



Décision de télécom CRTC 2018-97

Version PDF

Référence : Avis de consultation de télécom 2017-259, tel que modifié

Ottawa, le 22 mars 2018

Dossier public : 1011-NOC2017-0259

Réexamen de la décision de télécom 2017-56 concernant les modalités définitives régissant les services d'itinérance sans fil mobiles de gros

Le Conseil reconnaît qu'il est nécessaire de traiter la question du manque de choix en matière de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les Canadiens à faible revenu. Le Conseil estime que si un plus grand nombre de forfaits de données seulement à moindre coût était offert sur le marché, 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 convient en se connectant à une combinaison de réseaux Wi-Fi et cellulaire. Ainsi, parallèlement à la publication de la présente décision, le Conseil amorce un processus public dans le but de s'assurer que de tels forfaits sont davantage accessibles aux Canadiens et d'offrir des choix plus judicieux aux consommateurs canadiens, plus particulièrement aux Canadiens à faible revenu.

Le Conseil estime que l'établissement d'une concurrence durable fondée sur les installations, qui est une stratégie utilisée depuis fort longtemps, nécessite du soutien et une certitude réglementaire. À cette fin, dans le cadre régissant les services sans fil mobiles de gros qu'il a établi en 2015, le Conseil s'est engagé à observer les conditions de concurrence dans le marché des services sans fil mobiles pendant au moins cinq ans. D'après le Conseil, depuis la mise en place de ce cadre, la concurrence dans la revente sur le marché des services sans fil mobiles est faible et, dans le contexte du déploiement prochain de la technologie 5G, un examen de son cadre est justifié. Le Conseil entend donc entreprendre un examen de son cadre régissant les services sans fil mobile de gros au cours de la prochaine année et inclure dans son examen une revue de sa politique d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels.

Le Conseil estime que les mesures prises dans la présente décision amélioreront le caractère abordable des services sans fil mobiles de détail et permettront de maintenir une certitude réglementaire, compte tenu des investissements importants que font les entreprises de services sans fil dans leurs réseaux et de l'importance de maintenir ces investissements. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter d'autres changements au cadre établi dans la décision de télécom 2017-56 pour l'instant.

Contexte

1. Le service d'itinérance sans fil mobile de gros (itinérance de gros) permet aux abonnés (aussi appelés « utilisateurs finals ») d'une entreprise de services sans fil (c.-à-d. entreprise du réseau d'origine), et aux utilisateurs finals d'un exploitant de réseaux mobiles virtuels (ERMV)¹ qui a une entente avec une entreprise de services sans fil, d'accéder automatiquement à des services de voix, de messagerie texte et de données en utilisant le réseau d'une entreprise de services sans fil visitée (aussi appelée « réseau hôte »), y compris le réseau d'accès radioélectrique (RAR) de cette entreprise, lorsqu'ils sont à l'extérieur de la zone de couverture du réseau d'origine.
2. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 (cadre régissant les services sans fil mobiles de gros), le Conseil a déterminé qu'il était nécessaire de réglementer les services nationaux d'itinérance de gros que Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), Rogers Communications Canada Inc. (RCCI)² et TELUS Communications Inc. (TCI)³ [collectivement les entreprises nationales de services sans fil] offrent à d'autres entreprises de services sans fil au moyen de la technologie du système mondial de téléphonie mobile. Le Conseil a ordonné aux entreprises nationales de services sans fil d'offrir des services d'itinérance de gros selon les tarifs et les modalités qu'il a établis (itinérance de gros obligatoire), en tenant compte de ses conclusions selon lesquelles i) l'abstention d'une telle réglementation ne serait pas conforme aux objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, et ii) les services d'itinérance de gros offerts par les entreprises nationales de services sans fil ne sont pas soumis à une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs. Le Conseil a ordonné aux entreprises nationales de services sans fil de déposer des projets de tarif pour les services d'itinérance de gros pour qu'il les approuve. Compte tenu de l'effet négatif potentiel sur l'investissement axé sur les installations, le Conseil a toutefois déterminé qu'il ne serait pas approprié de rendre obligatoire l'accès de gros pour les ERMV.
3. Dans la décision de télécom 2017-56, le Conseil a ordonné aux entreprises nationales de services sans fil de modifier les modalités qu'elles avaient proposées dans les tarifs pour les services d'itinérance de gros qu'elles ont déposés conformément au cadre régissant les services sans fil mobiles de gros, et de déposer

¹ Un ERMV est un fournisseur de services sans fil qui ne possède pas de spectre ou n'exploite pas son propre réseau d'accès radioélectrique (RAR). Il a plutôt recours au spectre et au RAR d'une entreprise de services sans fil et, dans certains cas, à d'autres installations ou services, pour fournir des services sans fil mobiles aux consommateurs.

² Lors de cette instance, des observations ont été reçues du Rogers Communications Partnership (RCP). Cependant, le RCP a cessé d'exister le 1^{er} janvier 2016, et toutes ses activités, 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.

³ Lors de cette instance, 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.

les tarifs modifiés pour qu'ils soient approuvés définitivement. Le Conseil a également confirmé que les services d'itinérance de gros obligatoires devaient seulement fournir aux utilisateurs finals des autres entreprises de services sans fil un accès temporaire, et non permanent, aux réseaux des entreprises nationales de services sans fil, et qu'il serait contraire au cadre régissant les services sans fil mobiles de gros de permettre que les services d'itinérance de gros obligatoires servent à obtenir un accès permanent aux réseaux. De plus, le Conseil a déterminé que de permettre l'accès permanent aux réseaux grâce aux services d'itinérance de gros viderait de son sens la conclusion énoncée dans le cadre régissant les services sans fil mobiles de gros de ne pas rendre obligatoire l'accès des ERMV à ces réseaux et l'obligerait à redéfinir l'itinérance de gros de manière fondamentale.

4. Le Conseil a également précisé que l'accès au Wi-Fi public ne fait pas partie d'un réseau d'origine lorsqu'il s'agit d'établir ce qui constitue une utilisation temporaire des réseaux des entreprises nationales de services sans fil aux termes des tarifs de l'itinérance de gros applicables. Le Conseil a fait remarquer que le Wi-Fi public est fourni sur des installations qui ne sont pas détenues ou exploitées par les fournisseurs de services sans fil, et qu'il n'y a pas nécessairement de contrat ou d'entente entre les propriétaires ou les exploitants de réseaux Wi-Fi et les fournisseurs de services qui utilisent ces installations pour fournir des services de télécommunication aux utilisateurs finals des services de détail. Par conséquent, le Conseil a estimé que la disponibilité, la qualité et la fiabilité de ces installations ne pouvaient pas être garanties de manière sérieuse. De plus, le fait d'inclure l'accès au Wi-Fi public dans la définition d'un « réseau d'origine » compromettrait les objectifs de la politique relatifs à l'itinérance de gros obligatoire, puisque cela découragerait les clients des services d'itinérance de gros d'investir dans des installations.
5. Le Conseil a tiré ces conclusions en tenant compte d'un différend entre RCCI et Ice Wireless Inc. (Ice Wireless). Ces deux entreprises disposaient d'une entente d'itinérance en vertu de laquelle les utilisateurs finals d'Ice Wireless pouvaient accéder en mode itinérance au réseau de RCCI lors de déplacements à l'extérieur du territoire d'exploitation de leur entreprise du réseau d'origine. RCCI a soutenu que Sugar Mobile Inc. (Sugar Mobile), un ERMV affilié d'Ice Wireless et « fournisseur de prioritairement Wi-Fi »⁴, permettait à ses utilisateurs finals d'accéder de manière permanente au réseau de RCCI, contrevenant ainsi à l'entente d'itinérance.
6. Par conséquent, le Conseil a déterminé, dans la décision de télécom 2017-57, que Sugar Mobile ne pouvait plus accéder de manière permanente au réseau de RCCI en vertu de l'entente d'itinérance de gros entre Ice Wireless et RCCI.

⁴ Les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi offrent des applications combinant l'accès au réseau Wi-Fi et au réseau cellulaire afin d'offrir des services sans fil comprenant des services de voix et de messagerie texte. Ces applications utilisent les données mobiles uniquement lorsque les utilisateurs finals n'ont pas accès à un réseau Wi-Fi.

Décret

7. Le 1^{er} juin 2017, dans le Décret C.P. 2017-0557 (Décret)⁵, le gouverneur en conseil a renvoyé la décision de télécom 2017-56 au Conseil afin qu'il la réexamine.
8. Le gouverneur en conseil a indiqué qu'il importait que le Conseil se penche sur les questions suivantes :
 - celle de savoir si l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » pour y ajouter d'autres formes de connectivité, telle que le Wi-Fi, rendrait plus abordables les services sans fil mobiles de détail pour les consommateurs au Canada;
 - celle de savoir si la preuve permet d'établir de manière suffisamment concluante et importante que l'effet négatif potentiel sur les investissements dans le secteur des infrastructures sans fil de l'inclusion, dans la définition de « réseau d'origine », de la connectivité Wi-Fi excède l'effet positif potentiel de son inclusion sur le caractère abordable pour les consommateurs des services sans fil mobiles de détail;
 - celle de savoir si les répercussions sur les investissements pourraient être atténuées par l'imposition de conditions aux services d'itinérance de gros obligatoire, notamment par la prise de mesures pour que l'itinérance par les clients de fournisseurs qui utilisent principalement la technologie Wi-Fi pour offrir le service reste temporaire et non permanente, par exemple par la limitation du volume d'itinérance et par la fixation pour de tels services d'itinérance d'un tarif différent conforme à la tarification pour l'itinérance de gros ou encore par la prise de l'une ou l'autre de ces mesures.
9. Le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2017-259 le 20 juillet 2017. Dans cet avis, le Conseil a sollicité des observations au sujet des questions soulevées dans le Décret.
10. Environ 40 parties ont participé à l'instance, dont toutes les grandes entreprises de services sans fil du Canada, plusieurs petites entreprises de services sans fil, certains groupes de défense des consommateurs et un certain nombre de particuliers. L'annexe 2 de la présente décision contient une liste complète des intervenants.

Questions

11. Le Conseil a déterminé que les questions ci-après devraient être examinées dans la présente décision :
 - Le Conseil devrait-il modifier la décision de télécom 2017-56 afin d'élargir la définition de « réseau d'origine » pour y inclure d'autres formes de

⁵ Le texte complet du Décret est reproduit dans l'annexe 1 de la présente décision.

connectivité, telle que le Wi-Fi, dans le contexte des services d'itinérance de gros? S'il modifiait la décision, quel serait l'effet potentiel sur le caractère abordable des services sans fil mobiles et sur les investissements dans ces services?

- Que peut faire le Conseil pour répondre aux préoccupations concernant le manque de choix en matière de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les Canadiens à faible revenu?

Le Conseil devrait-il modifier la décision de télécom 2017-56 afin d'élargir la définition de « réseau d'origine » pour y inclure d'autres formes de connectivité, telle que le Wi-Fi, dans le contexte des services d'itinérance de gros? S'il modifiait la décision, quel serait l'effet potentiel sur le caractère abordable des services sans fil mobiles et sur les investissements dans ces services?

12. Cette section traite des questions que le gouverneur en conseil jugeait importantes pour le réexamen de la décision de télécom 2017-56 par le Conseil, afin de déterminer s'il devrait élargir la définition de « réseau d'origine » pour y inclure d'autres formes de connectivité, telle que le Wi-Fi, dans le contexte des services d'itinérance de gros.

Positions des parties

Élargissement de la définition de « réseau d'origine »

13. La plupart des entreprises de services sans fil ont soutenu que l'inclusion de l'accès au Wi-Fi public dans la définition de « réseau d'origine » voudrait essentiellement dire qu'il faudrait traiter l'ensemble de la connectivité par protocole Internet mondiale comme faisant partie du réseau d'origine d'un fournisseur de services de télécommunication (FST), sans égard au fait que le FST détient, exploite ou contrôle ou non les divers éléments de cette connectivité.
14. Elles ont indiqué que l'élargissement de la définition irait à l'encontre de la nature de l'itinérance. En effet, au lieu de prévoir un accès temporaire, la définition modifiée transformerait un service de voix sur protocole Internet (VoIP) en un service de connectivité omniprésent.
15. Bell Mobilité a indiqué que les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi n'offrent aucun service de connectivité à leurs clients, encore moins une connectivité mobile, puisque tout client possédant un téléphone intelligent peut déjà utiliser des données par le réseau Wi-Fi, et le Wi-Fi représente entre 76 % et 84 % de l'utilisation de données mobiles des Canadiens.
16. Shaw Communications Inc. (Shaw) s'est opposée à l'idée d'étendre le droit à l'itinérance de gros obligatoire aux modèles de prestation de services prioritairement Wi-Fi et a soutenu que le cadre politique du Canada régissant les services sans fil devrait continuer de mettre l'accent sur la concurrence fondée sur les installations.

17. RCCI a soutenu que la décision antérieure d'exclure le Wi-Fi public de la définition de « réseau d'origine » était la bonne, car elle favorisait la concurrence fondée sur les installations et préservait les incitatifs en place pour investir dans les installations, conformément à la politique sur les services sans fil qui a été adoptée il y a longtemps par le Canada et qui s'est avérée efficace. RCCI a également soutenu que les faits n'ont pas changé depuis la publication de la décision et qu'il est inutile d'élargir le régime des services d'itinérance de gros et de rendre obligatoires les services sans fil de revente.
18. Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron)⁶, a indiqué que si la définition de « réseau d'origine » était élargie pour y inclure le Wi-Fi public, les entreprises de services sans fil seraient effectivement tenues de fournir un accès de gros à leurs réseaux aux fins de revente.
19. Par contre, Ice Wireless était en faveur de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » pour y inclure d'autres formes de connectivité, en particulier le Wi-Fi. Ice Wireless a fait valoir que cela favoriserait l'instauration d'une concurrence réelle et durable sur le marché canadien des services sans fil mobiles en permettant la prolifération de fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi comme Sugar Mobile.
20. Le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC) a indiqué que la définition de « réseau d'origine » devrait être élargie afin d'inclure tout réseau sans fil i) qu'un fournisseur de services sans fil peut utiliser comme RAR pour se connecter à un appareil pouvant être enregistré sur les réseaux sans fil des entreprises nationales de services sans fil afin d'accéder aux services d'itinérance de gros obligatoires, et ii) dont l'exploitation est autorisée en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*.
21. Le CORC a précisé que le Wi-Fi est une forme viable de connectivité pour un réseau d'origine, comme le démontre son utilisation par les fournisseurs de services sans fil des États-Unis et du Canada. Il a fait remarquer que selon les observations d'autres intervenants, les entreprises nationales de services sans fil utilisent la connectivité au réseau Wi-Fi pour offrir une fonction d'appel sur réseau Wi-Fi dans leurs offres de services sans fil de détail.
22. Le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) était en faveur de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » afin d'accroître la concurrence et d'augmenter les choix sur le marché des services sans fil mobiles. Le CDIP a argué que cela permettrait d'atteindre les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f), 7g) et 7h) de la *Loi*.

⁶ Lors de la présente instance, des observations ont été reçues de Vidéotron s.e.n.c. Toutefois, le 29 décembre 2017, tous les actifs ainsi que toutes les activités de Vidéotron s.e.n.c. ont été transférés à sa société affiliée, Vidéotron ltée, et Vidéotron s.e.n.c. a été dissoute. Par souci de commodité, « Vidéotron ltée » est utilisé dans la présente décision.

23. Cogeco Communications inc. (Cogeco) a signalé que tous les réseaux d'accès dotés d'installations qui sont détenus ou exploités par un fournisseur canadien dans le marché géographique où ce dernier fournit des services de détail devraient être considérés comme faisant partie du « réseau d'origine » de cette entreprise dans le contexte de l'itinérance. Cogeco a soutenu que cette approche serait neutre sur le plan technologique et tiendrait compte de la convergence croissante des réseaux filaires et sans fil, et continuerait de favoriser la concurrence fondée sur les installations.

Incidence de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » sur le caractère abordable des services sans fil mobiles

24. Plusieurs intervenants ont signalé que l'incidence sur le caractère abordable serait positive dans le marché des services sans fil mobiles de détail si les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi étaient autorisés à exercer leurs activités.
25. Ice Wireless a indiqué que le caractère abordable des services sans fil mobiles de détail constitue un problème sérieux au Canada. Ice Wireless a soutenu que les Canadiens à faible revenu ont particulièrement de la difficulté à accéder aux services sans fil mobiles et que les prix des services sans fil mobiles de détail au Canada sont parmi les plus élevés dans le monde industrialisé. Ice Wireless a cité des extraits du *Rapport de surveillance des communications 2016* du Conseil qui démontrent que le tiers des ménages à faible revenu ne sont pas abonnés à un service sans fil mobile, alors qu'environ 95 % des ménages canadiens mieux nantis sont abonnés à un tel service. Ice Wireless a soutenu que les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi constituent une solution positive à ce problème dans le marché canadien des services sans fil mobiles de détail, car ces fournisseurs peuvent offrir un service à un prix bien plus bas que les entreprises de télécommunication traditionnelles.
26. Cogeco a fait valoir que l'élargissement de la portée des entreprises pouvant être des clients des services d'itinérance de gros permettrait d'accroître la concurrence et aurait pour conséquence de rendre les services sans fil mobiles plus abordables.
27. L'Internet Society Canada Chapter a indiqué que l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » afin d'autoriser les ERMV sur la technologie Wi-Fi à exercer leurs activités permettrait à ces fournisseurs de cibler des créneaux de marché, comme les ménages à faible revenu, qui ne sont actuellement pas desservis par les grandes entreprises nationales de services sans fil.
28. OpenMedia Engagement Network (OpenMedia) a précisé que, d'année en année, les statistiques, les articles de presse et les rapports du Conseil indiquent que les prix des services sans fil mobiles au Canada sont parmi les plus élevés des pays membres du Groupe des Sept (G7) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). OpenMedia a fourni quelques exemples, dont l'Étude 2016 de comparaison internationale des tarifs, qui démontre que les prix des forfaits de services sans fil mobiles d'entrée de gamme sont plus élevés au Canada que dans les autres pays membres du G7, et un rapport de 2013 de l'OCDE, qui conclut que le Canada figure parmi les dix pays membres de l'OCDE dont les prix de pratiquement

toutes les catégories de services sont les plus élevés et parmi les trois pays dont les prix de plusieurs des forfaits standards de données seulement sont les plus élevés.

29. Le CDIP a signalé que les offres de services prioritairement Wi-Fi pourraient répondre aux besoins de certains utilisateurs à faible revenu, mais ne constitueraient pas une solution miracle pour tous les particuliers à faible revenu qui ont de la difficulté à trouver des services de télécommunication abordables. Le CDIP a soutenu que les ménages à faible revenu n'ont pas nécessairement une faible utilisation des données et que les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi offrent souvent des forfaits dont les limites d'utilisation des données sont relativement basses.
30. Le CORC, Ice Wireless et OpenMedia ont précisé que des fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi des États-Unis, comme Republic Wireless et Project Fi de Google Inc., offrent des forfaits dont les tarifs sont nettement inférieurs à ceux des forfaits les moins chers offerts par les entreprises nationales de services sans fil du Canada.
31. Les entreprises de services sans fil et l'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS) ont généralement indiqué que les services sans fil ne seraient pas plus abordables si les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi étaient autorisés à exercer leurs activités.
32. Les entreprises nationales de services sans fil et l'ACTS ont généralement soutenu que de nombreuses entreprises dotées de leurs propres installations offrent des forfaits concurrentiels sur le marché actuel dont les prix équivalent ceux des forfaits proposés par les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi.
33. Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink (Eastlink), a fait valoir que, selon les rapports annuels du Conseil, les prix des services sans fil mobiles payables à l'utilisation (c.-à-d. les services facturés à la minute ou pour chaque message texte) diminuent continuellement au Canada depuis que de nouveaux arrivants sur le marché ont acheté du spectre en 2008.
34. Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) a indiqué que certains tarifs des services sans fil mobiles en Saskatchewan sont parmi les plus abordables au Canada et a soutenu que l'établissement d'une concurrence artificielle fondée sur la revente n'aura probablement pas une incidence importante sur les autres marchés.
35. Shaw a signalé que rien ne prouve qu'il existe un problème de concurrence particulier au sein du segment de marché à faible coût. Shaw a soutenu que la concurrence dans ce segment du marché s'est intensifiée compte tenu de l'arrivée de nouveaux concurrents régionaux et des pressions exercées par ces derniers. Shaw a présenté les offres de Freedom Mobile Inc. (Freedom Mobile) qui fournit des services à ce segment du marché.
36. TCI a soutenu que les preuves économiques et quantitatives déposées dans le cadre de la présente instance n'appuient pas les affirmations énoncées dans le Décret,

selon lesquelles i) les Canadiens paient des tarifs élevés pour les services de télécommunication sans fil mobiles, ii) le Canada affiche les taux d'adoption des services de télécommunication sans fil mobiles parmi les plus faibles au monde, et iii) le caractère peu abordable des services de télécommunication représente un problème, en particulier pour les Canadiens à faible revenu.

37. TCI a présenté des éléments de preuve provenant d'un expert, Christian Dippon, qui affirmait que les intervenants qui appuient la modification de la définition de « réseau d'origine » ne disposaient d'aucune raison crédible pour expliquer pourquoi le Conseil devrait renverser sa décision. M. Dippon a notamment soutenu qu'il n'y aurait aucun avantage manifeste pour les consommateurs, aucune promesse d'innovation et aucune preuve du caractère abordable.
38. Les entreprises nationales de services sans fil ont fait valoir que les comparaisons avec des entreprises américaines comme Republic Wireless sont bancales, car elles n'incluent pas les frais de combiné ni le coût d'une connexion Internet à large bande au domicile du consommateur, qui serait nécessaire pour les consommateurs qui souhaitent utiliser abondamment la connectivité Wi-Fi.

Incidence de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » sur les investissements dans les services sans fil mobiles

39. Les entreprises de services sans fil ont généralement soutenu que rendre obligatoire l'accès aux réseaux sans fil à des tarifs réglementés nuirait aux investissements dans l'infrastructure de réseau sans fil. Plus précisément, cela éliminerait la nécessité d'investir (et permettrait plutôt aux entreprises d'avoir recours à l'accès obligatoire), éliminerait l'avantage concurrentiel découlant des investissements, réduirait le bassin d'abonnés auprès desquels les investissements peuvent être amortis, et réduirait les liquidités pouvant être investies.
40. De plus, si le Conseil rendait obligatoire l'accès aux réseaux pour les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi, cela mettrait en péril le plan d'affaires des entreprises régionales dotées d'installations, comme Shaw et Vidéotron, à un moment critique de leur développement en tant que concurrents viables, et réduirait la capacité et la motivation de tous les concurrents dotés d'installations de déployer rapidement des technologies de prochaine génération ou d'investir dans les zones rurales. Vidéotron a également soutenu que rendre obligatoire la concurrence dans la revente minerait la volonté du gouvernement fédéral d'avoir quatre entreprises dotées d'installations qui se font concurrence dans toutes les régions du Canada.
41. Les entreprises de services sans fil ont également généralement soutenu que le fait de fournir aux fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi un accès obligatoire aux réseaux des entreprises de services sans fil aurait surtout une incidence sur les investissements dans les zones rurales. L'accès obligatoire aux réseaux permettrait aux fournisseurs de services qui ne sont pas dotés d'installations d'offrir un produit similaire sans assumer les coûts et les risques importants associés à l'établissement de réseaux dans les régions moins peuplées, et encouragerait toutes les entreprises à choisir à l'avenir le modèle de revente dans ces régions afin d'éviter les risques que

des coûts soient irrécupérables. Dans ces conditions, le taux de rendement interne des réseaux construits par les entreprises de services sans fil diminuerait et deviendrait négatif dans de nombreuses régions. En outre, les perspectives d'investissement autrement attrayantes en ce qui concerne les zones rurales perdraient de leur attrait et les entreprises choisiraient de miser sur les zones urbaines densément peuplées.

42. De même, Eastlink et Shaw ont indiqué que la fourniture d'un accès obligatoire aux réseaux des entreprises de services sans fil aux fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi nuirait à la viabilité économique de la construction de réseaux sans fil pour faire concurrence aux entreprises nationales de services sans fil. Eastlink et Shaw ont précisé que le coût élevé du déploiement d'une infrastructure et, dans de nombreuses régions, la présence de populations peu nombreuses pouvant contribuer au rendement du capital investi, posent un défi de taille.
43. Dans ces circonstances, il serait difficile pour les entreprises de services sans fil de réagir à la concurrence imposée par les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi. En effet, elles ne pourraient pas augmenter leurs tarifs pour engranger des revenus supplémentaires, car cela les rendrait non concurrentielles, et elles ne pourraient pas non plus imposer des tarifs moins élevés que ceux d'un fournisseur de services prioritairement Wi-Fi à rabais, car cela réduirait davantage leurs revenus. De plus, les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi attireraient certains des clients des entreprises de services sans fil, qui auraient donc moins de clients pour les aider à récupérer leurs investissements dans les réseaux.
44. Bell Mobilité a fait valoir que d'après la preuve de son expert, recueillie par Margaret Sanderson, la fourniture obligatoire d'un accès aux ERMV a réduit de 17 % les investissements dans d'autres pays. Au Canada, cela se traduirait par une perte annuelle de 350 M\$ au chapitre des dépenses en capital liées aux services sans fil. Cette diminution des dépenses en capital menacerait la position du Canada en tant que chef de file mondiale sur le plan de la vitesse, de la qualité et de la couverture des réseaux. Les entreprises de services sans fil titulaires sont prêtes à investir d'importantes sommes dans les technologies de cinquième génération (5G), mais ces investissements ne se concrétiseront peut-être pas si l'accès est obligatoire. En outre, l'accès obligatoire pour les ERMV constituerait un changement radical par rapport à la politique du gouvernement fédéral sur la concurrence fondée sur les installations qui est entrée en vigueur il y a neuf ans, et l'incertitude réglementaire qui en découlerait contribuerait probablement à la réduction des investissements et de l'innovation.
45. Xplornet Communications Inc. (Xplornet) a fait remarquer qu'elle a effectué des investissements massifs pour établir une nouvelle infrastructure sans fil au Manitoba. Xplornet a précisé que ces sommes ont été investies à la suite de la décision du Conseil de ne pas rendre l'accès obligatoire pour les ERMV et que ses investissements seraient en péril si cette décision était renversée et que l'accès aux réseaux devenait obligatoire.

46. L'ACTS a argué que des éléments de preuve démontrent de façon suffisamment concluante que la modification de la définition de « réseau d'origine » aurait un effet négatif important sur les investissements dans le secteur des infrastructures sans fil et que cet effet balayerait tout effet positif potentiel sur le caractère abordable pour les consommateurs des services sans fil mobiles de détail.
47. Distributel Communications Limitée, Ice Wireless et le CDIP ont soutenu que les entreprises de services sans fil n'ont pas su démontrer que l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » aurait un effet négatif important sur les investissements dans le secteur des infrastructures de réseau sans fil. De plus, le CDIP a soutenu que même si l'élargissement de la définition avait une incidence, celle-ci serait minime, car le cadre régissant l'itinérance établi par le Conseil permet seulement l'itinérance temporaire et non l'accès permanent.
48. Le CORC, Execulink Telecom Inc. et Ice Wireless ont soutenu que l'accroissement de la concurrence après que l'accès aux réseaux des entreprises de services sans fil aura été rendu obligatoire stimulera probablement les dépenses dans les infrastructures des réseaux sans fil mobiles. Les entreprises ont également soutenu que l'imposition de tarifs d'itinérance de gros obligatoires, s'ils sont établis correctement, permettrait aux entreprises nationales de services sans fil d'obtenir une part de rendement équitable du capital investi. Les entreprises ont ajouté que les documents décrivant les rapports avec les investisseurs des entreprises de services sans fil ne laissent pas entendre qu'une réduction des investissements soit prévue à la suite de l'issue de la présente instance et que, généralement, les menaces de réduction des investissements afin de se protéger contre un changement réglementaire se concrétisent rarement.
49. Ice Wireless a soutenu que les entreprises nationales de services sans fil commettent constamment une erreur de raisonnement logique fondamentale : d'une part elles ont argué que les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi n'auront aucune incidence sur le caractère abordable, mais ont soutenu d'autre part que l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » aura des effets négatifs catastrophiques sur les investissements. Ice Wireless a fait valoir que ces arguments ne peuvent pas être vrais tous les deux. En effet, si les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi n'ont pas de fonds à investir, ils ne pourront pas gagner des parts de marché, et il n'y aura donc aucun effet négatif sur les investissements.
50. Ice Wireless a déposé une preuve d'expert par l'intermédiaire de M. Markus von Wartburg qui indiquait que, compte tenu du bénéfice avant intérêts, impôts et amortissement des entreprises nationales de services sans fil, l'accroissement de la concurrence par l'introduction d'un service prioritairement Wi-Fi pourrait en fait faire augmenter leurs investissements dans les réseaux. Plus précisément, les investissements d'une entreprise de services sans fil dans les réseaux augmentent à mesure que la concurrence s'intensifie, tant que ses profits demeurent supérieurs à un seuil de 37 à 40 % de ses revenus totaux. On a soutenu que les investissements dans les réseaux au Canada devraient augmenter à mesure

que s'intensifie la concurrence étant donné que les profits des entreprises nationales de services sans fil se situent à l'intérieur de ce seuil.

51. OpenMedia et le CDIP ont indiqué que le Conseil doit déterminer si l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » aura non seulement une incidence, mais une incidence importante sur les investissements dans les infrastructures sans fil. Un faible niveau d'investissement est loin de constituer le type de sous-investissement qui donnerait lieu à une mauvaise qualité de service ou au ralentissement des avancées technologiques.
52. Le CDIP a soutenu qu'il faut tenir compte de l'incidence du partage des réseaux sur l'investissement, car le partage des réseaux peut nuire à la couverture de réseau, en particulier dans les zones rurales et éloignées. Si, comme certaines entreprises de services sans fil l'ont signalé, le partage des réseaux est efficace et procure des avantages aux consommateurs (comme la possibilité de compenser les coûts en capital et d'utiliser avec efficacité la capacité de réseau), alors i) les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi pourraient offrir le même type d'avantages, et ii) il est peu probable que d'obliger l'accès aux réseaux ait une incidence importante sur la qualité des réseaux sans fil, car bon nombre des réseaux sans fil sont déjà utilisés par plusieurs entreprises sans effet néfaste.

Résultats de l'analyse du Conseil

Élargissement de la définition de « réseau d'origine »

53. En vertu des règles actuelles du Conseil, seules les entreprises de services sans fil (p. ex. les entreprises de services sans fil qui possèdent des installations réseau comme un spectre et des tours et qui investissent dans celles-ci) ont le droit d'utiliser l'itinérance de gros obligatoire. Il a toujours été entendu que les services d'itinérance de gros doivent être utilisés de façon temporaire et non de façon permanente. Cette distinction encourage les entreprises de services sans fil concurrentes à investir constamment dans les réseaux fondés sur les installations, ainsi qu'à continuer de maintenir leurs offres de services mobiles concurrentielles.
54. La définition du « réseau d'origine » dans le contexte des services d'itinérance de gros vise à déterminer le moment où un utilisateur final se trouve à l'intérieur de la zone de couverture du réseau d'un client des services d'itinérance de gros et le moment où l'utilisateur final utilise en mode itinérance le réseau d'une autre entreprise de façon temporaire⁷.

⁷ Une exception est l'itinérance à l'intérieur de la zone de couverture, qui survient lorsqu'un utilisateur final d'un client des services d'itinérance de gros se déplace sur le réseau d'une entreprise nationale de services sans fil alors qu'il se trouve dans la zone de couverture de son opérateur local, en raison de lacunes en matière de couverture ou de la faiblesse du signal dans certaines zones à l'intérieur même du territoire du client des services d'itinérance de gros.

55. Si les installations Wi-Fi publiques, qui ne sont pas détenues ou exploitées par des fournisseurs de services sans fil et ne nécessitent pas d'investissements dans les infrastructures, étaient incluses dans la définition de « réseau d'origine », il n'y aurait aucun moyen fiable ou pratique de faire la distinction entre le réseau d'origine d'un fournisseur de services et tous les autres équipements de réseau branchés à Internet.
56. Par conséquent, si des services d'itinérance de gros étaient fournis à une entreprise qui ne détient pas ou n'exploite pas son propre réseau (c.-à-d. un fournisseur de services prioritairement Wi-Fi), les clients de cette entreprise ne seraient pas en mode itinérance au sens convenu jusqu'à maintenant dans l'industrie ainsi que dans le cadre du Conseil. Cette entreprise aurait plutôt un accès de gros au réseau d'une entreprise nationale de services sans fil de façon permanente.
57. Le Conseil a tenu de nombreuses instances publiques au cours desquelles beaucoup de temps et d'énergie ont été investis dans le but d'établir les modalités et les tarifs associés à l'itinérance de gros obligatoire. Il est essentiel de fournir une certaine certitude aux entreprises de services sans fil pour les aider à prendre des décisions en matière d'investissement et pour aider les entreprises concurrentes à consolider leur position concurrentielle. Si le Conseil modifiait la définition de l'itinérance au Canada en élargissant la définition de « réseau d'origine » pour y ajouter l'accès Wi-Fi, il créerait une incertitude réglementaire dans le marché.
58. D'un point de vue réglementaire, une distinction claire doit être faite entre l'accès temporaire aux réseaux des entreprises nationales de services sans fil (itinérance de gros) et l'accès permanent aux réseaux des entreprises nationales de services sans fil (revente ou accès pour les ERMV). Ces deux types d'accès servent à des fins différentes. L'itinérance de gros facilite l'entrée des entreprises de services sans fil sur le marché et aide ces dernières à établir leur position concurrentielle, tandis que l'accès de gros pour les ERMV favorise la concurrence axée sur les services. Le Conseil a intentionnellement établi cette distinction dans le cadre régissant les services sans fil de gros et a expressément choisi de ne pas rendre obligatoires ces services parce qu'il craint que cela ait une incidence négative sur les investissements, particulièrement sur les investissements effectués par les entreprises de services sans fil concurrentes et à l'extérieur des noyaux urbains.
59. Pour toutes ces raisons, le Conseil demeure d'avis que le Wi-Fi public ne devrait pas faire partie du réseau d'origine d'une entreprise de services sans fil lorsqu'il s'agit d'établir ce qui constitue une utilisation temporaire du réseau visité aux termes du tarif de l'itinérance de gros applicable.

Incidence de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » sur le caractère abordable des services sans fil mobiles

60. Bien qu'il ait été prouvé que les prix moyens des services sans fil mobiles sont en baisse, les préoccupations concernant le caractère abordable des services sont fondées compte tenu de la lenteur de cette baisse et de l'argent que les Canadiens consacrent aux services de communication, en particulier aux services sans fil

mobiles. D'après le *Rapport de surveillance des communications 2017* du Conseil, en 2015, les ménages canadiens ont dépensé en moyenne 218,42 \$ par mois pour leurs services de communication, soit une hausse de 3,67 \$ (ou 1,7 %) par rapport à 2014. Au cours de cette année, les ménages canadiens ont surtout dépensé pour les services sans fil mobiles (87,25 \$ ou 40 % des dépenses mensuelles moyennes en services de communication)⁸.

61. Le *Rapport de surveillance des communications 2017* indique également que les ménages des premier et deuxième quintiles de revenu ont consacré une grande partie de leur revenu aux services de communication. Les ménages des premier et deuxième quintiles de revenu sont également plus nombreux à ne disposer que d'un service sans fil mobile (c.-à-d. qu'ils n'ont pas de service téléphonique de résidence), avec 35 % et 30,4 % d'entre eux, respectivement.
62. Afin de mieux comprendre la disponibilité des forfaits sans fil mobiles à moindre coût, le Conseil a examiné les forfaits prépayés et postpayés les moins chers offerts par plusieurs entreprises de services sans fil. En général, les éléments de preuve laissent entendre que des forfaits à moindre coût sont offerts aux consommateurs. En ce qui concerne les forfaits postpayés les moins chers, le coût et les limites de minutes, de messages textes et de données permises variaient d'un forfait à l'autre. Par exemple, une entreprise offrait un forfait comprenant 100 minutes locales, la messagerie texte illimitée et aucune donnée au coût de 25 \$, une autre entreprise offrait un forfait comprenant 100 minutes locales, la messagerie texte illimitée et 100 mégaoctets (Mo) de données au coût de 30 \$, et une autre entreprise offrait un forfait comprenant 100 minutes locales, la messagerie texte illimitée et 250 Mo de données au coût de 30 \$.
63. Les prix des forfaits prépayés se comparent à ceux des forfaits postpayés, mais les forfaits prépayés incluent généralement une limite d'utilisation des données plus élevée.
64. Si certains forfaits à moindre coût sont offerts aujourd'hui, la question est de savoir si l'introduction de forfaits concurrentiels supplémentaires (p. ex. en rendant obligatoire l'accès aux services d'itinérance pour les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi) aurait un effet positif sur le caractère abordable. En règle générale, toute mesure prise par le Conseil qui augmente le nombre de concurrents dans le marché des services sans fil mobiles exercera dans une certaine mesure une pression à la baisse sur le prix des services sans fil puisque les nouveaux entrants sont susceptibles d'essayer d'attirer les clients en leur offrant des prix plus bas.
65. L'incidence potentielle de l'ajout de forfaits concurrentiels supplémentaires sur les prix se voit très bien lorsque l'on tient compte du fait que les prix du service sans fil dans les régions du Canada où les concurrents sont nombreux sont souvent plus bas

⁸ Les services de communication comprennent les services sans fil mobiles, les services de télévision de résidence, les services Internet et les services téléphoniques de résidence.

que dans les autres régions où les entreprises dotées d'installations sont moins nombreuses⁹.

66. D'autres forfaits de services sans fil mobiles à moindre coût seront probablement offerts à la suite de l'introduction des fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi dans le marché canadien si les modalités, les tarifs et les contraintes associés au service de gros sont établis adéquatement. L'incidence sur le caractère abordable dépendrait également de la demande pour le service. Il n'est toutefois pas évident de savoir quelle serait la demande pour les services offerts par les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi étant donné que, par exemple, les réseaux Wi-Fi publics ne sont généralement pas gérés et qu'ils sont vulnérables aux questions liées à la qualité du service. De plus, une part importante de la consommation de données de la plupart des consommateurs se fait déjà sur les réseaux de leur entreprise de services sans fil actuelle, notamment par l'entremise de connexions à large bande de résidence, alors il est difficile de savoir combien de consommateurs trouveraient qu'un service prioritairement Wi-Fi est suffisamment novateur pour envisager de changer de fournisseur de services pour cette seule raison. Tout compte fait, l'effet potentiel général sur le caractère abordable est incertain et ne peut pas être évalué adéquatement tant qu'une telle concurrence n'a pas été introduite dans le marché et que les données sur les prix n'ont pas été analysées pendant une certaine période.

Incidence de l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » sur les investissements dans les services sans fil mobiles

67. Au fil des ans, le Conseil a régulièrement exprimé son point de vue selon lequel la concurrence fondée sur les installations est le meilleur moyen de s'assurer que les Canadiens bénéficient de services sans fil mobiles abordables de qualité supérieure sur des réseaux sans fil de pointe. Au cours de la dernière décennie, le Conseil et Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) ont essayé de faire profiter les consommateurs des avantages de la concurrence fondée sur les installations en appuyant l'adoption de politiques visant à favoriser l'établissement d'entreprises de services sans fil très concurrentielles tant à l'échelle nationale que régionale. Le cadre régissant les services sans fil de gros établi par le Conseil et les politiques sur la gestion du spectre d'ISDE en sont des exemples. Le Conseil est d'avis que la présence d'entreprises de services sans fil supplémentaires augmentera la pénétration des réseaux sans fil et contribuera également à réduire les tarifs que paient les Canadiens pour les services sans fil mobiles.
68. En gardant cela à l'esprit, il est évident que le marché des services sans fil a atteint un point critique au Canada. Bien que les entreprises nationales de services sans fil possèdent collectivement toujours près de 90 % de la part du marché national, le dossier montre que plusieurs entreprises de services sans fil concurrentes, comme

⁹ Comme l'indique le *Rapport de surveillance des communications* de 2017, les centres urbains ayant au moins quatre fournisseurs de services sans fil présentaient généralement le plus grand écart de prix entre le prix le plus faible et le prix le plus élevé déclarés, ainsi que les prix les plus bas pour les quatre ensembles de services.

Eastlink, Freedom Mobile, SaskTel, Vidéotron et, plus récemment, Xplornet, ont investi considérablement dans l'expansion du réseau, et qu'elles prévoient continuer à élargir leurs réseaux. Dans l'ensemble, les entreprises de services sans fil, appuyées en partie par les conditions réglementaires existantes, ont investi des milliards de dollars dans les réseaux au cours des dernières années.

69. L'élargissement de la définition de « réseau d'origine » afin d'y inclure d'autres formes de connectivité, dont le Wi-Fi, permettrait à toute entreprise d'avoir accès aux tarifs d'itinérance de gros au même titre que les entreprises de services sans fil, sans avoir à investir et à bâtir son propre réseau sans fil. Cette mesure pourrait notamment dissuader les entreprises de services sans fil concurrentes actuelles d'investir dans leurs réseaux, car elles pourraient dépendre de façon plus générale des réseaux des entreprises nationales de services sans fil pour offrir leurs services en dehors de la couverture habituelle de leurs réseaux.
70. Les entreprises de services sans fil ont indiqué qu'au cours des prochaines années, elles allaient commencer à déployer la technologie 5G dans leurs réseaux partout au pays. Cette mise à niveau technologique contribuera à rendre les réseaux sans fil considérablement plus rapides, plus omniprésents et plus polyvalents. Grâce à un débit maximal prévu de 10 gigabits par seconde et à un temps d'attente amélioré, l'arrivée de cette technologie appuiera les nouveaux services novateurs exigeant une grande largeur de bande. Parmi les nombreuses utilisations possibles, on recourra notamment à la technologie 5G pour soutenir les systèmes de guidage des parcs de voitures autonomes et potentiellement les milliards d'appareils qui constitueront l'Internet des objets. La connectivité améliorée qu'offrira la technologie 5G sera profitable pour tout, qu'il s'agisse de systèmes de paiement sans fil, des services de suivi médical à distance ou encore de l'accès sur demande aux services gouvernementaux. Les entreprises de services sans fil exigeront un important investissement pour l'acquisition ou la mise à niveau de l'équipement afin que les Canadiens puissent profiter des réseaux 5G et de leurs avantages.
71. En règle générale, les entreprises de services sans fil sont fortement incitées à continuer d'investir dans les réseaux. Avec la perspective de la technologie 5G, les entreprises de services sans fil ont déjà commencé à planifier les stratégies d'investissement afin de s'assurer d'être concurrentielles lors du déploiement de la technologie. Comme les éléments de preuve le démontrent, les dépenses d'immobilisation totales de l'industrie devraient s'élever à plusieurs milliards de dollars au cours des prochaines années. Bien qu'il soit peu probable que les plans à long terme des entreprises nationales de services sans fil soient touchés de manière notable par l'introduction de concurrence au chapitre des services de revente obligatoires à ce moment-ci, les risques sur les plans de l'investissement et de l'expansion sont plus importants pour les autres entreprises de services sans fil.
72. L'analyse de rentabilisation relative à l'expansion des réseaux de ces autres entreprises de services sans fil dans de nouveaux marchés, particulièrement dans des zones moins densément peuplées en dehors des grands centres métropolitains, est problématique. Pour qu'un investissement soit logique, les revenus prévus de

l'entreprise dans la zone d'expansion doivent être supérieurs aux coûts prévus de l'expansion sur une période donnée, et l'investissement doit se comparer favorablement aux autres possibilités d'investissement (dans les grandes villes).

73. S'il devait exister une concurrence au chapitre des services de revente obligatoires dans ces zones, le marché se fragmenterait probablement, ce qui réduirait le nombre de clients dont dépendent les autres entreprises de services sans fil pour générer des revenus. En raison d'une analyse de rentabilisation problématique, la perte de clients au profit des fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi pourrait réduire les revenus prévus de telle sorte que l'analyse de rentabilisation d'une zone d'expansion prévue soit peu rentable et que les entreprises dotées d'installations ne puissent pas aller de l'avant avec l'investissement.
74. En conclusion, bien que l'introduction de la concurrence dans la revente puisse entraîner une certaine amélioration du caractère abordable, le Conseil estime que l'effet négatif possible sur l'investissement l'emporte sur cet avantage.
75. Pour ce qui est de la question de savoir si les éléments de preuve démontrent de façon « suffisamment concluante et importante » que l'effet négatif potentiel sur l'investissement est compensé par l'effet positif possible sur le caractère abordable, le Conseil fait remarquer que ses conclusions à cet égard reposent sur les éléments de preuve compris dans le dossier de la présente instance. Compte tenu des circonstances, le Conseil estime que le dossier est convaincant dans la mesure où il établit que l'investissement effectué par certaines entreprises de services sans fil présenterait un risque, en particulier pour ce qui est de l'expansion dans les zones rurales, si le Conseil devait élargir l'accès aux services d'itinérance sans fil de gros.

L'imposition de conditions aux services d'itinérance de gros obligatoires pourrait-elle permettre d'atténuer les répercussions sur l'investissement?

Positions des parties

76. Bell Mobilité a soutenu qu'il est fondamentalement impossible d'imposer des restrictions relatives à l'accès au réseau obligatoire suffisantes pour s'assurer que cet accès est temporaire seulement. Lorsque des fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi offrent des applications de VoIP et qu'ils ne possèdent aucun réseau, un accès obligatoire leur permettrait de transformer leurs applications en services de connectivité omniprésents.
77. SaskTel a soutenu qu'aucune condition limitant adéquatement les effets négatifs de l'accès au réseau obligatoire ne pourrait être imposée sur celui-ci.
78. Le CORC et Ice Wireless se sont opposés à l'imposition de conditions ou de restrictions sur l'itinérance de gros si la définition de « réseau d'origine » était élargie. Étant donné que, selon elles, rendre l'accès aux fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi obligatoire n'aurait aucun effet négatif sur l'investissement, elles ont soutenu que ces restrictions visant à protéger l'investissement étaient inutiles. Par ailleurs, elles ont soutenu que la tarification de détail visera à s'assurer

que les services d'itinérance ne sont utilisés que de façon temporaire. Par exemple, elles ont fait valoir que lorsque Sugar Mobile exploitait le réseau de RCCI, la tarification restreignait l'usage de la manière suivante :

- 400 Mo de données cellulaires coûtaient 19 \$ aux clients de Sugar Mobile.
- En comparaison, des entreprises de services sans fil offraient des forfaits de 1 gigaoctet (Go) au coût de 38 \$ à 50 \$.
- Pour obtenir 900 Mo de données auprès de Sugar Mobile, un client devrait payer un total de 38 \$, ce qui élimine la proposition d'économie de coûts du service.

79. Bien que RCCI n'appuie pas l'idée de rendre obligatoire l'accès au réseau pour les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi, elle a proposé les restrictions suivantes dans l'éventualité où le Conseil choisirait de suivre cette voie :

- les services de détail devraient être limités aux Canadiens à faible revenu, vérifiés au moyen d'un examen des ressources;
- l'utilisation des données devrait être limitée à 50 Mo;
- le tarif de gros pour 50 Mo de données devrait être de 3,75 \$ par mois;
- seuls les réseaux de troisième génération (3G) [non la technologie d'évolution à long terme (LTE) ou une technologie supérieure] devraient être obligatoires;
- seuls les fournisseurs de services nationaux devraient être autorisés à accéder aux réseaux;
- les obligations relatives aux services 9-1-1 doivent être respectées.

80. Ice Wireless a soutenu que rien ne justifie que les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi paient un tarif gonflé pour les services d'itinérance de gros. Elle a fait valoir qu'aucune modification technique ou au système n'est requise pour héberger les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi. Elle a également signalé que les tarifs de gros définitifs seront établis en fonction des coûts de la Phase II, majorés d'un supplément raisonnable, et qu'implicitement i) ils décourageront l'utilisation excessive du réseau d'une entreprise de services sans fil; ii) ils préserveront l'incitatif pour les fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi et les entreprises de services sans fil de continuer à investir dans les réseaux; et iii) ils garantiront que les entreprises de services sans fil obtiennent un taux de rendement équitable.

81. Shaw et TCI ont fait valoir que des processus de suivi seraient nécessaires pour déterminer les restrictions, comme les limites d'utilisation de données et les tarifs de gros.

82. L'ACTS a indiqué qu'il serait difficile, voire impossible, d'atténuer les effets négatifs sur l'investissement en imposant des conditions, et qu'au moins une instance serait requise pour déterminer les conditions appropriées.

Résultats de l'analyse du Conseil

83. D'après le Conseil, le dossier de l'instance démontre, en termes généraux, que certaines conditions, comme des tarifs plus élevés ou des limites de capacité, pourraient servir à limiter l'utilisation d'un service, peu importe si ce service est un service d'itinérance de gros ou un service d'accès de gros des ERMV. Toutefois, en ce qui a trait aux conditions qui pourraient être imposées, les entreprises de services sans fil ont généralement indiqué qu'aucune condition possible n'atténuerait le risque éventuel pour leurs investissements, tandis que les utilisateurs potentiels du service ont précisé qu'aucune condition significative visant à restreindre le service ne serait nécessaire.
84. Par conséquent, le Conseil estime que le dossier de la présente instance est peu concluant sur cette question, de telle sorte qu'il ne peut rendre une décision claire sur les contraintes spécifiques qui seraient nécessaires pour atténuer convenablement les répercussions sur les investissements d'une entreprise.

Conclusion

85. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que d'autres moyens pour améliorer le choix en matière de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les Canadiens à faible revenu, seraient préférables afin d'éviter l'incertitude réglementaire ainsi que le risque d'incidence négative sur les investissements qu'engendrerait un élargissement de la définition de « réseau d'origine ».
86. En outre, le Conseil reconnaît le désir du gouverneur en conseil d'améliorer le choix en matière de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les Canadiens à faible revenu, et convient que cette amélioration est importante.
87. Par conséquent, comme il est établi plus en détail ci-dessous, le Conseil estime qu'il existe d'autres moyens pour aborder les préoccupations soulevées par le gouverneur en conseil.

Que peut faire le Conseil pour répondre aux préoccupations concernant le manque de choix de services sans fil mobiles novateurs et abordables, en particulier pour les Canadiens à faible revenu?

88. Le Décret fait référence aux trois objectifs stratégiques suivants de la *Loi* :
- 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;
 - 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.

89. En gardant ces objectifs à l'esprit, le Conseil a l'intention de prendre des mesures immédiates pour améliorer le choix et le caractère abordable des services sans fil mobiles et, à court terme, d'examiner l'efficacité globale de ses politiques sur la concurrence au chapitre de la revente de services sans fil en menant un examen général du cadre régissant les services sans fil mobiles de gros. La justification ainsi que l'approche du Conseil sont abordées en détail ci-dessous.

Forfaits de données seulement à moindre coût

90. Durant l'instance, le Conseil a sollicité les observations des parties sur la question de savoir si l'introduction de forfaits de données seulement à moindre coût pouvait aborder les préoccupations soulevées dans le Décret, en particulier en ce qui a trait à l'amélioration du choix et du caractère abordable tout en réduisant au minimum les effets négatifs sur les investissements dans l'infrastructure sans fil. Le Conseil a également demandé de quelle façon tout type d'intervention réglementaire à cet égard pourrait être imposé en vertu de la *Loi* ainsi que les paramètres de service qui pourraient être appliqués à ces forfaits pour s'assurer qu'ils tiennent compte des difficultés auxquelles font face les Canadiens, en particulier ceux à faible revenu.

Positions des parties

91. En règle générale, les entreprises de services sans fil s'opposaient à toute intervention réglementaire visant à rendre obligatoire l'offre de forfaits de données seulement à moindre coût, en soutenant que de nombreuses options de données seulement existent déjà, et que seul le libre jeu du marché devrait dicter les types de forfaits offerts.
92. Les entreprises concurrentes, comme le CORC et Ice Wireless, ainsi que les groupes de défense des consommateurs ont indiqué que l'accès de gros obligatoire était préférable aux forfaits de données seulement obligatoires.
93. Bell Mobilité a proposé que, dans l'éventualité où l'accès de gros à son réseau sans fil ne serait pas obligatoire, elle introduirait volontairement un forfait prépayé de services sans fil mobiles de détail de données seulement destiné aux consommateurs, forfait qui offrirait ce qui suit :
- tarif mensuel de 20 \$ avec des frais uniques de 10 \$ pour la carte SIM (module d'identité d'abonné);
 - 300 Mo de données cellulaires dans l'ensemble du pays et des données illimitées sur les réseaux Wi-Fi publics;
 - accès au réseau 3G;
 - structure « apportez votre propre appareil »;
 - aucune vérification de solvabilité;
 - forfait offert aux ménages à faible revenu.

94. Les parties qui ont commenté le forfait de données seulement proposé par Bell Mobilité ont soutenu que celui-ci serait peu attrayant en raison des restrictions proposées, particulièrement le fait qu'il est limité aux réseaux 3G, et puisque les Canadiens souhaitant y accéder seraient tenus de s'identifier en tant que personnes à faible revenu. Elles ont fait valoir que les Canadiens à faible revenu ne devraient pas avoir à divulguer leur situation financière pour être admissible à un forfait donné.
95. Plusieurs parties ont fait valoir que l'obligation d'offrir un forfait de données seulement pourrait être imposée par l'application d'une condition de service en vertu de l'article 24 de la *Loi*.
96. SaskTel, Shaw et TCI ont fait valoir que l'obligation d'offrir un forfait de données seulement déborderait du cadre de la présente instance, puisque le Conseil serait contraint de modifier sa décision sur l'abstention de la réglementation pour les services de détail.

Résultats de l'analyse du Conseil

97. Les Canadiens dépendent de plus en plus des services de données sans fil mobiles pour participer à l'économie numérique, accéder aux services gouvernementaux et communiquer les uns avec les autres à partir de diverses plateformes. Le nombre de consommateurs avec des forfaits de données et les habitudes de consommation de ces consommateurs sont en constante croissance.
98. Le Conseil a cependant remarqué que, bien que des forfaits sans fil d'entrée de gamme à moindre prix soient largement disponibles auprès de plusieurs fournisseurs de services sans fil, la majorité des forfaits contiennent des minutes de communication vocale et les messages textes, mais offrent très peu de données. De plus, il existe une lacune importante dans le marché relativement aux forfaits de données seulement à moindre coût offerts aux consommateurs.
99. Par exemple, Freedom Mobile a récemment commencé à offrir des forfaits de données seulement qui proposent, par exemple, 10 Go de données pour 50 \$ par mois. Le lancement de tels forfaits devrait stimuler les réponses concurrentielles des autres entreprises de services sans fil, étant donné le potentiel de revenu que représentent les utilisateurs d'un haut débit de données. Par conséquent, il est probable que la concurrence pour les utilisateurs d'un haut débit de données se traduise par le choix de forfaits de services novateurs dont les prix sont de plus en plus abordables. Toutefois, la situation semble être différente pour les utilisateurs qui consomment une plus faible quantité de données sans fil mobiles. Bien que le marché et la tarification des services sans fil mobiles soient fluides, le Conseil dispose de peu d'exemples d'options de données seulement disponibles à moindre coût, et la plupart des forfaits d'entrée de gamme incluent une combinaison de services de voix et de messagerie texte, mais offrent très peu de données, voire aucune. Par exemple, un examen des principales marques des entreprises nationales de services sans fil a révélé que Bell Mobilité offre un forfait postpayé de 25 \$ qui comprend 100 minutes de communications vocales et aucune donnée, tandis que

RCCI offre un forfait prépayé de 50 minutes de communications vocales et de 250 Mo de données pour 30 \$, et TCI offre un forfait, prépayé ou postpayé, de 300 minutes de communications vocales et de 250 Mo de données pour 45 \$.

100. Au seuil inférieur de la gamme, les tarifs des forfaits de services sans fil semblent être établis de manière à accorder la priorité aux minutes de communication vocale (et dans une moindre mesure, à la messagerie texte) plutôt qu'aux données, ce qui fait que la capacité des Canadiens à tirer profit de plus petites quantités de données sans fil (à part la connectivité Wi-Fi) est limitée. Étant donné que ces services ne génèrent pas autant de recettes moyennes que les forfaits haut de gamme, on ignore si on peut se fier sur le libre jeu du marché pour s'assurer que les besoins des consommateurs à la recherche de forfaits de données seulement à moindre coût seront comblés.
101. Le manque de forfaits de données seulement à moindre coût dans le marché peut avoir contribué à l'introduction des services prioritairement Wi-Fi comme modèle d'affaires, car les fournisseurs de ces services utilisent généralement des données sans fil mobiles avec une connectivité Wi-Fi pour offrir des services aux consommateurs à la recherche d'une solution de rechange aux forfaits sans fil traditionnels.
102. D'après le Conseil, si un plus grand nombre de forfaits de données seulement à moindre coût 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 convient en se connectant à une combinaison de réseaux Wi-Fi et cellulaire. Autrement dit, les consommateurs n'auraient pas nécessairement à acheter les services de communication vocale et de messagerie texte offerts par les entreprises de services sans fil, et pourraient plutôt acheter un forfait de données seulement à moindre coût et utiliser une application pour la communication vocale ou la messagerie texte au besoin.
103. Dans ce contexte, les forfaits de données seulement à moindre coût appuieraient le développement continu de modèles d'affaires novateurs et de solutions technologiques, car ils permettraient aux fournisseurs d'applications de continuer à innover et à offrir de nouvelles applications comme solution de rechange aux services de communication vocale et de messagerie texte des entreprises de services sans fil.
104. De plus, l'introduction de forfaits de données seulement à moindre coût dans le marché appuierait davantage le développement continu de la concurrence fondée sur les installations et entraînerait moins de risques pour les investissements dans le réseau que l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » pour y inclure d'autres formes de connectivité, puisque de tels forfaits ne contraindraient pas les entreprises de services sans fil à fournir l'accès à leurs réseaux aux fournisseurs de services prioritairement Wi-Fi.

105. Bien que le Conseil préconise, en principe, la proposition de Bell Mobilité, il n'est pas convaincu, sur le plan pratique, que le forfait proposé, comme il est structuré, répondrait aux besoins des consommateurs à la recherche d'un forfait de données seulement à moindre coût fiable pour utiliser d'autres applications, comme les services de communication vocale et de messagerie texte.
106. Par exemple, le forfait de Bell Mobilité ne serait offert que sur son réseau 3G. D'après le Conseil, les types de forfaits qui permettraient de combler la lacune observée dans le marché devraient être offerts sur les technologies de réseau les plus récentes, y compris la technologie 4G et LTE afin, par exemple, d'assurer l'accès au service sans fil d'alertes au public.
107. De plus, le forfait de Bell Mobilité serait limité aux ménages à faible revenu. Selon le Conseil, ces forfaits devraient être offerts au plus grand nombre de consommateurs possible.
108. Enfin, le forfait de Bell Mobilité serait offert aux clients du service prépayé uniquement. D'après le Conseil, ces forfaits devraient être offerts à partir d'un service prépayé et postpayé afin de soutenir un marché de consommateurs potentiels plus vaste.
109. Pour ce qui est de la pertinence des autres aspects du forfait de Bell Mobilité et de la question de savoir s'ils permettraient de combler la lacune observée dans le marché par le Conseil, y compris le prix et la capacité, le Conseil n'a pas d'opinion à cet égard en ce moment et il devra recueillir des éléments de preuve supplémentaires avant de parvenir à une conclusion.
110. Ainsi, parallèlement à la publication de la présente décision, le Conseil amorce un processus public dans le but de s'assurer que les forfaits de données seulement à moindre coût sont largement accessibles aux Canadiens. Puisque le but du Conseil est de veiller à ce que ces forfaits soient offerts au plus grand nombre de Canadiens possible, tant dans les zones urbaines que rurales, le Conseil estime que le processus devait être axé sur les entreprises nationales de services sans fil, en raison de la couverture nationale de leur réseau sans fil.
111. Dans l'avis de consultation de télécom 2018-98, également publié aujourd'hui, le Conseil a ordonné aux entreprises nationales de services sans fil de déposer des propositions relatives aux forfaits de données seulement à moindre coût, en fonction de certains paramètres énoncés dans l'avis. Les personnes intéressées auront l'occasion de commenter les propositions selon la procédure établie dans cet avis.
112. L'objectif du processus consiste à déterminer si les entreprises nationales de services sans fil devraient être tenues d'offrir des forfaits de données seulement à moindre coût en imposant, par exemple, une condition de service en vertu de l'article 24, et à établir comment ces forfaits devraient être structurés pour combler la lacune dans le marché au chapitre des forfaits de données seulement à moindre coût et poursuivre les objectifs de la politique établis dans l'article 7 de la *Loi*.

Examen du cadre régissant les services sans fil

113. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé que les mesures réglementaires qu'il a établies devraient être appliquées durant une période minimale de cinq ans afin de permettre le développement d'une concurrence viable et d'encourager l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité. Le Conseil s'est engagé à observer les conditions de concurrence dans le marché des services sans fil mobiles durant cette période.
114. Des signes positifs ont démontré que l'intensité de la concurrence fondée sur les installations est en hausse partout au pays. Les entreprises de services sans fil concurrentes dotées d'installations, comme Eastlink, Freedom Mobile, SaskTel et Vidéotron, continuent d'investir dans les installations sans fil, et les éléments de preuve démontrent que les prix sont généralement plus faibles dans les zones où plusieurs entreprises dotées d'installations mènent leurs activités.
115. Cela dit, l'établissement d'une concurrence durable fondée sur les installations est une stratégie qui nécessite un soutien et une certitude réglementaire. Les investissements requis pour acquérir du spectre, bâtir un important réseau et obtenir une masse critique de clients sont considérables (en particulier compte tenu des positions dominantes des entreprises nationales de services sans fil), et ils peuvent être compromis par de nombreux facteurs, notamment l'incertitude réglementaire.
116. Le Conseil appuie entièrement un paysage concurrentiel dynamique et diversifié composé d'entreprises concurrentes dotées d'installations et de revendeurs, et est d'avis qu'une forte concurrence fondée sur les installations devrait naturellement se traduire par une hausse des possibilités liées à la concurrence en matière de revente, notamment par la vente de la capacité excédentaire du réseau ou par des stratégies de différenciation. D'après le Conseil, le meilleur moyen de soutenir la croissance de la concurrence fondée sur les installations à l'heure actuelle est de fournir une certitude et une stabilité aux entreprises de services sans fil concurrentes en respectant la période de cinq ans établie dans le cadre régissant les services sans fil de gros avant d'envisager des changements réglementaires importants.
117. Cependant, si la concurrence au chapitre la revente dans le marché canadien demeure limitée après la période de cinq ans, il serait opportun pour le Conseil d'examiner si une intervention réglementaire au moyen du service d'accès de gros obligatoire des ERMV ou d'autres moyens est nécessaire pour augmenter les choix offerts sur le marché.
118. En outre, plusieurs autres questions pourraient être incluses dans la portée du prochain examen du cadre régissant les services sans fil de gros. Par exemple, l'évolution vers les réseaux 5G entraînera de nouveaux défis que le Conseil devra probablement examiner afin de déterminer si des mesures réglementaires sont requises pour soutenir l'introduction de ces réseaux.

119. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine qu'il a l'intention d'entreprendre un examen de son cadre régissant les services sans fil de gros au cours de la prochaine année, avec comme objectif de terminer l'examen d'ici 2020, afin de respecter la période de cinq ans indiquée dans la décision initiale sur le cadre. Dans le cadre de cet examen, le Conseil entend examiner sa politique sur les services d'accès de gros des ERMV, afin de s'assurer que le marché canadien offre un choix suffisant de services sans fil mobiles novateurs et abordables.

Conclusion

120. Le Conseil estime que les deux prochaines années représentent une phase critique dans la croissance et le développement de l'industrie canadienne des services sans fil. D'après le Conseil, un engagement continu à l'égard de la concurrence fondée sur les installations encouragera l'investissement de capitaux nécessaire pour s'assurer que les réseaux sans fil du Canada sont de calibre mondial. Par ailleurs, le Conseil estime que, bien que la revente de services sans fil représente une partie importante d'un marché de services sans fil entièrement fonctionnel, il serait prématuré pour le Conseil de modifier sa politique sur les services d'accès de gros obligatoires.

121. À cette fin, le Conseil prévoit, à court terme, examiner attentivement si des obstacles gênent le développement de la concurrence fondée sur les installations et la concurrence en matière de revente au Canada, dans le cadre d'un examen complet de son cadre régissant les services sans fil de gros.

122. Le Conseil reconnaît qu'il a fallu du temps pour établir la concurrence fondée sur les installations, et que ce processus a présenté son lot de difficultés, en particulier pour les Canadiens à faible revenu. Selon le Conseil, les mesures à court terme qu'il a prises pour aborder la disponibilité des forfaits de données seulement à moindre coût offriront aux consommateurs un plus grand choix pour ce qui est des services sans fil mobiles novateurs et abordables et des applications. Le Conseil s'attend à ce que l'introduction de ces nouveaux forfaits de données seulement à moindre coût servira de catalyseur pour stimuler la concurrence dans le marché.

Instructions

123. Le Conseil estime que les conclusions énoncées ci-dessus abordent les objectifs de la politique établis à l'article 7 de la *Loi* et, en particulier, ceux indiqués dans le Décret et mentionnés aux alinéas 7b), 7g) et 7h) de la *Loi*.

124. De plus, les conclusions tirées dans la présente décision sont conformes aux Instructions¹⁰ pour les raisons énoncées ci-dessous.

¹⁰ *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

125. Les principales questions examinées dans la présente décision consistent à déterminer si les modifications aux modalités des services d'itinérance de gros obligatoires établies dans la décision de télécom 2017-56 devraient être modifiées pour inclure d'autres types de fournisseurs de services admissibles à l'itinérance de gros obligatoire. Autrement, elles visent à établir les autres mesures réglementaires qui pourraient être appropriées pour appuyer la disponibilité de services sans fil mobiles de grande qualité, novateurs et abordables.
126. Dans la présente décision, le Conseil se fie dans la plus grande mesure du possible au libre jeu du marché dans la mesure où il n'estime pas qu'il soit approprié, à l'heure actuelle, d'inclure d'autres types de fournisseurs admissibles aux services d'accès de gros obligatoires. Le Conseil estime qu'un tel élargissement entraînerait une réglementation qui ne serait probablement pas efficace ni proportionnelle à son but, soit de soutenir la disponibilité de services sans fil mobiles novateurs, de grande qualité et abordables.
127. Néanmoins, le dossier a révélé que certaines interventions réglementaires pourraient s'avérer nécessaires pour aborder les objectifs de la politique. Par conséquent, le Conseil a lancé un nouveau processus afin d'examiner cette question plus en détail.

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
- *Réexamen de la décision de télécom 2017-56 concernant les modalités définitives applicables aux tarifs du service d'itinérance sans fil mobile de gros*, Avis de consultation de télécom CRTC 2017-259, 20 juillet 2017, modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2017-259-1, 5 octobre 2017
- *Ice Wireless Inc. – Demande concernant l'itinérance des clients d'Ice Wireless Inc. et de Sugar Mobile Inc. sur le réseau de Rogers Communications Canada Inc.*, Décision de télécom CRTC 2017-57, 1^{er} mars 2017
- *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Décision de télécom CRTC 2017-56, 1^{er} mars 2017
- *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, 5 mai 2015

Annexe 1 à la Décision de télécom CRTC 2018-97

Décret du gouverneur en conseil

C.P. 2017-0557, 1^{er} juin 2017

Attendu que le 1^{er} mars 2017, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« le Conseil ») a rendu la décision de télécom 2017-56, *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – modalités définitives* (« la décision »);

Attendu que dans la décision, le Conseil a confirmé que l'itinérance de gros, conformément à ce qui est défini dans la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177 – *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, fournit seulement un accès temporaire au réseau hôte aux clients d'une entreprise de services sans fil lorsque ces clients sont à l'extérieur de la zone de couverture de leur réseau d'origine;

Attendu que dans la décision, le Conseil définit ce qu'est le Wi-Fi public et l'exclut de la définition de « réseau d'origine » pour établir ce qui constitue, aux termes du tarif d'itinérance de gros applicable, une utilisation temporaire d'un réseau hôte;

Attendu que les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication prévus à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* (« la Loi ») visent notamment, comme l'énonce l'alinéa 7b), à permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; comme l'énonce l'alinéa 7g), à 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, et comme l'énonce l'alinéa 7h), à satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;

Attendu que les Canadiens continuent de payer des tarifs élevés pour les services de télécommunications sans fil mobiles;

Attendu que le Canada affiche les taux d'adoption des services de télécommunications sans fil mobiles parmi les plus faibles des pays industrialisés;

Attendu que le caractère peu abordable des services de télécommunication représente un problème, en particulier pour les Canadiens à faible revenu;

Attendu que le paragraphe 12(1) de la *Loi* prévoit que, dans l'année qui suit une décision du Conseil, le gouverneur en conseil peut, de sa propre initiative, renvoyer une décision au Conseil pour réexamen;

Attendu qu'en application de l'article 13 de la *Loi*, le ministre de l'Industrie a avisé le ministre désigné par le gouvernement de chaque province de son intention de faire une recommandation au gouverneur en conseil sur la prise d'un décret en vertu de l'article

12 de la *Loi*, qu'il a donné à chacun d'entre eux l'occasion de le consulter et a pris en compte leurs observations;

Attendu que le gouverneur en conseil prend acte du fait que le Conseil a auparavant conclu qu'il n'avait pas lieu d'obliger les entreprises de services sans fil à fournir un accès de gros aux exploitants de réseaux mobiles virtuels car imposer une telle obligation pourrait avoir une incidence négative sur l'investissement dans l'infrastructure réseau sans fil;

Attendu que le gouverneur en conseil estime que l'adoption de solutions technologiques et de modèles d'affaires novateurs peuvent permettre d'offrir des choix plus judicieux aux consommateurs canadiens, particulièrement à ceux à faible revenu, qui ne sont pas bien servis par les offres que l'on retrouve actuellement sur le marché;

À ces causes, sur recommandation du ministre de l'Industrie et en vertu des paragraphes 12(1) et (5) de la *Loi sur les télécommunications*, Son Excellence le Gouverneur général en conseil renvoie la décision de télécom CRTC 2017-56 au Conseil pour réexamen, lequel devra être terminé au plus tard le 31 mars 2018, et estime qu'il importe que le Conseil se penche sur les questions suivantes :

- a) celle de savoir si l'élargissement de la définition de « réseau d'origine » pour y ajouter d'autres formes de connectivité, telle que Wi-Fi, rendrait plus abordables pour les consommateurs les services sans fil mobiles de détail au Canada;
- b) celle de savoir si la preuve permet d'établir de manière suffisamment concluante et importante que l'effet négatif potentiel sur les investissements dans le secteur des infrastructures sans fil de l'inclusion, dans la définition de « réseau d'origine », de la connectivité Wi-Fi excède l'effet positif potentiel de son inclusion sur le caractère abordable pour les consommateurs des services sans fil mobiles de détail;
- c) celle de savoir si les répercussions sur les investissements pourraient être atténuées par l'imposition de conditions aux services d'itinérance de gros obligatoire, notamment par la prise de mesures pour que l'itinérance par les consommateurs de fournisseurs qui utilisent principalement la technologie Wi-Fi pour offrir le service reste temporaire et non permanente, par exemple par la limitation du volume d'itinérance et par la fixation pour de tels services d'itinérance d'un tarif différent conforme à la tarification pour l'itinérance de gros ou encore par la prise de l'une ou l'autre de ces mesures.

Annexe 2 à la Décision de télécom 2018-97

Liste des intervenants

Association canadienne des télécommunications sans fil
Bell Mobilité inc.
Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink
Canadian Cable Systems Alliance Inc.
Centre pour la défense de l'intérêt public
Coalition pour le service 9-1-1 au Québec
Cogeco Communications inc.
Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc.
DERYtelecom Inc.
Distributel Communications Limited
Execulink Telecom Inc.
Gouvernement de la Saskatchewan
Ice Wireless Inc.
Internet Society Canada Chapter
Onze particuliers
OpenMedia Engagement Network
Province de la Colombie-Britannique
Quantum Republic Inc.
Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée
Rogers Communications Canada Inc.
Saskatchewan Telecommunications
Shaw Communications Inc.
SSi Micro Ltd.
TELUS Communications Inc.
TNW WIRELESS INC.
Tucows, Inc.
Xplornet Communications Inc.