés aussi complets que ceux des fournisseurs propriétaires, du fait notamment des tarifs de gros qui les empêcheraient d'offrir facilement des services de télé par protocole IP. À moins de changements radicaux au cadre réglementaire, notamment par une réduction importante de l'ensemble des tarifs de gros, le scénario mentionné plus haut nous semble des plus hypothétiques, voire farfelus.
23. Vu le taux de pénétration toujours très élevé des services de télédistribution et leur décroissance très lente, il serait très étonnant que les parts de marché des principaux fournisseurs dégringolent au point qu'ils disent le craindre. Les services d'accès à Internet traditionnellement offerts par les fournisseurs indépendants ne peuvent satisfaire que certains types d'utilisateurs, notamment, les plus grands utilisateurs de bande passante, qui recherchent des limites de téléchargement moins chiches, et les consommateurs aux budgets plus limités, qui recherchent des services plus économiques et qui peuvent, ou qui acceptent de se passer de la télédistribution.
24. Pour les autres, la pression exercée par les principaux fournisseurs pour qu'ils regroupent leurs services, pour profiter des économies que permet la conclusion de services groupés, mais aussi des autres avantages, notamment la convivialité de gérer leurs services et leurs factures auprès d'un seul fournisseur, et l'avantage de ne pas avoir à chercher à débusquer des abonnements de services individuels auprès de plusieurs fournisseurs à la fois, constituent souvent des raisons assez convaincantes pour qu'ils ne cherchent pas se tourner vers des indépendants.
25. La difficulté d'offrir des services de télévision, alliée à l'absence, pour l'instant, de cadre réglementaire permettant un accès exhaustif aux services sans fil de gros, handicape considérablement les fournisseurs indépendants. Cet état de fait leur laisse comme principale arme pour concurrencer les principaux fournisseurs l'offre de services plus économiques, alors que les principaux fournisseurs profitent d'une marge de manœuvre financière beaucoup plus importante en vue d'attirer et de retenir des clients, d'une renommée beaucoup plus importante, appuyée par des capacités de promotion sans commune mesure avec celle des indépendants, de la possibilité d'offrir des services

groupés plus complets, assortis de rabais ou d'autres avantages très populaires chez les consommateurs, etc.

26. Vu ce déséquilibre qu'aucun cadre réglementaire, aussi favorable soit-il aux fournisseurs indépendants, ne sera en mesure de renverser à court terme, nous restons d'avis que la croissance des fournisseurs indépendants sur certains marchés ne présente pour les principaux fournisseurs aucune menace imminente crédible.

Quelques commentaires sur les investissements

27. Nous avons anticipé, au tout début des présentes consultations, que la menace de la réduction des investissements allait planer au-dessus de nos têtes tout au long du débat. Nous craignons que certains tentent de réduire la portée des discussions à une opposition incontournable entre une offre de services de qualité (seules la déréglementation ou l'absence de nouvelle réglementation permettant les investissements nécessaires à l'offre de services de qualité), et celle de services abordables (qui dépendent d'encadrement réglementaire pour en assurer leur survie).
28. Plusieurs fournisseurs ont tenté d'établir un lien incontournable entre l'obligation d'offrir l'accès aux services FTTP aux indépendants et les investissements à venir dans le déploiement de la fibre optique, la première étant de nature à affecter de façon irrémédiable les seconds.
29. Réitérons que le développement de la fibre optique au Canada et son adoption par les consommateurs sont rachitiques par rapport à ce que l'on observe dans plusieurs autres pays de l'OCDE, dont plusieurs ont des politiques de gros plus progressistes¹⁶. Il s'agit peut-être d'une conséquence de l'absence d'objectif ambitieux pour le développement des réseaux de nouvelle génération au Canada, l'objectif de rendre accessible des vitesses de 5 Mb/s pour 2015 nous semblant en décalage avec le potentiel du marché.
30. En revanche, le Canada a rendu certaines décisions qui, en permettant l'accès de gros aux infrastructures des anciens monopoles téléphoniques et de câblodistribution à des conditions viables, ont stimulé la concurrence et entraîné une hausse, faible à l'échelle nationale, mais bien réelle, des parts de marché des fournisseurs indépendants. Ainsi, les décisions du Conseil en matière de large bande, si elle ne semble pas, à notre avis, avoir eu d'incidence directe sur le déploiement de technologies de pointe comme la FTTH, a néanmoins permis de dynamiser un tant soit peu la concurrence et le marché.
31. À notre avis, les représentations à l'effet qu'un cadre réglementaire plus léger, ou une absence de réglementation relative à la FTTP, apporteront nécessairement des bénéfices aux consommateurs en termes de qualité, ne sont appuyées d'aucun argument ni d'aucune preuve crédible. Les politiques qui ont été adoptées au fil des ans auront au moins permis la multiplication de fournisseurs offrant des services différents et plus abordables. En revanche, des politiques permissives en matière de PGTI auront permis aux principaux fournisseurs de choisir sciemment de multiplier les mesures techniques pour limiter l'utilisation maximale des réseaux, plutôt que d'investir dans leur développement et leur modernisation.

¹⁶ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). *Portail de la large bande*. Paris, 22 juillet 2014. <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm> (page consultée le 17 décembre 2014). Voir tableaux 1.10 : la pénétration de la fibre est en dessous de 4 % au Canada, classant le pays en fin de liste.

32. À la lumière de ces quelques constats, peut-on réellement être en faveur du démantèlement du cadre réglementaire de gros, qui a apporté des bénéfices aux consommateurs et au marché? La réponse nous semble évidente : l'espoir d'investissement n'est pas un argument valable pour baisser les bras et abandonner l'objectif de stimuler la concurrence sur les services de détail. Le cadre actuel commence à peine à porter fruit. S'il était préalablement considéré par le Conseil que les réglementations de gros pourront un jour être abandonnées, il nous semble évident que ce jour n'est pas arrivé, puisque cela risquerait de tuer dans l'œuf la concurrence fragile qui s'est installée sur le marché de détail. Il convient à notre avis d'assurer des conditions d'accès et de tarification de gros efficaces, et d'en élargir la portée en vue d'inclure les services FTTP, afin de maintenir, à tout le moins, les quelques avancées observables qui, jusqu'à preuve du contraire, n'ont entraîné à ce jour, à part la levée de quelques boucliers accompagnés de menaces, aucun effet négatif sur le marché.
33. Les propositions qui prônent l'abandon des études de coûts et la fixation des tarifs de gros en fonction d'un prix de détail réduit nous semblent certainement nuisibles, puisque la diversité des services de détail pourrait relever de l'entière discrétion des principaux fournisseurs¹⁷. Il est également admis qu'une telle avenue ferait grimper les tarifs de gros¹⁸, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur les prix de détail des fournisseurs indépendants, minant ainsi leur principal avantage comparatif et la diversité des services offerts aux consommateurs. En somme, nous avons de grandes difficultés à comprendre comment une hausse des tarifs de gros pourrait avoir une incidence positive sur les fournisseurs indépendants et les consommateurs.
34. Il faut avouer que la seule contrepartie offerte par les principaux fournisseurs qui affirment qu'une telle approche serait bénéfique, malgré les hausses de tarifs prévisibles, tient en la promesse d'investissements. D'une part, il appert que les grands fournisseurs disposent déjà des ressources nécessaires, si telle était leur volonté, pour investir des sommes considérables, sans qu'il soit nécessaire d'apporter quelque changement que ce soit au cadre réglementaire actuel. Nous voyons mal en quoi un simple allègement réglementaire pourrait les convaincre d'exercer différemment leur discrétion. D'autre part, si une hausse des prix avait pour malheureuse conséquence d'entraîner une diminution de la demande, la nécessité d'investir dans la capacité des réseaux ne serait-elle pas réduite d'autant?

¹⁷ Selon notre compréhension du modèle, le *retail-minus* permettrait aux fournisseurs propriétaires de réduire la marge de profit des fournisseurs indépendants, d'imposer leur modèle d'affaires aux indépendants (puisque le tarif serait basé sur une vitesse et un volume particulier d'utilisation), et pourraient même, incidemment, leur donner le pouvoir de mettre fin aux offres de détail sans limite d'usage (dans l'éventualité où le fournisseur de gros n'offrirait plus de service illimité à leur clientèle de détail), qui constitue justement une des caractéristiques distinctives de nombreux indépendants. Il s'agirait, ni plus ni moins, d'un retour à la facturation à l'usage, modèle tarifaire controversé qu'a abandonné le Conseil.

¹⁸ De l'aveu même du fournisseur qui la propose, en indiquant que des tarifs plus élevés risquent d'avoir une incidence positive sur les investissements. Affidavit, Rogers, par 8731, volume 7

Equivalence of Input et perspectives à l'étranger

35. Le principe proposé par CNOC, l'*Equivalence of Input*¹⁹, est intéressant, et semble assurer une concurrence qui s'approche d'une parfaite symétrie entre les empires intégrés verticalement et les fournisseurs indépendants. Il semble toutefois que cet ensemble de principes n'est pas un remède à lui seul et doit être jumelé à des moyens concrets : des politiques de gros progressistes, incluant dans certains cas des politiques de séparation structurelle. Rappelons que la séparation structurelle d'entreprises de télécommunications à l'étranger a apporté des bénéfices importants dans certains marchés.
36. Une étude que nous avons réalisée sur les marchés des services d'accès à Internet nous a indiqué que les services offerts au Royaume-Uni et en France (tous deux également mentionnés dans l'étude de Nordicity comme marchés qui ont expérimenté les principes EOI), sont parmi les plus économiques pour les consommateurs, avec des vitesses de base au Royaume-Uni qui sont les plus élevées de tous les pays étudiés, et des services groupés extrêmement concurrentiels en territoire français. Dans ces deux marchés, les limites de téléchargement sont, ou bien rares, ou carrément inexistantes, ce qui représente un avantage important pour les consommateurs. Une politique de séparation fonctionnelle a été appliquée au Royaume-Uni, tandis que la France, sans avoir imposé de séparation, a adopté des politiques restrictives en matière d'accès et de tarification de gros. On retient dans les deux cas que les politiques adoptés en vue de stimuler la concurrence, bien que différentes, ont toutes les deux servi les intérêts des consommateurs²⁰.
37. Certains interlocuteurs ont mentionné un développement de la fibre aux États-Unis, et mentionné en parallèle l'abandon de réglementation en matière d'accès et de tarification de gros chez nous voisins du Sud. Les faits indiquent que le parallèle n'équivaut pas à une relation de cause à effet, et que le marché américain ne doit pas être considéré comme un modèle avantageux. À la lumière de l'étude que nous avons réalisée, si les choix, dans certains cas, semblaient un peu moins restrictifs et plus économiques qu'au Canada, il reste néanmoins que les fournisseurs ont dû faire l'objet de pressions politiques à de multiples reprises en vue de faire cesser certaines pratiques commerciales impopulaires, notamment l'imposition de limites de téléchargement. De plus, le nombre de concurrents y est encore plus faible qu'ici (et les fournisseurs indépendants très anémiques), et les vitesses des offres que nous avons étudiées sont très décevantes, si on les compare à celle des autres marchés étudiés²¹.

¹⁹ Nordicity. *Implementing an Equivalence of Inputs Regime in Canada's Telecommunications Market*. Londres, 31 janvier 2014, <http://www.nordicity.com/media/2014923zexkgbzvt.pdf> (page consultée le 16 décembre 2014), p. 12 3.1 : Principles of EOI regulation.

²⁰ *Op. cit.*, note 2, S. Lambert-Racine. *Limites de téléchargement: le meilleur choix pour les consommateurs?*, pp. 48-49 et 90-92.

²¹ *Ibid.* pp. 50-58.

Conclusion

38. La tâche du Conseil dans le cadre de la présente instance est particulièrement lourde, puisque ses décisions pourraient avoir des impacts certains sur le futur développement des services de pointe au Canada. Il devra trouver les moyens de concilier les intérêts tout à fait contradictoires d'un ensemble d'acteurs. Bien qu'il soit particulièrement difficile de trouver une manière de résumer ce que devrait être la préoccupation centrale du régulateur, nous considérons primordial de rappeler que les impératifs d'innovation ne peuvent être l'exclusivité des propriétaires de réseaux. À cet effet, inspirons-nous des propos du réseau Canarie, qui soulignait de manière éloquente que l'innovation peut surgir d'un ensemble d'acteurs, incluant les citoyens qui sont à la fois consommateurs et émetteurs dans l'univers numérique²².
39. Outre l'accès à des réseaux à la fine pointe, les consommateurs, par les publications, blogues et autres contenus qu'ils partagent, sont des vecteurs de création et d'innovation, tout comme les travailleurs autonomes et les petites entreprises qui contribuent à la création de biens et services innovants. Un accès efficient et économique à des services de large bande de qualité, assuré à long terme sur les marchés de gros et de détail, est la meilleure manière d'assurer un équilibre sain entre les différents acteurs du marché.

Fin de document

²² Affidavit. CANARIE, par. 9842-9846, volume 7.