

Examen des services de gros et politiques connexes

Observations remises au
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

union
des consommateurs

31 janvier 2014

union

des consommateurs

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

Rédaction des observations

- Sophy Lambert-Racine

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
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



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant 220 membres en provenance de 115 pays.

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

© Union des consommateurs — 2013

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	4
SOMMAIRE DES OBSERVATIONS	5
1. TENIR COMPTE DE L'INTÉRÊT DES CONSOMMATEURS	6
2. SERVICES D'ACCÈS À INTERNET : UNE CONCURRENCE INSUFFISANTE	9
Survol des services de détail	10
Des disparités qui persistent.....	11
L'épineuse question des services sans fil	19
Ententes négociées	19
3. ÉTABLISSEMENT DES PRIX : UNE OCCASION DE CHANGER LES RAPPORTS DE FORCE	20
Séparation structurelle : un modèle toujours pertinent.....	22
4. MESURES DE RENDEMENT	22

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC 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'UC 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.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses 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'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

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

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Sommaire des observations

1. Puisque plusieurs questions d'intérêt pour les consommateurs seront abordées dans le cadre de la présente instance, UC soumet ses premières observations concernant l'examen des services de gros et politiques connexes. UC formulera différents commentaires sur l'état des services au Canada et proposera quelques pistes de réflexion, ayant pour objectif d'assurer que le cadre réglementaire tienne compte de l'état actuel du marché et des évolutions technologiques qui pourraient créer de nouvelles distorsions, relativement à la concurrence, dans le marché des télécommunications. UC demande à comparaître à l'audience publique afin de pouvoir détailler davantage ses observations en temps et lieu, et réagir promptement aux révélations qui seront mises au jour dans les différentes phases de la présente consultation, notamment grâce aux demandes de renseignements, qui, nous le soupçonnons, permettront d'en connaître davantage sur l'évolution des infrastructures de télécommunication au Canada. UC aimerait participer à l'audience publique par visioconférence, au bureau régional du CRTC à Montréal.
2. À ce stade, les observations d'UC se concentrent sur l'état du cadre réglementaire relatif aux services d'accès à Internet haute vitesse de gros. Nous formulerons des recommandations dans le but premier d'améliorer, à la lumière de la politique canadienne des télécommunications¹, l'état des services d'accès Internet de détail. En effet, bien que les services de détail soient déréglementés, un examen de l'ensemble des services offerts aux clients résidentiels par les grands et les petits fournisseurs permet d'observer certaines distorsions dans l'état de la concurrence, qui peuvent être réglées au moyen d'ajustements au cadre réglementaire. À la lumière des renseignements qui seront rendus disponibles au cours des consultations, UC pourrait toutefois formuler des commentaires sur d'autres secteurs de télécommunication qui sont touchés par les politiques relatives aux services de gros.
3. En premier lieu, nous tenons à préciser que, quoiqu'en disent certaines études produites à ce sujet, UC croit fermement en la légitimité et la nécessité d'un cadre réglementaire exhaustif en ce qui a trait à la fourniture de services de gros. L'accès aux infrastructures des fournisseurs titulaires (FT) et les grandes entreprises de câblodistribution (EC) a permis l'essor de plusieurs fournisseurs de services indépendants, qui offrent, notamment, des services d'accès à Internet à la fois moins coûteux et moins restrictifs que ceux des fournisseurs dominants. Malgré un modèle d'affaires différent qui, sur le plan théorique, devrait présenter un attrait certain pour les consommateurs, nous constatons néanmoins que l'adoption par ces derniers des services proposés par ces indépendants reste marginale, comme le révèle la comparaison des revenus de ces entreprises et les revenus déclarés par les FT et les EC. Les fournisseurs possédant les infrastructures de communication continuent donc de dominer le marché, et ce de façon importante.
4. Selon l'avis d'UC, le cadre réglementaire actuel n'a pas permis que s'établisse un équilibre satisfaisant entre les intérêts des fournisseurs de service indépendants et les fournisseurs de gros. Le déséquilibre existant est au détriment des consommateurs, de leurs intérêts et d'une protection adéquate. Les développements technologiques, notamment le déploiement de services de fibre jusqu'à la maison, constituent une barrière émergente; si l'offre de services d'accès à Internet au moyen de la fibre jusqu'à

¹ Article 7 de la Loi sur les télécommunications, plus particulièrement les points a, b, et c.

la résidence reste exclusive aux entreprises propriétaires des infrastructures, les fournisseurs indépendants seront encore plus défavorisés, ce qui ne peut qu'être négatif pour la concurrence et pour les intérêts des consommateurs canadiens, qui n'ont d'autres choix à l'heure actuelle que de se rabattre sur des services de détail offerts par les fournisseurs qui dominent déjà le marché.

5. Quoiqu'on en dise, la quasi-absence de fournisseurs de services indépendants au Canada en matière de services sans fil mobile² démontre bien qu'il faudra un jour ou l'autre s'attarder à cette question épineuse en vue de rehausser le niveau de concurrence au Canada, puisque les enchères du spectre n'ont tout simplement pas amené les effets escomptés.
6. Nous avons de sérieuses préoccupations concernant les ententes négociées. Bien que nous n'ayons de prime abord aucune objection à ce que des ententes puissent être conclues lorsqu'elles sont dans le meilleur intérêt des consommateurs (lorsqu'elles ont pour effet de permettre des services de détail plus abordables, par exemple), nous sommes dans tous les cas préoccupés par le manque de transparence qu'autorise la décision de télécom 2012-359 en n'exigeant le dépôt que d'un résumé des ententes, ce qui pourrait mener à des dérives. Le Conseil devrait minimalement s'assurer de pouvoir réviser efficacement ces ententes.
7. Concernant le modèle de tarification des services de gros, UC a constaté que le modèle actuel adopté de Conseil, qui prévoit un rajustement additionnel³ permettant aux fournisseurs de gros d'engranger des profits significatifs pour la fourniture de ces services, se distingue d'autres modèles de tarification adoptés à l'étranger, notamment par sa complexité. Certaines sources affirment que les politiques canadiennes en la matière manquent de courage et de conviction, ou qu'elles favorisent indûment les fournisseurs titulaires⁴. Cet état de fait doit changer.
8. UC formulera finalement quelques commentaires sur les moyens à prendre pour mesurer le succès des politiques de services de gros du CRTC. Plusieurs moyens peuvent être employés pour déceler certaines tendances clés, mais UC souhaite mettre le Conseil en garde contre l'étude de certaines variables qui individuellement ne permettent d'aucune façon de vérifier le bien-fondé d'une mesure. L'évolution du taux de pénétration ou celle des investissements sur les réseaux ne peuvent pas, à elles seules et hors contexte, être considérées comme étant des variables qui donnent une indication juste des impacts des politiques de services de gros.

1. Tenir compte de l'intérêt des consommateurs

9. Le Conseil souhaite d'abord déterminer s'il doit modifier son approche pour définir le marché afin d'en évaluer ensuite le niveau de concurrence. Suite à la lecture que fait UC

² Outre quelques rares cas d'exception, qui livrent notamment des services sans fil prépayés

³ À partir du prix fixé pour l'accès aux infrastructures

⁴ BERMAN CENTER FOR INTERNET AND SOCIETY. *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, février 2010, p. 163-166, disponible sur le site de l'Université Harvard, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15Feb2010.pdf (document consulté le 22 janvier 2014)

des décisions de télécom 94-19 et 2008-17, il nous apparaît évident que la majorité des critères desquelles tient compte le Conseil tournent autour du concept théorique de la concurrence, avec comme présomption de départ que la concurrence est bénéfique pour les consommateurs.

10. La décision de télécom 94-19 mentionne notamment que le Conseil doit avant toute chose définir le marché pertinent qui est « *est formé essentiellement du plus petit groupe de produits et de la plus petite région géographique dans lesquels une entreprise qui a un pouvoir de marché peut imposer de façon rentable, une hausse durable des prix.* »
11. Le Conseil ajoute : « *Ainsi, afin de décider s'il doit s'abstenir de réglementer, et dans quelle mesure il doit le faire, le Conseil juge nécessaire de définir en premier lieu un marché de produits bien précis, qui tient compte des produits de remplacement et des autres caractéristiques du marché du service en question.* » Le Conseil indique qu'il devra pour ce faire utiliser des variables comme la part de marché, mais d'autres facteurs également.
12. « *Par exemple, les conditions de la demande influenceront sur l'aptitude de l'entreprise dominante à exercer un pouvoir de marché. L'élément primordial de l'évaluation des conditions de la demande tient à la capacité des clients de s'adresser à un autre fournisseur ou de réduire leur consommation du bien ou du service en question, à la suite d'une augmentation de son prix. Les conditions importantes de la demande du marché, établies par les parties, comprenaient : (1) la disponibilité de substituts économiquement possibles et commodes; (2) les coûts d'un changement de fournisseur pour les clients (plus les coûts sont élevés, plus grand est le pouvoir de marché de l'entreprise dominante); et (3) la question de savoir si le produit est un intrant indispensable aux activités de production du client, par exemple, un service goulot.* »
13. Bref, ces facteurs semblent effectivement indiquer que, bien que les barrières à la mobilité fassent partie des critères d'évaluation de la condition de la demande, il ne semble pas y avoir de moyens de surveiller efficacement les prix de détail *per se*, qui sont pourtant importants, puisqu'ils permettent d'évaluer si les services sont suffisamment abordables et respectent les exigences de l'article 7 de la Loi. Soulignons également que l'abordabilité devrait en théorie être assurée dans un marché où la concurrence est efficiente. Le Conseil parle plutôt de la « *capacité des clients... à réduire leur consommation du bien ou service en question, à la suite d'une augmentation de son prix* ». Ce critère ne devrait pas à notre avis être retenu, puisqu'il nous semble *a priori*, entrer en contradiction avec plusieurs des objectifs énoncés à la Loi sur les télécommunications.
14. Toujours dans la décision 94-19, le Conseil indique que « le taux de pénétration est l'indicateur le plus fiable de l'abordabilité du service. » Avec respect, UC considère que cette position est fondamentalement erronée. Les services de télécommunications sont aujourd'hui pour une proportion très importante de ménages, incluant les ménages à revenu modeste, un service essentiel ; il ne s'agit pas d'une dépense que les consommateurs auront tendance à sabrer rapidement en situation d'instabilité financière, et il n'est pas souhaitable que l'état du marché soit susceptible de leur imposer un tel choix. Si le prix d'un service met à mal les finances d'un ménage, mais que ce dernier ne peut tout de même se passer de ce service, il nous semble illogique

de considérer que le service est de ce fait suffisamment abordable. De toute évidence, le taux de pénétration est une variable beaucoup trop abstraite pour qu'on puisse l'associer directement à l'abordabilité d'un service.

15. UC reconnaît que l'évaluation de la concurrence dans un marché donné est une tâche qui peut s'avérer extrêmement complexe, qui doit tenir compte d'un nombre important de facteurs, incluant notamment les caractéristiques et les prix des services de détail. Selon UC, la concurrence peut prendre différentes formes, particulièrement dans le complexe marché des télécommunications du Canada. Si, en théorie, la présence d'un plus grand nombre de concurrents devrait avoir une incidence sur les prix, il nous semble évident, en observant le marché actuel, que la concurrence, concrètement, s'exerce parfois de différentes façons, et qu'elle ne s'exerce pas toujours d'abord sur les prix. À lui seul, un marché, même s'il est jugé concurrentiel, n'est pas synonyme de services abordables pour les consommateurs. Nous reviendrons au point suivant sur l'état actuel du marché afin de détailler nos préoccupations concernant certaines distorsions dans le marché des services d'accès haute vitesse.
16. Mentionnons pour l'instant qu'il nous semble pertinent, pour mieux tenir compte de l'intérêt des consommateurs, que le Conseil veuille à inclure systématiquement dans ses critères d'analyse, lorsqu'il étudie l'état de la concurrence dans un marché donné, certaines caractéristiques relatives au marché de détail. Il devrait selon nous non seulement tenir compte du nombre de concurrents ou de l'état des infrastructures de télécommunications, mais également se servir plus systématiquement des données qu'il collecte déjà en très grande partie annuellement, notamment : l'évolution des prix des services de détail, mais aussi des caractéristiques et limitations des services offerts, l'état et la perception du service à la clientèle, la qualité générale des services offerts⁵, etc. Il pourrait comparer ces variables entre les différents fournisseurs ou types de fournisseurs, selon les besoins, afin d'obtenir une meilleure compréhension des impacts de l'état de la concurrence d'un marché donné sur les services offerts aux consommateurs. Le regroupement de certaines données nous semble être une étape essentielle à une recherche de conclusions pertinentes, puisqu'il est seul susceptible de révéler la nature et l'étendue des problèmes auxquels des solutions doivent être trouvées. Des prix plus élevés, serts de limites de téléchargement plus basses, et de l'absence de disponibilité de services groupés dans un marché donné, par exemple, peuvent être suffisants pour permettre au Conseil d'arriver à la conclusion que la concurrence n'amène pas, dans le marché concerné, tous les effets escomptés. Par expérience, nous savons que cette situation peut parfois survenir dans des marchés ruraux qui ont été ouverts à la concurrence.
17. Bien qu'UC n'ait pas pour l'instant une position ferme sur les qualifications qui doivent être retenues pour l'identification du marché, nous avons toutefois quelques réserves concernant les réglementations caractérisées par des disparités géographiques. Le Conseil admet d'ailleurs dans son dernier rapport de surveillance des communications que les prix mensuels des services téléphoniques filaires dans les régions que le Conseil s'est abstenu de réglementer ont augmenté de plus de cinq dollars en 2012⁶. L'État paie des sommes de moins en moins importantes en guise de subvention aux

⁵ Évidemment, l'évaluation de la qualité du service peut également être complétée au moyen de données récoltées par d'autres organismes ayant le mandat de recevoir les plaintes des consommateurs, notamment le CPRST.

⁶ CRTC. *Rapport surveillance des communications*, septembre 2013, Sommaire, p. ii [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf> (page consultée le 27 janvier 2014)

entreprises de services locaux titulaires, et ce, depuis plusieurs années; partie de la facture semble avoir été refilée aux consommateurs⁷. Il appert ainsi que la déresponsabilisation de l'État au profit de la libre concurrence peut avoir des effets négatifs sur l'abordabilité des services de télécommunication. L'Australian Telecommunications User Group a indiqué qu'il fallait que plus de recherches soient faites avant de pouvoir conclure qu'une réglementation géographique dans le secteur des télécommunications servait l'intérêt des consommateurs. L'Australian Competition and Consumer Commission se base notamment sur un critère d'« intérêts à long terme des utilisateurs finaux » pour déterminer s'il doit, oui ou non, adopter une déréglementation basé sur des critères géographiques⁸. Selon un rapport de l'OCDE sur la réglementation géographique des télécommunications, les indicateurs usuels qui permettent de déterminer si une politique est dans le meilleur intérêt des consommateurs incluent notamment une baisse des prix, des services de meilleure qualité, le progrès des technologies offertes et plus de choix de services, incluant la possibilité de changer aisément de fournisseur⁹. Cependant, il n'y a aucune garantie que de tels effets ont lieu dès qu'un marché est ouvert à la concurrence. Des effets inverses peuvent en effet se produire lorsque le retrait d'une réglementation n'influe pas sur le dynamisme de la concurrence et sur les investissements privés¹⁰. De plus, les critères utilisés pour évaluer la concurrence ne devraient pas selon l'OCDE se limiter au seul calcul du nombre d'entreprises dans une région donnée; pour qu'elle puisse être considérée comme étant bénéfique pour les consommateurs, la déréglementation doit avoir entraîné des conséquences positives réelles pour les consommateurs.

18. Le rapport de l'OCDE arrive à la conclusion qu'un tel type de fonctionnement peut être utile, dans la mesure où les règles choisies n'imposent pas à l'État un fardeau administratif et des coûts supérieurs aux bénéfices générés par l'adoption de ce type de réglementation. De plus, un tel type d'approche devrait également être considéré comme un remède d'intervention dans les régions où la concurrence est inefficace, plutôt qu'une solution visant uniquement à faciliter la déréglementation¹¹. En somme, bien qu'il soit justifié de surveiller avec une attention particulière l'état des télécommunications en région, où la rentabilité n'est pas assurée, nous insistons sur le fait que la déréglementation sur des bases géographiques opérée par le Conseil ne semble pas nécessairement avoir eu d'incidence positive sur les prix que paient les consommateurs pour les services téléphoniques résidentiels, alors même que l'un des objectifs de l'ouverture du marché à la concurrence était qu'une pression soit exercée sur les anciens monopoles, qui n'avaient autrement aucun incitatif à établir des prix « concurrentiels ».

2. Services d'accès à Internet : une concurrence insuffisante

19. Le Conseil demande des commentaires sur les conditions actuelles du marché associées aux services de gros obligatoire. Le Conseil demande également de formuler des commentaires sur le bien-fondé du cadre des services de gros existant. Il s'enquiert

⁷ *Ibid.*

⁸ OCDE. « *GEOGRAPHICALLY SEGMENTED REGULATION FOR TELECOMMUNICATIONS* », 2010, p. 11 [En ligne] <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km4k7mggw7f.pdf?expires=1391118159&id=id&accname=guest&checksum=BC73C4B0C33A2CC402891C9AB412979C> (page consultée le 23 janvier 2014)

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

ensuite sur la pertinence de rendre obligatoires certains nouveaux services haute vitesse de gros. Nous formulerons dans la présente section des commentaires visant à répondre à chacune de ces questions. Pour ce faire, nous résumerons ici certaines observations issues du marché des services de détail, marché qui devrait, en théorie, être dynamisé par la disponibilité obligatoire de services de gros. Nous discuterons de différents problèmes constatés sur le marché, qui n'ont pas été réglés par les politiques actuelles. Nous commenterons finalement sur les ajustements qui devraient selon nous être apportés aux réglementations du Conseil concernant l'accès à la fibre optique et la mise en place de nouveaux services de gros.

20. Commençons par le positif. Le Conseil a obligé les fournisseurs possédant les infrastructures de télécommunication à les rendre disponibles aux entreprises qui désireraient les utiliser, le dédoublement des infrastructures n'étant ni possible pour ces nouveaux joueurs, ni souhaitable dans une optique d'efficacité et de développement ordonné des télécommunications au Canada.
21. Si les effets positifs de ce type de réglementation ont été observés pendant plusieurs années dans le marché des services d'appel interurbain (un service désormais en déclin), une tendance similaire peut maintenant être observée pour les services d'accès à Internet. Quelques entreprises indépendantes ont réussi à gagner en notoriété (une notoriété qui reste toutefois bien relative) à travers le Canada. Pour l'instant, leur part de clientèle reste toutefois embryonnaire et nous n'avons aucune garantie que les fournisseurs de services indépendants gagneront des parts de marché importantes dans les années à venir – elles stagnent actuellement en dessous des 10 %. Nous reviendrons plus tard sur les difficultés rencontrées par les fournisseurs indépendants.
22. Un premier constat s'impose toutefois: l'existence et la différenciation des offres des fournisseurs indépendants indiquent clairement que les politiques d'accès obligatoire aux infrastructures des fournisseurs téléphoniques et câblodistributeurs ont leur raison d'être et, vu la faiblesse de la concurrence émergente, et les problèmes qu'elle rencontre face aux fournisseurs établis et au dynamisme dont elle fait preuve pour y faire face, il serait tout à fait nuisible d'envisager la déréglementation des services de gros.

Survol des services de détail

23. Les services offerts par les fournisseurs indépendants sont, sans conteste, intéressants du point de vue des consommateurs, puisque ces fournisseurs offrent généralement des services moins coûteux et moins restrictifs que ceux des fournisseurs titulaires et des grands câblodistributeurs. Nous avons récolté quelques exemples d'offres de services disponibles au Québec, en région métropolitaine. Au moment d'écrire ces lignes, nous pouvions constater, par exemple, que le câblodistributeur Vidéotron offrait à ses nouveaux clients des services d'accès à Internet à 34,95 \$ par mois, pour une vitesse d'accès de 5 Mbit/s par seconde¹², avec une limite mensuelle de téléchargement de 15 gigaoctets. Le fournisseur indépendant Teksavvy offrait pour sa part un service d'accès par câble à 24,95 \$ par mois, pour une même vitesse de téléchargement (5 Mbit/s), avec une limite de téléchargement mensuelle de 75 gigaoctets (soit au moins cinq fois

¹² <http://www.videotron.com/residentiel/internet/internet-residentiel/internet/internet-intermediaire> (page consultée le 24 janvier 2013)

plus élevée, l'utilisation entre 2h et 8h du matin étant illimitée)¹³. Les deux entreprises imposent des frais supplémentaires pour toute utilisation comptabilisée excédant la limite mensuelle. Pour le service décrit plus haut, Vidéotron exige 4,50 \$ pour chaque gigaoctet supplémentaire (jusqu'à concurrence de 50 \$ par mois), alors que son concurrent Teksavvy facture 50 sous le gigaoctet supplémentaire (c'est-à-dire neuf fois moins) pour tous ses forfaits (jusqu'à concurrence, également, de 50 \$ par mois). Depuis quelques mois, Vidéotron offre néanmoins des services d'accès illimité, ce qui n'avait pas été offert depuis quelques années. Ce nouveau service (accès à 15 Mbit/s et capacité illimitée) est offert à un prix moins élevé que le service identique qu'offrait déjà Teksavvy (62,95 \$/mois pour Vidéotron, et 63,95 \$ par mois pour Teksavvy¹⁴). Vidéotron fait la promotion de ce service en offrant les six premiers mois à 51,95 \$/mois¹⁵.

24. Du côté des services de fibre optique, Bell annonce son service de fibre jusqu'au quartier, à une vitesse de 15 Mbit/s pour 55,95 \$, si le service est inclus « dans un forfait »¹⁶. (Une promotion offre les trois premiers mois à 32,95 \$). Le service est serti d'une limite de téléchargement de 75 gigaoctets, avec des frais excédentaires de 2 \$ le Go, jusqu'à concurrence de 80 \$ par mois. Le fournisseur indépendant Colbanet offre un service de fibre/ADSL à un tarif de 44,95 \$ pour la même vitesse, avec toutefois une limite de 300 gigaoctets et des frais d'utilisation excédentaire de 10 \$ pour un bloc supplémentaire de 300 Go. En ce qui a trait aux services dépourvus de limites de téléchargement, Colbanet offre des services ADSL2+ sans limites de téléchargement, à 24 Mbit/s, à 24,95 par mois (19,95 \$ par mois pour la première année), tarif auquel s'ajoutent toutefois des frais de 9,95 \$ pour le paiement de la ligne sèche¹⁷. (L'accès à ce service est toutefois limité à quelques quartiers de Montréal.) Si Bell n'offre aucun service illimité, ses clients peuvent toutefois, pour 30 \$ par mois, retirer les limites de téléchargement de la plupart de ses services d'accès Internet (la même option est offerte pour 10 \$ à ses clients qui sont abonnés à trois services incluant la télévision)¹⁸. On serait tenté de voir ici un effet de l'intégration horizontale : Bell rend moins coûteuse et plus attrayante l'idée de souscrire aux services groupés traditionnels, plutôt que d'offrir des services d'accès à Internet illimité qui pourrait avoir un impact sur la popularité de ses services téléphoniques résidentiels et services de télédistribution.

Des disparités qui persistent

25. En somme, de façon générale, les services d'accès à Internet offerts par les fournisseurs indépendants sont plus abordables et beaucoup moins restrictifs sur le plan des limites d'usage, et proposent une alternative de choix pour les consommateurs. Tel qu'indiqué dans le rapport 2013 de surveillance des communications, les consommateurs à faible revenu ont tendance à dépenser beaucoup moins que les ménages à revenu moyen ou élevé pour des services d'accès à Internet. Les ménages qui disposent d'un revenu de moins de 27 875 \$ ont dépensé en 2012 en moyenne 21,42 \$ par mois, contre 33,03 \$ pour les ménages ayant un revenu entre 48 426 et 74 032 \$ et pour les ménages ayant un revenu de plus de 111 639 \$, les dépenses moyennes sont de 40,32 \$ par mois. Les dépenses des ménages à revenus élevés représentent donc près du double du montant

¹³ <http://teksavvy.com/fr/residential/internet/cable/cable-5> (page consultée le 24 janvier 2013)

¹⁴ <http://teksavvy.com/fr/residential/internet/cable/cable-15> (page consultée le 24 janvier 2013)

¹⁵ <http://www.videotron.com/residentiel/internet/internet-residentiel/internet/tgv-illimite> (page consultée le 24 janvier 2013)

¹⁶ http://www.bell.ca/Services_Internet/Produits/Internet_Fibe_15_10 (page consultée le 24 janvier 2013)

¹⁷ <http://www.colba.net/main.php?lang=fr&cont=resadsl2reg> (page consultée le 24 janvier 2013)

¹⁸ http://www.bell.ca/Services_Internet/Promotions/Internet-illimite (page consultée le 24 janvier 2013)

dépensé par les ménages à revenu modeste. Les ménages à faible revenu dépensent toutefois une part deux fois plus élevée de leur revenu que ceux mieux nantis afin de s'assurer l'accès à Internet.

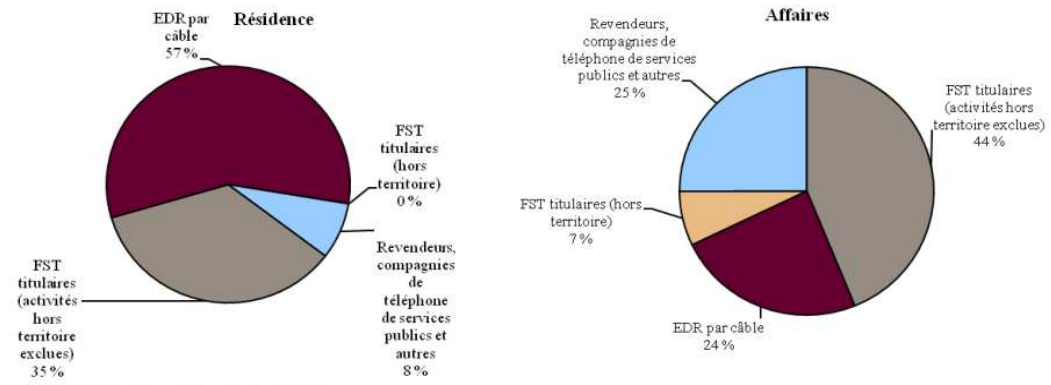
26. Individuellement, rares sont les offres de service qui se situent autour d'une vingtaine de dollars par mois chez les principaux fournisseurs titulaires et câblodistributeurs. Les services d'accès à Internet des fournisseurs indépendants peuvent ainsi s'avérer intéressants pour les ménages à plus faible revenu, qui peuvent ainsi éviter de payer pour un bouquet de service pour avoir accès à Internet à un prix raisonnable. Les limites de téléchargement généralement plus élevées offertes par les fournisseurs indépendants sont particulièrement intéressantes du fait que les consommateurs pourront utiliser des services de voix sur IP ou visionner du contenu en ligne, réduisant ainsi de façon importante leur facture mensuelle de services de communications. Vu leurs moyens considérablement plus limités, rares sont toutefois les fournisseurs indépendants qui sont en mesure d'offrir des bouquets de service.
27. Plutôt que d'opter pour les fournisseurs indépendants, une partie importante des ménages canadiens se rabattent plutôt sur les offres de services groupés pour faire des économies, comme l'indiquent les statistiques officielles à ce sujet, il y avait en 2012 plus de 10 millions de ménages canadiens abonnés à des services groupés, alors qu'ils étaient 5,8 millions en 2008 : la hausse est fulgurante. Cela en soi est une preuve assez claire que, malgré l'offre de services moins coûteux, les consommateurs se rabattent le plus souvent sur les services des fournisseurs titulaires et câblodistributeurs.
28. Bien que les fournisseurs de services indépendants ont des revenus en légère croissance depuis plusieurs années (ils se chiffraient à environ 400 millions de dollars en 2012), leur part de marché reste microscopique si on la compare à celle des fournisseurs titulaires et câblodistributeurs¹⁹, qui ont accumulé ensemble des revenus de près de 5 milliards de dollars pour leur service d'accès à Internet résidentiel seulement. L'écart tout à fait exceptionnel démontre bien que, même si, économiquement, de nombreux Canadiens pourraient profiter du fait de s'abonner aux services d'un fournisseur indépendant, la plupart continuent de se tourner vers les fournisseurs historiques, alors même que ces derniers commencent à peine à offrir des services sans limites de téléchargement, un service qui avait pris des allures presque légendaires depuis quelques années, le Canada faisant d'ailleurs piètre figure du fait du niveau d'imposition de limites de téléchargement²⁰. La situation ne s'améliorera pas dramatiquement si les fournisseurs continuent d'imposer plusieurs conditions (notamment, l'abonnement à des bouquets de service) au fait de pouvoir souscrire à des offres de services illimités abordables.

¹⁹ CRTC. *Rapport surveillance des communications*, septembre 2013, Sommaire, p. ii [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf> (page consultée le 27 janvier 2014), Tableau 5.3.1 et graphique 5.3.3

²⁰ OECD. Broadband portal. Prevalence of explicit bit/data caps among surveyed offers, by country, September 2012, en ligne <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm> (page consultée le 29 janvier 2014)

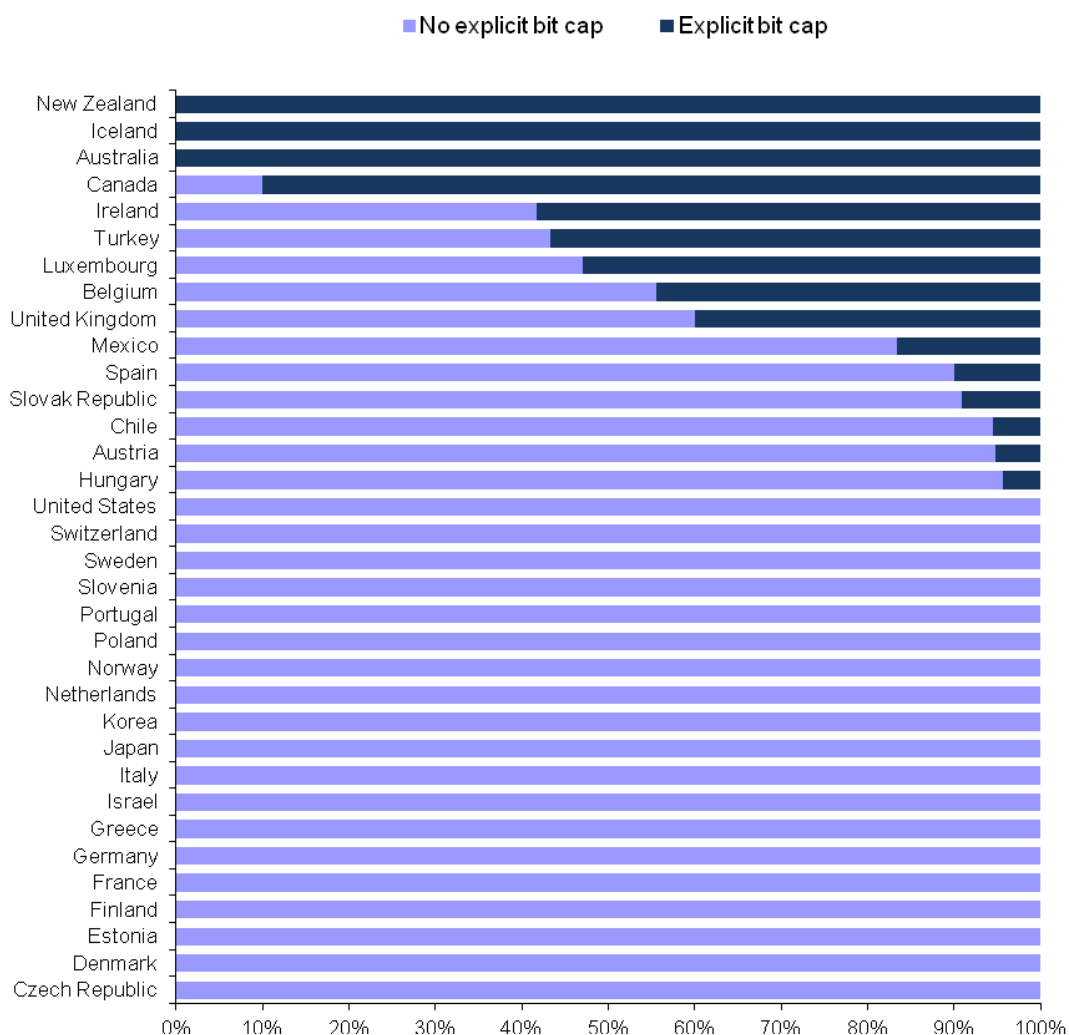
Parts de marché telles qu'illustrées dans le dernier rapport de surveillance des communications

Graphique 5.3.3 Part de revenus dans le marché des services d'accès Internet, par type d'entité, 2012



Source : Données recueillies par le CRTC

OCDE : Prévalence de limites de téléchargement dans les offres d'accès à Internet (2012)



29. Malgré tout, nous considérons que certaines variables, notamment l'accroissement des revenus des fournisseurs indépendants, pourraient indiquer qu'une forme de concurrence s'exerce, aussi faible soit-elle, et qu'elle produit certains effets. Il reste néanmoins que le prix moyen payé par les ménages pour les services d'accès à Internet a augmenté plus rapidement que l'indice des prix à la consommation : 5 % pour ces services, contre 1,5 % d'inflation en 2012. Dans tous les quintiles de revenus, les montants dépensés pour l'abonnement à un service d'accès à Internet ont augmenté.

30. Pourquoi les consommateurs canadiens se rabattent-ils aussi souvent sur les services des fournisseurs historiques pour ce qui est de l'accès à Internet, alors que les concurrents leur proposent des offres plus intéressantes? Il est très probable que cette situation soit attribuable au fait que les nouveaux et anciens fournisseurs ne livrent tout

simplement pas une lutte à armes égales. Il est probable que l'offre très abondante de rabais offert par les fournisseurs dominants, à condition de souscrire à des services groupés, soit en cause. Cette offre de service semble très difficile à reproduire pour des fournisseurs indépendants, qui commencent à peine à offrir quelques types de services de la sorte. Rappelons qu'il y a tout de même 10 millions de ménages qui souscrivent à des services groupés. Ces derniers, lorsqu'ils veulent changer de fournisseurs d'accès à Internet, mais garder leur service téléphonique résidentiel ou service de télédistribution, voient souvent des rabais pour d'autres services fondre, ce qui crée une barrière évidente à la mobilité et une situation où de nombreux consommateurs préféreront changer de temps à autre de fournisseurs, en favorisant toujours les entreprises dominantes, plutôt que les fournisseurs indépendants. En effet, le fait de ne pas souscrire à tous les services de communication auprès d'un même fournisseur réduit grandement la possibilité de faire des économies. En somme, tant que les fournisseurs de services indépendants n'auront pas de moyens réalistes d'offrir eux-mêmes des services groupés similaires à ceux qui sont offerts par les fournisseurs intégrés, les politiques de services de gros du Conseil risquent de conserver des impacts relatifs sur l'état de la concurrence. Le Conseil devrait sérieusement réfléchir à cette problématique. Le fait d'inciter fortement les consommateurs à souscrire à des services groupés crée des distorsions et des effets pervers évidents sur le marché que le Conseil juge concurrentiel.

31. Rappelons aussi que le marché des communications au Canada est extrêmement concentré, les cinq plus importants fournisseurs se partageant 82 % des revenus. En étant à la fois propriétaires des infrastructures de télécommunications et parfois propriétaires du contenu de divertissement, et en étant à la fois fournisseurs de gros et de détails, ils peuvent être tentés de favoriser leur propre entreprise. Cette double identité pour un même service est très présente dans le marché des services Internet.
32. Les balises mises en place par le Conseil relativement à l'intégration verticale n'ont pas permis réduire l'état de concentration et d'intégration de l'industrie des communications, qui n'a en fait jamais cessé d'augmenter depuis plusieurs années. À la fois dans les secteurs de la télédistribution et des services sans fil, certaines entreprises ont été rachetées par les principaux fournisseurs, la concurrence basée sur des modèles alternatifs a de la difficulté à trouver terrain fertile. De toute évidence, les entreprises intégrées profitent de revenus et de profits qui sont nécessairement plus élevés que ceux des nouveaux concurrents (profits qui incluent, rappelons-le, la marge qui leur est octroyée par le Conseil sur le prix du gros d'un service pour lequel ils seront par ailleurs de féroces concurrents), puisque, de toute évidence, elles n'ont pas à dépenser pour des services de gros, étant elle-même propriétaires des infrastructures de télécommunications et récoltant en sus des revenus pour permettre leur accès aux concurrents. En revanche, le seul avantage comparatif des fournisseurs indépendants tient dans leur offre à des prix de détail moins élevés – avantage concurrentiel qui joue bien entendu sur la marge de profit – et avec des limites moins restrictives en termes de consommation. Il est probable que les marges moins élevées des fournisseurs indépendants soient un des facteurs expliquant les campagnes publicitaires moins présentes ou moins agressives que celles des principaux fournisseurs, faute de moyens comparables. Cela pourrait également expliquer pourquoi autant de consommateurs continuent de choisir des services offerts par les fournisseurs historiques, et ce, même si leurs besoins personnels feraient en sorte que le choix d'un fournisseur indépendant serait judicieux : ils ne connaissent tout simplement pas les fournisseurs indépendants et leurs offres.

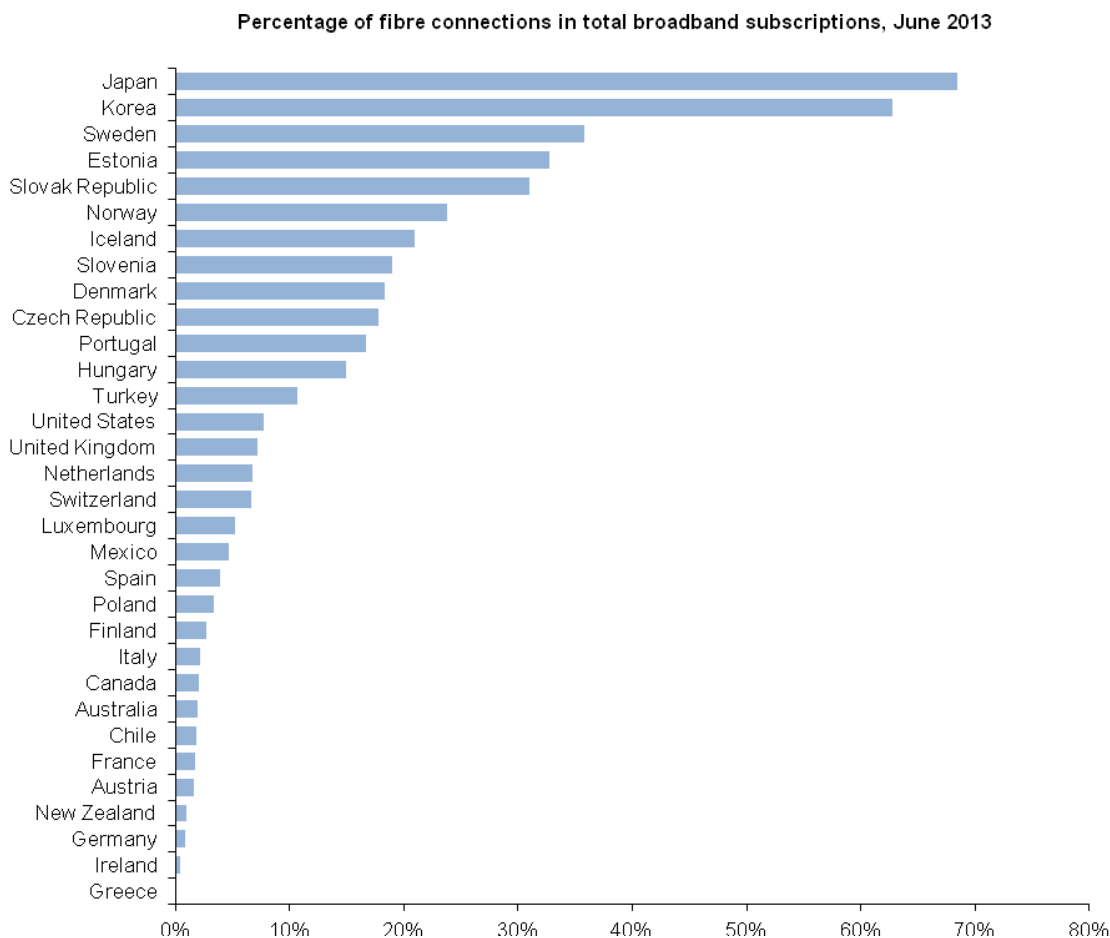
33. Non seulement le modèle d'affaire des entreprises indépendantes peut les désavantager, mais le rapport de force inégal entre fournisseurs de gros et indépendants peut également être un facteur nuisible à la concurrence. Une étude menée par l'Université Ryerson à ce sujet est des plus préoccupante²¹. L'étude fait une recension de nombreux problèmes concernant l'état de la concurrence dans le secteur du marché des services d'accès à Internet. Elle rapporte, judicieusement, que la concurrence canadienne se caractérise par une forme de duopole dans l'ensemble du pays. Ainsi, bien que plusieurs fournisseurs téléphoniques et câblodistributeurs aient pignon sur rue, la plupart des territoires ne sont couverts que par une entreprise titulaire, un concurrent câblodistributeur, et une poignée de fournisseurs indépendants. Bien que les fournisseurs indépendants puissent exercer une concurrence sur les services, leur position reste peu enviable, en termes de parts de marché, comparativement à d'autres régimes au sein de l'OCDE. Les barrières à l'entrée dans un marché pour les fournisseurs indépendante sont à la fois financières, techniques et procédurales. L'étude relate notamment que certains fournisseurs mentionnaient avoir de la difficulté à offrir des services à l'ensemble de la clientèle potentielle, puisque certaines parties du réseau couvertes par la fibre leur étaient inaccessibles au moment des entrevues réalisées dans le cadre de l'étude²².
34. La situation est d'autant plus préoccupante puisqu'à l'heure actuelle, certains fournisseurs titulaires, notamment Bell, ont commencé à offrir des services qualifiés textuellement de « fibre jusqu'au domicile », alors que les titulaires n'ont l'obligation, par réglementation du Conseil, d'offrir aux concurrents que l'accès à la fibre jusqu'au nœud. En effet, Bell a annoncé dans son dernier rapport annuel avoir investi environ 3,5 milliards²³ dans le développement de son réseau, incluant notamment des projets de déploiement de fibre optique au Québec. Nous considérons que les progrès technologiques suscités par ces investissements, à priori une bonne nouvelle, risquent de créer de nouvelles distorsions sur le marché, si les fournisseurs indépendants ne peuvent offrir des services de fibre qu'au moyen de réseaux hybrides. Cette situation est peu enviable pour les consommateurs, d'autant plus que les rares services qualifiés de fibre jusqu'au domicile ont tendance à être assez coûteux. Le prix élevé de ces nouveaux services de fibre ne permettra pas au Canada de rattraper l'écart pour ce qui est de son retard dans l'adoption des services de fibre optique par les consommateurs, comme le démontre ce tableau comparatif peu flatteur de l'OCDE²⁴.

²¹ MIDDLETON, Catherine et al. How Competitive is the Canadian Residential Broadband Market? A Study of Canadian Internet Service Providers and Their Regulatory Environment, sur le site de l'Université Ryerson [En ligne] http://www.broadbandresearch.ca/ourresearch/middleton_vangorp_TPRC2009.pdf (page consultée le 23 janvier 2014)

²² « DSL connections work over copper networks. But as ILECs push fibre connectivity deeper into the customer access network, the copper connecting the end customer to the ILEC no longer terminates in the central office. The upgraded fibre connection between the ILEC and the customer bypasses the central office, connecting instead from a remote location that is closer to the customer. The question of whether independents will be allowed to install their equipment in the ILECs' remotes is currently being appealed to the Federal Cabinet (MTS Allstream Inc, 2009). However, even if ILECs are mandated to allow market entrants to install equipment at remote locations, there are physical space constraints that make this very difficult. »

²³ BCE. Rapport annuel. [En ligne] http://www.bce.ca/assets/investors/AR-2012/BCE_RapportAnnuel_2012_accessible.pdf (page consultée le 23 janvier 2014)

²⁴ OECD. Broadband Portal Percentage of fibre connections in total broadband, 2013. [En ligne] <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm> (June 2013)



35. En effet, certaines études semblent démontrer que le facteur le plus important dans le choix des consommateurs est le prix des services²⁵. Les consommateurs ont également de la difficulté à reconnaître les avantages de la fibre par rapport aux infrastructures traditionnelles de large bande²⁶. Ces conclusions ne sont pas de bons présages, compte tenu des prix particulièrement élevés des services de fibre jusqu'à la résidence. Il reste néanmoins que ceux qui essaient ces services les apprécient et préfèrent les conserver, malgré une augmentation des prix²⁷, preuve que les consommateurs apprécient des services et gagnent à les utiliser.

36. Il est évident que, pour que les services de fibre optique jusqu'à la résidence deviennent plus accessibles et gagnent en popularité, plusieurs mesures incitatives devront être mises en place par le Conseil. Nous recommandons premièrement que l'accès à l'ensemble des infrastructures de fibre optique, incluant le dernier mile, soit réglementé

²⁵ DotEcon. *Regulatory policy and the roll out of fibre-to-the-home networks*, 2012, P. 54 http://www.ftthcouncil.eu/documents/Reports/Dot-econ_Regulatory_Report.pdf (document consulté le 23 janvier 2014)

²⁶ *Ibid.*, p. 59

²⁷ BARR, Trevor. *Broadband: Towards Understanding User*, 2007, p. 215

par le Conseil, permettant ainsi d'éviter que des nouveaux écarts se creusent entre les fournisseurs de services dominants et les indépendants pour ce qui est des moyens de se livrer concurrence.

37. Le Conseil ne devrait pas se laisser influencer par certaines études qui visent à décourager les politiques qui permettent l'accès aux infrastructures de télécommunication, il semblerait en effet que les conclusions d'un nombre important de ces études sont influencées par les caractéristiques des bailleurs de fonds²⁸. La fibre optique est bel et bien en cours de déploiement, et les réglementations du Conseil concernant l'accès aux infrastructures de cuivre, de câble, ou de fibre, n'empêchent certes pas les fournisseurs de développer les réseaux. Ces derniers ont amplement les moyens de répondre aux besoins des consommateurs en termes de bande passante à long terme, d'autant plus que le déploiement des réseaux de fibre aurait également des effets positifs sur la concurrence²⁹. Soulignons aussi qu'il est démontré que les politiques réglementaires permettant l'accès des infrastructures auraient notamment des impacts sur la qualité des services³⁰. Il serait bien avisé de la part du Conseil de s'assurer que l'accès aux infrastructures de fibre soit adéquatement offert à l'ensemble des concurrents, peu importe leur modèle d'entreprise. Soulignons qu'il serait pertinent que le Conseil étudie les moyens employés actuellement par les fournisseurs offrant les nouveaux services novateurs de fibre, afin de s'assurer que les technologies employées permettent techniquement un accès efficient aux entreprises indépendantes; certaines techniques empêcheraient semble-t-il ces derniers de pouvoir se connecter aisément au réseau³¹.
38. Dans tous les cas, bien que le Conseil ait indiqué ne pas être imperméable aux incitatifs d'investissements et d'innovation, UC considère que les priorités du Conseil devraient être articulées sur la base de l'article 7 de la Loi sur les télécommunications, incluant les impératifs d'assurer que soient disponibles des services sûrs, abordables et de qualité, que les télécommunications se développent de façon ordonnée, en plus d'en accroître l'efficacité et la compétitivité. Les allégations à l'effet que des réglementations ayant pour effet de stimuler la concurrence pourraient avoir des effets sur les investissements ne sont qu'anecdotiques et ne devraient pas empêcher le Conseil de veiller à l'intérêt des consommateurs de tout acabit.

²⁸ BERMAN CENTER FOR INTERNET AND SOCIETY. *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, février 2010, p. 96, disponible sur le site de l'Université Harvard,

http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15Feb2010.pdf (document consulté le 22 janvier 2014)

²⁹ MIDDLETON, Catherine et al. *Fiber to the Home Unbundling and Retail Competition: Developments in the Netherlands*, 2010, sur le site de Broadband Research http://www.broadbandresearch.ca/ourresearch/vanGorp_Middleton_NL_FTTH.pdf (document consulté le 23 janvier 2014)

³⁰ NARDOTTO Martia et al. *Unbundling the incumbent: Evidence from UK broadband*, 2012 [En ligne] <http://www.econ.kuleuven.be/public/ndbad83/frank/Papers/LLU%20first%20draft.pdf> (document consulté le 24 janvier 2014)

³¹ CRANDALL, Robert et al. *The Long-Run Effects of Copper Unbundling and the Implications for Fiber*, 2012, sur le site de Social Science Research Network, p. 48 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2018929 (document consulté le 23 janvier 2014)

L'épineuse question des services sans fil

39. Bien que le Conseil indique ne pas désirer s'attarder à la question de la fourniture de services de gros dans le secteur des services sans fil, il reste néanmoins que la concurrence dans ce secteur n'est pas saine, les maigres espoirs suscités par le résultat des enchères du spectre de 2008 se sont évaporés avec les résultats financiers désastreux de plusieurs nouveaux entrants. Les prix des services sans fil mobiles au Canada sont toujours parmi les plus élevés au monde³².
40. L'absence de cadre réglementaire obligatoire exhaustif pour la fourniture des services de gros est problématique dans ce secteur, puisqu'il s'agit de toute évidence d'une piste prometteuse, moins incertaine que l'hypothétique arrivée de nouveaux concurrents d'intérêt sur le marché canadien au moyen des enchères du spectre. Les spéculations effervescentes au sujet de potentiels participants aux enchères du spectre de 700 MHz, les plaintes des consommateurs qui continuent d'être multiples³³, et les campagnes diverses qui continuent d'avoir lieu au sujet de l'état lamentable de la concurrence des services sans fil³⁴ sont certainement des signes que les Canadiens sont insatisfaits des services qui leur sont offerts. Malgré le fait qu'ils aiment les technologies qui leur sont accessibles, les sources de frustration semblent pour l'instant perdurer et les nouvelles réglementations concernant en grande partie la teneur et la clarté des contrats, et les interventions anticipées concernant les ententes d'itinérance ne régleront pas tous les problèmes causés par une concurrence défailante.
41. Chose certaine, les fournisseurs actuels semblent, en général, peu ouverts à l'idée de permettre l'utilisation par des tiers de leur réseau pour la fourniture de services sans fil, vu les revenus importants et croissants attribuables aux services sans fil. Si la question doit être occultée dans le cadre du présent avis de consultation, le Conseil devra vraisemblablement s'attarder à ce sujet lors d'instances subséquentes. Certains pays membres de l'OCDE profitent d'un nombre beaucoup plus important de concurrents, incluant plusieurs fournisseurs de services qui louent l'accès des fournisseurs historiques. Il faudra bien un jour ou l'autre, se résoudre à débattre de cette question au Canada.

Ententes négociées

42. Nous avons de sérieuses préoccupations concernant les ententes négociées. Bien que nous n'ayons de prime abord aucune objection à ce que des ententes puissent être conclues lorsqu'elles sont dans le meilleur intérêt des consommateurs (lorsqu'elles ont pour effet de permettre des services de détail plus abordables, par exemple), nous sommes toutefois préoccupés par le manque de transparence du modèle de résumé de ces ententes autorisé par le Conseil. Il semble en effet très difficile à l'heure actuelle, pour les parties autres que les entreprises qui sont parties à l'entente, de déterminer si les conditions de ces ententes servent véritablement les intérêts des clients de détail qui pourront être affectés, d'autant plus que la politique réglementaire 2012-359 ne permet pas non plus au Conseil de recevoir pour examen les modalités détaillées des ententes

³² GEIST, Michael. *OECD Report Confirms What Canadians Have Long Suspected: Wireless Pricing Among Highest in the World*, juillet 2013 [En ligne] <http://www.michaelgeist.ca/content/view/6905/125/> (page consultée le 29 janvier 2014)

³³ Nb : Tous les rapports annuels du CPRST en sont une démonstration.

³⁴ Voir notamment la campagne de Open Media : [en ligne] <https://openmedia.ca/choice> (page consultée le 29 janvier 2014)

négociées. Si le Conseil devrait à tout le moins s'assurer de pouvoir lui-même réviser avec soin les ententes conclues afin de s'assurer qu'elles servent véritablement les intérêts des consommateurs. UC craint les dérives que ce manque de transparence pourrait occasionner. Le Conseil devrait surveiller avec attention les modalités de ces ententes et devrait s'assurer qu'un niveau de transparence additionnel soit prévu pour que les autres parties qui pourraient ainsi livrer des commentaires sur le bien-fondé des ententes et basés sur leur expertise puissent le faire.

3. Établissement des prix : une occasion de changer les rapports de force

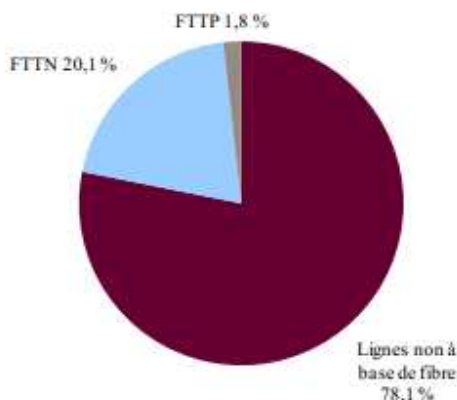
43. De façon générale, malheureusement, les études comparatives placent rarement le Canada comme figure de proue pour ce qui est de ses politiques de services de gros obligatoires. Le Canada a notamment été identifié comme ayant mis en place des tarifs de gros particulièrement élevés, avantageant indûment les fournisseurs de services titulaires. L'étude du Berman Center For Internet And Society souligne que l'approche du Conseil, qui consiste à fonder ses prix de gros sur la base des coûts engagés par les fournisseurs auxquels est ajouté un supplément est un modèle unique et assez pointu³⁵. D'autres soulignent le fait que les fournisseurs indépendants au Canada ont fréquemment connu des déboires financiers au fil des ans, et qu'ils n'ont pas réussi à prendre une part de marché importante³⁶.
44. Bien que le maintien par le CRTC d'incitatifs au déploiement de nouvelles technologies puisse être pertinent, si le gouvernement ne prévoit pas lui-même de mesures incitatives dans le cadre d'un plan de déploiement de réseaux de nouvelle génération, nous sommes d'avis qu'une diminution des tarifs relatifs à l'utilisation des infrastructures de câbles ou de cuivre pourrait créer un cercle vertueux, améliorant d'une part les offres de service possibles par les fournisseurs indépendants, et incitant d'autre part les fournisseurs principaux à développer plus rapidement la fibre jusqu'aux résidences, vu que les possibilités de gains liés à la vente de service de fibre de gros et de détail seraient plus motivantes. Une telle politique serait d'autant plus pertinente que le développement des services offerts par la fibre en est encore à ses premiers balbutiements³⁷.

³⁵ BERMAN CENTER FOR INTERNET AND SOCIETY. *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, février 2010, disponible sur le site de l'Université Harvard, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15Feb2010.pdf (document consulté le 22 janvier 2014)

³⁶ CRANDALL, Robert et al. *The Long-Run Effects of Copper Unbundling and the Implications for Fiber*, 2012, sur le site de Social Science Research Network, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2018929 (document consulté le 23 janvier 2014)

³⁷ CRTC. *Rapport surveillance des communications*, septembre 2013, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf> (page consultée le 27 janvier 2014), graphique 5.2.6

Graphique 5.2.6 Lignes de fibre, FTTN et FTTP, en pourcentage des lignes totales, 2012



Source : Données recueillies par le CRTC

45. Il serait d'après nous avantageux de voir le CRTC mettre fin à l'imposition des suppléments sur les coûts pour l'accès à des infrastructures autres que les services de fibre jusqu'au domicile et fixer plutôt des tarifs plus avantageux pour les nouveaux services. Les études à ce sujet semblent assez consensuelles : l'établissement de tarifs de gros doit tenir compte de la concurrence qui s'exercera au cours de la période où les technologies traditionnelles et nouvelles technologies cohabiteront sur le marché, un tarif trop élevé pour une technologie particulière risquant de miner son adoption dans les services de gros et de détail, et vice versa. Le développement de réseaux à base de fibre, dans un contexte où cohabitent des services offerts aussi par câble et par lignes de cuivre, impose la prise en considération de l'impact mutuel de la présence d'une technologie donnée sur les autres. Cette considération ne doit pas résulter en une fixation ou une modification des tarifs en n'ayant à l'esprit que l'objectif de stimuler les investissements. Finalement, un modèle d'amortissement régressif devrait être privilégié : permettre une compensation additionnelle dans les années critiques de déploiement et un rajustement graduel des montants exigés aux fournisseurs indépendants contribuerait à la fois à compenser les fournisseurs de gros, mais avantagerait aussi les consommateurs qui pourraient ainsi profiter de tarifs plus abordables, plus rapidement.
46. Quoique nous serons vraisemblablement en mesure de formuler de nouvelles recommandations à la lecture des réponses qui seront données aux différentes demandes de renseignements prévues dans le cadre de l'instance, qui procureront sans aucun doute des précisions pertinentes sur l'état du marché des services de gros et l'état de développement des infrastructures de télécommunication, nous sommes convaincus, même à ce stade de l'instance, que des améliorations peuvent être apportées au modèle tarifaire actuel et qu'il faut à tout prix éviter des changements qui auraient pour effet de faire financer de manière non équilibrée le déploiement des nouvelles infrastructures de fibre par les fournisseurs indépendants qui ne profitent pas d'une part de marché ou d'avantages comparatifs suffisants pour être capables de supporter de nouveaux fardeaux financiers.

Séparation structurelle : un modèle toujours pertinent

47. Même si les politiques relatives aux services de gros ont permis l'émergence de nouveaux fournisseurs, les nombreuses barrières économiques et techniques qu'ils doivent franchir pour se tailler une place dans le marché des télécommunications, et l'utilisation à outrance des services groupés comme modèle d'affaires par les entreprises intégrées empêchent toujours les nouveaux entrants de se tailler une place de choix sur le marché.
48. Puisque la concentration du marché continue de miner la diversité et l'abordabilité des services, nous réitérons que la séparation structurelle s'avère une avenue intéressante, qui devrait être sérieusement envisagée par le Conseil. Le choix de cette politique au Royaume-Uni³⁸ et en Nouvelle-Zélande a permis des progrès notoires tant pour le développement du réseau que pour l'abordabilité des services et le taux de pénétration³⁹. Cette approche revêt une pertinence particulière pour le déploiement des réseaux de fibre optique à l'échelle nationale, permettant un accès ouvert aux réseaux de nouvelle génération. La mise en place d'une telle politique exige bien sûr une volonté et un courage certains, mais il s'agit d'une piste intéressante, particulièrement là où les autres tentatives de réglementation, tel le dégroupage des lignes de gros, n'ont pas apporté les effets escomptés sur le marché, comme c'est le cas au Canada. Dans tous les cas, de nombreux acteurs, au fil de l'histoire de la réglementation des télécommunications, ont vanté les bienfaits de ce type de politique, comme l'une des seules solutions pouvant mettre un terme aux pratiques de préférence indue que peuvent exercer les entreprises propriétaires des infrastructures de télécommunication. Cette approche garde aujourd'hui toute sa pertinence ; elle pourrait même apporter des bénéfices supérieurs au régime actuel fondé sur l'accès obligatoire aux infrastructures, qui ne présente aucune garantie contre les conflits d'intérêts et les pratiques de préférences indues. L'accès à la large bande est devenu un service à ce point important pour les Canadiens que le Conseil devrait sérieusement songer à cette piste pour améliorer radicalement la situation des consommateurs canadiens, qui ne peuvent profiter du plein potentiel des nouvelles technologies, et ce, depuis plus d'une décennie.

4. Mesures de rendement

49. En ce qui concerne les mesures de succès : le Conseil récolte des données intéressantes sur les parts de marché des fournisseurs de services de télécommunication dans son rapport de surveillance des communications, mais il serait intéressant et utile qu'il dispose de précisions additionnelles sur les parts de marché détenues par les fournisseurs indépendants. Quelles entreprises dominent ? Au moyen de quelles technologies les fournisseurs indépendants les plus populaires offrent-ils leurs services ? Peut-on faire des liens entre ces données et l'évolution des parts de marché des fournisseurs actuellement dominants sur le marché ?

³⁸ OCDE. *Report on Experiences with Structural Separation*, Report on Experiences with Structural Separation, p. 84 [En ligne] <http://www.oecd.org/regreform/sectors/50056685.pdf> (page consultée le 30 janvier 2014)

³⁹ BERKMAN BERMAN CENTER FOR INTERNET AND SOCIETY. *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, février 2010, p. 84, disponible sur le site de l'Université Harvard, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15Feb2010.pdf (document consulté le 22 janvier 2014)

50. À notre sens, les données sur les investissements dans les réseaux ne permettent pas, à elles seules, de donner une idée du succès des politiques réglementaire qui encadrent les services de gros. Il pourrait toutefois être intéressant d'étudier à la fois les investissements faits par les principaux fournisseurs et les investissements faits par les fournisseurs indépendants, bien qu'à priori, nous avons l'impression que ces chiffres risquent d'être marginaux, vu le fait que certaines parties du réseau sont tout simplement non reproductibles.
51. Il semble évident que de continuer à récolter des données sur les caractéristiques des services de détail est indispensable et doit servir à mesurer l'efficacité du cadre réglementaire. Bien que ces données à elles seules ne permettent pas de comprendre et de mesurer véritablement le lien de cause à effet du cadre réglementaire, le fait de tenir compte des caractéristiques des prix, des frais d'utilisation excédentaire, des diverses limites d'utilisation et des frais uniques ou connexes permet toutefois de déterminer si certaines pratiques observées sur le marché sont le reflet de problèmes de concurrence qui peuvent être abordés, voire réglés par le Conseil.
52. Le Conseil devrait également prendre soin d'apporter les nuances nécessaires lorsqu'il considère certaines variables, tels le taux de pénétration et le montant des investissements réalisés par les fournisseurs titulaires. Plusieurs facteurs pouvant influencer ces deux variables, il faut donc éviter de tomber dans le piège des liens de causalité faciles, parfois tendancieux, qui sont parfois allégués pour démontrer les impacts du cadre réglementaire. À titre d'exemple : d'aucuns pourraient prétendre que le cadre réglementaire est la cause directe d'une baisse en investissement, alors que plusieurs facteurs, dont, notamment : l'état financier des entreprises étudiées, l'état général de l'économie ou du marché des télécommunications, l'état des infrastructures en place ou l'émergence d'autres progrès technologiques, influencent inmanquablement ces variables. Le taux de pénétration, de son côté, dépendra autant, par exemple, de caractéristiques économiques, culturelles ou sociodémographiques de la population considérée que du cadre réglementaire actuel. Le Conseil doit à tout prix trouver un équilibre entre l'incitation aux investissements et la protection des intérêts des consommateurs, et ces priorités doivent être prises en compte dans l'identification des variables pertinentes.
53. Nous encourageons vivement le Conseil à consulter les fournisseurs indépendants à intervalles réguliers pour comprendre les difficultés qu'ils rencontrent. Ces renseignements pourraient lui fournir un point de vue unique sur certains effets de la réglementation et lui ouvrir de nouvelles perspectives sur les améliorations possibles. Un compte rendu de ces consultations pourrait être versé au dossier public.

Fin de document