



Décision de télécom CRTC 2018-475

Version PDF

Références : 2018-98 et 2018-98-1

Ottawa, le 17 décembre 2018

Dossier public : 1011-NOC2018-0098

Forfaits de données seulement à moindre coût pour les services sans fil mobiles

Dans l'avis de consultation de télécom 2018-98, le Conseil a ordonné à Bell Mobilité inc., à Rogers Communications Canada Inc. et à TELUS Communications Inc. (collectivement les entreprises nationales de services sans fil) de déposer des propositions de forfaits nationaux de données seulement à moindre coût pour les services sans fil mobiles.

L'introduction de ces forfaits de données seulement à moindre coût permettra de combler une lacune précédemment identifiée dans le marché en mettant en place divers forfaits qui n'existaient pas auparavant sur le marché et qui sont offerts à différents prix et selon différentes capacités de données, en fonction d'un service prépayé et postpayé, et sur les réseaux de troisième génération (3G) et d'évolution à long terme (LTE).

Toutefois, même en tenant compte de ces nouveaux choix de forfaits à moindre coût offerts aux Canadiens, le Conseil estime qu'il reste du travail à faire pour continuer à améliorer la concurrence, réduire les obstacles à l'entrée sur le marché, et régler les questions liées à l'abordabilité et à l'adoption des services dans le marché global des services sans fil mobiles. Le Conseil prévoit examiner ces questions dans le cadre de sa prochaine révision des services sans fil mobiles.

*Pour s'assurer que les entreprises nationales de services sans fil respectent leurs engagements à l'égard des forfaits, le Conseil **ordonne** aux entreprises nationales de services sans fil : i) de fournir, tous les **six mois**, des renseignements concernant leurs forfaits de données seulement à moindre coût mis en œuvre par suite de la présente instance et ii) de confirmer, dans les **90 jours** suivant la date de la présente décision, que les forfaits ont été introduits sur le marché comme prévu. Le Conseil encourage également les entreprises nationales de services sans fil à continuer d'améliorer leurs offres de service afin de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs.*

Contexte

1. Dans la décision de télécom 2017-56, le Conseil a tiré plusieurs conclusions à l'égard des modalités concernant les services d'itinérance sans fil mobiles de gros (itinérance de gros) imposés par le Conseil et fournis par Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), Rogers Communications Canada Inc. (RCCI)¹ et TELUS Communications Inc. (TCI)² (collectivement les entreprises nationales de services sans fil).
2. Le 1^{er} juin 2017, dans le Décret C.P. 2017-0557 (Décret), le gouverneur en conseil a renvoyé la décision de télécom 2017-56 au Conseil pour réexamen³. Le gouverneur en conseil a notamment exprimé des préoccupations concernant le choix de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les ménages canadiens à faible revenu. Plus précisément, le gouverneur en conseil a indiqué que les Canadiens paient des tarifs élevés pour les services sans fil mobiles, et que l'adoption de solutions technologiques et de modèles d'affaires novateurs peut permettre d'offrir des choix plus judicieux aux consommateurs canadiens, particulièrement à ceux à faible revenu.
3. En réponse au Décret, le Conseil a amorcé une instance publique qui a mené à la décision de télécom 2018-97. Dans cette décision, le Conseil a déterminé qu'il y avait un écart sur le marché en ce qui concerne les forfaits de données seulement à moindre coût et que, si un plus grand nombre de ces forfaits était offert sur le marché par les entreprises de services sans fil, les consommateurs seraient mieux habilités à utiliser les applications de téléphonie et de messagerie de leur choix au moment et à l'endroit qui leur conviennent en se connectant à un réseau Wi-Fi et à un réseau cellulaire⁴.
4. Le Conseil a donc publié l'avis de consultation de télécom 2018-98 dans le but de s'assurer que des forfaits de données seulement à moindre coût sont largement accessibles aux Canadiens. Pour ce faire, le Conseil a estimé que l'instance devait être

¹ Dans le cadre de l'instance ayant mené à cette décision, des observations ont été reçues du Rogers Communications Partnership (RCP). Le RCP a cessé d'exister le 1^{er} janvier 2016. Toutes les activités commerciales du RCP, y compris ses éléments d'actif et de passif, sont maintenant gérées par RCCI. Par souci de commodité, « RCCI » est utilisé dans la présente décision.

² Dans le cadre de l'instance ayant mené à cette décision, des observations ont été reçues de la Société TELUS Communications (STC). Cependant, le 1^{er} octobre 2017, les actifs de la STC ont été transférés légalement à TCI, et la STC a cessé d'exister. Par souci de commodité, « TCI » est utilisé dans la présente décision.

³ Le Décret demandait au Conseil de réexaminer la décision en vue de déterminer si d'autres formes de connectivité, telle que le Wi-Fi, devraient être incluses dans la définition de « réseau d'origine » pour établir ce qui constitue, aux termes du tarif d'itinérance de gros applicable, une utilisation temporaire (plutôt que permanente) d'un réseau hôte. Le Décret ordonnait au Conseil d'examiner, entre autres choses, si un tel changement rendrait plus abordables les services sans fil mobiles de détail.

⁴ Dans la décision de télécom 2018-97, bien que le Conseil ait maintenu ses conclusions tirées de la décision de télécom 2017-56, il a également indiqué que la concurrence dans la revente sur le marché des services sans fil mobiles est faible depuis l'établissement du cadre de réglementation régissant ces services dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, et a annoncé son intention d'entamer une révision du cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles au début de 2019.

axée sur les entreprises nationales de services sans fil, en raison de la large couverture de leur réseau.

5. Par conséquent, le Conseil a ordonné aux entreprises nationales de services sans fil de déposer des propositions de forfaits nationaux de données seulement à moindre coût, y compris une description complète des modalités associées aux forfaits proposés, en tenant compte des points de vue du Conseil, selon lesquels les forfaits doivent :
 - être accessibles à partir de la dernière technologie du réseau sans fil mobile;
 - être accessibles à tous les consommateurs;
 - être accessibles en fonction d'un service prépayé et postpayé.
6. Le Conseil a également sollicité des observations sur, entre autres choses : i) la question de savoir si un prix plafond est nécessaire et, le cas échéant, que devrait être ce prix plafond; ii) la question de savoir si un seuil de capacité minimum est requis et, le cas échéant, que devrait être ce seuil; iii) la question de savoir si d'autres aspects ou caractéristiques s'avèrent nécessaires et, le cas échéant, que devraient-ils être; iv) la question de savoir s'il est approprié que le Conseil impose une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* afin de s'assurer que les forfaits de données seulement à moindre coût sont largement accessibles aux consommateurs⁵.

Réponses à l'avis de consultation de télécom 2018-98

Forfaits initialement proposés par les entreprises nationales de services sans fil

7. Les entreprises nationales de services sans fil ont initialement proposé les forfaits de données seulement à moindre coût suivants :
 - Bell Mobilité a proposé un forfait prépayé et postpayé de 500 mégaoctets (Mo) de données au coût de 30 \$ par mois;
 - RCCI a proposé un forfait prépayé et postpayé de 400 Mo de données au coût de 25 \$ par mois;
 - TCI a proposé un forfait postpayé de 500 Mo de données et un forfait prépayé de 600 Mo de données au coût de 30 \$ par mois.
8. Les entreprises nationales de services sans fil ont indiqué que ces forfaits proposés respecteraient les objectifs du Conseil, puisque ces forfaits seraient accessibles à partir de la dernière technologie du réseau sans fil mobile (p. ex. évolution à long

⁵ L'article 24 de la *Loi* indique que l'offre et la fourniture des services de télécommunication par une entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci.

terme [LTE]), à tous les consommateurs et en fonction d'un service prépayé et postpayé.

9. Le Conseil a reçu des interventions au sujet des forfaits proposés de la part de différents groupes de défense des consommateurs; de groupes s'occupant des questions d'accessibilité pour les personnes sourdes, sourdes et aveugles, et malentendantes; de fournisseurs de services de télécommunication; du Bureau de la concurrence; et de près de 650 particuliers canadiens.
10. Bien que Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron), ait précisé que les forfaits proposés par les entreprises nationales de services sans fil répondraient aux attentes du Conseil, la plupart des intervenants ont indiqué que ces forfaits étaient tout à fait inadéquats. Ils ont en général fait valoir : i) que les forfaits ne fournissaient pas une quantité suffisante de données; ii) qu'ils étaient trop chers; et iii) qu'ils se comparaient mal à d'autres forfaits de services sans fil mobiles et aux options de données complémentaires disponibles sur le marché canadien des services sans fil mobiles de détail. Ils ont également fait valoir que le prix par gigaoctet (Go) de données des forfaits proposés était nettement supérieur i) à celui d'autres niveaux de service dans le marché de services de détail et ii) aux prix associés aux données sans fil mobiles dans le marché des services de gros. Certains intervenants ont également indiqué que ces forfaits devraient comporter d'autres attributs ou options, par exemple, une gamme d'allocations de données, la possibilité d'ajouter des services vocaux ou de messagerie texte, ou l'ajout d'options de forfaits de troisième génération (3G) à moindre coût.
11. Plusieurs groupes de défense des consommateurs, à savoir le bureau du Manitoba de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) et l'Aboriginal Council of Winnipeg (ACW) [collectivement ACC-ACW], le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) et le Forum for Research and Policy in Communications (FRPC), ont signalé que : i) le marché canadien des services sans fil mobiles est très concentré et peu concurrentiel; ii) les comparaisons internationales placent le Canada au-dessous d'un nombre important d'autres pays en ce qui concerne la pénétration, le prix et l'utilisation des services sans fil mobiles; et iii) les prix des services sans fil mobiles canadiens ont diminué dans une marge bien inférieure à celle des pays comparables. Ils ont également fait valoir qu'il y a un écart d'inclusion continu quant aux services sans fil mobiles abordables, ce que démontre le fait qu'un nombre beaucoup moins élevé de Canadiens à faible revenu s'abonnent aux services sans fil mobiles que le nombre de leurs homologues qui gagnent plus.
12. De plus, le Comité Consultatif pour les Services Sans fil des Sourds du Canada (CSSSC), l'Association des Sourds du Canada, la Deafness Advocacy Association Nova Scotia et la Société Nationale Canadienne des Sourds-Aveugles, inc. (collectivement le CSSSC et autres) et Maple Communications Group Inc. ont précisé que les forfaits proposés par les entreprises nationales de services sans fil étaient inadéquats pour répondre aux besoins actuels en communications sans fil des Canadiens sourds, sourds et aveugles, et malentendants.

13. Le CSSSC et autres et chacun des groupes de défense des consommateurs ont répondu en proposant leurs propres forfaits de données seulement à moindre coût en se fondant notamment sur leur évaluation de ce qui constituerait des allocations de données appropriées⁶ et sur différents modèles et méthodes de tarification⁷. ACC-ACW, le CSSSC et autres, le CDIP et le FRPC ont tous étayé leurs positions en partie en utilisant des enquêtes⁸. La Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC) et OpenMedia Engagement Network (OpenMedia) [collectivement CIPPIC-OpenMedia] ont recueilli les observations de 8015 particuliers au sujet de forfaits de données plus abordables.
14. Dans leurs observations en réplique, les entreprises nationales de services sans fil ont fait valoir que le marché canadien des services sans fil mobiles est robuste, qu'il comprend des réseaux de calibre mondial, et qu'il offre aux Canadiens un excellent choix et des prix à la baisse, ce qui contribue à la croissance soutenue du marché et à des taux d'adoption élevés. Elles ont également indiqué que les forfaits proposés par les intervenants n'étaient pas réalistes, car ces forfaits étaient fondés sur des hypothèses injustifiées ou sur des manipulations inappropriées des données, et que les intervenants n'avaient pas tenu compte des coûts comme il se doit.
15. Malgré ce qui précède, Bell Mobilité a indiqué qu'elle offrirait une option de données complémentaires de 2 Go à ses clients handicapés en plus de ses forfaits de données seulement à moindre coût afin de répondre aux besoins des personnes handicapées.

Forfaits révisés proposés par les entreprises nationales de services sans fil

16. Compte tenu notamment des préoccupations relatives à la valeur des propositions initiales, des questions ont été posées aux entreprises nationales de services sans fil en ce qui concerne notamment la possibilité d'améliorer leurs forfaits et de proposer d'autres forfaits de données seulement à moindre coût qui répondraient aux préoccupations soulevées par les parties et aux attentes des Canadiens reflétées dans le dossier de l'instance.
17. Dans leur réponse, les entreprises nationales de services sans fil ont proposé les forfaits révisés suivants, qui seraient tous offerts sous leurs diverses marques

⁶ Ces propositions comprenaient des forfaits sur des réseaux 3G et LTE; des forfaits incluant des allocations de données plus élevées; des forfaits offrant une large gamme d'allocations de données (p. ex. de 100 Mo à 10 Go); et un « forfait flexible » qui fournirait une petite quantité de données à un prix d'entrée de gamme et pour lequel une utilisation accrue du réseau déclencherait des augmentations corrélatives du tarif.

⁷ Par exemple, le CDIP a utilisé, comme point de départ, les tarifs de l'itinérance de gros approuvés par le Conseil, la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada et OpenMedia Engagement Network ont calculé un prix par Go en soustrayant le prix d'un forfait comprenant un nombre illimité de minutes d'appels et de messages textes du prix d'un forfait comprenant un nombre illimité de minutes d'appels et de messages textes avec 10 Go de données; et le FRCP a utilisé les prix médians parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

⁸ Cependant, dans certains cas, ces enquêtes portaient sur des questions qui débordaient du cadre de l'instance.

complémentaires (soit Virgin Mobile Canada [Virgin], Koodo Mobile [Koodo], Public Mobile Inc. [Public Mobile], chatr mobile [chatr], Fido Solutions Inc. [Fido] et Lucky Mobile)⁹ :

Bell Mobilité

| Marque | Type de forfait | Prix/mois | Données/mois | Réseau |
|---------------|---------------------|-----------|--------------|--------|
| Virgin Mobile | Prépayé et postpayé | 28 \$ | 1 Go | LTE |
| Lucky Mobile | Prépayé | 15 \$ | 500 Mo | 3G |

RCCI

| Marque | Type de forfait | Prix/mois | Données/mois | Réseau | Limite pour les appels et les messages textes |
|---------|---------------------|-----------|--|--------|--|
| Fido | Prépayé et postpayé | 15 \$ | 250 Mo | LTE | Messagerie texte et photo illimitée |
| | | 25 \$ | 500 Mo | | |
| | | 30 \$ | 1 Go | | |
| chatr10 | Prépayé | 15 \$ | 250 Mo (le client doit adhérer au régime de paiement préautorisé) | 3G | 100 minutes d'appels vocaux sortants au Canada, appels entrants illimités, messagerie texte et photo illimitée au Canada |
| | | 25 \$ | 500 Mo, et 500 Mo supplémentaire s si le client adhère au régime de paiement préautorisé | | Appels vocaux entrants illimités, messagerie texte et photo illimitée au Canada |

⁹ Les marques complémentaires sont des entités affiliées exploitées par des entreprises de services sans fil mobiles, qui portent une marque distincte et dont la mise en marché est exécutée différemment de leurs offres de service principales.

¹⁰ Alors que les autres forfaits révisés seraient soumis à des frais d'utilisation excédentaire si un abonné dépassait son allocation de données, les données excédentaires de chatr seraient limitées jusqu'au prochain cycle de facturation.

TCI

| Marque | Type de forfait | Prix/mois | Données/mois | Réseau |
|---------------|-----------------|-----------|--------------|--------|
| Koodo | Postpayé | 30 \$ | 1 Go | LTE |
| Public Mobile | Prépayé | 30 \$ | 1 Go | LTE |

18. Bell Mobilité et RCCI ont indiqué que leurs forfaits révisés répondent aux attentes et aux besoins des Canadiens énoncés dans le dossier de l'instance ainsi qu'aux intentions générales et aux spécifications du Conseil.
19. Bell Mobilité a indiqué que ses forfaits révisés pour Virgin Mobile offrent deux fois plus de données que les forfaits de sa proposition initiale à au moins la moitié du prix par Go, et que son nouveau forfait 3G pour Lucky Mobile offre la même quantité de données que sa proposition initiale à la moitié du prix.
20. RCCI a fait valoir que sa proposition révisée tient compte du fait que les clients du forfait de données seulement à moindre coût ont des besoins différents. RCCI a également signalé que ses forfaits révisés aideraient à réduire les dépenses consacrées aux services sans fil mobiles des ménages à faible revenu et à attirer de nouveaux abonnés.
21. TCI a précisé que ses forfaits révisés de 1 Go de données permettraient aux clients de participer de manière significative à l'économie numérique, et qu'il serait approprié de considérer les forfaits de données seulement à moindre coût comme un complément de l'utilisation principale du Wi-Fi. Selon TCI, cette allocation de données dépasserait largement ce qui serait raisonnablement nécessaire en complément de cette utilisation. TCI a également fait valoir qu'en plus de ces forfaits révisés, elle offre déjà d'autres forfaits à moindre coût sous sa marque Public Mobile, notamment un forfait de 250 Mo de données 3G à 20 \$ et un forfait de 500 Mo de données 3G avec un nombre illimité de minutes d'appels et de messages textes à 30 \$.
22. Dans ses observations en réplique, Bell Mobilité a indiqué qu'elle élargirait la portée de son forfait complémentaire d'accessibilité standard de 2 Go de données pour l'inclure dans ses forfaits de données seulement à moindre coût. Par conséquent, on a demandé aux autres entreprises nationales de services sans fil si elles mettraient en œuvre des mesures d'accessibilité similaires. RCCI a indiqué qu'elle élargirait son programme actuel de rabais à l'intention des membres d'un organisme pour personnes handicapées (c.-à-d. un rabais de 10 \$ par mois pour les personnes handicapées) à ses forfaits postpayés révisés. Cependant, contrairement à Bell Mobilité et à RCCI, TCI a fait remarquer qu'elle n'avait pas l'intention d'élargir son programme, car les forfaits de données seulement ne comprennent pas de composante voix et qu'il n'est donc pas nécessaire d'appliquer une mesure pour offrir d'autres forfaits de données complémentaires aux clients sourds, sourds et aveugles, et malentendants, qui n'utilisent généralement pas les services de voix.

23. Les entreprises nationales de services sans fil ont soutenu que la qualité et l'accessibilité de leurs marques complémentaires se comparent à celles de leurs marques principales, et que leurs marques complémentaires sont mieux adaptées aux consommateurs qui veulent en avoir pour leur argent, ce qui cadre bien avec le marché cible des forfaits de données seulement à moindre coût.
24. Dans leur réponse aux propositions révisées, ACC-ACW ont demandé pourquoi les entreprises nationales de services sans fil n'avaient pas présenté leurs meilleures propositions lorsqu'elles ont déposé leurs forfaits initiaux. ACC-ACW ont également précisé que les propositions révisées des entreprises nationales de services sans fil n'étaient pas fondées sur les besoins des consommateurs et que rien ne prouvait que les entreprises ont discuté avec les consommateurs de leurs besoins concernant les attributs du forfait, comme le prix ou l'allocation de données.
25. ACC-ACW, le CDIP et le FRPC se sont opposés aux propositions des entreprises nationales de services sans fil d'offrir leurs forfaits de données seulement à moindre coût par l'intermédiaire de leurs marques complémentaires uniquement, car le Conseil a entre autres l'intention de rendre ces forfaits aussi accessibles que possible.

Mise en œuvre et délais

26. En ce qui concerne la mise en œuvre de forfaits, Bell Mobilité a indiqué qu'elle introduirait ses forfaits proposés 120 jours après la publication de la décision du Conseil, car elle aurait besoin d'effectuer plusieurs tâches avant de mettre en œuvre ses forfaits (p. ex. élaborer de nouveaux forfaits dans de nombreux systèmes de technologie de l'information, rédiger des documents de soutien pertinents et distribuer ceux-ci aux employés, ainsi que déterminer la manière d'intégrer les forfaits dans plusieurs sites Web et d'autres documents accessoires).
27. RCCI a signalé qu'elle pourrait introduire ses forfaits de services prépayés proposés 100 jours après la publication de la décision du Conseil, et ses forfaits de services postpayés 70 jours après la publication de la décision du Conseil. RCCI a également indiqué que la période des Fêtes est la période la plus achalandée de l'année et que si le Conseil rendait sa décision avant la fin de l'année, la compagnie devrait peut-être retarder la date de lancement afin de tenir compte des activités accrues des clients.
28. En ce qui concerne la durée, les entreprises nationales de services sans fil se sont engagées à offrir leurs forfaits révisés conformément aux prix, modalités et capacité proposés pendant une certaine période (c.-à-d. pendant trois ans pour Bell Mobilité, pendant au moins deux ans pour RCCI et pendant au moins un an pour TCI).

Autres questions

29. En ce qui concerne les autres questions pour lesquelles des observations ont été sollicitées, ACC-ACW, le CDIP et le FRPC ont fait valoir que le Conseil devrait imposer une condition qui oblige les entreprises nationales de services sans fil à offrir des forfaits de données seulement à moindre coût. ACC-ACW ont soutenu qu'il y a

un risque réel qu'un écart réapparaisse si les entreprises nationales de services sans fil ont la possibilité de retirer ces offres de forfaits.

30. ACC-ACW, le CDIP et la CIPPIC-OpenMedia ont indiqué que le Conseil devrait prescrire l'offre de forfaits de données seulement à moindre coût et imposer un prix plafond et un seuil de capacité compte tenu des lacunes des forfaits initialement proposés par les entreprises nationales de services sans fil. Le FRPC a fait valoir que compte tenu des forfaits initialement proposés, le Conseil n'avait d'autre choix que de réglementer ces aspects du service.
31. De plus, ACC-ACW, le CDIP et le FRPC ont précisé que l'introduction des forfaits de données seulement à moindre coût ne représenterait qu'une solution provisoire jusqu'à ce que les lacunes fondamentales du marché des services sans fil mobiles soient examinées plus en profondeur lors de la prochaine révision des services sans fil mobiles.
32. Le Bureau de la concurrence a appuyé l'établissement d'une condition de service qui obligerait les entreprises nationales de services sans fil à mettre en place des forfaits de données seulement à moindre coût, ce qui, à son avis, permettrait de répondre aux préoccupations relatives au pouvoir de marché dans l'industrie canadienne des services sans fil mobiles et d'accroître ainsi le bien-être économique et les choix des consommateurs. Toutefois, le Bureau de la concurrence a indiqué que cette condition devrait être imposée de façon temporaire, jusqu'à ce que le Conseil puisse établir des solutions plus robustes et à plus long terme afin de régler les problèmes de concurrence qui peuvent exister dans le marché. Le Bureau de la concurrence a également précisé que la révision des services sans fil mobiles serait une occasion opportune et appropriée pour explorer ces solutions.
33. Bien que le Bureau de la concurrence n'ait pas donné son opinion sur les forfaits précis qui ont été proposés par les entreprises nationales de services sans fil, il a appuyé l'utilisation des prix plafonds et de seuils de capacité au lieu de prix et de niveaux de capacité précis, car ces mécanismes pourraient offrir une certaine marge dans le marché pour la mise en place de stratégies concurrentielles de différenciation.
34. Certaines des parties qui appuyaient l'imposition de prix plafonds et de seuils de capacité ont également soutenu que le Conseil devrait réaffirmer certains des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la *Loi* et qu'il s'est abstenu d'exercer dans le marché des services sans fil mobiles de détail, y compris les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des articles 25 et 27 de la *Loi*¹¹.

¹¹ Entre autres choses, l'article 25 de la *Loi* exige que les entreprises fournissent des services en conformité avec la tarification approuvée par le Conseil uniquement, et l'article 27 de la *Loi* exige que les entreprises ne facturent que des tarifs justes et raisonnables et autorise le Conseil à utiliser la méthode qu'il estime appropriée pour déterminer ces tarifs.

35. Les entreprises nationales de services sans fil, ainsi que Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink (Eastlink); Cogeco Communications inc. (Cogeco); Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); Shaw Communications Inc. (Shaw); SSI Micro Ltd. (SSI); Vidéotron; et Xplornet Communications Inc. (Xplornet) ont indiqué que le Conseil ne devrait ni prescrire ni imposer des conditions applicables aux forfaits de données seulement à moindre coût des entreprises nationales de services sans fil, car cela aurait une incidence négative sur la concurrence.
36. En outre, les entreprises nationales de services sans fil, Cogeco, Shaw, SSI et Xplornet ont indiqué que le fait d'obliger les entreprises nationales de services sans fil à offrir des forfaits de données seulement à moindre coût pourrait avoir une incidence négative disproportionnée sur les entreprises régionales de services sans fil (p. ex. Eastlink, Shaw et Vidéotron) en leur restreignant ce débouché. Les entreprises nationales de services sans fil ont également fait valoir qu'il n'est pas nécessaire que le Conseil les oblige à offrir ces forfaits étant donné qu'elles se sont déjà engagées à les offrir.
37. Les entreprises nationales de services sans fil, Cogeco, SSI et Vidéotron ont précisé que le Conseil ne devrait pas imposer des prix plafonds et des seuils de capacité sur les forfaits de données seulement à moindre coût, car une réglementation des prix réduirait l'intérêt et la capacité des entreprises de services sans fil d'investir dans leurs réseaux sans fil. TCI a soutenu que la réglementation des tarifs pour les forfaits de données seulement à moindre coût compromettrait la marge de manœuvre dont elle dispose pour ajuster les prix et adapter les promotions afin de répondre aux offres de service concurrentielles et à la dynamique du marché.
38. Bell Mobilité et Vidéotron ont fait valoir que, plutôt que de prescrire la fourniture de forfaits de données seulement à moindre coût, le Conseil devrait déclarer dans sa décision qu'il s'attend à ce que les entreprises nationales de services sans fil mettent en œuvre leurs forfaits révisés et indiquer son intention d'examiner le bien-fondé de cette approche dans le cadre de la révision des services sans fil mobiles. Toutefois, SSI a signalé que même une simple attente du Conseil pourrait porter préjudice aux petits concurrents. TCI a indiqué que le Conseil pourrait surveiller le marché des services sans fil mobiles afin d'évaluer le succès des forfaits de données seulement à moindre coût après une certaine période.
39. En général, les fournisseurs de services sans fil qui ont participé à l'instance se sont opposés à ce que le Conseil modifie tout élément de son cadre d'abstention de la réglementation visant les services sans fil mobiles de détail.

Résultats de l'analyse du Conseil

40. Comme il est indiqué ci-dessus, les forfaits initialement proposés par les entreprises nationales de services sans fil étaient décevants pour plusieurs, y compris pour les groupes de défense des consommateurs et les particuliers canadiens. Les préoccupations quant aux forfaits initiaux étaient principalement liées au prix des

forfaits, jugé trop élevé, et à l'allocation de données des forfaits proposée, jugée trop basse. À ce stade, étant donné qu'un doute réel subsistait quant à savoir si ces propositions répondaient adéquatement à l'objectif de l'instance, le Conseil a demandé aux entreprises nationales de services sans fil d'améliorer leurs propositions en tenant compte de cet objectif ainsi que des attentes des Canadiens et des autres intervenants énoncées dans le dossier de l'instance.

41. Le Conseil reconnaît que les propositions révisées des entreprises nationales de services sans fil représentent une amélioration par rapport à leurs propositions initiales. Même si aucun des forfaits révisés ne sera nécessairement suffisant en soi pour combler la lacune identifiée par le Conseil en ce qui concerne les forfaits de données seulement à moindre coût, l'introduction de ces forfaits constituerait une étape importante vers la création et la prise en charge de services sans fil mobiles plus abordables et novateurs pour les Canadiens et, en particulier, pour les ménages canadiens à faible revenu.
42. De manière générale, l'introduction des forfaits proposés sur le marché ajouterait plusieurs nouvelles options de données seulement à moindre coût qui n'existaient pas auparavant, sous une variété de marques, et à des prix allant de 15 \$ à 30 \$ par mois pour diverses allocations de données (de 250 Mo à 1 Go), offertes à l'échelle nationale sur les réseaux 3G et LTE en forfaits de services prépayés ou postpayés, et ce, sur les mêmes réseaux que ceux utilisés pour les marques principales des entreprises nationales de services sans fil.
43. Même si certains intervenants ont indiqué que des allocations de données plus élevées devraient être proposées, le Conseil reconnaît que la présente instance visait à régler une lacune bien précise dans le marché des services sans fil mobiles. Le Conseil estime que les propositions révisées permettraient de combler une lacune dans les forfaits de données seulement d'entrée de gamme, qui seraient principalement utilisés en combinant l'accès au réseau Wi-Fi et au réseau cellulaire, un peu comme le type de services prioritairement Wi-Fi dont il est question dans la décision de télécom 2018-97.
44. Le Conseil reconnaît également que ces propositions augmenteraient les choix offerts sur le marché des services sans fil mobiles. Le fait que les entreprises nationales de services sans fil ont toutes présenté des propositions différentes avec des prix, des capacités et des caractéristiques variés, conjugué au fait que depuis le début de la présente instance Shaw a lancé deux nouveaux forfaits de données à moindre coût¹² et que Vidéotron a exprimé son intention de se mesurer davantage à la concurrence dans ce segment de marché, semble indiquer que des activités concurrentielles et une

¹² Shaw offre, sous sa marque Freedom Mobile : i) un forfait de 250 Mo à 15 \$ par mois, qui inclut les messages texte illimités au Canada et aux États-Unis, et 100 minutes d'appels au Canada avec appels entrants illimités; et ii) un forfait de 1 Go à 25 \$ par mois, qui inclut les messages textes illimités au Canada et aux États-Unis, ainsi que des appels au Canada à 0,05 \$ par minute. Ces forfaits sont limités à la zone de couverture du réseau sans fil mobile de Shaw (c.-à-d. les abonnés à ces forfaits devraient payer des frais supplémentaires pour utiliser le service d'itinérance hors du réseau de Shaw).

rivalité devraient s'exercer dans ce segment de marché. Le Conseil s'attend à ce que, en raison de cette dynamique, le nombre et la variété de forfaits de données seulement à moindre coût offerts aux Canadiens continuent d'augmenter et de s'améliorer au fil du temps et d'offrir un meilleur rapport qualité-prix aux consommateurs.

45. Le Conseil reconnaît en outre que, bien que la création de forfaits de services sans fil mobiles pour répondre aux besoins d'accessibilité des Canadiens handicapés (y compris les Canadiens sourds, sourds et aveugles, et malentendants) ait été étudiée dans le cadre d'une instance précédente¹³, la plupart des propositions soumises dans le cadre de la présente instance permettraient de mieux répondre aux besoins de certains membres de la communauté des personnes sourdes, sourdes et aveugles, et malentendants. Le Conseil estime que la raison invoquée par TCI pour ne pas appliquer son rabais relatif à l'accessibilité à ses forfaits proposés n'est pas convaincante. Néanmoins, les divers forfaits de données à moindre coût qui seraient admissibles à certains programmes d'accessibilité pour les personnes handicapées (c.-à-d. 2 Go supplémentaires de données ou une réduction de 10 \$ par mois) seront largement accessibles à l'échelle nationale, ce qui permettra d'offrir d'autres solutions de communication à ces abonnés.
46. En ce qui concerne la question de l'accessibilité des forfaits sous les marques principales des entreprises nationales de services sans fil par rapport à leurs marques complémentaires, le Conseil est d'avis que la marque sous laquelle sont proposés des forfaits de données seulement à moindre coût n'aurait pas d'incidence sur la qualité du service sans fil mobile fourni, car tous les services sans fil mobiles offerts par une entreprise de services sans fil sont fournis par le même réseau, peu importe la marque¹⁴. Même s'il se peut que les marques d'une entreprise de services sans fil offrent des options particulières différentes¹⁵, le dossier révèle que les abonnés pourraient i) accéder à des outils semblables pour surveiller et gérer l'utilisation de leurs données, ii) avoir accès au soutien aux consommateurs pour leurs forfaits, iii) avoir accès à de nombreux points de vente au Canada¹⁶, et iv) dans certains cas, bénéficier de frais moins élevés (p. ex. des frais d'utilisation excédentaire moins élevés).
47. En ce qui a trait aux arguments invoqués par certaines parties selon lesquels le Conseil doit prescrire la fourniture de ces forfaits, ou préciser les caractéristiques requises de ces forfaits, en réaffirmant peut-être certains des pouvoirs qui lui sont

¹³ Voir les paragraphes 211 à 217 de la politique réglementaire de télécom 2016-496.

¹⁴ Par exemple, même si Lucky Mobile offre des services à la vitesse de réseau 3G, l'entreprise utilise quand même le réseau de Bell Mobilité pour fournir ces services.

¹⁵ Par exemple, les entreprises nationales de services sans fil peuvent offrir des fonctionnalités de partage de données ou des forfaits de protection contre les dommages accidentels sous leurs marques principales, mais pas nécessairement sous leurs marques complémentaires.

¹⁶ Le dossier montre que les marques complémentaires des entreprises nationales de services sans fil sont généralement offertes dans un nombre à peu près équivalent de zones que celles de leurs marques principales et que, dans certains cas, les marques complémentaires sont offertes dans un plus grand nombre de zones.

conférés en vertu de la *Loi* et qu'il s'était auparavant abstenu d'exercer, le Conseil fait remarquer que les entreprises nationales de services sans fil se sont engagées à rendre les forfaits de données seulement à moindre coût largement accessibles aux Canadiens. Compte tenu de cet engagement, des actions prises par certains fournisseurs de services sans fil concurrents et de l'exigence des Instructions¹⁷ selon laquelle on doit se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché, il conviendrait de déterminer comment le marché répond à ces nouvelles offres avant de déterminer si des mesures de réglementation supplémentaires sont requises. À cet égard, le Conseil note plus particulièrement les préoccupations soulevées par les fournisseurs de services sans fil concurrents, selon lesquelles une intervention réglementaire consistant surtout à imposer des contraintes de prix et de capacité sur les forfaits de données seulement à moindre coût nuirait à leur capacité à soutenir avec succès la concurrence dans ce segment de marché.

48. Le Conseil estime que, même si l'introduction de ces forfaits constitue un pas dans la bonne direction en vue d'améliorer les options à moindre coût offertes aux consommateurs, il reste du travail à faire pour améliorer la concurrence, réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et régler les questions liées à l'abordabilité et à l'adoption des services dans le marché des services sans fil mobiles. Par exemple, le fait qu'il existait un tel écart sur le marché dès le départ et que des forfaits de données seulement à moindre coût ne seraient largement accessibles aux Canadiens qu'en raison de la présente instance peuvent indiquer si l'état actuel de la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles répond ou non aux besoins des Canadiens.
49. Tel qu'il est indiqué dans la décision de télécom 2018-97, le Conseil compte entreprendre une révision des services sans fil mobiles dans l'année suivant la date de cette décision. Cette instance à venir est une occasion appropriée pour régler les problèmes possibles de concurrence dans le marché global des services sans fil mobiles, y compris le marché de détail, et pour déterminer les mesures réglementaires supplémentaires à prendre quant aux services sans fil mobiles, le cas échéant.
50. Afin d'évaluer la réponse du marché à l'introduction de ces forfaits et d'informer le Conseil des mesures de suivi qui pourraient faire partie de la révision des services sans fil mobiles, il serait approprié d'exiger que les entreprises nationales de services sans fil communiquent au Conseil les renseignements pertinents sur leurs forfaits de données seulement à moindre coût (p. ex. demande mensuelle pour chacun des forfaits révisés, renseignements sur les efforts de marketing et changements apportés aux forfaits). Le Conseil estime qu'il serait approprié de demander aux entreprises nationales de services sans fil de déposer ces renseignements tous les six mois.
51. En ce qui concerne la mise en œuvre de forfaits, le Conseil fait remarquer que TCI a mis en œuvre ses forfaits initiaux et révisés moins de 90 jours après avoir déposé ses propositions auprès de celui-ci. Bien que certaines entreprises nationales de services sans fil puissent avoir des problèmes internes particuliers qui pourraient avoir une incidence sur le délai de mise en œuvre des nouveaux forfaits de services sans fil

¹⁷ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

mobiles et que les forfaits révisés puissent avoir des caractéristiques uniques, le Conseil estime qu'un délai de **90 jours** est en général raisonnable, que les entreprises nationales de services sans fil ont eu suffisamment de temps pour se préparer et qu'elles ont les ressources nécessaires pour répondre rapidement aux offres et aux innovations des concurrents dans un marché concurrentiel.

52. Par conséquent, en vue de s'assurer que les forfaits de données seulement à moindre coût sont largement accessibles aux Canadiens dans l'ensemble du pays en temps opportun, le Conseil s'attend à ce que les entreprises nationales de services sans fil mettent en œuvre leurs forfaits révisés dans un délai de **90 jours** suivant la date de la présente décision.

53. De plus, le Conseil, en vertu de l'alinéa 37(1)b) de la *Loi*, **ordonne** à Bell Mobilité, RCCI et TCI qu'elles déposent chacune les documents suivants :

- un rapport **tous les six mois** concernant leurs forfaits de données seulement à moindre coût mis en œuvre en raison de la présente instance.
 - Ces rapports doivent indiquer la demande mensuelle par province ou territoire pour chacun de leurs forfaits, préciser les efforts de marketing déployés et les activités réalisées pour promouvoir les forfaits¹⁸, et exposer, avec une justification appropriée, les changements apportés aux tarifs et aux modalités liés à chaque forfait¹⁹.
 - Le premier rapport vise à aborder les renseignements décrits ci-dessus à partir du moment où les forfaits proposés sont mis en œuvre jusqu'au 30 juin 2019, et il doit être déposé au plus tard le **31 juillet 2019**.
 - Les rapports subséquents doivent couvrir des périodes de six mois (c.-à-d. du 1^{er} janvier au 30 juin, et du 1^{er} juillet au 31 décembre) et être déposés au plus tard le dernier jour du mois suivant (c.-à-d. au plus tard le 31 juillet et au plus tard le 31 janvier).
- un avis au Conseil au moyen d'une lettre, dans les **90 jours** suivant la date de la présente décision, indiquant si les forfaits ont été introduits sur le marché.
 - Si les forfaits n'ont pas été introduits dans ce délai, les entreprises nationales de services sans fil doivent expliquer, en donnant une justification appropriée, pourquoi elles n'ont pas pu répondre à cette attente, et aviser le Conseil au moyen d'une lettre une fois les forfaits introduits.

¹⁸ Cela devrait au moins comprendre la comparaison des activités de marketing réalisées pour promouvoir les forfaits proposés et des services sans fil mobiles semblables, ainsi que des renseignements sur les activités de formation du personnel.

¹⁹ Si les entreprises nationales de services sans fil souhaitent fournir des renseignements de façon confidentielle, elles doivent fournir une version abrégée aux fins du dossier public, conformément au bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom 2010-961.

54. En outre, le Conseil s'attend à ce que les forfaits de données seulement à moindre coût seront disponibles au moins jusqu'à ce qu'une décision soit rendue concernant la révision des services sans fil mobiles. Le retrait de l'un de ces forfaits avant la conclusion de cette révision pourrait préciser l'opinion du Conseil sur les mesures réglementaires appropriées qui découleront de cette instance.
55. Le Conseil estime que l'approche adoptée dans le cadre de la présente décision est conforme aux Instructions, car elle s'appuie autant que possible sur le libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*²⁰, et elle ne fait obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans une mesure minimale.
56. Le Conseil encourage tous les fournisseurs de services sans fil à continuer à améliorer leurs offres de service afin de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs, y compris les ménages à faible revenu ainsi que les Canadiens sourds, sourds et aveugles, et malentendants.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Forfaits de données seulement à moindre coût pour les services sans fil mobiles*, Avis de consultation de télécom CRTC 2018-98, 22 mars 2018, modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2018-98-1, 10 mai 2018
- *Réexamen de la décision de télécom 2017-56 concernant les modalités définitives régissant les services d'itinérance sans fil mobiles de gros*, Décision de télécom CRTC 2018-97, 22 mars 2018
- *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Décision de télécom CRTC 2017-56, 1^{er} mars 2017
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, 5 mai 2015

²⁰ Les objectifs de la politique énoncés dans la présente décision sont les suivants : 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; 7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes; 7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire; 7g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine; 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

- *Procédure à suivre pour le dépôt et la demande de communication de renseignements confidentiels dans le cadre d'une instance du Conseil*, Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961, 23 décembre 2010, modifié par le Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961-1, 26 octobre 2012