



## Politique réglementaire de télécom CRTC 2021-130

Version PDF

Références : 2019-57, 2019-57-1, 2019-57-2 et 2019-57-3

Ottawa, le 15 avril 2021

*Dossier public : 1011-NOC2019-0057*

### Examen des services sans fil mobiles

Ces dernières années, la demande pour les services sans fil mobiles a considérablement augmenté à mesure que les Canadiens ont intégré ces services dans de nombreux aspects de leur vie quotidienne. Dans ce contexte, il est important de faire en sorte que le cadre réglementaire des services sans fil mobiles continue de répondre aux besoins de tous les Canadiens.

Dans la présente instance, le Conseil s'est penché sur trois questions principales dont i) la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de détail; ii) le cadre réglementaire actuel pour les services sans fil mobiles de gros, en mettant l'accent sur les services d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV); et iii) l'avenir des services sans fil mobiles au Canada, en mettant l'accent sur la réduction des obstacles au déploiement des infrastructures.

Les conclusions du Conseil dans la présente décision sont le résultat d'une instance publique portant sur l'examen des services sans fil mobiles, y compris une audience publique tenue à Gatineau (Québec).

Dans l'évaluation de la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de détail, le Conseil conclut que Bell Mobilité Inc. (Bell Mobilité), Rogers Communications Canada Inc. (RCCI) et TELUS Communications Inc. (TCI) (collectivement les entreprises nationales de services sans fil) exercent ensemble un pouvoir de marché dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan, où Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) exerce un pouvoir de marché exclusif. Bell Mobilité exerce un pouvoir de marché dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon.

Bien que ces conclusions soient préoccupantes, il y a aussi des signes positifs d'intensification de la concurrence. Les prix de détail, bien que plus élevés que ce qui prévaudrait dans un marché pleinement concurrentiel, sont clairement à la baisse dans tout le Canada, et il y a des éléments de preuve de rivalité entre les entreprises de services sans fil. Les entreprises régionales de services sans fil dominantes ont un impact sur le marché en disciplinant, à un certain point, les entreprises nationales de services sans fil. En effet, elles ont introduit des forfaits et des fonctions innovants qui ont conduit à de nouvelles offres sur le marché, comme les forfaits avec données illimitées et les forfaits

qui permettent de transférer des données d'un mois à l'autre, et ont réussi à attirer des clients, y compris des clients qui changent d'entreprise de services sans fil.

Toutefois, étant donné la portée du pouvoir sur le marché des services de détail qui existe à travers le pays, le Conseil estime qu'il est nécessaire d'appliquer certaines mesures réglementaires ciblées pour faire en sorte que les besoins des Canadiens sont satisfaits, à l'égard des objectifs de la politique de la *Loi sur les télécommunications* et les Instructions de 2006 et de 2019.

Lorsqu'il étudie son approche réglementaire, le Conseil doit veiller à ne pas perturber la concurrence existante, mais plutôt à favoriser un environnement où cette concurrence peut se développer et être durable à long terme.

Sur le marché de gros, le Conseil prend les mesures suivantes pour donner suite à ses conclusions concernant le pouvoir du marché de détail :

- Le Conseil rend obligatoire la fourniture de services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations, qui permettra aux entreprises régionales de services sans fil admissibles d'utiliser les réseaux de Bell Mobilité, RCCI, TCI et SaskTel, là où celles-ci exercent un pouvoir de marché, pour desservir de nouvelles zones tandis qu'elles développent leurs réseaux. Les modalités du service doivent être déposées pour approbation du Conseil, alors que les tarifs doivent être négociés commercialement entre les parties, l'arbitrage de l'offre finale par le Conseil étant un recours en cas d'échec des négociations. Le service sera obligatoire pendant une période de sept ans. Cette mesure vise à offrir un nouveau choix concurrentiel à des millions de Canadiens, tout en encourageant l'expansion des réseaux et une concurrence durable à long terme.
- Les entreprises nationales de services sans fil sont tenues d'introduire l'itinérance transparente dans leur service d'itinérance de gros. Cette mesure profitera aux consommateurs en contribuant à éviter l'interruption des appels et la transmission de données lorsque les consommateurs passent d'un réseau à un autre. Elle sera également bénéfique pour la concurrence, parce qu'elle permettra aux concurrents offrant des services sans fil d'offrir une meilleure qualité de service globale.
- Le Conseil confirme que sa politique d'itinérance de gros s'applique aux réseaux de cinquième génération (5G). Cette confirmation est importante pour faire en sorte que la concurrence puisse continuer à s'accroître à mesure que le marché des services sans fil mobile évolue vers la 5G.

Sur le marché de détail, le Conseil prend les mesures suivantes :

- Bell Mobilité, RCCI, TCI et SaskTel devront, là où elles exercent un pouvoir de marché, offrir et promouvoir des forfaits à bas prix et des forfaits à usage occasionnel afin d'en faire profiter les Canadiens, dont les

personnes âgées ou à faible revenu, ainsi que celles qui utilisent occasionnellement leurs appareils mobiles.

- Ces entreprises devront en outre promouvoir les forfaits à bas prix et les forfaits à usage occasionnel sur les pages d'accueil de leurs sites Web, ainsi que par l'intermédiaire de leurs représentants du service à la clientèle, pour faire en sorte que les consommateurs soient pleinement conscients de leurs options, en particulier les consommateurs qui recherchent des options de services sans fil mobiles plus abordables.
- Ces entreprises seront également tenues de rendre compte de leurs offres de forfaits à bas prix et à usage occasionnel au Conseil. Le Conseil a l'intention de rendre ces rapports publics sur son site Web. Ces rapports semestriels seront essentiels pour assurer la transparence et l'imputabilité envers les Canadiens, et permettront au Conseil de mesurer l'efficacité de la présente décision.
- Le Conseil est prêt à prendre d'autres mesures si les effets souhaités ne se concrétisent pas.

Les conclusions du Conseil dans la présente décision favoriseront l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité, ainsi que l'accès abordable à ces installations, et ce, dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées; favoriseront une concurrence durable apportant des avantages tels que des prix abordables et des services innovants aux Canadiens; et réduiront les obstacles à l'entrée sur le marché.

## **Introduction**

1. Les services sans fil mobiles sont d'une importance capitale dans la vie quotidienne des Canadiens, l'économie numérique nationale et la compétitivité internationale du Canada. Ils sont essentiels pour faciliter non seulement les communications, mais aussi le commerce, la culture, le divertissement, la sécurité et l'apprentissage.
2. Les services sans fil mobiles ont constitué le secteur affichant la plus rapide et forte croissance de l'industrie des télécommunications ces dernières années, et cette tendance devrait se poursuivre avec le déploiement de nouvelles technologies telles que les réseaux de cinquième génération (5G) et les nouvelles applications, dont l'Internet des objets (IdO). Selon le *Rapport de surveillance des communications 2020* du Conseil, les revenus des services sans fil mobiles ont atteint 28 milliards de dollars en 2019, ce qui représente plus de 55,5 % de l'ensemble des revenus des services de télécommunication. Le nombre d'abonnés aux services sans fil mobiles était de 34,4 millions en 2019, soit une augmentation de 1,2 million par rapport à l'année précédente. La consommation mensuelle moyenne de données a également continué d'augmenter, les abonnés utilisant désormais 2,9 gigaoctets (Go) de données en moyenne par mois, soit plus du double de la consommation moyenne de 1,4 Go par mois en 2015.

3. Alors que la prévalence et l'importance des services sans fil mobiles continuent de croître, il est important que les marchés canadiens des services sans fil mobiles soient soutenus par des politiques réglementaires permettant de faire en sorte que les besoins des Canadiens soient convenablement satisfaits. Cela comprend les politiques réglementaires qui servent à promouvoir une concurrence durable et des investissements dans les réseaux, ainsi que les avantages qui en découlent, y compris des prix abordables, des services innovants, un choix abondant, une couverture étendue et une qualité de service élevée.

## Contexte

4. Au milieu des années 1990, le Conseil s'est abstenu, dans une large mesure, de réglementer les services sans fil mobiles offerts par les entreprises de services sans fil, y compris sur le marché de détail, afin de permettre à la concurrence et au libre jeu du marché de guider la croissance de l'industrie<sup>1</sup>. Cela signifiait, entre autres, que les entreprises de services sans fil n'étaient pas tenues d'obtenir l'approbation préalable du Conseil pour les tarifs qu'elles facturaient.
5. Alors que le marché des services sans fil mobiles de détail prenait de l'expansion et évoluait à la fin des années 1990 et au début des années 2000, trois entreprises de services sans fil sont devenues les principales, et souvent les seules, options des Canadiens : Bell Mobilité Inc. (Bell Mobilité), Rogers Communications Canada Inc. (RCCI), et TELUS Communications Inc. (TCI) [collectivement les entreprises nationales de services sans fil]<sup>2</sup>. Des marques complémentaires<sup>3</sup> ont commencé à apparaître, par exemple avec l'acquisition de Fido Solutions Inc. (Fido) par RCCI. Le marché est resté ainsi pendant plusieurs années, jusqu'en 2008, année où Industrie Canada a organisé la *Mise aux enchères relatives aux services sans fil évolués (SSFE-1) et autres bandes de fréquences dans la gamme de fréquences de 2 GHz (gigahertz)*, qui a mené à l'entrée sur le marché de certains nouveaux concurrents dans le domaine des services sans fil mobiles<sup>4</sup>.
6. Lorsque ces nouveaux concurrents ont déployé leurs réseaux et commencé à offrir des services, le Conseil a suivi l'évolution du marché et a tenu des instances publiques pour étudier diverses mesures réglementaires visant à protéger les consommateurs et à favoriser la concurrence. Par exemple, dans la politique

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, les décisions de télécom 94-15 et 96-14.

<sup>2</sup> RCCI était auparavant connue sous le nom de Rogers Communications Partnership, et TCI était auparavant connue sous le nom de Société TELUS Communications. Par souci de commodité, les noms RCCI et TCI sont utilisés dans la présente décision.

<sup>3</sup> Les marques complémentaires sont des filiales exploitées par des entreprises de services sans fil ou affiliées à celles-ci. Par exemple, Bell Mobilité offre actuellement des services sous les marques Virgin Mobile et Lucky Mobile; RCCI sous Fido et Chatr; TCI sous Koodo et Public Mobile; et Vidéotron Itée sous Fizz.

<sup>4</sup> Industrie Canada a réservé des blocs de spectre disponibles exclusivement pour les nouveaux venus. Voir la [Politique-cadre pour la délivrance de licences de spectre par enchères relatives aux services sans fil évolués et autres bandes de fréquences dans la gamme de 2 GHz](#) pour en savoir plus.

réglementaire de télécom 2013-271, le Conseil a imposé un code de conduite obligatoire (le Code sur les services sans fil) aux fournisseurs de services sans fil mobiles de détail afin de traiter, entre autres, la question de la clarté et du contenu des contrats de services sans fil mobiles, et de réduire les cas de factures-surprises. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a imposé la fourniture de services d'itinérance de gros par les entreprises nationales de services sans fil aux concurrents, à savoir les plus petites entreprises régionales de services sans fil, à des conditions et à des tarifs réglementés.

7. Dans la décision de télécom 2017-56, le Conseil a fourni des directives concernant les modalités des services d'itinérance de gros des entreprises nationales de services sans fil. Le gouverneur en conseil a renvoyé cette décision au Conseil pour qu'il réexamine la question de savoir si la portée des services d'itinérance de gros des entreprises nationales de services sans fil, en particulier la définition du « réseau d'origine » dans le contexte des services d'itinérance de gros, devrait être élargie. Un tel changement aurait permis aux fournisseurs de services sans fil (FSSF) qui ne pouvaient pas autrement obtenir l'accès à un réseau d'accès radioélectrique (RAR)<sup>5</sup> d'utiliser un service d'itinérance de gros tarifé pour fournir des services de détail.
8. Bien que le Conseil n'ait finalement pas élargi l'accès obligatoire aux services d'itinérance de gros, il s'est engagé, dans le cadre de son évaluation, à entamer un examen de son cadre relatif aux services sans fil mobiles et a indiqué que la politique sur les services d'accès de gros pour les ERMV serait examinée dans le cadre de cet examen.

### **Avis de consultation de télécom 2019-57**

9. Le 28 février 2019, le Conseil a publié l'avis de consultation 2019-57 dans le but d'engager un vaste examen des services sans fil mobiles et de leur cadre réglementaire.
10. Le Conseil a indiqué que l'examen se concentrerait sur trois questions principales soit i) la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de détail (le marché de détail); ii) le cadre réglementaire actuel pour les services sans fil mobiles de gros, en mettant l'accent sur les services d'accès de gros pour les ERMV; et iii) l'avenir des services sans fil mobiles au Canada, en mettant l'accent sur la réduction des obstacles au déploiement des infrastructures.
11. De plus, le Conseil a émis un avis préliminaire selon laquelle il serait approprié d'exiger des entreprises nationales de services sans fil de fournir un accès de gros pour les ERMV comme résultat de l'instance. Le Conseil a aussi émis un avis préliminaire voulant que la fourniture obligatoire par les entreprises nationales de services sans fil de services d'accès de gros pour les ERMV devrait être en place

---

<sup>5</sup> Un RAR comprend le spectre sans fil mobile, les pylônes, les sites et les installations et l'équipement connexes situés sur les sites.

pendant une période de temps limitée et être assujettie à une période d'élimination progressive à mesure que le libre jeu du marché s'établit.

12. Le Conseil a sollicité des observations sur ces points, en posant un certain nombre de questions précises pour aider les parties à préparer leurs mémoires, et a demandé s'il y avait d'autres points, problèmes ou propositions liés aux services sans fil mobiles, en plus de ceux énumérés, dont il devrait avoir connaissance et qu'il pourrait éventuellement rendre des conclusions dans le cadre de la présente instance<sup>6</sup>.

### **Instance**

13. Les participants à l'instance comprenaient des fournisseurs de services de télécommunication, des organisations sans but lucratif de défense des intérêts des consommateurs, divers ordres de gouvernement, des organisations industrielles et des particuliers canadiens.
14. L'instance comprenait une audience publique, qui s'est tenue du 18 au 28 février 2020.
15. Le 17 mars 2020, en raison de la pandémie de la COVID-19, le Conseil a suspendu tous les délais associés aux instances en cours. Par la suite, une date limite révisée du 15 juillet 2020 pour le dépôt des mémoires finaux a été établie.

### **Transaction proposée par RCCI pour l'achat de Shaw**

16. Le Conseil fait remarquer qu'à la suite de la fermeture du dossier de l'instance et avant la publication de la présente décision, RCCI a annoncé qu'elle avait conclu une entente de principe pour l'achat de Shaw Communications Inc. (Shaw), qui possède et exploite Freedom Mobile. Au moment de la publication de la présente décision, l'achat de Shaw n'a pas été conclu et demeure assujéti à diverses approbations. Les conclusions de la présente décision se basent uniquement sur le dossier de l'instance.

### **Objectifs stratégiques et Instructions de 2019**

17. Dans son dernier grand examen des services sans fil mobiles de gros (ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2015-177), le Conseil a formulé des conclusions tenant compte des objectifs stratégiques énoncés à l'article 7 de la *Loi*

---

<sup>6</sup> Dans une [lettre](#) datée du 4 décembre 2019, le Conseil a déterminé qu'il était préférable d'examiner les questions relatives à l'accessibilité des services sans fil mobiles dans le cadre d'une instance distincte et spécifique, qui a ensuite été amorcée par l'avis de consultation de télécom 2020-178.

sur les télécommunications (Loi) et des Instructions de 2006<sup>7</sup>, en vue d'atteindre les trois objectifs stratégiques suivants :

- encourager l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité;
  - favoriser une concurrence durable qui apporte des avantages tels que des prix raisonnables et des services innovants aux Canadiens;
  - mettre en œuvre de mesures réglementaires efficaces concernant les services sans fil mobiles de gros ainsi que l'appui continu au libre jeu du marché lorsqu'il est pertinent de le faire.
18. Le présent examen est plus vaste que le précédent, car sa portée va au-delà des questions entourant les services de gros. En outre, le 17 juin 2019, après le début de la présente instance, le gouverneur en conseil a publié de nouvelles Instructions à l'intention du Conseil (Instructions de 2019)<sup>8</sup>. L'article 1 des Instructions de 2019 est libellé comme suit :

1. Dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil met en œuvre la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de cette loi selon les principes suivants :

- il devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, en particulier la mesure dans laquelle elles :
  - (i) encouragent toutes les formes de concurrence et d'investissement;
  - (ii) favorisent l'abordabilité et des prix plus bas, notamment lorsque les fournisseurs de services de télécommunication exercent un pouvoir de marché;
  - (iii) font en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité soit disponible dans toutes les régions du Canada, notamment les régions rurales;
  - (iv) renforcent et protègent les droits des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs de services de télécommunication, notamment les droits ayant trait à l'accessibilité;

---

<sup>7</sup> Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

<sup>8</sup> Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

- (v) réduisent les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunication, qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux;
- (vi) permettent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris de nouvelles technologies et des offres de services différenciées;
- (vii) stimulent l'investissement dans la recherche et le développement et dans d'autres actifs incorporels qui soutiennent l'offre et la fourniture de services de télécommunication;

- dans ses décisions, il devrait démontrer sa conformité avec le présent décret et préciser comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

19. Selon le Conseil, les objectifs stratégiques de son précédent cadre pour les services sans fil mobiles restent généralement pertinents lorsqu'ils sont mis en parallèle avec les Instructions de 2019. Par exemple, l'objectif stratégique d'encourager l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité s'apparente aux principes similaires des sous-alinéas 1a)(i), 1a)(iii), 1a)(vi), et 1a)(vii) des Instructions de 2019. De même, l'objectif stratégique de favoriser une concurrence durable qui apporte des avantages tels que des prix abordables et des services innovants aux Canadiens s'apparente aux principes similaires des sous-alinéas 1a)(i), 1a)(ii), 1a)(iv) et 1a)(vi) des Instructions de 2019.
20. Cela dit, le Conseil est d'avis que les objectifs stratégiques de son cadre réglementaire pour les services sans fil mobiles devraient être affinés, tel qu'énoncé ci-dessous, afin de clarifier ces associations.
21. Par conséquent, les conclusions du Conseil dans la présente décision, qui prennent en considération les objectifs de la politique de la *Loi*, ainsi que les Instructions de 2006 et de 2019 (collectivement les Instructions), ont été formulées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques suivants en ce qui concerne les services sans fil mobiles (changements indiqués en **gras**) :
  - favoriser l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité, **ainsi que l'accès abordable à ces installations**, et ce, dans toutes les régions du Canada, **y compris les régions rurales et éloignées**;
  - favoriser une concurrence durable qui apporte des avantages tels que des prix **abordables** et des services innovants aux Canadiens;



- mettre en œuvre des mesures réglementaires efficaces en ce qui concerne les services sans fil mobiles de gros, tout en continuant de favoriser le libre jeu du marché, le cas échéant;
  - **réduire les obstacles à l'entrée sur le marché pour les concurrents, qu'ils soient nouveaux, régionaux ou plus petits que les entreprises nationales titulaires.**
22. Selon le Conseil, ces objectifs stratégiques révisés s'appuient sur ceux établis dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 en intégrant les principes des Instructions de 2019, et constituent un fondement de politique approprié pour examiner les questions qui lui sont soumises dans le cadre de la présente instance.

### **Structure et approche**

23. La présente décision est structurée en quatre parties. Dans la première partie, le Conseil examine l'état de la concurrence dans le marché de détail et inclut une analyse complète du pouvoir de marché. Les conclusions du Conseil dans cette partie éclairent son analyse et ses conclusions dans les parties suivantes.
24. Dans la deuxième partie, le Conseil étudie les mesures réglementaires au niveau de la vente de gros, notamment celles relatives aux services d'accès de gros pour les ERMV, aux services d'itinérance de gros et à l'accès à l'infrastructure.
25. Dans la troisième partie, le Conseil se penche sur les mesures réglementaires concernant le marché de détail, notamment les propositions concernant les forfaits à bas prix et à usage occasionnel obligatoires.
26. Dans la dernière partie, le Conseil traite d'autres questions qui ont été soulevées par les parties au cours de l'instance.
27. Dans la décision de télécom 2021-129, également publiée aujourd'hui, le Conseil se prononce sur une demande d'instance présentée par Bell Mobilité concernant un rapport d'expert préparé par Mme Tasneem Chipty de Matrix Economics (l'étude Matrix) et déposé par le commissaire de la concurrence (le commissaire).

### **État de la concurrence dans le marché de détail**

28. Dans la décision de télécom 94-19, le Conseil a établi un cadre pour évaluer la compétitivité sur un marché donné et, depuis lors, il a généralement appliqué ce cadre pour déterminer s'il existe un pouvoir de marché dans la fourniture de services ou d'une catégorie de services. Lorsque le Conseil constate l'existence d'un pouvoir de marché, il conclut généralement, comme question de fait, conformément au paragraphe 34(2) de la *Loi*, que la concurrence dans la fourniture de ce service ou de cette catégorie de services n'est pas suffisante pour protéger les intérêts des usagers.
29. Conformément à ce cadre, la première étape de l'évaluation de la compétitivité d'un marché consiste à définir le marché pertinent. Ceci est suivi d'une évaluation d'un

certain nombre de critères, notamment i) les parts de marché des entreprises dominantes et concurrentes, et ii) les conditions de l'offre et de la demande, qui comprennent la disponibilité de services de substitution, les obstacles à l'entrée sur le marché et les éléments de preuve de rivalité. L'objectif de l'évaluation du pouvoir de marché est de déterminer si un ou plusieurs acteurs sur le marché ont la capacité d'augmenter durablement les prix au-delà de ceux qui prévaudraient sur un marché concurrentiel.

30. Dans le cadre de la présente instance, les parties ont été invitées à indiquer quels indicateurs de marché le Conseil devrait prendre en considération pour évaluer l'état de la concurrence dans le marché de détail. Les parties ont proposé un certain nombre de facteurs supplémentaires, tels que des comparaisons internationales des prix des services sans fil mobiles de détail (prix de détail) et des indicateurs de rentabilité.

### **Marché pertinent**

31. Le marché pertinent représente le plus petit groupe de produits et la plus petite région géographique dans lesquels une entreprise qui a un pouvoir de marché peut imposer de façon rentable une hausse durable des prix. Un marché pertinent aura donc à la fois une composante « produits » et une composante « géographie ».

### **Marché de produits pertinent**

#### ***Contexte***

32. La définition du marché de produits pertinent implique une évaluation du groupe de produits que les consommateurs estimerait être des substituts aux services sans fil mobiles de détail.

#### ***Positions des parties***

33. La majorité des parties ont précisé que les services sans fil mobiles de détail comprennent les services de voix, de messages textes et de données, et que ces services doivent être évalués ensemble et non séparément.
34. La Coalition for Cheaper Wireless Services (CCWS) a fait valoir qu'en plus des services de voix, de messages textes et de données, le marché de produits pertinent devrait comprendre les appareils, car cela refléterait la façon dont les consommateurs demandent les services sans fil mobiles de détail et comment ces derniers sont vendus au Canada à la grande majorité des consommateurs.
35. Cogeco Communications inc. (Cogeco), le commissaire, Data on Tap Inc. (Data on Tap), Ecotel Inc. (Ecotel), le Forum for Research and Policy in Communications (FRPC), Tucows Inc. (Tucows) et Xplornet Communications Inc. (Xplornet) ont fait valoir que le marché de produits pertinent comprend tous les services sans fil mobiles de détail et ne devrait pas être segmenté davantage (p. ex. entre les services prépayés et postpayés ou entre les services disponibles pour les particuliers et pour

les entreprises). Ils ont argué que les mêmes conditions de concurrence existent quelle que soit la segmentation des produits, et que ces services sont tous de proches substituts les uns des autres.

36. Certaines parties ont toutefois indiqué que le marché devrait être segmenté et que certains types de services ou de technologies sans fil mobiles ne devraient pas être considérés comme faisant partie du même marché de produits que certains autres. TBayTel a fait valoir que les forfaits postpayés et prépayés sont suffisamment différents pour se trouver dans des marchés de produits différents. En ce qui concerne les services disponibles pour les particuliers et pour les entreprises, Bell Mobilité, Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink (Eastlink), Québecor Média Inc., au nom de Vidéotron Ltée. (Vidéotron) et RCCI ont fait valoir qu'ils ne sont pas dans le même marché de produits, car ces produits sont souvent conçus de manière unique pour répondre à des besoins différents.
37. En ce qui a trait à la technologie de réseau, Bell Mobilité, RCCI et Shaw ont précisé qu'il est prématuré de déterminer si les services 5G devraient être considérés comme faisant partie du même marché de produits que les services fournis par les réseaux de troisième génération (3G) et de quatrième génération (4G) /évolution à long terme (LTE) et LTE avancée (LTE-A)<sup>9</sup>. Les Opérateurs de réseaux concurrentiels canadiens (ORCC) et Ice Wireless Inc. (Ice Wireless) ont signalé que les services sans fil mobiles de détail offerts avec différentes technologies de réseau (p. ex. 3G, 4G, 5G) font partie de marchés de produits différents, car ils fournissent des données sans fil mobiles à des vitesses considérablement différentes.
38. Certaines parties, dont la British Columbia Broadband Association (BCBA), Bell Mobilité, Cogeco, Distributel Communications Ltée (Distributel), Ice Wireless, RCCI, Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), SSi Micro Ltd. (SSi Micro), TBayTel et Vidéotron, ont argué qu'il serait inapproprié d'inclure l'IdO et les communications de machine-à-machine (M2M) dans le même marché de produits que les services sans fil mobiles de détail. À cet égard, il a été avancé que l'IdO et la M2M n'offrent pas les mêmes fonctionnalités générales que les services sans fil mobiles de détail vendus au grand public.
39. TCI a indiqué qu'il existe deux marchés de produits pertinents, soit un pour les connexions sans fil mobiles, l'autre pour l'utilisation de données, qui consiste en des services de données fournis avec tous les types de connexions à large bande (p. ex. grâce à des réseaux filaires, sans fil et satellitaires).
40. SaskTel a signalé que le marché de produits pertinent devrait être défini comme « services de communication » et comprendre les services sans fil fixes et mobiles, ainsi que d'autres services tels que le divertissement vidéo, les médias

---

<sup>9</sup> LTE-A est la version améliorée de la LTE qui augmente la stabilité, la largeur de bande et la vitesse des réseaux LTE, et ce, grâce à l'utilisation de technologies comprenant plusieurs antennes et l'utilisation simultanée de plusieurs bandes de spectre.

d'information, l'information et la musique. Elle a argué que les consommateurs peuvent choisir comment répondre à leurs besoins avec un certain nombre de services de communication différents qui peuvent se substituer les uns aux autres.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

41. Les forfaits offerts sur le marché de détail comprennent habituellement des services de voix, de messages textes et de données, et la majorité des consommateurs achètent de tels services de façon groupée. Entre 2015 et 2018, le pourcentage d'abonnés disposant d'un forfait de données est passé de 74 % à 85 %<sup>10</sup>. La prévalence croissante des consommateurs souscrivant à un forfait qui comprend des données constitue une tendance qui devrait se poursuivre dans un proche avenir.
42. En ce qui concerne l'inclusion potentielle des appareils dans la définition du produit, le Conseil fait remarquer que les clients peuvent les acheter séparément de leurs forfaits de services sans fil mobiles et auprès d'une grande variété de vendeurs, y compris des entreprises qui ne sont pas des entreprises de télécommunication. En outre, les entreprises de services sans fil ont peu de contrôle sur les prix facturés par les fabricants d'appareils. Par conséquent, il ne serait pas approprié d'inclure les appareils dans la définition du marché de produits pertinent.
43. Sur le plan de la fonctionnalité, un attribut essentiel des services sans fil mobiles de détail est leur mobilité, c'est-à-dire la capacité d'accéder à des services de voix, de messages textes et de données sur une base mobile. Les services sans fil fixes et filaires ne permettent pas la mobilité, et la connectivité Wi-Fi le fait que de manière limitée, c'est-à-dire uniquement dans la zone immédiate où le service est fourni. En outre, il n'y a aucun élément de preuve indiquant que les services Wi-Fi sont aussi omniprésents que les services sans fil mobiles, en particulier dans les régions rurales et éloignées. Par conséquent, le Conseil estime que ces services Wi-Fi ne seraient pas des substituts acceptables des services sans fil mobiles de détail et ne seront donc pas inclus dans la définition du marché de produits pertinent.
44. Certaines parties ont fait valoir que le marché de détail devrait être segmenté, par exemple entre les forfaits prépayés et postpayés, entre les forfaits comportant des quantités différentes de données, de minutes pour appels vocaux et de messages textes, et entre les services offerts avec des technologies différentes (p. ex. 3G, LTE, LTE-A ou 5G). Bien qu'il puisse y avoir des différences entre les offres dans chacun de ces segments, et qu'une segmentation plus poussée soit conceptuellement possible, le Conseil estime que, quel que soit le sous-segment considéré, la fonctionnalité essentielle des communications mobiles de voix, de messages textes

---

<sup>10</sup> Données tirées des éditions de 2016 à 2019 du *Rapport de surveillance des communications* du Conseil. Cette tendance s'est poursuivie en 2019. Selon le *Rapport de surveillance des communications 2020*, publié après la clôture du dossier de la présente instance, le pourcentage d'abonnés souscrivant à un forfait de données était de 90 % en 2019.

et de données demeure. Pour ces raisons, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié de diviser le marché de produits élargi dans les segments proposés.

45. Toutefois, le Conseil estime que les services sans fil mobiles vendus aux grandes entreprises ou aux clients institutionnels et pour les communications de l'IdO et M2M ne sont pas des substituts des services sans fil mobiles offerts et fournis aux particuliers et aux petites entreprises. En effet, ils ont tendance à être commercialisés différemment et ne seraient généralement pas disponibles aux particuliers et aux petites entreprises à la recherche d'options de recharge. Par conséquent, les services sans fil mobiles vendus aux grandes entreprises ou aux clients institutionnels et pour les communications de l'IdO et M2M font partie d'un marché de produits distinct.
46. Cela dit, le Conseil est d'avis qu'il est plus approprié de concentrer son évaluation de la concurrence sur les services sans fil mobiles de détail généralement disponibles aux particuliers et aux petites entreprises au Canada, puisque ce segment est le plus pertinent pour les questions de concurrence et de politique soulevées dans la présente instance. En outre, ce segment représente la plus grande part du marché de détail, tant sur le plan des abonnés que sur le plan des revenus.
47. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le marché de produits pertinent est constitué des services sans fil mobiles de détail, soit les services mobiles de voix, de messages textes et de données de détail, offerts aux particuliers et aux petites entreprises, quelle que soit la technologie de réseau utilisée.

### **Marché géographique pertinent**

#### **Contexte**

48. Pour déterminer le marché géographique pertinent d'un produit ou d'un service, il faut définir la région géographique dans laquelle un client achète un service et répondre à la question de savoir si un client serait disposé à passer d'un fournisseur dans une région à un fournisseur dans une autre région.

#### **Positions des parties**

49. Bell Mobilité et RCCI ont soutenu que le marché géographique pertinent pour les services sans fil mobiles de détail est local, et ont suggéré l'utilisation des [zones de licences d'utilisation du spectre](#) de niveau 4 (zones de niveau 4) d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), qui comprennent 172 zones de service couvrant tout le Canada. Le commissaire a fait valoir que, d'après une analyse des variations de prix entre les régions métropolitaines de recensement (RMR) et l'agglomération de recensement de Timmins, en Ontario<sup>11</sup>, le

---

<sup>11</sup> Une RMR est formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées sur un centre de population. Elle doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants, dont 50 000 ou plus doivent vivre dans le noyau. Une zone plus petite avec un noyau de population d'au moins 10 000 habitants est appelée « agglomération de recensement ».

marché géographique pertinent est probablement aussi petit qu'une ville ou aussi grand qu'une province, selon la région.

50. Distributel, Ice Wireless, l'Independent Telecommunications Providers Association (ITPA) et les ORCC ont indiqué que le marché géographique pertinent est provincial. Distributel a argué que l'approche consistant à considérer le marché géographique comme provincial serait plus efficace sur le plan administratif et permettrait de reconnaître les différences de prix et d'offres de produits entre les provinces. La Manitoba Coalition a fait valoir que si cette approche peut être la meilleure façon de refléter les conditions réelles de concurrence, le Conseil devrait prendre en considération les caractéristiques nationales et provinciales du marché de détail afin d'évaluer correctement leur dynamique, et de tenir compte de la tarification dans les zones où il existe un FSSF local (p. ex. TBayTel à Thunder Bay), s'il y a lieu.
51. Cogeco a indiqué que le marché géographique pertinent est national, parce que c'est sur quoi le Conseil s'est concentré lors du dernier examen des services sans fil mobiles. La CCWS a fait valoir qu'il devrait être quasi national pour tenir compte des FSSF qui sont en mesure d'offrir des services dans la plupart des régions du pays.
52. Vidéotron a soutenu que le marché géographique pertinent devrait être fondé sur les zones de licences d'utilisation du spectre de niveau 2 (zones de niveau 2) d'ISDE, qui comprennent 14 zones de services provinciales et grandes zones régionales couvrant tout le Canada. Elle a argué qu'il existe des variations importantes dans les conditions du marché au Canada qui s'expliquent principalement par la présence d'entreprises régionales de services sans fil et que, dans la plupart des cas, ces entreprises alignent leurs réseaux et leurs activités commerciales dans les zones de niveau 2.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

53. S'il est possible de s'abonner à des forfaits de services sans fil mobiles par téléphone ou par Internet, la grande majorité de tels forfaits sont toujours achetés en personne, soit dans les boutiques d'une entreprise de services sans fil, soit dans des boutiques ou à des comptoirs de tiers. Le Conseil estime qu'il est très peu probable que les clients parcourent de longues distances pour acheter leurs forfaits, par exemple en traversant les frontières provinciales, et il n'y a aucun élément de preuve dans le dossier qui indique qu'ils le fassent.
54. Un marché géographique défini de manière trop large, c'est-à-dire sur une base nationale ou quasi nationale, illustrerait non seulement mal comment les clients achètent généralement les services sans fil mobiles de détail, mais omettrait également les écarts entre marchés, tels que les prix, qui diffèrent dans certains cas entre les régions, les provinces ou les territoires, et les conditions clés du marché, comme les parts de marché et la croissance des entreprises régionales de services

sans fil<sup>12</sup>, dont les activités sont généralement limitées à certaines provinces ou régions. Par conséquent, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié d'utiliser une définition large, nationale ou quasi nationale, du marché.

55. Le Conseil estime que le marché est plutôt de nature locale. Cependant, s'appuyer sur une définition locale du marché géographique comme les RMR de Statistique Canada ou les zones de niveau 4 d'ISDE pose des défis significatifs. Notamment, si l'on se fie aux RMR pour évaluer les marchés locaux, les abonnés qui vivent en dehors de ces régions, soit environ 28 % de la population canadienne, se trouveraient exclus. En outre, le dossier de la présente instance contient très peu d'information sur les principales variables à un niveau géographique aussi morcelé, y compris les parts de marché des FSSF en dehors des RMR et les conditions de concurrence tant au niveau des RMR que dans les zones de niveau 4. À cet égard, il semble que les entreprises de services sans fil ne font pas toutes le suivi pas les données sur les abonnés ou les revenus de manière aussi détaillée. Le Conseil estime que la production, la collecte et le traitement de renseignements assez précis et détaillés pour évaluer la compétitivité des services sans fil mobiles de détail au niveau des RMR ou des zones de niveau 4 occasionneraient un lourd fardeau administratif.
56. Toutefois, définir le marché géographique pertinent comme étant provincial ou territorial, refléterait le fait que i) les entreprises nationales de services sans fil commercialisent généralement leurs forfaits sur une base provinciale ou territoriale; ii) dans certains cas, elles fixent le prix de leurs forfaits différemment d'une province ou d'un territoire à l'autre; et iii) les conditions du marché dans une province ou un territoire donné sont généralement similaires (c.-à-d. que les mêmes entreprises de services sans fil exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel similaire). Cela permettrait également d'évaluer l'impact des entreprises régionales de services sans fil en fonction des provinces ou des territoires où elles fournissent des services. Le Conseil reconnaît que certains marchés locaux peuvent avoir des concurrents différents, par exemple le nord-ouest de l'Ontario (avec TBayTel) ou Ottawa (avec Vidéotron), mais il estime que ces marchés sont des exceptions et que, dans tous les cas, les concurrents dans ces marchés locaux représentent une part modeste du nombre total d'abonnés dans la province où ils exercent leurs activités.
57. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a indiqué qu'il serait approprié de regrouper les données pour les marchés présentant des conditions de concurrence similaires afin d'atteindre un équilibre entre l'utilisation de définitions significatives et pratiques pour les marchés de produits et géographiques pertinents et le fardeau administratif que posent la collecte et le traitement de

---

<sup>12</sup> Aux fins de la présente décision, les références faites par le Conseil aux « entreprises régionales de services sans fil », dans le contexte de son analyse et ses conclusions, n'incluent pas SaskTel dans la province de Saskatchewan, sauf indication contraire.

grandes quantités de données. Le Conseil estime que ce point de vue est toujours valable dans le cadre de la présente évaluation du marché de détail.

58. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le marché géographique pertinent pour les services sans fil mobiles de détail est provincial ou territorial.
59. Bien que l'évaluation des conditions du marché par le Conseil ait été réalisée sur une base provinciale et territoriale, elle est présentée, sauf indication contraire, de manière groupée, car les conclusions concordent dans la plupart des marchés géographiques.

## **Parts de marché**

### **Contexte**

60. Une fois le marché pertinent défini, l'étape suivante de l'évaluation de la compétitivité du marché consiste à déterminer la part de marché détenue par la ou les plus grandes entreprises, ainsi que les parts de marché des autres entreprises sur le marché. Bien que le Conseil n'ait pas fixé de seuil de part de marché pour qu'il existe un pouvoir de marché dans la décision de télécom 94-19, toutes choses étant égales par ailleurs, plus la part de marché détenue par l'entreprise ou le groupe d'entreprises ayant la plus grande part de marché est petite, moins il est probable que cette ou ces entreprises soient capables d'exercer un pouvoir de marché.

### **Positions des parties**

61. La plupart des parties qui se sont exprimées sur cette question ont fait valoir que le marché de détail est très concentré parce que les entreprises nationales de services sans fil possèdent collectivement environ 90 % du total des revenus et du total des abonnés des services sans fil mobiles. Cogeco, le commissaire, Distributel, la Manitoba Coalition et les ORCC ont également indiqué que les parts de marché nationales combinées des entreprises nationales de services sans fil sont restées essentiellement inchangées depuis le dernier examen des services sans fil mobiles.
62. Bell Mobilité a signalé qu'il n'est pas approprié de grouper les parts de marché de plusieurs concurrents, parce qu'ils se livrent une concurrence agressive entre eux et n'exercent pas leurs activités comme un groupe unique. RCCI a fait valoir que des parts de marché cumulées élevées ne sont pas déterminantes pour conclure à l'existence d'une position dominante conjointe. Elle a ajouté qu'une telle conclusion doit être étayée par des éléments de preuve que les membres présumés du groupe, dans le cas présent, les entreprises nationales de services sans fil, ne se livrent pas une concurrence vigoureuse entre eux et qu'ils ne sont pas confrontés à une concurrence réelle de la part d'autres FSSF, ce qui, selon elle, n'est pas le cas sur le marché de détail.
63. Bell Mobilité a également soutenu que les parts de marché basées sur le nombre total d'abonnés reflètent des circonstances de marché dépassées, et que les ajouts nets d'abonnés donnent une meilleure indication de la vigueur actuelle de la



concurrence dans le marché. RCCI partageait ce point de vue. La Clinique d'intérêt publique et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC) et OpenMedia (collectivement CIPPIC/OpenMedia) ont cependant fait valoir que le fait de ne prendre en compte que les ajouts nets d'abonnés donne un portrait incomplet du marché.

64. Cogeco, le commissaire, la Manitoba Coalition, les ORCC et TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy) ont fait valoir que le marché de détail demeure très concentré, avec un indice Herfindahl-Hirschman (HHI) supérieur à 2 500 dans chaque province et territoire du Canada, et à l'échelle nationale<sup>13</sup>. Les entreprises nationales de services sans fil ont répondu qu'un HHI élevé sur le marché de détail n'est pas révélateur d'un pouvoir de marché, car un marché concentré peut néanmoins être concurrentiel. Elles ont ajouté que dans tous les cas, le HHI canadien est inférieur à celui des États-Unis, ainsi qu'aux moyennes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des pays européens.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

65. Malgré le fait que la plupart des entreprises régionales de services sans fil ont augmenté leur nombre d'abonnés au cours des cinq dernières années, les parts de marché de ces entreprises, au chapitre des revenus et des abonnés, n'ont pas changé de manière significative au cours de cette période dans les provinces ou territoires où elles exercent leurs activités. Sur la plupart des marchés provinciaux ou territoriaux, l'entreprise régionale de services sans fil est l'entreprise de services sans fil qui détient la plus petite part de marché et, à l'exception de SaskTel en Saskatchewan, elles détiennent toutes des parts de marché près de ou inférieures à 20 % dans les provinces ou les territoires où elles exercent leurs activités, la plupart des entreprises régionales ayant moins de 10 % des parts de marché.
66. Dans chaque province, sauf en Saskatchewan, le marché est fortement concentré entre les entreprises nationales de services sans fil, qui détiennent une part de marché combinée à environ ou au-delà de 80 %, tant sur le plan des abonnés que sur le plan des revenus. Bien que la part de marché seule n'établisse pas de pouvoir de marché, elle constitue un indicateur important du pouvoir de marché potentiel, et le Conseil est préoccupé par les degrés de concentration du marché parmi les entreprises nationales de services sans fil dans la plupart des provinces. Par conséquent, le Conseil estime que les facteurs pertinents de l'offre et de la demande doivent être examinés de près, tel qu'énoncé plus en détail ci-dessous, afin de déterminer s'il existe ou non un pouvoir de marché dans ces marchés.

---

<sup>13</sup> Le HHI est la somme des carrés de la part de marché de chaque entreprise sur un marché donné. Il fournit une mesure de la concentration dans laquelle les grandes entreprises se voient attribuer une plus grande importance sur le marché par rapport à toutes les autres entreprises sur le marché. Les marchés sont considérés comme modérément concentrés lorsque l'indice se situe entre 1 500 et 2 500 et hautement concentrés lorsqu'il est supérieur à 2 500.

67. Dans le cas de la Saskatchewan, SaskTel est l'entreprise qui détient la plus grande part du marché sur le marché de détail, et ce, par une marge importante. Dans les trois territoires, Bell Mobilité détient une très grande part de marché, bien plus importante que celle de tous ses concurrents sur ces marchés. Le Conseil estime donc que les parts de marché détenues par SaskTel et Bell Mobilité suggèrent que ces entreprises puissent exercer un pouvoir de marché unilatéral en Saskatchewan et dans les territoires, respectivement.
68. La conclusion selon laquelle les marchés sont très concentrés est confirmée par les HHI, qui sont supérieurs à 2 500 dans toutes les provinces et tous les territoires. En ce qui a trait à la mesure concernant les ajouts nets d'abonnés proposée par Bell Mobilité et RCCI, même si cette mesure est instructive dans le contexte de l'évaluation de la compétitivité du marché des services sans fil mobiles, elle ne permet pas en soi d'évaluer la concentration du marché. La question des ajouts nets d'abonnés sera étudiée ci-dessous dans la section sur la rivalité.
69. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les parts du marché de détail sont fortement concentrées dans chaque province et territoire.

## **Conditions de la demande**

### **Contexte**

70. Dans la décision de télécom 94-19, le Conseil a indiqué qu'un certain nombre de facteurs devraient être pris en compte en plus de la part de marché pour évaluer le pouvoir de marché, à commencer par les conditions de la demande, car elles affectent la capacité potentielle d'une ou de plusieurs entreprises dominantes à exercer un pouvoir de marché. Il a aussi indiqué que, dans l'évaluation des conditions de la demande, l'accent était mis sur la capacité des clients à changer de fournisseur ou à réduire leur consommation du bien ou du service en réponse à une augmentation de prix. Les conditions de la demande comprennent la disponibilité de substituts économiquement possibles et commodes et les coûts que représente un changement de fournisseur pour les clients.

### **Disponibilité de substituts économiquement possibles et commodes**

#### ***Positions des parties***

71. L'Association canadienne des télécommunications sans fil (ACTS) et les entreprises nationales de services sans fil ont fait valoir que les Canadiens peuvent choisir parmi divers forfaits de services sans fil mobiles de détail de quatre entreprises de services sans fil dans chaque province (c.-à-d. les trois entreprises nationales de services sans fil plus une entreprise régionale de services sans fil) avec 10 marques de services sans fil mobiles ou plus, y compris les marques complémentaires. TCI a ajouté que le Canada compte 13 ERMV indépendants, un nombre qui, selon elle, se situe entre le nombre moyen et le nombre médian d'ERMV indépendants parmi les pays de l'OCDE.

72. Distributel a fait valoir que les options sont généralement limitées aux services sans fil mobiles de détail offerts par les entreprises nationales ou une entreprise régionale de services sans fil, à condition que le client soit situé dans une zone de couverture du réseau de l'entreprise. De même, Ecotel a fait valoir que dans les régions rurales et éloignées où elle offre des services, les clients n'ont pas un large éventail d'options lorsqu'il s'agit de sélectionner leur FSSF, un point de vue partagé par Bob Boron, Bruce Kirby et Alek Krstajic (collectivement Boron et autres).
73. Cogeco, Distributel, Ice Wireless, la Manitoba Coalition, les ORCC et TekSavvy ont soutenu qu'à part quelques revendeurs marginaux de marque comme Petro-Canada Mobilité et 7-Eleven SpeakOut Wireless, il n'existe pas de marché d'ERMV au Canada. Distributel et TekSavvy ont ajouté que les accords des ERMV avec les entreprises nationales de services sans fil ne leur permettent pas de contrôler leurs offres de services et leurs prix, et qu'ils représentent une menace concurrentielle minimale pour les entreprises nationales de services sans fil. La Manitoba Coalition a également argué qu'il n'y a pratiquement pas eu d'activité d'ERMV qui offrirait aux clients des options de détail concurrentielles supplémentaires. Le commissaire a fait valoir qu'après examen des accords actuellement en vigueur entre les ERMV et les entreprises de services sans fil, il a estimé que certaines conditions étaient très restrictives, limitant la capacité des ERMV à livrer concurrence.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

74. D'après la conclusion concernant la définition du marché de produits pertinent à laquelle il est parvenu ci-dessus, le Conseil estime qu'il n'existe aucun autre service de détail qui constituerait un substitut acceptable aux services sans fil mobiles de détail. Autrement dit qu'il n'existe aucune option de rechange qui remplacerait leur fonctionnalité mobile et à leur omniprésence. Par conséquent, le Conseil est d'avis que le seul substitut acceptable du service sans fil mobile d'un FSSF est un service similaire offert par un autre FSSF.
75. Les entreprises régionales de services sans fil ont réalisé d'importants investissements dans leurs réseaux sans fil mobiles et atteignent désormais une partie importante de la population dans de nombreuses provinces. Néanmoins, ces entreprises ont tendance à déployer leurs réseaux d'abord dans les centres urbains les plus rentables, de sorte que l'accès des clients à leurs services est plus limité dans les régions rurales et éloignées. Par conséquent, les services des entreprises régionales des services sans fil ne sont pas un substitut disponible dans toutes les régions qui composent les marchés géographiques du Canada. Dans la plupart des provinces, le réseau de l'entreprise régionale de services sans fil ne couvre pas la totalité du marché sur lequel elle exerce ses activités, et elle ne dispose donc pas d'un réseau aussi omniprésent que celui des entreprises nationales de services sans fil, ou de SaskTel en Saskatchewan. En outre, à l'échelle nationale, la part de marché collective des entreprises régionales de services sans fil, bien qu'elle soit en croissance, n'a progressé que de deux points de pourcentage au cours des cinq

dernières années, pour atteindre environ 10 % en 2019<sup>14</sup>. Cela laisse croire qu'il y a probablement certains facteurs qui influencent la volonté des clients d'opter pour une entreprise régionale de services sans fil, lesquels facteurs, selon le dossier de l'instance, comprennent le problème de l'interruption des appels quand les utilisateurs passent d'un réseau à un autre.

76. Les trois entreprises nationales de services sans fil offrent aussi des services avec des marques complémentaires. Même si ces services sont une option sur le marché de détail, ils sont toutefois fournis en fin de compte par les mêmes entreprises de services sans fil ou leurs filiales, ce qui permet à celles-ci de contrôler les produits offerts par ces marques et leurs stratégies de marketing afin d'éviter la concurrence et la cannibalisation avec leurs marques principales. Par conséquent, le Conseil estime que les marques complémentaires des entreprises nationales de services sans fil ne sont pas des concurrents indépendants et que leurs services ne représentent pas des substituts concurrentiels supplémentaires dans le marché de détail.
77. Si les services offerts par les ERMV existants sont une option pour certains consommateurs, les ERMV qui offrent actuellement des services au Canada revendent essentiellement les services des entreprises nationales de services sans fil et ciblent des segments très étroits du marché. En outre, les accords d'ERMV actuels au Canada sont très restrictifs. Tout cela a pour effet de limiter la capacité de ces ERMV à véritablement concurrencer leurs fournisseurs de services de gros. Par conséquent, même s'il existe sur le marché des ERMV qui peuvent servir de FSSF de rechange, leurs offres sont limitées et ces services ne représentent pas des substituts concurrentiels significatifs dans le marché de détail.
78. En outre, les consommateurs ont encore moins de choix dans le Nord, puisqu'aucun territoire ne compte plus de trois entreprises de services sans fil.
79. D'un point de vue théorique, réduire la consommation est également une option qui s'offre aux consommateurs confrontés à la hausse des prix. Cependant, comme il est manifeste que la demande pour les services sans fil mobiles de détail et l'importance de ces services augmentent constamment, ce scénario est irréaliste et risque fort peu de se concrétiser.
80. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il reste un grand nombre de clients des services sans fil mobiles de détail qui n'ont qu'un accès limité à des produits de substitution réalisable sur le plan économique et commodes s'ils sont confrontés à une hausse des prix.

---

<sup>14</sup> Les données utilisées pour ce chiffre incluent les données relatives à Sasktel.

## Coûts d'un changement de fournisseur pour les clients

### *Positions des parties*

81. RCCI a fait valoir que les clients sont disposés et aptes à changer de FSSF, et a indiqué que quelque 3,3 millions d'utilisateurs l'ont fait en 2018. Selon elle, changer d'un FSSF à un concurrent a été facilitée par la transférabilité des numéros de services sans fil et par les exigences énoncées dans le Code sur les services sans fil, notamment que tous les nouveaux téléphones portables doivent être vendus non verrouillés et que les contrats de service à durée déterminée peuvent être résiliés moyennant le paiement de la valeur restante de la subvention de l'appareil.
82. Distributel, Ice Wireless et les ORCC ont estimé que les coûts résultant d'un changement de FSSF restent élevés, malgré les mesures adoptées dans le Code sur les services sans fil pour les réduire. Distributel a fait valoir qu'un client cherchant à changer de FSSF peut devoir payer des frais considérables liés au montant de remboursement de la subvention de l'appareil. Les ORCC ont ajouté qu'à cause de certaines pratiques des entreprises nationales de services sans fil, il est toujours coûteux de changer de FSSF, et il est plus difficile pour un nouveau venu d'attirer les clients de ces entreprises<sup>15</sup>.
83. La CCWS a fait valoir que dans certains cas, en particulier parmi les populations à faible revenu, les clients ont l'impression que les marques principales des entreprises nationales de services sans fil ne leur offrent qu'un service médiocre et qu'ils ne sont donc pas incités à passer à leurs marques complémentaires. Ice Wireless a argué que les clients renoncent à changer de fournisseur en raison du temps et des efforts que cela exige. CIPPIC/OpenMedia et le commissaire ont fait valoir que la façon dont les FSSF présentent leurs forfaits de services sans fil mobiles de détail sur leurs sites Web manque généralement de clarté et de transparence, ce qui rend difficile pour les clients de prendre des décisions éclairées sur l'achat d'un nouveau forfait.

### *Résultats de l'analyse du Conseil*

84. Le Conseil s'est attaqué à un certain nombre d'obstacles importants qui empêchent les clients de changer de FSSF en prenant diverses mesures. Par exemple, la transférabilité des numéros de services sans fil, qui permet aux clients de conserver le même numéro de téléphone lorsqu'ils changent de FSSF, a été introduite en 2005. De plus, le Code sur les services sans fil, introduit en 2013 et modifié en 2017, a pratiquement éliminé les contrats de trois ans, limité les frais de résiliation anticipée et fait en sorte que les clients se voient remettre des appareils non verrouillés. Malgré ces mesures, il reste des obstacles au changement de FSSF sur le marché de détail.

---

<sup>15</sup> À titre d'exemple, les ORCC ont mentionné les contrats de deux ans et ont allégué que certains FSSF imposaient des pénalités aux représentants de leurs centres d'appels lorsqu'un client annule ou réduit ses services, ce qui incite ces représentants à adopter des tactiques pour éviter cette issue.

85. Le Conseil reconnaît qu'il peut être coûteux pour certains clients souhaitant changer de FSSF de devoir payer le solde restant dû pour leur appareil lorsqu'ils annulent leur contrat actuel. Ces coûts augmentent en même temps que le coût des appareils les plus populaires. D'autres coûts liés au changement de fournisseur comprennent les frais accessoires uniques facturés aux nouveaux clients, tels que les frais de connexion au réseau, ou les frais associés aux cartes d'identification d'abonné, qui peuvent représenter des coûts initiaux non négligeables, notamment pour les Canadiens à faible revenu.
86. Par ailleurs, certains utilisateurs ont l'impression qu'il n'est pas facile de changer de FSSF. Selon l'enquête *Sondage téléphonique sur les services sans fil mobiles au Canada, réalisée pour le Conseil* et par Phoenix Strategic Perspectives Inc. (enquête téléphonique de Phoenix), commandée pour la présente instance, 37 % des répondants n'ayant jamais changé de FSSF ont déclaré que, s'ils voulaient changer de fournisseur, ce serait « assez difficile » ou « très difficile »<sup>16</sup>.
87. Certaines parties ont fourni des explications qui pourraient expliquer cette impression qu'il est difficile de changer de fournisseur. Par exemple, les renseignements relatifs à la sélection d'un nouveau FSSF peuvent ne pas être présentés assez clairement sur les sites Web des nouveaux FSSF (p. ex. les modalités importantes sont présentées dans des notes de bas de page ou en petits caractères). De plus, il existe un nombre important d'offres et de promotions disponibles sur le marché de détail qui ne sont pas publicisées. Le Conseil estime que ces facteurs peuvent réduire la transparence et rendre difficile pour les clients de faire des recherches, de comparer les offres et, en fin de compte, de prendre des décisions éclairées concernant leurs services sans fil mobiles de détail. Bien que ces facteurs n'entraînent pas en soi des coûts économiques directs pour les clients qui changent de FSSF, il est néanmoins important de les prendre en considération pour bien comprendre l'expérience des clients sur le marché de détail, car ils représentent des obstacles au changement de fournisseur pour certains clients.
88. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il existe encore des coûts financiers associés au changement de FSSF, tels que le remboursement des soldes impayés des appareils et les frais accessoires uniques facturés aux nouveaux clients. Le Conseil estime que ces coûts pourraient être suffisamment importants pour empêcher certains clients de changer de fournisseur, en particulier ceux qui ont des revenus plus faibles. En outre, il existe des obstacles non économiques au changement de FSSF, notamment, pour certains clients, l'impression que le changement est complexe, ainsi qu'un certain manque de clarté et de transparence dans les offres de services sans fil mobiles de détail et l'impact négatif que cela peut avoir sur la capacité des consommateurs à prendre des décisions éclairées.

---

<sup>16</sup> Cette enquête téléphonique a été réalisée auprès d'un échantillon national représentatif de 1 208 Canadiens âgés de 18 ans ou plus, entre le 25 novembre et le 12 décembre 2019. Pour pouvoir répondre à l'enquête, les répondants devaient disposer d'un téléphone cellulaire pour leur usage personnel.

## **Conditions d'offre**

### **Contexte**

89. Le Conseil a indiqué, dans la décision de télécom 94-19, que les conditions d'offre doivent être prises en compte dans son évaluation d'un marché. Les conditions d'offre influent sur l'aptitude des autres entreprises présentes sur le marché à réagir à un changement du prix du produit ou du service. Les conditions d'offre comprennent la vraisemblance de l'entrée en concurrence et les obstacles à l'entrée en concurrence, les éléments de preuve de rivalité, et l'innovation et le changement technologique.

### **Vraisemblance de l'entrée en concurrence et obstacles à l'entrée en concurrence**

#### ***Positions des parties***

90. Plusieurs parties, dont Cogeco, le commissaire, l'ITPA, la Manitoba Coalition, les ORCC, Shaw, SSi Micro et Xplornet ont fait valoir que les obstacles à l'entrée et à l'expansion sur le marché de détail sont considérables. Ces parties, en plus de la BCBA et de Distributel, ont argué que la rareté et les coûts d'acquisition élevés du spectre constituent des obstacles importants pour les nouveaux venus sur le marché. Le commissaire et Shaw ont argué que les entreprises nationales de services sans fil détiennent encore la grande majorité du spectre au Canada, ce qui limite la couverture et la capacité que les réseaux des concurrents peuvent offrir par rapport aux réseaux des entreprises nationales de services sans fil.
91. Cogeco, le commissaire, Ice Wireless, l'ITPA, la Manitoba Coalition, les ORCC et Shaw ont indiqué qu'un autre obstacle important est le coût élevé des investissements dans les installations (p. ex. les pylônes, les antennes et le réseau de raccordement). Shaw a ajouté que les nouveaux concurrents sont confrontés à des obstacles physiques et techniques à la concurrence et à l'investissement, et à des difficultés pour obtenir en temps voulu l'accès aux infrastructures à des tarifs raisonnables, y compris l'accès aux servitudes municipales et aux structures de soutènement appartenant aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et contrôlées par celles-ci.
92. Le commissaire et la Manitoba Coalition ont argué que les entreprises nationales de services sans fil et les entreprises régionales de services sans fil titulaires ont mis des décennies à construire leur infrastructure existante, et qu'elles possèdent donc un avantage considérable sur une nouvelle entreprise qui tente d'établir ou d'accroître sa présence dans le secteur des services sans fil mobiles.
93. RCCI et TCI ont indiqué que les concurrents ont bénéficié d'avantages lors de récentes ventes aux enchères du spectre qui leur ont permis d'acquérir du spectre à des prix inférieurs à ceux du marché. Elles ont également mentionné les avantages réglementaires que représentent les services d'itinérance de gros imposés par le Conseil (qui permettent d'obtenir l'itinérance nationale auprès des entreprises nationales de services sans fil à des tarifs réglementés) comme un autre avantage

concurrentiel pour les concurrents. Bell Mobilité a soutenu que, même si un nouveau concurrent peut ne pas être capable d'acquérir suffisamment de spectre pour entrer sur le marché de détail à l'échelle nationale, de solides concurrents régionaux canadiens dotés d'installations seraient en mesure d'entrer sur le marché. Elle a ajouté que des réseaux sans fil mobiles ont été reproduits dans le passé. RCCI a fait valoir que, même si un accès au marché de détail était possible, la probabilité est très faible qu'un cinquième joueur entre sur un marché où les prix sont en baisse et où il existe une concurrence entre quatre entreprises de services sans fil dotées d'installations.

94. Plusieurs parties, dont Cogeco, Distributel, TekSavvy et Tucows, ont indiqué que leurs tentatives d'obtention d'un accès pour les ERMV avaient échoué parce que les entreprises nationales de services sans fil n'étaient pas disposées à négocier. TekSavvy a argué que ces entreprises résistent à tous les efforts que font les concurrents pour accéder à leurs réseaux d'une manière qui permettrait une concurrence véritable et stable. L'ACTS et les entreprises nationales de services sans fil ont toutefois fait valoir que les entreprises de services sans fil négocient de bonne foi avec les ERMV potentiels et qu'elles concluraient volontairement un accord s'il leur était bénéfique de le faire. Bell Mobilité a indiqué qu'elle ne désirait généralement pas conclure des accords d'ERMV avec des parties cherchant à accéder à son réseau dans le but de proposer des services similaires dans des segments de marché similaires à ceux qu'elle dessert déjà, car cela compromettrait ses efforts de différenciation concurrentielle.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

95. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a conclu que les obstacles à l'entrée sur le marché de détail étaient majeurs et comprenaient l'accès au spectre et son coût ainsi que le coût élevé des investissements dans les installations. Depuis lors, le Conseil et ISDE ont tous deux pris des mesures visant à lever certains obstacles à l'entrée et à l'expansion (p. ex. l'accès obligatoire aux services d'itinérance de gros à des tarifs et à des modalités réglementés, et la mise en réserve de spectre, c'est-à-dire des blocs de spectre réservés à un type particulier de soumissionnaire, généralement les nouveaux venus<sup>17</sup>). Malgré ces mesures, le Conseil estime que les obstacles à l'entrée et à l'expansion sur le marché de détail restent considérables pour un certain nombre de raisons.
96. Le spectre est une ressource rare et, si les mises en réserve ont permis d'améliorer l'accès des concurrents, leur acquisition peut néanmoins s'avérer relativement coûteuse. Par exemple, des montants importants ont été investis dans la vente aux enchères de la bande de 600 mégahertz par chaque FSSF ayant remporté les enchères, et ces montants étaient proportionnellement plus élevés pour les entreprises qui ont bénéficié de spectre réservé.

---

<sup>17</sup> Par exemple, voir le [Cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz](#) d'ISDE, 28 mars 2018.



97. En outre, les acteurs sur le marché ne décident pas quels types de spectre sont rendus accessibles, ni à quel moment ils sont rendus accessibles. Les ventes aux enchères du spectre peuvent également avoir lieu bien avant que les entreprises de services sans fil ne soient prêtes à utiliser ce spectre. Cela peut influencer leurs analyses de rentabilité, car elles doivent prendre en charge les coûts afférents jusqu'à ce qu'elles commencent à générer des revenus, un fardeau qui peut être disproportionné pour les petites entreprises de services sans fil.
98. Le secteur des services sans fil mobiles est également à forte intensité de capital. En effet, il faut des investissements considérables pour construire, mettre à niveau et entretenir un RAR, et le déploiement de réseaux sans fil mobiles exige de longues périodes de construction. En outre, il faut du temps pour constituer la base d'abonnés minimale requise pour générer des revenus suffisants pour qu'un FSSF génère des flux de trésorerie positifs, ce qui rend les nouveaux venus et les petites entreprises de services sans fil particulièrement vulnérables à la fois à leurs concurrents et à leurs créanciers. Ces obstacles sont exacerbés sur les marchés à faible densité de population, tels que la Saskatchewan et les territoires, car la base d'abonnés permettant de soutenir le déploiement de réseaux sans fil mobiles est plus limitée dans ces régions.
99. Un obstacle majeur spécifiquement à l'entrée des ERMV sur le marché de détail réside dans l'accès au RAR d'une entreprise de services sans fil. Sans cet accès, un ERMV potentiel ne peut pas fournir de services sans fil mobiles. Peu d'ERMV ont pu négocier avec succès l'accès à un RAR avec les entreprises nationales de services sans fil et, comme il est indiqué ci-dessus, les accords d'ERMV actuels ont tendance à être très restrictifs. Cela laisse entendre que les entreprises nationales de services sans fil ne sont disposées à fournir l'accès à leur RAR que de manière très limitée, ce qui limite la capacité des ERMV potentiels à pénétrer avec succès le marché de détail et à concurrencer efficacement leurs fournisseurs de services de gros.
100. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les obstacles à l'entrée sur le marché de détail restent élevés et ont un impact négatif sur l'entrée ou l'expansion sur le marché des entreprises régionales de services sans fil et d'autres acteurs.
101. Le Conseil conclut également que ces obstacles sont principalement liés à la disponibilité du spectre, à la nature à forte intensité de capital du secteur, au temps nécessaire pour déployer les réseaux sans fil mobiles et générer des flux de trésorerie positifs et, pour les ERMV potentiels, à la capacité d'accéder aux RAR des entreprises de services sans fil.

#### **Éléments de preuve de rivalité**

102. Dans la décision de télécom 94-19, le Conseil a indiqué que les éléments de preuve de rivalité peuvent inclure une baisse des prix, des activités de marketing vigoureuses et dynamiques, ou un élargissement du champ d'activité des concurrents en ce qui concerne les produits, services et frontières géographiques. Dans le cadre de la présente instance, plusieurs parties ont suggéré que, dans son

évaluation de la compétitivité du marché de détail, le Conseil prend également en considération les niveaux de prix et de bénéfices, et leur comparaison avec ceux ailleurs dans le monde. Comme il a été indiqué précédemment, le Conseil estime qu'il est également approprié d'examiner, dans le cadre de son évaluation de la rivalité, la question des ajouts nets d'abonnés.

### ***Positions des parties***

103. De nombreuses parties ont fait valoir que les Canadiens paient certains des prix les plus élevés dans le monde pour les services sans fil mobiles de détail, et ont soutenu de telles observations en citant diverses études et divers rapports de comparaison des prix internationaux. Le commissaire, Ice Wireless, la Manitoba Coalition et les ORCC ont argué que malgré les difficultés associées aux comparaisons internationales, des approches différentes utilisant des données et des méthodologies différentes aboutissent aux mêmes conclusions, à savoir que les prix au Canada sont généralement beaucoup plus élevés que ceux des autres pays.
104. Tout en reconnaissant que les prix ont suivi une tendance à la baisse, Boron et autres, la CCWS, CIPPIC/OpenMedia, Cogeco, Distributel, le FRPC, Ice Wireless, la Manitoba Coalition, les ORCC, TekSavvy et TNW Wireless Inc. ont signalé que la baisse des prix a été plus lente que celle observée dans d'autres pays.
105. Le commissaire, Ice Wireless, la Manitoba Coalition et les ORCC ont aussi précisé que les prix au Canada sont plus bas dans les régions où il existe un fort concurrent régional. Le commissaire a argué que, selon l'étude Matrix, les marchés dans lesquels il n'y a pas d'entreprise régionale de services sans fil, ou dans lesquels l'entreprise régionale de services sans fil a une part de marché inférieure à 20 %, subissent les effets d'un exercice de pouvoir de marché puisque les entreprises nationales peuvent facturer des prix nettement plus élevés dans ces régions. Vidéotron a argué que les prix plus bas au Québec par rapport aux autres marchés du pays étaient attribuables à la discipline concurrentielle qu'elle offre.
106. Plusieurs parties ont en outre fait valoir que les bénéfices sur le marché canadien des services sans fil mobiles sont également élevés. La Manitoba Coalition a fait valoir que, d'après les marges du bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissements (BAIIDA) des entreprises nationales de services sans fil, les activités des réseaux sans fil mobiles du Canada est restée très rentable malgré l'arrivée de nouvelles entreprises et l'application de diverses mesures réglementaires destinées à favoriser la concurrence. Cogeco et TekSavvy ont précisé que la rentabilité des entreprises nationales de services sans fil est nettement plus élevée au Canada qu'en Australie et aux États-Unis.
107. De plus, CIPPIC/OpenMedia ont fait valoir que malgré le nombre relativement élevé d'ajouts nets d'abonnés des entreprises régionales de services sans fil, il faudra de nombreuses années avant que ces dernières n'atteignent des parts de marché comparables à celles des entreprises nationales de services sans fil sur leurs marchés respectifs. La CCWS a ajouté que la diminution du taux de résiliation des

entreprises nationales de services sans fil au cours des dernières années démontre un manque de concurrence dans le marché de détail.

108. En ce qui concerne la mesure dans laquelle ces revenus sont redirigés vers les réseaux sans fil mobiles, CIPPIC/OpenMedia, le commissaire et la Manitoba Coalition ont argué que, compte tenu de la forte intensité de capital (c.-à-d. les dépenses d'immobilisations en pourcentage des revenus), les entreprises de services sans fil du Canada n'investissent pas autant que celles d'autres pays.
109. Les entreprises nationales de services sans fil ont répondu que les études sur lesquelles on s'appuie pour affirmer que les prix au Canada sont élevés par rapport à ceux des marchés internationaux sont fondées sur des méthodologies erronées, ne reflètent pas les activités promotionnelles et ne tiennent pas compte des facteurs propres aux marchés, notamment les différences de qualité, de géographie, de densité de population et de conditions du marché. À l'échelle nationale, l'ACTS et les entreprises nationales de services sans fil ont indiqué qu'elles-mêmes et les entreprises régionales de services sans fil se livrent une concurrence féroce en offrant une grande variété de forfaits à différents niveaux de prix, dont des options prépayées et postpayées et diverses combinaisons de communications vocales, de messages textes et de données. Elles ont également soutenu que la concurrence dans le marché de détail a entraîné une forte tendance à la baisse des prix, offrant aux Canadiens un plus grand choix, de meilleurs services, une plus grande valeur et, en fin de compte, des prix abordables.
110. Eastlink, SaskTel, Shaw, TBayTel, SSI Micro, Vidéotron et Xplornet ont signalé qu'une concurrence durable commence à s'installer au Canada et que les entreprises régionales de services sans fil ont un impact positif sur la concurrence en disciplinant les entreprises nationales de services sans fil. Eastlink, SaskTel, Shaw, TBayTel et Vidéotron ont argué que les prix de détail ont diminué sur les marchés desservis par les entreprises régionales de services sans fil, et que celles-ci continuent d'étendre la couverture de leur réseau et d'investir pour améliorer les services à leurs clients.
111. Les entreprises nationales de services sans fil ont exprimé des préoccupations au sujet de l'étude Matrix. Elles ont fait valoir que l'utilisation d'un prix corrigé en fonction des limites du forfait<sup>18</sup> dans l'étude n'est pas un substitut approprié aux prix réels, puisque cette mesure peut varier en fonction de l'utilisation sans aucune variation des prix. L'ACTS, Bell Mobilité, et TCI ont également fait valoir que l'étude n'a pas tenu compte de l'évolution récente du marché de détail (p. ex. l'introduction de forfaits illimités par les entreprises nationales de services sans fil) et de l'accélération de l'activité concurrentielle depuis que les données utilisées pour étayer le rapport ont été recueillies.

---

<sup>18</sup> Cette variable est calculée en divisant les revenus totaux d'une entreprise au cours d'un mois par le nombre d'abonnés à un forfait de données, et en multipliant ce résultat par la limite de données de tels forfaits.

112. Bell Mobilité a argué que les différences de prix entre les provinces n'étaient pas causées par différents degrés de concurrence sur les différents marchés, mais qu'elles reflétaient plutôt des différences de qualité du réseau, une affirmation que d'autres parties, notamment le commissaire, ont contestée. TCI a indiqué que les prix plus bas au Québec étaient dus à une plus grande adoption des marques complémentaires et que le revenu moyen par utilisateur (RMPU) au Québec était inférieur à celui du reste du Canada avant même l'entrée de Vidéotron sur le marché de détail, ce qui démontre que les prix plus bas de ces services dans la province ne sont pas attribuables à la présence de Vidéotron.
113. L'ACTS et les entreprises nationales de services sans fil ont argué que l'intense rivalité entre les entreprises de services sans fil était attestée par les milliers d'offres sur le marché de détail, notamment des rabais sur les appareils, des données en prime, des cadeaux à l'achat, des crédits en magasin, des cartes-cadeaux, des crédits sur les factures et d'autres types de promotions.
114. Bell Mobilité, l'ACTS et RCCI ont fait valoir qu'en 2018, les entreprises régionales de services sans fil représentaient plus de 25 % des ajouts nets d'abonnés au Canada, ce qui laisse entendre une dynamique hautement concurrentielle entre quatre entreprises de services sans fil sur chaque marché. RCCI a indiqué qu'un nombre important d'abonnés changent de FSSF et que, chaque année depuis 2015, cinq à six millions de clients ont changé de FSSF, ce qui représente plus de 17 % du marché de détail. RCCI a également argué que la baisse de son taux de résiliation est attribuable à l'augmentation des activités promotionnelles et à l'accent mis sur le service à la clientèle afin de conserver les clients face à la concurrence.
115. En ce qui concerne la question de la rentabilité, RCCI et TCI étaient en désaccord avec l'utilisation du BAIIDA comme approximation de rentabilité, faisant remarquer que cette mesure n'inclut pas le coût des dépenses d'immobilisations, des achats de spectre, des intérêts et des impôts sur le revenu. Elles ont argué qu'il n'est donc pas approprié pour le secteur des services sans fil mobiles à forte intensité de capital.
116. Les entreprises nationales de services sans fil ont indiqué que les entreprises canadiennes investissent davantage dans leurs réseaux sans fil mobiles que les entreprises des pays homologues, ce qui se traduit par des réseaux de haute qualité. Bell Mobilité et RCCI ont argué que le Canada se classe au troisième rang parmi les pays du G7 plus l'Australie en ce qui a trait aux dépenses d'immobilisations par abonné. TCI a ajouté que la différence serait encore plus grande si les coûts du spectre étaient inclus dans les calculs. L'ACTS et les entreprises nationales de services sans fil ont précisé que les entreprises canadiennes de services sans fil ont payé des coûts de spectre beaucoup plus élevés que les entreprises des pays homologues.

## Résultats de l'analyse du Conseil

117. Étant donné que le pouvoir de marché est défini comme la capacité d'augmenter les prix au-delà de ce qui prévaudrait sur un marché concurrentiel, des prix plus élevés dans une région donnée en comparaison avec d'autres peuvent fournir des éléments de preuve directs pertinents pour déterminer s'il existe un pouvoir de marché.
118. La plupart des études internationales fournies ou mentionnées par les parties ont montré que les prix de détail au Canada étaient parmi les plus élevés dans le monde. Par exemple :
- l'édition de 2019 du [rapport Wall](#) d'ISDE a révélé que les prix de détail canadiens étaient soit les plus élevés, soit les deuxièmes plus élevés dans une série de catégories de forfaits dans les huit pays étudiés;
  - les données de l'OCDE laissent entendre que le Canada avait les prix de détail parmi les plus élevés des 35 pays étudiés en 2017<sup>19</sup>;
  - une [étude](#) de tefficient AB (en anglais seulement) a montré que le Canada avait les revenus totaux les plus élevés pour les services sans fil mobiles, qu'ils soient calculés « par consommation de Go » ou « par carte d'identification d'abonné par mois », en 2018.
119. Certaines parties ont déposé ou fait référence à des études utilisant des techniques économétriques pour contrôler des facteurs autres que le degré de concurrence qui pourraient expliquer les différences de prix entre les pays. Par exemple, dans une étude réalisée en 2019, Seong Hun Yun, Yongjae Kim et Minki Kim ont constaté qu'après contrôle de facteurs autres que la concurrence (comme la qualité du réseau), les prix à Toronto sont les plus élevés ou les deuxièmes plus élevés parmi les 12 grandes villes analysées pour l'étude, qui sont situées dans 10 pays (c.-à-d. tous les pays du G7 plus l'Australie, l'Espagne et la Suède)<sup>20</sup>. Un autre exemple, provenant des États-Unis, est l'[étude](#) de 2018 (en anglais seulement) de la Commission fédérale des communications (FCC) qui a examiné les prix de détail internationaux en utilisant un modèle économétrique pour corriger les effets potentiels des différences de coûts, de démographie et de qualité du réseau au niveau des pays. L'étude a révélé que le Canada avait des prix de détail parmi les plus élevés des 29 pays de l'OCDE étudiés. Ces deux études laissent croire que c'est le manque de concurrence qui fait que les prix de détail canadiens sont parmi les plus élevés dans le monde, et non d'autres facteurs tels que les revenus, les coûts ou la qualité du réseau.

---

<sup>19</sup> Voir les tableaux 4.2, 4.4 et 4.6 du [portail de large bande de l'OCDE \(en anglais seulement\)](#).

<sup>20</sup> Seong Hun Yun, Yongjae Kim, et Minki Kim, *Quality-adjusted international price comparisons of mobile telecommunications services*, *Telecommunications policy* 43, 4 : (mai 2019) 339-352 (en anglais seulement).

120. Le Conseil reconnaît que les comparaisons des prix de détail entre les pays soulèvent des enjeux. À cet égard, la validité ou la pertinence des méthodologies et des données utilisées dans les études citées dans la présente instance ont fait l'objet d'un grand débat. Cela dit, presque tous les rapports et toutes les études internationaux qui ont été soumis ou auxquels on fait référence tout au long de la présente instance, bien qu'ils aient utilisé des méthodologies et des ensembles de données différents, ont abouti à des conclusions similaires et ont systématiquement fait état de prix de détail plus élevés au Canada.
121. Une exception notable, cependant, qui est arrivée à une conclusion différente, est l'[étude](#) (en anglais seulement) préparée par Christian Dippon de NERA Economic Consulting et commandée par TCI. Cette étude a révélé que, après contrôle des facteurs tels que le revenu, la qualité et les coûts du réseau, les prix de détail au Canada sont en fait inférieurs aux points de référence internationaux. Malgré le fait que l'étude semble généralement utiliser une méthodologie rigoureuse, elle présente un défaut majeur en ce sens qu'elle utilise un échantillon non représentatif de forfaits de services sans fil mobiles de détail au Canada. Cela fait diminuer artificiellement l'indice moyen des prix utilisé dans l'étude et conduit à la sous-estimation des prix que les Canadiens paient réellement pour les services sans fil mobiles de détail. Selon le Conseil, ce biais de sélection dans les données jette un doute sur la validité des conclusions tirées dans l'étude.
122. Le Conseil est convaincu que les éléments de preuve dont il dispose montrent que les prix de détail sont plus élevés au Canada que dans d'autres pays comparables. En outre, des facteurs tels que les coûts du réseau ou la qualité du réseau ne semblent pas expliquer les écarts de prix. Il est plutôt probable qu'une concurrence insuffisante au Canada contribue à des prix plus élevés par rapport aux autres pays.
123. Le Conseil reconnaît que les prix de détail ont baissé au Canada au cours de la dernière décennie, un fait cité par les entreprises nationales de services sans fil comme éléments de preuve qu'elles se livrent une concurrence vigoureuse entre elles et avec les entreprises régionales, et par les entreprises régionales pour étayer leur position selon laquelle c'est la concurrence réelle qu'elles exercent qui a entraîné la baisse des prix. L'introduction récente de forfaits illimités par les entreprises nationales de services sans fil a représenté une évolution notable sur le marché de détail canadien et semble avoir exercé une pression supplémentaire à la baisse sur les prix de détail. Toutefois, cette réduction des prix s'appliquait spécifiquement aux forfaits comprenant une grande quantité de données, et la mesure dans laquelle elle était causée par la concurrence dans le marché n'est pas claire.
124. Quoi qu'il en soit, les prix de détail étant clairement à la baisse, le Conseil reconnaît que le marché évolue dans la bonne direction et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que cette tendance se poursuive à l'avenir, car la capacité du réseau des entreprises de services sans fil augmente grâce aux investissements et aux innovations constants.

125. Toutefois, malgré ce qui précède, la baisse des prix de détail au Canada s'inscrit dans une tendance mondiale, car les prix de détail ont aussi diminué dans d'autres pays au cours de la même période. Le Conseil fait remarquer que les prix de détail canadiens n'ont pas baissé autant que ceux d'autres pays et restent supérieurs aux points de référence internationaux. Cela laisse également croire que la concurrence n'est actuellement pas suffisante pour discipliner le marché et protéger les intérêts des consommateurs.
126. Les éléments de preuve relatifs à la rentabilité des entreprises de services sans fil corroborent cette conclusion. Étant donné que le pouvoir de marché est une capacité à augmenter les prix au-delà des niveaux concurrentiels, l'existence de bénéfices excessifs constituerait un indicateur de pouvoir de marché.
127. Bien qu'il fasse l'objet d'un débat quant à sa pertinence en tant que mesure de la rentabilité pour le secteur des services sans fil mobiles, le BAIDA reste une mesure largement utilisée par le secteur pour rendre compte des performances financières et de la rentabilité. S'il n'est pas rare que les marges BAIDA dépassent 40 % dans le secteur, les bénéfices des entreprises nationales de services sans fil au Canada sont plus élevés que ceux dans les pays du G7 et en Australie. Cela indique que les entreprises nationales de services sans fil du Canada sont très rentables et qu'elles ont constamment déclaré un BAIDA relativement élevé depuis plusieurs années, ce qui est incompatible avec les affirmations voulant que le marché soit hautement concurrentiel. En ce qui concerne SaskTel, ses bénéfices ont augmenté au cours des dernières années, avec un BAIDA maintenant supérieur à celui des autres entreprises régionales de services sans fil, et plus proche de celui déclaré par les entreprises nationales de services sans fil. Cela est également en contradiction avec les affirmations voulant que la concurrence est vigoureuse en Saskatchewan.
128. Un certain nombre de parties ont argué que les prix et les niveaux de bénéfices sur le marché canadien reflètent la nature à forte intensité de capital du secteur des communications sans fil mobiles, qui nécessite des investissements importants tant dans les immobilisations que dans le spectre. Le Conseil reconnaît que si le niveau des investissements de capitaux réalisés par les entreprises de services sans fil à un moment donné peut ne pas donner une image précise de leurs dépenses, parce que celles-ci dépendent de l'endroit où se trouvent ces entreprises dans leur cycle d'investissement, cette préoccupation est atténuée lorsqu'on examine les niveaux d'investissement moyens sur une certaine période. Sur la période de 2009 à 2018, le Canada a eu des dépenses d'investissement moyennes (hors spectre) par abonné (ratio de dépenses d'investissement par abonné) qui se sont classées relativement bien parmi les pays du G7 plus l'Australie. Toutefois, lorsqu'on le met en relation avec le revenu par abonné, ce ratio pour les entreprises nationales de services sans fil canadiennes, sur la même période, est en fait l'un des plus faibles. En d'autres termes, ces entreprises dépensent en moyenne moins en investissements de capitaux par rapport à leurs revenus par abonné que la plupart de leurs homologues dans les pays du G7 et en Australie.

129. De même, les entreprises nationales de services sans fil ont argué que leurs prix et leurs niveaux de bénéfices sont justifiés en raison de leurs dépenses élevées relatives au spectre par rapport à d'autres pays. Les prix du spectre au Canada sont en effet élevés par rapport à ceux d'autres pays. Toutefois, comme les prix du spectre au Canada sont déterminés par un processus d'enchères, les prix reflètent non seulement le nombre d'enchérisseurs participant aux enchères, mais aussi les bénéfices attendus des actifs visés. Ainsi, on peut estimer que les prix du spectre aux enchères au Canada confirment le niveau des bénéfices que les entreprises de services sans fil s'attendent à tirer de cette ressource.
130. Le Conseil reconnaît que les dépenses d'investissement et les coûts résultant du spectre des entreprises canadiennes de services sans fil sont élevés et qu'ils ont eu, et continuent d'avoir, une incidence sur les prix de détail parce que ces entreprises doivent récupérer les coûts associés. Toutefois, ces coûts n'expliquent pas pleinement les écarts dans les prix de détail et les niveaux de bénéfices constatés entre le Canada et des pays homologues.
131. Au niveau national, les comparaisons interprovinciales des prix de détail et les causes des différences de prix ont fait l'objet de nombreux débats. Historiquement, des prix de détail plus bas ont été observés au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan par rapport à d'autres marchés.
132. Un certain nombre de parties ont fait valoir que ces variations régionales des prix de détail étaient imputables à des différences dans le niveau de concurrence entre les marchés. En effet, le commissaire en particulier a présenté des éléments de preuve et a argué que la baisse des prix de détail au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan était due à la forte présence concurrentielle de MTS Inc. (aujourd'hui Bell MTS, une division de Bell Canada), de Vidéotron et de SaskTel, respectivement.
133. Les entreprises nationales de services sans fil ont présenté des éléments de preuve et ont argué que les différences dans le prix de détail entre les provinces et les territoires étaient dues à des facteurs tels que les différences dans la qualité du réseau, la pénétration des marques complémentaires (qui offrent généralement des services moins chers) et l'utilisation des données. Toutefois, ces facteurs présentent soit une faible corrélation avec les prix de détail provinciaux et territoriaux ou n'expliquent pas de manière cohérente les différences dans toutes les provinces et tous les territoires. Par exemple, selon les données de 2018 sur la qualité du réseau recueillies par le PCMag et mentionnées dans le mémoire du commissaire, la qualité du réseau est plus élevée au Québec que dans les provinces de l'Atlantique, mais les prix de détail sont plus élevés dans ces provinces qu'au Québec. En ce qui concerne la pénétration des marques complémentaires, les provinces où les prix de détail sont plus élevés, comme la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, ont également des taux de pénétration élevés des marques complémentaires par rapport à d'autres provinces, et les provinces où les prix de détail sont plus bas, comme le Manitoba et la Saskatchewan, ont des taux de pénétration relativement faibles des marques complémentaires. Enfin, par rapport au Manitoba et au Québec, les prix de détail sont plus élevés dans les provinces où le taux d'utilisation est plus faible,



comme au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse; cependant, les prix de détail en Alberta, une province où l'utilisation moyenne des données est plus élevée, sont similaires à ceux du Nouveau-Brunswick, où l'utilisation moyenne des données est plus faible.

134. En ce qui concerne l'affirmation de TCI selon laquelle le RMPU au Québec démontre que les prix de détail étaient plus bas dans cette province avant même l'entrée de Vidéotron sur le marché, le RMPU ne constitue pas à lui seul une mesure des prix de détail. En outre, les prix de détail au Québec étaient comparables à ceux des autres provinces, à l'exception du Manitoba et de la Saskatchewan, avant l'entrée de Vidéotron sur le marché de détail.
135. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les variations des prix de détail entre les provinces ne s'expliquent pas par des différences dans la qualité des réseaux, la pénétration des marques complémentaires ou le niveau d'utilisation des données entre les provinces.
136. L'existence de prix de détail inférieurs au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan ne permet pas à elle seule de conclure que ces prix sont compétitifs dans ces provinces. Au contraire, les prix de détail dans ces marchés sont encore élevés par rapport aux normes internationales. C'est le cas même au Québec, où les prix sont généralement parmi les plus bas du Canada et où Vidéotron détient une part de marché relativement importante, bien qu'inférieure à celle de toute entreprise nationale de services sans fil, ce qui laisse croire que les abonnés à travers le Canada, y compris du Manitoba, du Québec et de la Saskatchewan, bénéficieraient d'une concurrence accrue.
137. Nonobstant ce qui précède, le Conseil reconnaît la présence de signes encourageants montrant un certain niveau de rivalité entre les entreprises de services sans fil. Notamment, les entreprises nationales et la plupart des entreprises régionales, incluant Sasktel, offrent un grand nombre de promotions et de rabais sur les forfaits de services sans fil mobiles de détail et sur les appareils.
138. On trouve un autre exemple d'éléments de preuve de rivalité dans les récents chiffres sur les ajouts nets d'abonnés, qui sont définis comme le nombre de nouveaux abonnés moins le nombre de clients qui abandonnent le service, ainsi que dans les données sur les transferts, qui représente le nombre de numéros de téléphone d'abonnés qui ont été transférés vers et depuis différentes entreprises. La plupart des entreprises régionales de services sans fil ont réussi à attirer des clients, y compris des clients en provenance d'autres entreprises de services sans fil.
139. Malgré le fait que les chiffres sur les ajouts nets d'abonnés et les données sur les transferts suggèrent que le marché évolue dans la bonne direction en ce qui a trait à la croissance des entreprises régionales de services sans fil, les parts de marché provinciales et territoriales des entreprises nationales de services sans fil combinées n'ont pas changé de manière significative au cours des cinq dernières années. Il en va de même pour SaskTel en Saskatchewan. En effet, l'entreprise a largement

maintenu sa part de marché au cours des cinq dernières années. En outre, même si les taux de croissance observés au cours des cinq dernières années se poursuivaient, il est très probable que cela ne se traduise pas par des gains suffisamment importants pour que les parts de marché des entreprises régionales de services sans fil augmentent de manière significative dans un avenir prévisible dans la plupart des régions du Canada.

140. En conclusion, même si le Conseil estime que les marchés ont généralement évolué dans la bonne direction, les prix de détail restent élevés au Canada par rapport à d'autres pays, et les facteurs tels que les coûts ou la qualité du réseau n'expliquent pas entièrement ces différences. Le niveau élevé des bénéfices, même si l'on tient compte des investissements importants réalisés par les entreprises nationales de services sans fil et par SaskTel, en plus de leurs parts de marché élevées et stables au cours des cinq dernières années, indique également un manque de rivalité au Canada.
141. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la rivalité entre les entreprises nationales de services sans fil et entre ces entreprises et Sasktel en Saskatchewan est encore insuffisante et que cette rivalité entre ces entreprises nationales et les entreprises régionales sur le marché de détail, quoique présente, est encore limitée dans toutes les provinces et tous les territoires.

#### **Innovation et changements technologiques**

142. Dans la décision de télécom 94-19, le Conseil a indiqué que la nature de l'innovation et de l'évolution technologique sur le marché pertinent peut être un indicateur utile pour évaluer le pouvoir de marché, parce que les secteurs caractérisés par une innovation rapide en matière de produits, de processus et de technologie ont tendance à connaître des mouvements de prix plus importants et à accueillir davantage de nouveaux venus, ce qui rend difficile l'exercice d'un pouvoir de marché.

#### **Positions des parties**

143. Les entreprises nationales de services sans fil ont fait valoir que l'industrie des télécommunications est un chef de file en recherche et développement au Canada, qu'elles continuent à déployer la technologie LTE-A sur leurs réseaux sans fil mobiles et qu'elles réalisent des investissements massifs pour réussir le déploiement de l'infrastructure 5G à travers le pays. Elles ont également soutenu que les entreprises canadiennes de services sans fil innovent pour améliorer leurs produits et services afin de suivre le rythme d'un marché extrêmement concurrentiel.
144. Eastlink, SaskTel, Shaw, Vidéotron et Xplornet ont affirmé qu'elles apportent une innovation sur le marché de détail. La plupart de ces parties, de même que TBayTel, ont argué qu'elles s'efforcent également de construire et d'améliorer leurs réseaux sans fil mobiles, notamment en travaillant à la transition vers les services 5G.

145. La CCWS et CIPPIC/OpenMedia ont indiqué que le marché de détail canadien manque d'innovation parce que bon nombre des services ou des options qui ont vu le jour dans d'autres pays, comme le transfert de données, ne sont pas largement disponibles au Canada. CIPPIC/OpenMedia ont soutenu que les forfaits de données illimitées récemment introduits par les entreprises nationales de services sans fil ne se comparent pas favorablement aux forfaits similaires offerts dans d'autres pays parce qu'ils sont généralement plus chers, offrent un seuil d'utilisation de données plus bas avant que les données ne soient limitées, ou limitent les données à une vitesse plus basse. Le commissaire et TekSavvy se sont interrogés sur le moment où ces forfaits ont été introduits, arguant que la menace d'une intervention réglementaire pourrait avoir joué un rôle dans leur lancement.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

146. Le Conseil fait remarquer que les entreprises de services sans fil ont élargi la portée de leurs produits et services. Un exemple notable est l'introduction par les entreprises nationales de services sans fil de forfaits de données illimités dans tout le pays. Toutefois, si ces offres représentent une nouvelle option dans diverses régions du pays, les forfaits illimités étaient disponibles depuis un certain temps dans d'autres pays, comme aux États-Unis et dans certains pays d'Europe, ainsi que dans certaines régions du Canada, notamment en Saskatchewan, avant leur introduction par les entreprises nationales de services sans fil.

147. En ce qui concerne les changements technologiques, les entreprises canadiennes de services sans fil ont déployé des réseaux LTE qui couvrent pratiquement toute la population canadienne, et continuent d'investir en vue de mettre à niveau leurs réseaux pour faire face à la demande croissante pour les données. Par conséquent, le Conseil estime que ces entreprises apportent des innovations technologiques dans leurs réseaux à un rythme relativement rapide.

148. Toutefois, l'adoption d'innovations dans les réseaux a un coût; le secteur des services sans fil mobiles s'est révélé être un secteur à forte intensité de capital, tel que discuté plus haut, et rien n'indique qu'il le sera moins avec le déploiement des réseaux 5G.

149. Le déploiement des réseaux 5G sera probablement particulièrement difficile pour les entreprises régionales de services sans fil qui sont encore en train de construire et d'étendre leurs réseaux, et qui s'efforcent d'améliorer leur rendement financier. Dans ces circonstances, au lieu de favoriser la concurrence en facilitant l'entrée et l'expansion sur le marché, les changements technologiques dans le secteur peuvent en fait entraver la capacité de ces entreprises à concurrencer des entreprises plus importantes et mieux établies et peuvent compromettre leur viabilité financière. Cela est particulièrement vrai dans les régions à faible densité de population, car la capacité du marché à soutenir ces investissements est encore plus limitée.

150. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'innovation et les changements technologiques dans le secteur canadien des services sans fil mobiles

n'empêchent pas l'exercice d'un pouvoir de marché dans une province ou un territoire pour la fourniture de services sans fil mobiles de détail.

## **Conclusion**

151. Malgré les éléments de preuve d'une rivalité croissante entre les FSSF et la tendance à la baisse des prix de détail au Canada, le Conseil estime qu'à l'exception de la Saskatchewan et des territoires, les entreprises nationales de services sans fil exercent ensemble un pouvoir de marché, et que la dynamique concurrentielle au Canada n'est pas suffisante à l'heure actuelle pour discipliner l'exercice du pouvoir de marché de ces entreprises. Sur ces marchés, la part de marché est fortement concentrée entre les entreprises nationales de services sans fil. En outre, les prix et les bénéfices sont élevés et ne s'expliquent pas entièrement par les investissements réalisés dans les réseaux. La discipline concurrentielle est limitée par la présence d'obstacles à l'entrée sur le marché de détail et par les obstacles au changement de fournisseur de services. Enfin, l'innovation sur le marché n'empêcherait pas l'exercice d'un pouvoir de marché dans le secteur des services sans fil mobiles.
152. Par conséquent, le Conseil conclut, comme question de fait, que les entreprises nationales de services sans fil exercent ensemble un pouvoir de marché dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan.
153. Dans le cas de la Saskatchewan, SaskTel, qui est le FSSF titulaire, contrôle la plus grande partie du marché de détail, et sa part de marché est restée essentiellement inchangée au cours des cinq dernières années. Outre la part de marché dominante et stable de SaskTel, le marché de détail est caractérisé par des obstacles à l'entrée qui, en fait, seraient plus grands encore en Saskatchewan compte tenu de la faible densité de population et de la taille du territoire à couvrir. En outre, les niveaux de bénéfices croissants de SaskTel contredisent les affirmations voulant qu'il existe un marché hautement concurrentiel en Saskatchewan et indiquent plutôt, lorsqu'on les examine conjointement avec les facteurs décrits ci-dessus, que SaskTel exerce un pouvoir de marché sur une base unilatérale dans la province.
154. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut, comme question de fait, que SaskTel exerce un pouvoir de marché dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail en Saskatchewan.
155. En ce qui concerne le Nord, Bell Mobilité détient la grande majorité des parts de marché dans chacun des trois territoires, et les concurrents sur ces marchés n'ont qu'une présence modeste. De plus, les clients du Nord ont accès à moins d'options que les clients des provinces lorsqu'ils envisagent de changer de FSSF, car aucun territoire ne compte plus de trois entreprises de services sans fil. En outre, des obstacles à l'entrée sont présents sur ces marchés comme ailleurs au Canada. Étant donné la faible densité de population et la taille du territoire à couvrir, ces obstacles sont probablement plus importants dans chacun des territoires.

156. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut, comme question de fait, que Bell Mobilité exerce un pouvoir de marché dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail dans les territoires.
157. À la suite de ces conclusions, l'analyse se tourne maintenant vers l'évaluation des mesures réglementaires potentielles, tant au niveau des services de gros et des services de détail, pour aborder la question du pouvoir de marché et protéger les intérêts des consommateurs, en tenant compte des objectifs de la politique de la *Loi* et des Instructions de 2006 et 2019.

## **Mesures réglementaires pour les services de gros**

### **Approche réglementaire pour les services de gros**

158. En général, les mesures réglementaires relatives aux services de gros sont utilisées pour répondre aux problèmes de concurrence dans le marché des services de détail. Si le marché des services de détail est suffisamment concurrentiel, il n'est généralement pas nécessaire de s'interroger sur l'opportunité d'une intervention dans le marché des services de gros. Toutefois, si une analyse du marché des services de détail révèle des problèmes de concurrence dans ce marché, tels qu'une ou plusieurs entreprises exerçant un pouvoir de marché, ce que le Conseil a constaté dans la fourniture de services sans fil mobiles de détail sur tous les marchés géographiques, une intervention sur le marché des services de gros peut être appropriée.
159. S'il peut y avoir d'autres raisons de soutenir une intervention dans le marché des services de gros, il convient, d'une manière générale, de considérer cette intervention réglementaire comme un moyen de régler des situations de préférence induite ou de discrimination injuste, telles que la différence de traitement qui peut résulter de la dynamique entre les activités de détail et de gros d'une entreprise. Une telle intervention consiste généralement à obliger les entreprises possédant un pouvoir de marché à fournir à leurs concurrents l'accès à leurs réseaux, ou à des parties de ceux-ci, selon des tarifs et des modalités réglementés<sup>21</sup>.
160. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a établi son cadre d'analyse pour déterminer s'il doit rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros.
161. La première étape consiste à définir les marchés de produits et géographiques pertinents pour le service de gros. Ces marchés sont généralement délimités en fonction du plus petit groupe de services et de la zone géographique dans lesquels

---

<sup>21</sup> Par exemple, les entreprises nationales de services sans fil sont tenues de fournir des services d'itinérance de gros selon des tarifs et des modalités réglementés. Sur le marché des services filaires, les entreprises titulaires doivent fournir un service d'accès haut débit de gros à leurs concurrents selon des tarifs et des modalités réglementés.

une entreprise peut imposer de manière rentable une hausse de tarifs importante et non transitoire (c.-à-d. durable).

162. L'étape suivante consiste à appliquer l'évaluation du caractère essentiel, qui comporte trois critères soit la condition relative à l'intrant, la condition relative à la concurrence et la condition relative à la reproductibilité. Pour être considéré comme essentiel, un service de gros doit répondre à ces trois critères, lesquels sont décrits ci-dessous.

- Condition relative à l'intrant : l'installation est nécessaire comme intrant pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché en aval pertinent.
- Condition relative à la concurrence : l'installation est contrôlée par une entreprise qui détient un pouvoir de marché en amont de telle sorte que l'interdiction (ou le retrait) de l'accès à l'installation serait susceptible de réduire ou d'empêcher sensiblement la concurrence dans le marché en aval pertinent.
- Condition relative à la reproductibilité : il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité de l'installation.

163. Ces critères, qui visent à déterminer si un service de gros constitue un goulot d'étranglement et si l'accès au service est nécessaire à une bonne concurrence dans les services de détail, aident le Conseil à déterminer si le comportement d'un fournisseur de services de gros a pour conséquence de le privilégier ou de désavantager indûment un concurrent ou un groupe d'abonnés, en violation du paragraphe 27(2) de la *Loi*. Par conséquent, ces critères servent de base à une méthode spécifique d'évaluation de la conformité avec le paragraphe 27(2). Toutefois, d'après le Conseil, l'évaluation du caractère essentiel fait appel à des critères économiques assez étroits et ne refléterait pas pleinement, en l'absence d'autres considérations, l'ensemble des questions que l'article 47 de la *Loi* l'oblige à prendre en compte dans l'exercice de ses pouvoirs.

164. À cet égard, dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a indiqué qu'il déterminerait s'il existe des considérations stratégiques dont il pourrait tenir compte pour décider ou non de prescrire la fourniture d'un service de gros. Parmi les considérations stratégiques qu'il a mises en avant figurent celles relatives à l'innovation et à l'investissement. S'il y a lieu, le Conseil peut faire appel à une considération stratégique pour justifier une décision de rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros qui ne remplit pas les critères de l'évaluation du caractère essentiel. À l'inverse, le Conseil peut faire appel à une considération stratégique pour justifier une décision de ne pas rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros qui remplit les critères de l'évaluation du caractère essentiel.

165. Les considérations stratégiques dont il est question dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 jouent un rôle essentiel pour éclairer les constatations de fait

du Conseil en vertu du paragraphe 27(3) de la *Loi* quant à savoir si une entreprise a respecté l'interdiction énoncée au paragraphe 27(2) d'une manière qui est conforme aux exigences de l'article 47<sup>22</sup>.

166. Compte tenu de ses conclusions dans la section précédente concernant l'existence d'un pouvoir sur le marché des services de détail, le Conseil examinera l'opportunité de rendre obligatoire l'accès de gros pour les ERMV.

### **Services d'accès de gros pour les ERMV**

#### **Contexte**

167. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a conclu que les services d'itinérance de gros et les services d'accès de gros pour les ERMV répondaient tous deux aux trois critères de l'évaluation du caractère essentiel. Pour les deux services, le Conseil a défini le marché géographique pertinent comme étant national. Bien que les services d'accès de gros pour les ERMV aient rempli les critères de l'évaluation du caractère essentiel, le Conseil a déterminé qu'ils ne seraient pas rendus obligatoires à ce moment-là pour des considérations stratégiques. En particulier, il s'est inquiété de la possibilité que l'accès de gros pour les ERMV compromette les investissements dans les réseaux, notamment par les entreprises de services sans fil concurrentes, et plus particulièrement en dehors des zones urbaines centrales.
168. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-57, le Conseil a exprimé l'avis préliminaire selon lequel l'évolution ultérieure du marché était telle qu'il serait désormais approprié d'exiger des entreprises nationales de services sans fil qu'elles fournissent des services d'accès de gros pour les ERMV, pour une durée limitée, à l'issue de la présente instance.

### **Examen du caractère essentiel des services d'accès de gros pour les ERMV**

#### ***Positions des parties***

169. En plus de débattre des raisons stratégiques favorables et défavorables à l'imposition de la fourniture de services d'accès de gros pour les ERMV, certaines parties ont remis en question la conclusion du Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 selon laquelle les services d'accès de gros pour les ERMV satisfont aux critères de l'évaluation du caractère essentiel.

---

<sup>22</sup> Les considérations stratégiques servent également à refléter le fait que le cadre analytique du caractère essentiel des installations établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 est également appliqué, quoique sur une base plus limitée, pour donner effet à des pouvoirs juridiques autres que ceux prévus au paragraphe 27(2), par exemple ceux énoncés à l'article 40 de la *Loi*.

170. Quelques parties ont fait valoir qu'avant que le Conseil ne se prononce sur l'imposition de la fourniture de services d'accès de gros pour les ERMV, il est nécessaire de réévaluer le caractère essentiel de ces services.
171. En particulier, Shaw a argué que l'analyse simultanée du Conseil concernant à la fois les services d'itinérance de gros et les services d'accès de gros pour les ERMV dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 était erronée, car les considérations relatives aux ERMV et à l'itinérance sont différentes. Elle a indiqué que si les services d'itinérance de gros étaient nécessaires pour les entreprises régionales de services sans fil qui ont besoin d'une large couverture nationale pour offrir des services concurrentiels, il n'en va pas nécessairement de même pour les ERMV. Elle a soutenu que les ERMV ne sont pas confrontés aux mêmes obstacles et aux mêmes risques de fermeture du marché concurrentiel que ceux qui doivent construire leur propre réseau d'origine, et a donc argué que le Conseil doit réexaminer le caractère essentiel des services d'accès de gros pour les ERMV avant de pouvoir évaluer correctement si ces services sont appropriés.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

172. Compte tenu de l'évolution des marchés des services sans fil depuis 2015, et des nouveaux éléments de preuve et arguments qui ont été apportés dans le cadre de la présente instance, il ne serait pas approprié que le Conseil rende une décision sur l'opportunité d'imposer la fourniture de services d'accès de gros aux ERMV en se fondant sur ses conclusions de 2015. Le Conseil estime donc qu'il est nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation pour déterminer si les services d'accès de gros pour les ERMV répondent aux critères du caractère essentiel.

#### **Définition des services d'accès de gros pour les ERMV**

173. Tout d'abord, le Conseil fait remarquer que l'analyse ci-dessous se concentre sur le concept d'un modèle d'ERMV à part entière, qui accorderait un accès permanent obligatoire au RAR d'une entreprise hôte. Le RAR comprend le spectre, les pylônes et les installations et équipements connexes situés sur les sites des pylônes. Dans un modèle d'ERMV à part entière, toutes les autres installations et équipements requis par un ERMV en sus du RAR ne seraient pas obligatoires, mais seraient fournis ou obtenus d'une autre manière par l'ERMV lui-même, y compris le réseau central, les systèmes de facturation, le service à la clientèle et les appareils.
174. Diverses parties ont proposé leurs propres variantes d'un modèle d'ERMV à part entière. Par exemple, Distributel, les ORCC et TekSavvy, entre autres, ont soutenu un modèle général d'ERMV à part entière avec des restrictions minimales ou nulles sur l'admissibilité des ERMV potentiels. Cogeco a proposé un modèle d'ERMV hybride dans lequel l'admissibilité serait liée à un ERMV potentiel possédant des installations sans fil ou filaires dans une région donnée, utilisées pour desservir les clients des services de détail. L'ITPA a proposé un modèle d'ERMV à part entière qui comprend une option permettant aux ERMV potentiels d'obtenir également un accès obligatoire au réseau central d'une entreprise hôte.



175. Selon le Conseil, l'analyse du caractère essentiel de chacune des options d'ERMV à part entière proposées par les parties est la même, puisqu'elles reposent toutes, en fin de compte, sur un ERMV potentiel ayant un accès permanent, et non pas temporaire, au RAR d'une entreprise hôte. Les conclusions concernant le caractère essentiel des services d'accès de gros pour les ERMV s'appliquent donc également à chaque proposition<sup>23</sup>.
176. Le Conseil estime que la proposition du commissaire concernant les ERMV dotés d'installations constituerait également un modèle d'ERMV à part entière. Cependant, étant donné la nature ciblée de ce modèle, tant sur le plan de la géographie que sur le plan de l'admissibilité, le Conseil a procédé à une évaluation séparée de celui-ci.

### ***Marché de produits et marché géographique pertinents***

177. Comme il est indiqué ci-dessus, la première étape de l'application de l'évaluation du caractère essentiel consiste à définir le marché de produits et le marché géographique pertinents pour le service en question.

### ***Positions des parties***

178. Les parties en faveur de services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV ont généralement affirmé que le marché de produits et le marché géographique pertinents précédemment établis demeurent appropriés.
179. Bell Mobilité a soutenu que les services d'itinérance de gros et les services d'accès de gros pour les ERMV n'ont pas besoin d'avoir le même marché géographique pertinent, puisqu'un ERMV peut avoir la possibilité de revendre l'accès à un réseau sans fil dans une région (accès de gros pour les ERMV), tandis que ses clients dans cette région peuvent utiliser ses services sans fil partout dans le pays grâce à un accès de gros à l'itinérance nationale. Elle a fait valoir que le marché géographique pertinent aux fins de l'évaluation du caractère essentiel des services d'accès de gros pour les ERMV est le marché local et peut être représenté de la manière la plus appropriée par des zones de niveau 4, qui couvrent collectivement chaque kilomètre carré du Canada.
180. De même, le commissaire est d'avis que le marché géographique approprié pour évaluer les services d'accès de gros pour les ERMV est probablement le marché local. À cette fin, le commissaire a indiqué que les zones de niveau 4 constituent un substitut raisonnable pour les marchés locaux.
181. Shaw a argué que les concurrents ont démontré qu'ils peuvent entrer sur le marché des services sans fil mobiles sur une base régionale grâce à l'autoapprovisionnement

---

<sup>23</sup> Cette analyse ne tient pas compte de l'accès facultatif aux composants du réseau central demandé par l'ITPA. Toutefois, étant donné ses conclusions sur la question de l'accès obligatoire au RAR, le Conseil n'estime pas qu'il doive déterminer si l'accès de gros aux composants du réseau central peut être considéré comme un accès aux installations ou services essentiels et si cet accès doit être obligatoire.

et déployer des réseaux dans une mesure suffisante pour concurrencer les entreprises nationales de services sans fil.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

182. Le Conseil estime qu'il existe des différences fonctionnelles importantes entre les services d'itinérance de gros et les services d'accès de gros pour les ERMV. Chaque catégorie de services s'adresse à un type de client différent. En effet, les services d'accès de gros pour les ERMV s'adressent aux fournisseurs de services qui recherchent un accès permanent à un RAR pour pouvoir offrir leurs services de détail, alors que les services d'itinérance de gros s'adressent aux entreprises de services sans fil qui recherchent un accès temporaire à un RAR pour servir leurs clients lorsqu'ils se déplacent en dehors de la zone de couverture du réseau de leur fournisseur. Selon le Conseil, la différence de fonctionnalité entre les deux catégories de services les place dans deux marchés de produits distincts, le marché de produits pertinent pour les services d'accès de gros pour les ERMV étant défini comme l'accès permanent au RAR.
183. En ce qui concerne le marché géographique, le Conseil estime que le marché géographique des services d'accès de gros pour les ERMV est plus localisé que le marché national. En examinant de plus près la probabilité d'entrée sur le marché et la base géographique sur laquelle cette entrée pourrait se faire, le Conseil est d'avis qu'un nouveau venu n'aurait pas nécessairement besoin de services d'accès de gros pour les ERMV au niveau national pour développer des activités durables. Si la couverture nationale, par l'itinérance, est nécessaire pour que tout fournisseur de services puisse offrir à ses clients une connectivité où qu'ils aillent, un FSSF (qu'il s'agisse d'une entreprise de services sans fil ou d'un ERMV) ne doit pas nécessairement vendre ses services à l'échelle nationale pour fournir à ses clients une couverture nationale. Un nouveau venu pourrait plutôt s'implanter dans une ville ou une province et négocier l'utilisation du réseau de l'entreprise hôte et des accords d'itinérance afin d'offrir à ses clients dans cette zone locale un service durable, dont une couverture nationale. Cette approche est similaire à celle qu'ont adoptée les entreprises régionales de services sans fil pour entrer sur le marché, c'est-à-dire cibler des régions d'entrée sélectionnées et utiliser des services d'itinérance de gros pour compléter leurs territoires de desserte et permettre à leurs clients d'avoir une couverture nationale.
184. Dans ces circonstances, le Conseil estime que les zones de niveau 4 représentent une zone géographique nettement plus localisée que le marché national et constituent une approximation raisonnable des marchés locaux parce qu'elles correspondent approximativement à une ville et à ses environs, à une municipalité régionale ou à une région rurale plus étendue comprenant plusieurs petites villes. Les zones de niveau 4 ont des limites établies et sont bien connues des acteurs du marché.
185. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que le marché de produits pertinent pour les services d'accès de gros pour les ERMV est l'accès permanent au RAR et que le marché géographique pertinent est la zone de niveau 4.

## **Application de l'évaluation du caractère essentiel aux services d'accès obligatoire pour les ERMV**

186. Ci-dessous, le Conseil applique l'évaluation du caractère essentiel aux services d'accès de gros pour les ERMV en utilisant les définitions de marché établies ci-dessus, le marché de produits pertinent étant l'accès permanent au RAR pour exercer ses activités comme ERMV, et le marché géographique pertinent étant la zone de niveau 4.

### ***Positions des parties***

187. La CCWS, Ecotel et les ORCC étaient d'accord avec la conclusion à laquelle est arrivé le Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, à savoir que les services d'accès de gros pour les ERMV sont essentiels.

188. Cogeco a argué que l'accès au RAR d'une entreprise de services sans fil mobiles est un service essentiel, car il est nécessaire pour fournir une offre de services mobiles équivalente, il est contrôlé par des entreprises qui détiennent ensemble un pouvoir de marché et il n'est pas pratique de le reproduire.

189. Bell Mobilité a soutenu que les services d'accès de gros pour les ERMV ne sont pas essentiels, car il n'y a pas d'éléments de preuve permettant de conclure que les ERMV augmenteraient considérablement la concurrence. Au contraire, leur présence entraînerait probablement une diminution de la concurrence dans les marchés des services de détail. En outre, Bell Mobilité a argué que les services d'accès obligatoire pour les ERMV ne répondent pas à la condition relative à la reproductibilité, parce que les entreprises qui sont entrées sur le marché depuis 2008 ont démontré que chaque aspect d'une offre de service sans fil basé sur les installations peut être reproduit. Elle a fait remarquer, à titre d'exemple, qu'elle et TCI avaient auparavant reproduit le réseau mondial de téléphonie mobile (GSM) de RCCI dans chaque marché géographique.

190. RCCI a argué que, pour la condition relative à l'intrant, les ERMV n'ont pas besoin d'avoir accès aux RAR des entreprises nationales de services sans fil pour fournir un service de détail. Elle a attiré l'attention sur les nouvelles entreprises régionales de services sans fil qui ont créé des entreprises compétitives pour soutenir que d'autres pourraient en faire autant de façon relativement rentable. En ce qui concerne la condition relative à la reproductibilité, elle a fait référence aux nouveaux venus pour démontrer que le RAR est reproductible et qu'il est plus facile que jamais pour les nouveaux venus d'entrer sur le marché et de construire leur propre RAR. Elle a ajouté que, dans la mesure où un nouveau venu peut avoir besoin de s'appuyer sur un RAR existant, il n'a pas nécessairement besoin d'accéder au RAR d'une entreprise nationale de services sans fil. En outre, et en ce qui concerne plus particulièrement la condition relative à la concurrence, RCCI a argué que si les ERMV peuvent apporter une certaine concurrence supplémentaire, celle-ci serait probablement de courte durée et peu susceptible d'aider les consommateurs

191. Shaw a soutenu que le fait de rendre obligatoire l'accès de gros pour les ERMV réduirait considérablement ou empêcherait la concurrence dans le marché des services de détail en aval. Elle a ajouté que les éléments de preuve convaincants dans la présente instance montrent que l'imposition de l'accès pour les ERMV affaiblira les concurrents dotés d'installations en érodant le total des abonnés et en inhibant leur capacité à concurrencer efficacement et durablement les entreprises nationales de services sans fil à moyen et à long terme. Shaw a aussi indiqué que la présence d'entreprises régionales de services sans fil dotées d'installations, comme Freedom Mobile, sur le marché des services sans fil mobiles par l'intermédiaire de réseaux fournis par leurs propres moyens est un élément de preuve évident que les installations sans fil mobiles peuvent être reproduites à l'échelle régionale.
192. TCI n'était pas d'accord avec la conclusion de 2015 du Conseil selon laquelle les critères de l'évaluation du caractère essentiel sont satisfaisants, soutenant que les concurrents peuvent reproduire les RAR et que cela a conduit des entreprises régionales et nationales de services sans fil à construire des RAR dans tout le pays.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

#### ***Condition relative à l'intrant***

193. Tout FSSF, qu'il s'agisse d'une entreprise dotée d'installations ou d'un exploitant virtuel, doit avoir accès à un RAR pour offrir des services sans fil mobiles, y compris des services de détail. Étant donné que les ERMV sont des exploitants virtuels qui, par définition, ne possèdent pas de composantes de RAR tels que le spectre, les pylônes et les sites, ils ne pourraient pas fonctionner sans un accès de gros au RAR d'une entreprise. Cela est vrai dans toutes les zones de niveau 4.
194. Par conséquent, le Conseil conclut que les services d'accès de gros pour les ERMV répondent à la condition relative à l'intrant.

#### ***Condition relative à la concurrence***

195. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé que les entreprises nationales de services sans fil détenaient collectivement un pouvoir sur le marché national des services d'accès de gros pour les ERMV. Selon le Conseil, cette détermination du pouvoir de marché collectif en amont reste vraie pour la plupart des zones de niveau 4 du pays. Dans ces zones, les ERMV qui cherchent à obtenir un accès à un RAR sont limités soit au réseau partagé de Bell Mobilité et TCI, soit au réseau de RCCI, soit au réseau d'une entreprise régionale de services sans fil qui peut n'avoir qu'une couverture partielle. Le Conseil estime que, même dans les zones de niveau 4 où une entreprise régionale de services sans fil dispose d'une couverture, les entreprises nationales de services sans fil, sauf dans les zones de niveau 4 de la Saskatchewan et des territoires, continueraient à exercer un pouvoir de marché en amont en raison du nombre limité de réseaux disposant d'une couverture étendue, à savoir le réseau partagé de Bell Mobilité et de TCI et le réseau de RCCI.

196. En Saskatchewan, SaskTel est propriétaire de la grande majorité des installations de réseau. Les autres entreprises n'ont qu'une présence avec un réseau minimal, et cette présence se trouve dans un nombre limité de zones de niveau 4 dans la province. Pour ces raisons, le Conseil estime que SaskTel est la seule à exercer un pouvoir de marché en amont sur le RAR aux fins des services d'accès de gros pour les ERMV dans les marchés géographiques de la Saskatchewan.
197. Dans les territoires, où Bell Mobilité possède la grande majorité des installations de réseau, un certain nombre de petites entreprises de services sans fil exerçant leurs activités dans certaines zones de niveau 4. Dans ces circonstances, le Conseil estime que Bell Mobilité est la seule à disposer d'un pouvoir de marché en amont sur le RAR aux fins des services d'accès de gros pour les ERMV dans les territoires.
198. Le Conseil estime que même si Bell Mobilité, RCCI, TCI et SaskTel exercent un pouvoir de marché en amont sur le RAR aux fins des services d'accès de gros pour les ERMV dans les zones décrites ci-dessus, la condition relative à la concurrence de l'évaluation du caractère essentiel l'oblige à déterminer si l'exercice de ce pouvoir de marché en amont pour restreindre la capacité des ERMV à obtenir un accès de gros au RAR pratique aurait pour effet de réduire ou d'empêcher de manière substantielle la concurrence dans le marché des services de détail en aval. À cet égard, le Conseil est d'avis que les ERMV sont susceptibles de concentrer leurs efforts dans les zones de niveau 4 situées dans les grandes villes où ils pourraient utiliser les services pour atteindre le plus grand nombre de clients potentiels.
199. En ce qui concerne les segments de clientèle que les ERMV cibleraient probablement, le Conseil estime que les ERMV sont susceptibles d'entrer en concurrence pour des clients similaires à ceux visés par les entreprises régionales de services sans fil (p. ex. les clients sensibles aux prix ou les clients plus jeunes et plus avertis sur le plan technologique qui sont plus disposés à changer de fournisseur). À cet égard, les entreprises nationales de services sans fil positionnent leurs marques complémentaires dans un but similaire soit se défendre contre les menaces concurrentielles que font peser les entreprises régionales de services sans fil sur des segments de clientèle précis, à savoir les consommateurs soucieux de leur budget. C'est pourquoi le Conseil estime qu'il est probable que, au moment de leur entrée sur les marchés de services de détail, les ERMV prennent une part plus importante des abonnés des entreprises régionales de services sans fil que des entreprises nationales de services sans fil ou de SaskTel, notamment en ce qui concerne leurs marques principales et que cette situation aurait un impact disproportionné sur les entreprises régionales de services sans fil. Dans ces circonstances, le Conseil estime que, bien qu'il y ait peut-être initialement une pression à la baisse sur les prix alors que les ERMV cherchent à gagner des clients, l'impact net à long terme de la présence d'ERMV ayant des services d'accès de gros généraux sur la concurrence, notamment en tant que moyen d'influer sur le pouvoir de marché des services de détail, ne serait probablement pas important.
200. En outre, selon le Conseil, bien que la concurrence s'intensifie et que les prix soient plus bas dans les zones où une entreprise régionale de services sans fil exerce ses

activités en concurrence avec les entreprises nationales de services sans fil, et qu'il soit raisonnable de s'attendre à ce que les prix baissent encore à l'avenir à mesure que les entreprises régionales de services sans fil augmentent leurs parts de marché, les effets bénéfiques potentiels sur la concurrence dans les services de détail résultant de la fourniture obligatoire de services d'accès général de gros pour les ERMV sont au mieux spéculatifs. En outre, les éléments de preuve disponibles ne sont pas suffisamment convaincants pour permettre de conclure que ces effets l'emporteraient sur les effets négatifs éventuels sur les entreprises régionales de services sans fil établies en ce qui concerne leur base d'abonnés et leur capacité correspondante à investir dans l'expansion et l'amélioration de la couverture de leur réseau et, par conséquent, sur leur capacité à discipliner le pouvoir sur le marché des services de détail.

201. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'absence de services d'accès de gros généraux pour les ERMV n'est pas susceptible de faire diminuer de manière significative ou d'empêcher la concurrence, et que leur présence n'entraînerait vraisemblablement pas une hausse substantielle de la concurrence en aval. Par conséquent, les services d'accès de gros pour les ERMV ne répondent pas à la condition relative à la concurrence de l'évaluation du caractère essentiel.

***Condition relative à la reproductibilité***

202. Il y a 172 zones de niveau 4 au Canada, et dans 114 de ces zones, les entreprises régionales de services sans fil, y compris SaskTel, ont déjà investi dans du spectre et les installations de RAR, offrant ainsi à environ 70 % de la population canadienne un substitut concurrentiel aux entreprises nationales de services sans fil. Cela prouve clairement que les RAR ont été reproduits de manière pratique et réalisable par des concurrents raisonnablement efficaces de taille variable, allant des grandes entreprises ayant des activités filaires importantes, comme Shaw et Vidéotron, aux petites entreprises comme Ice Wireless et SSi Micro, en passant par celles de taille moyenne comme Eastlink et TBayTel.
203. En outre, dans les 58 zones de niveau 4 restantes, il existe au moins une entreprise régionale de services sans fil qui a acheté du spectre, mais n'a pas encore construit d'installations de RAR. Dans de nombreux cas, on a annoncé des projets de construction d'installations de RAR. Le Conseil estime que cela indique clairement que les installations de RAR continueront probablement à être reproduites à l'avenir.
204. Le Conseil n'est pas convaincu par les arguments selon lesquels il est infaisable ou trop coûteux de construire un réseau sans fil. Les éléments de preuve montrent le contraire, à savoir que de nombreuses entreprises ont construit leurs réseaux sans fil, tant dans des zones de niveau 4 à forte densité de population que dans des zones de niveau 4 à faible densité de population, et ont indiqué qu'elles avaient l'intention de continuer à le faire.

205. En ce qui a trait aux arguments selon lesquels le spectre est une ressource limitée qui ne peut être acquise qu'à des moments précis fixés par ISDE, le Conseil est d'avis que toutes les entreprises font des choix sur la manière et le moment d'investir. Certaines entreprises ont choisi de faire des offres sur le spectre lors d'enchères passées et de lancer des activités de services sans fil de détail. D'autres entreprises ont choisi de ne pas le faire, ou leurs mises n'étaient pas suffisantes pour remporter les enchères. Le simple fait de choisir de ne pas construire un RAR, ou de perdre dans un processus d'enchères, ne signifie pas qu'il n'est pas possible de construire un RAR.
206. Le Conseil reconnaît que la construction d'un réseau sans fil pose de grandes difficultés. Le spectre coûte habituellement cher, est limité, et n'est mis à disposition qu'à certains moments par ISDE. Les infrastructures de réseau telles que les pylônes et les installations de raccordement prennent du temps à construire et nécessitent souvent des consultations et des autorisations. Comme nous l'avons déjà indiqué, il s'agit d'obstacles à l'entrée et à l'expansion sur le marché des services sans fil mobiles qui ont une incidence sur la capacité des concurrents à servir les consommateurs. Toutefois, le Conseil estime que, comme le montrent les éléments de preuve ci-dessus, ces difficultés ne sont pas insurmontables pour les exploitants raisonnablement efficaces. Ils sont en fait entrés sur le marché et étendent leurs activités à un plus grand nombre de consommateurs au fil du temps.
207. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que la fonctionnalité des services d'accès de gros pour les ERMV peut être pratiquement et raisonnablement reproduite par des concurrents raisonnablement efficaces.

### **Conclusion**

208. Compte tenu de ce qui précède, étant donné que les services d'accès de gros pour les ERMV ne satisfont pas à deux des trois critères de l'évaluation du caractère essentiel, le Conseil détermine que ces services ne sont pas essentiels.

### **Considérations stratégiques**

#### **Contexte**

209. Dans le cadre des services essentiels qui a été établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a indiqué qu'en plus d'appliquer les conditions ou composantes spécifiques qui servent de base à l'évaluation du caractère essentiel, il ferait appel à des considérations stratégiques pour informer, soutenir ou renverser une décision d'imposer ou non la fourniture de services de gros.
210. Le Conseil a énuméré trois considérations stratégiques qu'il prendrait en compte le bien public<sup>24</sup>, l'interconnexion et l'innovation et l'investissement. Dans le cas des services d'accès de gros pour les ERMV, le Conseil estime qu'il ne s'agit ni de

---

<sup>24</sup> Par exemple, le Conseil rend obligatoire la fourniture du service 9-1-1 évolué comme service de bien public.

biens publics ni de services d'interconnexion; les deux premières considérations stratégiques ne sont donc pas pertinentes. Toutefois, l'innovation et l'investissement sont particulièrement importants, puisque l'un des objectifs stratégiques de la présente instance est de favoriser l'innovation et l'investissement dans des services et des installations de télécommunication de haute qualité et d'offrir un accès abordable dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées.

211. Dans la présente instance, les parties ont fait valoir des arguments concernant l'impact qu'un accès obligatoire de gros pour les ERMV aurait sur le marché, et une grande partie des éléments de preuve déposés à ce propos se rapportent à l'innovation et à l'investissement de différentes manières. Les points de vue des parties sur cette question ont généralement été exprimés dans le contexte de services d'accès de gros généraux pour les ERMV.

212. Dans cette optique, le Conseil a structuré son analyse sur l'innovation et l'investissement comme suit :

- Impact sur l'innovation – forfaits et prix
- Impact sur l'innovation – technologie et fourniture de services
- Impact sur l'investissement – entreprises nationales de services sans fil et SaskTel
- Impact sur l'investissement – entreprises régionales de services sans fil
- Impact sur l'investissement – capacité des réseaux

### ***Positions des parties***

#### ***Impact sur l'innovation – forfaits et prix***

213. Les parties qui étaient opposées à l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, y compris les entreprises nationales et régionales de services sans fil, ont généralement argué que la concurrence des ERMV n'aurait que peu ou pas d'impact sur l'innovation sur le plan des nouveaux forfaits et des nouvelles structures tarifaires. Les éléments de preuve d'expert déposés par ces entreprises démontrent que des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV n'auraient pas d'impact significatif sur les prix. Par exemple, Richard Feasey, au nom de RCCI, a soutenu qu'il n'y a pas d'éléments de preuve crédible que le fait d'avoir plus de ERMV dans un marché ou d'imposer l'accès pour ces ERMV entraîne une baisse des prix des services de détail. Christian Dippon et Georg Serentschy, tous deux au nom de TCI, ont argué que dans d'autres pays où les ERMV sont très présents dans les marchés des services de détail, les ERMV sont généralement incapables de fixer ou même d'influencer les prix du marché.



214. Les parties qui étaient opposées à l'accès obligatoire de gros pour les ERMV ont également argué que les éléments de preuve montrent que les entités qui cherchent à obtenir un accès pour les ERMV chercheront très probablement à offrir à leurs clients des services comparables à ceux déjà disponibles et à les rendre disponibles à des prix similaires à ceux qui prévalent sur le marché. Bell Mobilité, RCCI et Vidéotron ont soutenu que les entreprises de services sans fil proposent déjà une large gamme de forfaits à différents prix, notamment des forfaits de voix, de messages textes et de données pour moins de 20 \$ par mois. Elles ont soutenu qu'étant donné la disponibilité de forfaits à bas prix sur la plupart des marchés, les ERMV ont très peu de marge de manœuvre pour livrer concurrence sur les prix. Eastlink a argué qu'il serait très optimiste de supposer que tout modèle de tarification de gros correctement chiffré entraînerait des changements substantiels dans le prix des services déjà offerts et de plus en plus offerts par les nombreux FSSF qui existent au Canada à l'heure actuelle.
215. Les parties qui ont soutenu l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, y compris les ORCC et les ERMV potentiels, ont argué que les ERMV sont capables d'exercer une pression à la baisse sur les prix des services de détail. Les éléments de preuve fournis par ces parties ont mis en évidence une grande variété d'ERMV en activité dans différents marchés étrangers qui proposent des forfaits de communications sans fil comprenant de grandes allocations de données selon des tarifs qui, selon eux, étaient nettement inférieurs aux offres standard des grandes entreprises dans ces mêmes marchés. Par exemple, Martyn Roetter, au nom des ORCC, a souligné qu'un ERMV au Royaume-Uni proposait des forfaits contenant jusqu'à 10 Go de données pour 10 £. TekSavvy a donné l'exemple de Ting Mobile (un ERMV exploité par Tucows) qui facture chaque mois aux clients le forfait le moins cher disponible en fonction de leur consommation.
216. Le commissaire a laissé entendre qu'il était peu probable que les ERMV soient en mesure de livrer efficacement concurrence sur les prix et a indiqué que les tarifs des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV devraient être jusqu'à 64 % inférieurs aux tarifs des services d'itinérance obligatoires de gros pour que les ERMV puissent proposer des forfaits comparables à ceux de Freedom Mobile, SaskTel et Vidéotron.

***Impact sur l'innovation – technologie et fourniture de services***

217. Les parties qui ont appuyé l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, dont CIPPIC/OpenMedia, la Manitoba Coalition et les ORCC ont fait valoir que les ERMV auraient un impact positif sur le marché des services sans fil mobiles au Canada. Les ORCC ont déposé un rapport préparé par Zhiqi Chen, affirmant que les ERMV cibleront des créneaux et des régions mal desservies du marché avec de nouveaux services abordables et innovants, ce qui forcera les entreprises de services sans fil à réagir en améliorant l'abordabilité et en innovant. M. Roetter a de même soutenu que les ERMV dans les autres pays ont conçu des solutions innovantes, notamment en ciblant des segments de population très précis, pour se distinguer des offres des fournisseurs de services établis. CIPPIC/OpenMedia et la Manitoba

Coalition ont ajouté que ce genre d'innovation pourrait aider à améliorer le taux d'adoption des services sans fil mobiles au Canada. À cet égard, CIPPIC/OpenMedia ont souligné les données indiquant que l'adoption des services sans fil mobiles au Canada, en nombre d'abonnements, était inférieure à la moyenne de l'OCDE.

218. Certaines parties qui ont soutenu l'accès obligatoire de gros pour les ERMV ont également argué que les ERMV se distinguent par la commercialisation conjointe et le comarquage avec des entreprises qui ne sont pas des entreprises de services de télécommunication, comme celles offrant des services financiers, et comme il est exposé dans les arguments ci-dessus, par des offres ciblant des clients que les FSSF existants desservent mal.
219. Selon Data on Tap, les ERMV ont la possibilité d'innover grâce à un certain nombre de stratégies de différenciation des produits axées, par exemple, sur la résolution des problèmes lorsque l'utilisation des services sans fil est modérée, variable, temporaire, saisonnière ou transitoire. L'entreprise a argué que, comme les ERMV ne gèrent pas de nombreuses marques, ils ne s'inquiéteraient pas de se voler leurs propres clients et seraient libres de concevoir des produits qui ciblent un large éventail de consommateurs.
220. Les parties qui étaient opposées à l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, à savoir les entreprises nationales et régionales de services sans fil, ont généralement soutenu que dans les marchés où les ERMV sont fortement présents, ces derniers poursuivent des stratégies très ciblées, le créneau de marché le plus courant étant celui des consommateurs soucieux de leur budget. Elles ont affirmé qu'au Canada, les ERMV ne sont pas requis et n'ont pas de rôle à jouer, car les créneaux qu'ils sont le plus susceptibles de cibler sont déjà desservis par des entreprises régionales de services sans fil et des marques complémentaires.
221. TCI a également soutenu que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV ne procurera qu'un avantage minime aux consommateurs. M. Dippon a conclu dans son rapport que les ERMV n'entraînent pas de baisse de prix ni d'augmentation de la qualité du service. Plus précisément, son examen de l'impact des ERMV dans les pays de l'OCDE a révélé que les parts de marché des ERMV dans ces pays restent très faibles, et qu'il n'y a pas de relation statistique entre la présence des ERMV et une augmentation des avantages pour le consommateur tels que des vitesses de téléchargement plus rapides, un déploiement plus large de la LTE ou des RMPU pour les entreprises.
222. Un rapport préparé par Eric Emch et déposé par Shaw a soutenu qu'il y a un contraste frappant entre l'innovation des exploitants de réseaux mobiles et l'innovation des ERMV. Il a mentionné que les réseaux 5G promettent une vitesse accrue, une diminution de la latence et une meilleure connectivité, ce qui permettra de nouvelles utilisations dans le secteur des services sans fil mobiles, y compris l'IdO et les applications de réalité augmentée ou virtuelle. Enfin, le rapport a suggéré que si l'accès obligatoire de gros pour les ERMV diminue les

investissements des entreprises, ces types d'innovations ne peuvent être remplacés par les types d'innovation que les ERMV pourraient apporter sur le marché, lesquels, selon lui, se limitent au marketing et à la différenciation des produits.

***Impact sur l'investissement – entreprises nationales de services sans fil et SaskTel***

223. Les parties qui ont soutenu l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, c'est-à-dire la CCSA, la CCWS, Distributel, l'ITPA, les ORCC et TekSavvy, ont argué qu'il est difficile de démontrer une corrélation entre l'entrée des ERMV sur le marché et des niveaux d'investissement plus faibles. Elles ont soutenu qu'il est peu probable qu'un accès obligatoire de gros pour les ERMV dissuade les investissements et qu'il est possible que les entreprises nationales de services sans fil soient encouragées à accroître les investissements dans le réseau en réponse à la demande accrue pour la capacité du réseau induite par les ERMV. Elles ont argué que les entreprises nationales de services sans fil sont fortement incitées à déployer la technologie 5G et ont affirmé que ces entreprises ont clairement fait savoir qu'elles seront des chefs de file en matière d'investissement dans la 5G, indépendamment de la présence des ERMV.
224. Les ORCC ont soutenu que si le déploiement de la 5G nécessitera des investissements importants, la présence des ERMV n'aura pas d'impact négatif sur ces investissements. Dans son rapport, M. Chen a argué que la croissance des ERMV n'est pas susceptible de réduire les investissements des entreprises de services sans fil, et pourrait éventuellement stimuler les investissements des entreprises nationales dans les réseaux sans fil. Il a soutenu que l'accès obligatoire au marché des services de détail pour les ERMV augmentera probablement le nombre d'abonnements aux services sans fil mobiles, et donc la demande globale pour la capacité du réseau.
225. En général, toutes les parties qui étaient opposées à l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, à savoir l'ACTS, les entreprises nationales de services sans fil, les entreprises régionales de services sans fil et SaskTel, ont argué que cet accès aurait un impact négatif sur les investissements des entreprises de services sans fil. Elles ont soutenu que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV réduirait l'incitation à investir, en particulier dans les régions rurales, et freinerait les investissements dans la 5G. Margaret Sanderson, dans un rapport pour Bell Mobilité, et M. Dippon, dans son rapport, ont indiqué que les études économiques des marchés étrangers confirment que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV a des répercussions négatives sur les investissements.
226. Bell Mobilité a soutenu que si l'accès de gros est rendu obligatoire pour les ERMV, le coût moyen pondéré du capital (CMPC) des entreprises augmenterait probablement, en raison d'une valeur moins élevée des capitaux propres et d'un coût de la dette plus élevé qui comporte un risque plus important. Elle a argué qu'un CMPC plus élevé fera augmenter le taux de rendement exigé de l'investissement, et qu'un rendement du capital investi plus faible et un CMPC plus élevé rendront les

projets d'investissement moins susceptibles d'être approuvés par les administrateurs et les dirigeants des entreprises du secteur des services sans fil mobiles.

227. Le commissaire a fait valoir que, dans ses propres recherches, il n'a pas trouvé d'éléments de preuve concluants d'une réduction des incitations à l'investissement résultant de l'accès obligatoire de gros pour les ERMV dans le monde. Il a fait remarquer qu'en Autriche, en Espagne et au Japon, où, selon lui, l'accès obligatoire de gros pour les ERMV a contribué à exercer une pression à la baisse sur les prix dans les marchés des services sans fil mobiles, il ne semble pas y avoir eu de diminution significative des investissements.

***Impact sur l'investissement – entreprises régionales de services sans fil***

228. Les ORCC et TekSavvy ont argué que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV aurait un impact positif sur les entreprises régionales de services sans fil. Ils ont soutenu que ces entreprises sont bien placées pour devenir des ERMV et que les bénéfices générés par un ERMV à part entière pourraient être utilisés pour investir dans leurs réseaux et en étendre la portée.

229. Les ORCC ont argué que les régions rurales ne seront pas touchées de manière disproportionnée par les réductions d'investissement résultant de l'accès obligatoire pour les ERMV et que les entreprises rurales telles qu'Ice Wireless continueront à investir dans les réseaux même si l'accès de gros pour les ERMV devenait obligatoire. Les ORCC ont également soutenu qu'une part importante des investissements dans l'infrastructure des réseaux ruraux est financée par des programmes gouvernementaux qui ne seraient pas touchés par l'obligation de fournir un accès de gros aux ERMV.

230. Les entreprises nationales et régionales de services sans fil ont soutenu que ce serait les entreprises régionales de services sans fil qui seraient les plus touchées négativement par l'accès obligatoire de gros pour les ERMV. Elles ont affirmé que les ERMV sont fortement susceptibles de cibler les principaux clients des entreprises régionales de services sans fil, et que cela serait particulièrement préjudiciable à ces dernières parce que leurs activités sont de moins grande envergure. Elles ont ajouté que l'imposition d'un accès de gros pour les ERMV augmenterait l'incertitude générale sur le marché, notamment en ce qui concerne les hypothèses (p. ex. le fait qu'il n'existe pas de service d'accès obligatoire pour les ERMV) et les calculs de rendement du capital investi sur lesquels le soutien des marchés financiers aux entreprises régionales de services sans fil a été fondé jusqu'à présent. Enfin, elles ont signalé que les décisions d'investissement des entreprises régionales de services sans fil seraient touchées, tant sur le plan du déploiement de la 5G que sur le plan de l'expansion des réseaux 4G.

231. Eastlink a souligné que depuis 2008, elle a investi des centaines de millions de dollars dans l'expansion de ses activités, et a argué qu'elle était en mesure de prendre ce genre de risque grâce à des politiques qui soutiennent les concurrents dotés d'installations. Elle a fait valoir que le fait de rendre obligatoire l'accès de

gros pour les ERMV compromettrait la durabilité des investissements qu'elle a réalisés jusqu'à présent et réduirait considérablement tous ses investissements futurs. SaskTel a présenté des arguments similaires et a soutenu que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV nuirait aux entreprises régionales de services sans fil au profit de concurrents minuscules et instables et de grandes entreprises nationales.

232. Le rapport de M. Emch, déposé par Shaw et appuyé par Vidéotron, a indiqué que les entreprises régionales de services sans fil affichent une forte intensité d'investissement et de faibles marges, ce qui les met particulièrement en danger si elles sont confrontées à la concurrence des ERMV.

#### ***Impact sur l'investissement – capacité des réseaux***

233. Les entreprises nationales de services sans fil ont généralement indiqué qu'elles ne disposent pas, à l'heure actuelle, d'une grande capacité inutilisée dans leurs réseaux pour prendre en charge les nouveaux ERMV, et qu'il existe de nombreux emplacements urbains où le taux d'utilisation de la capacité est déjà supérieur à 90 % aux heures de pointe. Elles sont d'avis que l'entrée d'ERMV sur le marché ajouterait du trafic supplémentaire sur leurs réseaux et qu'il leur serait difficile de prévoir cette capacité, ce qui rendrait difficile de faire les investissements nécessaires aux moments opportuns. Elles ont soutenu que les demandes supplémentaires de capacité pourraient entraîner une réduction de la qualité du réseau ou une augmentation du coût des investissements requis pour continuer de fournir des services de haute qualité à leurs abonnés.
234. Les entreprises de services sans fil ont généralement indiqué qu'elles surveillaient l'utilisation de leur réseau en fonction de divers paramètres techniques et mesures de qualité, notamment la vitesse de téléchargement, la vitesse de téléversement et la latence. Elles ont précisé que l'objectif final de la planification du réseau est que les entreprises ne fournissent jamais un service qui tombe en dessous d'un niveau minimum de qualité de service. Elles ont conclu en disant que cet objectif a été atteint en prévoyant les moments et les emplacements où des investissements dans le réseau sont nécessaires et en ajoutant juste assez de capacité, juste au moment requis.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

##### ***Impact sur l'innovation – forfaits et prix***

235. Une question fondamentale dans la présente instance est de savoir si l'accès obligatoire de gros pour les ERMV entraînerait l'offre de forfaits et d'options tarifaires innovants pour les consommateurs, ce qui conduirait à une baisse générale des prix.
236. D'une manière générale, il est raisonnable de s'attendre à une certaine pression à la baisse sur les prix si les ERMV devaient entrer sur le marché de manière importante. L'ampleur de cet impact dépendrait de nombreux facteurs, notamment du nombre

d'ERMV qui entreraient sur le marché, des segments de marché qu'ils choisiraient de cibler, de leur taille, de leur expérience et de leur degré de sophistication relatifs et, ce qui est peut-être le plus important, des tarifs de gros et des modalités qui seraient soit négociés entre les parties, soit fixés par le Conseil.

237. Plusieurs parties ont soumis des éléments de preuve concernant l'activité des ERMV dans d'autres pays afin de donner un aperçu de ce qui pourrait se produire au Canada. En général, les ERMV capturent entre 5 et 30 % des parts des marchés dans lesquels ils entrent. Dans de nombreux cas, après l'entrée des ERMV sur ces marchés, on a observé des réductions de prix, en particulier dans les segments de clientèle de créneau, comme le marché des jeunes ou le marché des services prépayés à moindre coût. Cependant, l'impact de l'entrée des ERMV sur le marché varie selon le pays étudié. Compte tenu des différences dans les conditions de marché entre le Canada et les pays étudiés, cet élément de preuve ne peut pas être utilisé pour prédire de manière concluante les impacts potentiels des ERMV au Canada.
238. Cela dit, le Conseil s'attend à ce que les ERMV qui entrent sur un nouveau marché veuillent faire concurrence sur les prix afin de se constituer une clientèle, ce qui exercerait une pression à la baisse sur les prix du marché, en particulier à court terme.
239. Cependant, dans un certain nombre de marchés étrangers auxquels les parties ont fait référence, les ERMV ont réussi à négocier l'accès aux réseaux des entreprises sans que cet accès ne soit obligatoire. Dans ces marchés, il est probable que ce sont les conditions du marché, par exemple la présence d'entreprises disposant d'une grande capacité de réseau en réserve, qui ont facilité l'accès de gros négocié pour les ERMV à un tarif permettant la concurrence sur les prix. Dans certains pays, notamment l'Allemagne, l'Autriche et l'Irlande, les entreprises de services sans fil ont été obligées par les organismes de réglementation de fournir l'accès de gros au réseau pour les ERMV afin de régler le problème des fusions.
240. Quoi qu'il en soit, si le Conseil devait rendre obligatoire l'accès de gros pour les ERMV, le tarif serait soit négocié commercialement, soit fixé par lui. Si le tarif était laissé à la négociation, il est peu probable que les entreprises et les ERMV parviennent à négocier un tarif de gros qui permette à un ERMV de livrer une concurrence dynamique sur les prix, en raison de la grande disparité de taille et de pouvoir de négociation. En revanche, si le Conseil devait déterminer le tarif de gros, les marges bénéficiaires des ERMV et leurs offres de services seraient constamment liées à ce tarif et limiteraient la différenciation. En conséquence, le Conseil craint qu'un régime obligatoire permettant une entrée générale des ERMV sur le marché soit difficile à maintenir à long terme sans une aide réglementaire judicieuse et continue.
241. Pour ces raisons, le Conseil estime que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV peut avoir un impact modéré à la baisse sur les prix au moment où les ERMV entrent sur le marché, mais que ces effets seraient difficiles à maintenir à long terme.

### ***Impact sur l'innovation – technologie et fourniture de services***

242. Les parties ne s'entendaient pas sur la question de savoir si et dans quelle mesure les ERMV seraient capables d'innover sur le plan de la technologie et de la fourniture de services dans l'éventualité où l'accès de gros pour les ERMV serait largement imposé sur le marché canadien.
243. Selon le Conseil, l'innovation technique apporte de nombreux avantages importants aux Canadiens en améliorant constamment les performances des réseaux et en permettant l'introduction de nouveaux services au fil du temps. Ce type d'innovation est en grande partie le fait des entreprises qui dépensent chaque année des millions de dollars en recherche et développement, et qui travaillent avec les établissements d'enseignement et les entreprises technologiques pour mettre sur le marché les dernières innovations techniques. Comme les ERMV ne possèdent pas, par définition, de RAR et ne disposent généralement pas du même capital que les entreprises de services sans fil, lequel peut être consacré au financement de la recherche et du développement, il est peu probable que les ERMV puissent avoir un impact significatif en ce qui concerne l'innovation technique au niveau des réseaux.
244. En ce qui concerne l'innovation dans la fourniture de services, au niveau international, une majorité d'ERMV ciblent les consommateurs soucieux de leur budget en proposant des forfaits à bas prix, en regroupant les services sans fil avec des services non liés aux télécommunications, tels que les services financiers, ou en proposant des offres sur les appels internationaux. Au Canada, le consommateur soucieux de son budget est en grande partie desservi par une combinaison d'entreprises régionales de services sans fil, de marques complémentaires des entreprises nationales de services sans fil et d'un petit nombre d'ERMV de marque générique<sup>25</sup> qui ont conclu des accords de revente avec des entreprises nationales de services sans fil. En outre, diverses entreprises régionales de services sans fil font preuve d'une innovation en marketing plus percutante. Par exemple, Shaw a introduit des offres de données sans fil mobiles illimitées et a créé des forfaits de services sans fil mobiles spécifiques pour les clients qui combinent leur forfait avec un service Internet de détail, et Vidéotron a commencé à proposer des options de transfert de données par l'intermédiaire de sa marque complémentaire Fizz. Le Conseil estime qu'un ERMV qui tenterait d'entrer dans cet espace serait confronté à des difficultés majeures s'il essayait de concevoir des offres de services innovantes ou de trouver des créneaux intéressants négligés par les FSSF déjà présents sur le marché.
245. Le Conseil estime que les arguments en faveur de l'innovation des ERMV sont plus forts en ce qui concerne les modèles de fourniture de services différenciés. Les mémoires d'ERMV potentiels suggèrent que les entreprises de services sans fil

---

<sup>25</sup> « Marque générique » est un terme utilisé pour décrire de façon générale les accords visant exclusivement la revente. Dans le cadre d'un accord pour ERMV, un ERMV de marque générique ne disposerait d'aucune installation et revendrait le service d'une entreprise de services sans fil mobile en utilisant sa propre marque.

pourraient manquer de motivation ou de flexibilité pour introduire certaines technologies de pointe pour la fourniture de services. Bien que peu de données aient été versées au dossier de la présente instance concernant l'innovation des ERMV à cet égard en particulier, l'idée que des ERMV à part entière puissent mettre en œuvre des solutions de haute technologie et des modèles commerciaux allégés pour fournir efficacement des services a un certain fondement. Les solutions de haute technologie, telles que les services d'infonuagique et les réseaux centraux virtualisés, pourraient réduire considérablement les coûts tout en permettant la création de nouveaux produits sans fil. Le Conseil estime qu'en recourant à ces solutions, il est possible qu'au lieu de cibler un marché de créneau, un ERMV puisse cerner une large frange de clients susceptibles de rechercher un nouveau type de produit sans fil pour répondre à un besoin qui n'est actuellement pas satisfait.

246. Pour ces raisons, le Conseil est d'avis que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV aurait probablement un faible impact sur l'innovation technique et un impact modéré sur l'innovation dans la fourniture de services.

***Impact sur l'investissement – entreprises nationales de services sans fil et SaskTel***

247. Dans cette section, le Conseil examine les impacts plus larges que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV pourrait avoir sur le déploiement des réseaux des entreprises de services sans fil dominantes, en particulier le déploiement des réseaux 5G.
248. Plusieurs parties ont présenté des exemples de l'étranger pour étayer leurs arguments selon lesquels l'accès obligatoire pour les ERMV au Canada aurait des répercussions négatives sur les niveaux d'investissement globaux, en particulier pour le déploiement de la 5G. De l'avis du Conseil, ces éléments de preuve n'étaient généralement pas convaincants. Par exemple, les études contenant des comparaisons internationales attribuaient généralement les changements dans les niveaux d'investissement des entreprises directement à la concurrence des ERMV. Toutefois, d'autres facteurs peuvent entrer en jeu, notamment la nature cyclique des investissements en capital dans les marchés des services de télécommunication, le moment où le spectre est rendu disponible et la maturité des marchés des services sans fil de certains pays, facteurs qui ont généralement été ignorés dans les études pertinentes.
249. Aucune partie n'a déposé d'éléments de preuve démontrant de façon convaincante que l'introduction de la concurrence des ERMV dans d'autres pays entraîne nécessairement un sous-investissement important de la part des entreprises de services sans fil titulaires ou bien établies. Il n'y a pas d'exemples de marchés étrangers où la concurrence des ERMV a massivement découragé l'investissement d'une manière qui, selon certaines parties, se produirait au Canada. Les éléments de preuve les plus convaincants concernant l'impact que les ERMV pourraient avoir sur l'investissement étaient une discussion sur les coûts du capital, le rendement du capital investi et l'incitation à investir. L'argument voulant que l'investissement puisse être réduit parce qu'un afflux de nouveaux concurrents ferait baisser la valeur



des capitaux propres d'une entreprise et augmenter son coût du capital à cause d'un profil de risque plus élevé est, selon le Conseil, simple et convaincant, et conforme aux principes économiques et financiers.

250. Toutefois, le Conseil ne sait pas si les effets dissuasifs sur l'investissement causés par l'accès obligatoire de gros pour les ERMV l'emporteraient sur les plus vastes incitations à investir qui pourraient également exister. À ce sujet, le Conseil n'est pas convaincu par les arguments selon lesquels l'accès obligatoire de gros pour les ERMV constituerait une menace pour les investissements des entreprises de services sans fil dominantes dans la 5G. Avec la transition de la technologie sans fil vers la 5G, toute entreprise de services sans fil qui souhaite rester compétitive n'aura guère d'autre choix que d'investir dans les réseaux afin d'accroître et de maintenir sa base d'utilisateurs, et la présence des ERMV sur le marché ne devrait pas avoir d'incidence majeure sur cela. Compte tenu des nouveaux secteurs d'activité que le service 5G permettra, notamment des applications industrielles à grande échelle sur le marché des entreprises, il est extrêmement peu probable qu'une entreprise de services sans fil dominante se mette dans une position où elle retarderait ou éviterait le déploiement de la 5G et risquerait de laisser ces marchés à ses concurrents.
251. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV n'aurait que peu ou pas d'impact sur les investissements des entreprises nationales de services sans fil.

***Impact sur l'investissement – entreprises régionales de services sans fil***

252. Au fil des ans, les entreprises régionales de services sans fil ont investi des milliards de dollars dans le spectre et les réseaux afin de concurrencer les entreprises de services sans fil établies. À l'heure actuelle, bien que les prix des services de détail soient généralement supérieurs aux niveaux concurrentiels dans l'ensemble du Canada, la concurrence se renforce et les prix ont tendance à être plus bas dans les régions où une entreprise régionale de services sans fil exerce ses activités en concurrence avec les entreprises de services sans fil dominantes. Cependant, il est très difficile pour un nouveau venu de développer son réseau et de concurrencer simultanément les FSSF établis. Pour réussir, les entreprises régionales de services sans fil doivent maintenir une forte intensité du capital pour développer leurs réseaux, maintenir des prix suffisamment bas pour que leurs offres de services de détail soient compétitives, et conserver des marges suffisantes pour recouvrer les coûts et réinvestir.
253. Les entreprises régionales de services sans fil visent généralement les consommateurs soucieux de leur budget. Par conséquent, les marges BAIIDA de ces entreprises sont généralement inférieures à celles des entreprises dominantes établies. Le Conseil estime que la combinaison de niveaux d'investissement élevés et de marges généralement plus faibles place ces entreprises régionales dans une situation où les changements dans le marché pourraient avoir une incidence significative sur leur résultat net.

254. Le Conseil est d'avis que si l'accès de gros était rendu obligatoire pour les ERMV, ceux-ci seraient en mesure d'entrer sur le marché des services sans fil mobiles tout en apportant comparativement peu de capitaux et en prenant très peu de risques par rapport aux entreprises régionales de services sans fil. Les ERMV concurrents cibleraient probablement les mêmes consommateurs soucieux de leur budget que ceux visés par ces entreprises régionales. Si ces entreprises régionales, qui ont tendance à fonctionner avec des marges plus faibles que les entreprises établies, par exemple les entreprises nationales de services sans fil, devaient soudainement faire face, quant à leurs clients principaux, à la concurrence d'ERMV ayant moins de contraintes financières (p. ex. un endettement nettement moindre et des besoins en investissements minimes), l'impact sur ces entreprises régionales serait sans aucun doute négatif. Ces conséquences négatives sont mises en évidence dans l'étude réalisée par M. Emch pour Shaw.
255. Par exemple, les entreprises régionales de services sans fil ont investi des milliards de dollars dans l'acquisition de spectre et le financement de projets d'investissement pour construire leurs réseaux, et ces coûts doivent être recouverts. Les ERMV, en comparaison, n'auraient pas à acheter du spectre ou à construire des RAR, et pourraient donc entrer sur le marché et en sortir avec relativement peu de risques. Selon le Conseil, cela désavantagerait considérablement les entreprises régionales de services sans fil à un moment critique de leur croissance, et aurait un impact négatif important sur les investissements futurs, en particulier dans les zones situées en dehors des grands centres urbains, ainsi que sur le déploiement de la 5G. L'amélioration des investissements dans les réseaux en dehors des grands centres urbains a été une préoccupation majeure soulevée par plusieurs parties à la présente instance, notamment par les administrations locales.
256. Par conséquent, le Conseil conclut que le fait de rendre obligatoire la fourniture de services d'accès de gros généraux pour les ERMV aurait probablement un impact négatif important sur la durabilité des entreprises régionales de services sans fil et sur la concurrence qu'elles apportent dans le marché.

***Impact sur l'investissement – capacité des réseaux***

257. Les parties qui ont argué que des augmentations de capacité seront nécessaires pour soutenir l'introduction des ERMV ont supposé qu'il y aurait beaucoup de nouveau trafic sur les réseaux des entreprises de services sans fil en raison de l'accès obligatoire de gros pour les ERMV. Le Conseil estime qu'il est probable que bon nombre des clients qui seraient capturés par les nouveaux ERMV proviendraient des entreprises de services sans fil existants, ce qui n'entraînerait pas d'augmentation nette significative du trafic sur les réseaux et, par extension, des besoins en capacité.
258. Le Conseil reconnaît qu'il peut y avoir certains endroits dans les réseaux des entreprises où la capacité est déjà limitée, et que la qualité du service des entreprises de services sans fil pourrait être détériorée dans ces zones si l'accès de gros était obligatoire pour les ERMV. Toutefois, le Conseil est d'avis que les entreprises seraient probablement déjà conscientes que ces zones sont proches de la capacité et

qu'elles auraient donc des plans pour moderniser leurs réseaux afin de garantir un service de haute qualité à leurs propres clients. Le Conseil estime que ces mises à niveau planifiées du réseau seraient suffisantes pour répondre à tout problème de capacité lié aux ERMV.

259. Pour ces raisons, le Conseil pense que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV est susceptible d'avoir un faible impact sur la capacité du réseau des entreprises de services sans fil.

### **Conclusion**

260. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil détermine que l'imposition de la fourniture de services d'accès de gros généraux pour les ERMV serait susceptible d'avoir les conséquences suivantes :

- un impact positif modéré sur les prix à mesure que les ERMV entrent sur le marché, mais ces effets seraient difficiles à maintenir à long terme sans une aide réglementaire judicieuse et continue;
- un faible impact global sur l'innovation technologique et un impact modéré sur l'innovation dans la fourniture de services;
- peu ou pas d'impact sur les investissements des entreprises nationales de services sans fil ou de SaskTel, notamment en ce qui concerne les réseaux 5G;
- un impact négatif important sur la durabilité des entreprises régionales de services sans fil ainsi que sur la concurrence et les investissements qu'elles apportent dans le marché;
- un faible impact sur la capacité du réseau des entreprises.

261. Selon le Conseil, bien que la mesure dans laquelle certains facteurs comme les investissements pourraient être touchés varie de nulle, en ce qui concerne les entreprises nationales de services sans fil, à élevée en ce qui concerne les entreprises régionales de services sans fil, l'impact global d'un régime d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV serait négatif. Le Conseil est d'avis qu'il est probable que la concurrence d'un afflux d'ERMV sans contraintes ferait augmenter le taux de rendement minimal de l'investissement dans les projets d'immobilisations des entreprises régionales de services sans fil et, plus généralement, réduirait l'intérêt d'investir dans les marchés des services sans fil mobiles dans tout le pays.

262. Compte tenu de l'analyse qui précède quant à l'incidence négative sur les entreprises régionales de services sans fil et aux conséquences négatives que cela aurait sur la discipline concurrentielle qu'elles ont commencé à apporter au marché des services de détail, le Conseil conclut que l'imposition de la fourniture de

services d'accès de gros généraux pour les ERMV nuirait à l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux alinéas 7c) et 7f) de la *Loi*<sup>26</sup>.

263. En outre, compte tenu des effets négatifs décrits ci-dessus, rendre ces services obligatoires ne serait pas conforme aux Instructions de 2019, qui enjoignent au Conseil de réduire les obstacles à la concurrence et de favoriser l'accessibilité et des prix plus bas là où il existe un pouvoir de marché. On peut soutenir qu'alors que des services d'accès de gros généraux pour les ERMV encourageraient une concurrence plus large basée sur les services, pour les raisons évoquées ci-dessus, cela se ferait probablement au détriment d'une concurrence plus durable induite par des concurrents dotés d'installations. En outre, une telle approche ne serait pas conforme aux Instructions de 2006, qui enjoignent au Conseil de se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique, et de ne pas décourager un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni encourager un accès au marché qui est non-efficace économiquement.
264. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'alors que le fait que les entreprises de services sans fil qui détiennent un pouvoir sur le marché en amont et en aval ne fournissent pas un accès de gros général aux ERMV a pour conséquence que ces entreprises donnent la préférence à leurs activités de détail et désavantagent les ERMV potentiels, cet avantage ou ce désavantage n'est pas indu ni déraisonnable. Par conséquent, le Conseil détermine que les considérations stratégiques ne justifient pas la décision de rendre obligatoire la fourniture de services d'accès de gros généraux pour les ERMV à l'heure actuelle.

## **Mesures de gros pour soutenir la concurrence**

### **Introduction**

265. Dans la section précédente, le Conseil a déterminé que les services d'accès de gros pour les ERMV ne satisfont pas aux critères de l'évaluation du caractère essentiel et a conclu que l'imposition de services d'accès de gros généraux pour les ERMV aurait, entre autres, un impact négatif sur les entreprises régionales de services sans fil et sur la discipline concurrentielle durable qu'elles apportent au marché. Toutefois, le Conseil estime qu'il est nécessaire de mener une enquête supplémentaire pour déterminer s'il est justifié d'intervenir sur le marché de gros et, le cas échéant, quelle forme prendrait cette intervention, compte tenu de certaines conclusions inquiétantes qu'il a tirées, notamment le fait que certaines entreprises de services sans fil exercent un pouvoir sur les marchés de détail dans tout le pays, que ces mêmes entreprises disposent d'un pouvoir de marché en amont et que, même si

---

<sup>26</sup> Les objectifs cités de la *Loi* sont : 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.

un RAR peut être reproduit d'un point de vue économique, il existe d'importants obstacles à l'entrée et à l'expansion des concurrents.

266. Comme l'indique l'analyse du marché de détail, la concurrence s'intensifie et les prix sont plus bas dans les zones où une entreprise régionale de services sans fil exerce ses activités en concurrence avec les entreprises de services sans fil dominantes, et il est raisonnable de s'attendre à ce que les prix continuent de baisser à mesure que les entreprises régionales de services sans fil augmentent leurs parts de marché. La rivalité concurrentielle engendrée par l'introduction de nouvelles entreprises de services sans fil sur le marché s'est développée de manière constante depuis la mise aux enchères du spectre pour les services sans fil évolués en 2008 et a été favorisée par diverses mesures réglementaires destinées à favoriser la concurrence entre entreprises dotées d'installations, notamment l'obligation faite par le Conseil de fournir des services d'itinérance de gros et la mise en réserve de spectre par ISDE pour les entreprises régionales de services sans fil. Dans la section suivante, le Conseil cherche à déterminer s'il existe des mesures réglementaires supplémentaires qui pourraient être appliquées au niveau du marché de gros afin de soutenir et d'étendre la concurrence que ces entreprises, comme elles l'ont déjà démontré, sont capables d'apporter au marché. En particulier, le Conseil déterminera si une évaluation des considérations stratégiques mène à la conclusion que le fait de ne pas fournir un accès de gros aux réseaux aux entreprises de services sans fil concurrentes contrevient au paragraphe 27(2) de la *Loi*.

## **Services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations**

### **Positions des parties**

267. Le commissaire a fait valoir qu'une des faiblesses des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV est que les nouveaux ERMV dépendraient d'un fournisseur adverse qui a intérêt à augmenter les coûts et à prendre d'autres mesures pour rendre moins efficaces les ERMV concurrents fondés sur les services en aval. Il a laissé entendre que, par rapport aux concurrents dotés d'installations, les ERMV fondés sur les services sont inférieurs parce que, sans réseau propre, ils doivent s'en remettre aux exploitants de réseau et à l'organisme de réglementation pour fixer les limites de leurs activités. En outre, le commissaire a fait valoir que l'introduction d'une série de nouveaux FSSF ayant accès aux réseaux des titulaires grâce à des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV aurait probablement un impact négatif spécifique sur l'investissement et la viabilité globale des entreprises régionales de services sans fil au Canada, étant donné leurs marges plus étroites et leur plus forte intensité de capital. Compte tenu de ces préoccupations, le commissaire a proposé au Conseil d'adopter une politique d'accès pour les ERMV dotés d'installations étroitement ciblée.

268. Le commissaire a recommandé que l'accès de gros aux réseaux soit obligatoire et mis à la disposition des entreprises régionales de services sans fil uniquement dans les zones où elles possèdent une quantité et une combinaison de spectre suffisantes, mais où elles n'ont pas encore construit leurs réseaux. Selon l'approche du

commissaire, l'accès de gros aux réseaux serait limité à une période de cinq ans, après quoi les entreprises régionales de services sans fil seraient censées desservir tous les clients avec leurs propres installations. Le commissaire a indiqué que cette approche garantirait la poursuite des progrès réalisés par les entreprises régionales de services sans fil en stimulant la concurrence par les prix à court terme, tout en évitant le risque d'une baisse des investissements dans les réseaux à long terme. Il a ajouté que cela pourrait également ouvrir la voie à une entrée naturelle future d'ERMV. En effet, à mesure que les entreprises régionales de services sans fil étendent leurs réseaux, elles créent d'autres options pour les services de gros et augmentent la capacité totale du réseau disponible, ce qui accroît la probabilité qu'un marché se développe.

269. Bien qu'elles se soient généralement opposées à l'obligation de fournir des services d'accès de gros généraux aux ERMV, plusieurs parties, dont l'ACTS, Bell Mobilité, Eastlink, RCCI, Shaw et Vidéotron, ont indiqué que la proposition du commissaire était la moins imparfaite des modèles d'ERMV proposés. Selon Eastlink, le modèle pourrait contribuer à accélérer la concurrence entre entreprises régionales de services sans fil dotées d'installations qui disposent de spectre et construisent leurs réseaux. Vidéotron a fait valoir que la proposition du commissaire est une approche préférable, car elle ne mettrait pas en péril la viabilité financière des entreprises régionales de services sans fil. Bien que Shaw reste opposée à l'obligation de fournir des services d'accès de gros généraux pour les ERMV, elle a convenu que l'obligation de leur fournir un accès limité dans les zones où il n'y a actuellement aucune entreprise régionale de services sans fil pourrait contribuer à garantir que tous les Canadiens profitent des avantages de la concurrence.
270. Les entreprises régionales de services sans fil ont généralement convenu que la proposition du commissaire reconnaissait la contribution qu'elles ont apportée au développement d'un marché concurrentiel et qu'elle était conçue non pas pour entraver leur progression, mais plutôt pour accélérer la discipline concurrentielle créée par la concurrence régionale. Xplornet a indiqué que la proposition représentait une intervention appropriée pour stimuler la concurrence, car elle est conçue pour aider les entreprises régionales de services sans fil dotées d'installations à étendre leurs réseaux et à en accélérer le déploiement.
271. RCCI a fait valoir que les éléments de preuve ne justifient pas même cette intervention davantage mesurée et a argué que les entreprises régionales de services sans fil n'ont pas besoin d'un accès pour les ERMV afin d'exercer une concurrence efficace, comme le démontre leur capacité à acquérir une part disproportionnée de nouveaux clients nets chaque trimestre.
272. Bell Mobilité a soutenu que le fait de devoir répondre à la nécessité d'augmenter la capacité de son réseau en raison de l'accès obligatoire général de gros pour les ERMV, sous quelque forme que ce soit, l'obligerait à retirer le financement d'autres projets et aurait un impact négatif sur son intérêt à investir.

273. TCI a argué que l'approche du commissaire introduit une entrave au libre jeu du marché en imposant des mesures correctives en matière de concurrence fondée sur les services sur des marchés où la concurrence entre entreprises dotées d'installations déjà. TCI s'est également demandé pourquoi une compagnie comme Vidéotron, qui a connu sa meilleure année de croissance à ce jour, avait besoin d'avantages réglementaires pour pénétrer de nouvelles régions. Selon TCI, la proposition du commissaire n'est pas un modèle d'ERMV, mais plutôt un partage de réseau obligatoire, ce qui serait sans précédent dans le monde.
274. Plusieurs parties se sont opposées à la proposition du commissaire en affirmant qu'elle ne favoriserait probablement pas l'entrée de nouveaux FSSF sur le marché et que l'obligation de posséder du spectre était un obstacle trop important à l'admissibilité. Ces parties ont également fait valoir que comme elle porte surtout sur les installations, la proposition n'augmenterait pas suffisamment la concurrence ni n'élargirait le choix des consommateurs, en particulier dans les collectivités rurales. Elles ont ajouté qu'en outre ce modèle ignore les Instructions de 2019 en n'encourageant pas toutes les formes de concurrence et en demandant aux entités qui ne détiennent pas de spectre d'attendre le prochain examen des services sans fil mobiles avant que la question de leur fournir un accès obligatoire pour les ERMV ne soit réévaluée.
275. TekSavvy a fait valoir que, bien que le commissaire ait mentionné plusieurs candidats potentiels, seule Shaw disposerait de la base d'abonnés et des ressources nécessaires pour être en mesure de tirer pleinement parti de la proposition. Elle a fait valoir que les régimes réglementaires ne devraient pas être conçus pour désigner les gagnants et les perdants.
276. Certaines parties, dont CIPPIC/OpenMedia et Data on Tap, ont indiqué qu'il est temps de s'éloigner de la concurrence entre les entreprises dotées d'installations, parce qu'elle n'a pas permis d'augmenter suffisamment le choix, la concurrence et l'abordabilité, et ce, même si elle est promue depuis plusieurs années et que des politiques ont été adoptées pour l'appuyer.
277. En réponse aux préoccupations exprimées par d'autres parties, le commissaire a soutenu que son modèle améliore la rentabilité des entreprises régionales de services sans fil dans les zones où elles n'ont pas encore déployé d'installations de réseau, car il leur permet de constituer une base d'abonnés et de revenus tout en construisant leurs installations, plutôt que de devoir attendre le déploiement du réseau pour commencer à récupérer les coûts.
278. De plus, le commissaire a fait valoir que son modèle préserve les incitations à l'investissement des entreprises. Cela s'explique par le fait que l'accès est limité et qu'un titulaire serait désavantagé sur le plan concurrentiel s'il n'investissait pas dans sa propre infrastructure. À la fin de la période d'accès, il serait probablement confronté à une concurrence accrue de concurrents dotés d'installations nouvellement créés ou élargis.

## Résultats de l'analyse du Conseil

279. Bien que le Conseil estime que l'imposition de la fourniture de services d'accès de gros généraux pour les ERMV serait en fin de compte préjudiciable pour les raisons évoquées plus haut dans la présente décision, il a déterminé qu'il existe des obstacles évidents à l'entrée et à l'expansion sur le marché de détail. Il a également déterminé qu'il existe un pouvoir de marché relatif aux services sans fil mobiles de détail dans tous les marchés géographiques au Canada. Il a en outre déterminé que les entreprises qui détiennent un pouvoir sur le marché de détail, à savoir les entreprises nationales de services sans fil collectivement, Bell Mobilité ou SaskTel selon le cas, exercent généralement ce même pouvoir sur le marché de gros dans les zones géographiques correspondantes.
280. Les éléments de preuve démontrent aussi que le fait de laisser le seul libre jeu du marché régir l'accès de gros aux réseaux a généralement limité l'offre de ces services. Même s'il existe à l'heure actuelle quelques ERMV, les modalités restrictives en vertu desquelles ils peuvent offrir leurs services limitent l'efficacité de la concurrence qu'ils peuvent apporter au marché de détail.
281. Tout cela démontre que d'importants objectifs de la politique ne sont pas atteints dans l'état actuel des choses, où certaines entreprises de services sans fil qui détiennent un pouvoir sur le marché de gros en amont ne proposent pas ou ne fournissent pas un accès efficace au réseau de gros. Cela entrave l'entrée sur le marché et l'expansion des forces concurrentielles, et renforce ainsi le pouvoir de ces entreprises de services sans fil sur le marché de détail en aval. Tout particulièrement, les objectifs énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h) de la *Loi* ne sont pas atteints de manière satisfaisante<sup>27</sup>. C'est particulièrement le cas si l'on tient compte des sous-alinéas 1a)(i), 1a)(ii), 1a)(v) et 1a)(vi) des Instructions de 2019.
282. Comme il a été discuté précédemment, bien que le Conseil ait conclu que l'imposition de services d'accès de gros généraux pour les ERMV accessibles à tous n'aurait probablement pas d'impact sur les incitations à investir auxquelles sont confrontées les entreprises de services sans fil dominantes, il a néanmoins conclu qu'un tel régime aurait un impact négatif sur les incitations à investir existantes des entreprises régionales de services sans fil. De plus, le Conseil a conclu qu'un tel régime aurait peu d'effet sur l'innovation technologique et une incidence minimale sur l'innovation en matière de fourniture de services. Ces conclusions, ainsi que celle connexe selon laquelle des services d'accès généraux de gros pour les ERMV

---

<sup>27</sup> Les objectifs mentionnés dans la *Loi* sont les suivants : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 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; 7h) satisfaire aux exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.



auraient un impact négatif sur la capacité des entreprises régionales de services sans fil à élargir leur clientèle et leurs sources de revenus, ont amené le Conseil à déterminer que le défaut de fournir des services d'accès de gros généraux et efficaces pour les ERMV n'enfreignait pas le paragraphe 27(2) de la *Loi*.

283. Comme il a été discuté dans la présente décision, les entreprises régionales de services sans fil sont particulièrement bien placées pour introduire une concurrence plus efficace et durable dans le marché de détail, au bénéfice à long terme des consommateurs. L'évaluation du marché de détail a démontré que, même si certaines entreprises détiennent un pouvoir sur le marché de détail, les marchés deviennent généralement plus concurrentiels. Le Conseil estime que cela est largement attribuable à l'impact des entreprises régionales de services sans fil.
284. Les parties qui se sont opposées à la proposition relative aux services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations ont présenté beaucoup des mêmes arguments concernant l'investissement que ceux qui ont été avancés dans le contexte des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV. En d'autres termes, elles ont fait valoir que toute forme d'accès obligatoire pour les ERMV, même un modèle étroitement ciblé, détournerait tout de même les investissements vers l'augmentation de la capacité des réseaux existants pour accueillir les ERMV et, par conséquent, réduirait les investissements dans la construction de nouveaux réseaux. Le Conseil est d'avis que ces arguments sont peu fondés. Il a évalué l'incidence sur l'investissement dans le contexte des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV et a conclu que le risque pour l'investissement serait minime pour les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel en Saskatchewan, qui ont des incitations financières importantes à investir dans des mises à niveau de la capacité et des réseaux 5G, avec ou sans ERMV sur le marché. Selon le Conseil, lorsque cette analyse est appliquée à une proposition concernant les ERMV plus restreinte, l'impact sur les niveaux d'investissement des entreprises nationales de services sans fil et de SaskTel en Saskatchewan serait encore plus faible.
285. En outre, des services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations n'entraîneraient pas, pour les entreprises régionales de services sans fil, le risque relatif aux incitations à l'investissement qui résulterait de l'imposition de services d'accès de gros généraux pour les ERMV. Dans le cadre du modèle fondé sur les installations, les entreprises régionales de services sans fil ne risqueraient pas de perdre une partie importante de leurs abonnés et de leurs revenus au profit des ERMV qui ont des dépenses en immobilisations minimales à récupérer et qui cibleraient une clientèle similaire à celle généralement visée par les entreprises régionales de services sans fil, à savoir les consommateurs plus jeunes et ceux soucieux de leur budget qui ne sont pas particulièrement fidèles à une marque. Au contraire, les entreprises régionales de services sans fil pourraient accroître leur base d'abonnés et leurs revenus plus vite qu'elles ne le pourraient autrement en s'implantant dans de nouvelles régions où il n'y a pas de substituts aux entreprises établies. En d'autres termes, des services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations accéléreraient l'expansion concurrentielle des entreprises régionales

de services sans fil et amélioreraient leur capacité à investir dans des mises à niveau des réseaux et l'expansion dans de nouvelles zones où, éventuellement, elles feraient passer les clients sur leurs nouveaux réseaux, assurant la durabilité de la concurrence en soutenant les investissements dans les réseaux.

286. Par contraste avec des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV, le Conseil estime que l'imposition de services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations constitue une approche plus chirurgicale qui vise à apporter les avantages de la concurrence dans des régions où ils seront plus durables.
287. En ce qui concerne la préoccupation que des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations ne se traduisent pas par l'arrivée de nouveaux concurrents dans le marché, le Conseil estime que le nombre de concurrents n'est pas aussi important que la force et la durabilité de la concurrence, principe que soutient ce modèle.
288. Un certain nombre d'entreprises de services sans fil concurrentes sont entrées sur le marché il y a un peu plus de dix ans, et certaines plus récemment, comme Xplornet. Elles ont fait face à de nombreuses difficultés alors qu'elles développaient leurs activités sans fil. Elles ont dû acquérir du spectre, construire des réseaux et réaliser un marketing féroce pour gagner des clients dans un laps de temps relativement court, tout en rivalisant avec des entreprises de services sans fil dominantes qui exercent collectivement un pouvoir sur les marchés de détail et de gros dans une grande partie du pays. D'après le Conseil, même si la croissance de ces concurrents est un signe positif, il faut leur donner du temps, ainsi que des modalités réglementaires favorables, pour qu'ils prennent de l'expansion et se dotent de capacités pour contrer le pouvoir de marché actuel.
289. Certaines parties ont soutenu qu'une concurrence entre entreprises dotées d'installations n'a pas permis d'atteindre un choix et une concurrence suffisants dans le marché de détail, et qu'il est temps de donner la priorité à d'autres formes de concurrence. Elles ont fait valoir qu'une politique de concurrence entre entreprises dotées d'installations ne serait pas conforme aux Instructions de 2019, qui exigent du Conseil qu'il encourage toutes les formes de concurrence, ni aux Instructions de 2006, qui demandent que la réglementation sur l'accès aux réseaux soit neutre sur le plan technologique et concurrentiel, dans toute la mesure du possible, et ne favorise artificiellement ni les entreprises ni les revendeurs. Le Conseil estime que ces arguments ne sont pas convaincants. Selon lui, la meilleure façon de parvenir à un marché de détail concurrentiel durable qui réponde aux intérêts des consommateurs à long terme, avec un mélange sain de toutes les formes de concurrence, est de continuer à favoriser le déploiement de réseaux concurrents.
290. Les entreprises de services sans fil qui ajoutent de la capacité afin d'étendre leur couverture améliorent leurs réseaux et se font concurrence pour les clients en innovant dans les forfaits et les fonctions qu'elles proposent. Lorsque la capacité est suffisante, les entreprises de services sans fil sont incitées à vendre la capacité excédentaire ou inutilisée à un ERMV et à en tirer des revenus, plutôt que de la

laisser inutilisée. Dans ce contexte, le Conseil prévoit que sans autre intervention réglementaire le libre jeu du marché entraînera l'émergence d'une concurrence au niveau de la revente, comme cela a été le cas ailleurs dans le monde, comme en Australie et aux États-Unis. En bref, le Conseil estime que la meilleure façon d'encourager toutes les formes de concurrence est d'adopter des mesures réglementaires ciblées pour garantir l'existence d'une base durable de concurrents dotés d'installations, puis de s'appuyer généralement sur le libre jeu du marché pour faire profiter les consommateurs des avantages de la concurrence.

291. Le Conseil estime que le modèle fondé sur les installations ferait avancer les objectifs de la politique qui ne sont pas atteints dans l'état actuel des choses et serait cohérent avec les considérations stratégiques relatives au cadre d'évaluation du caractère essentiel. Ce modèle encouragerait notamment l'innovation et les investissements dans les réseaux par les entreprises régionales de services sans fil tout en ne décourageant pas de tels investissements par les entreprises de services sans fil qui détiennent un pouvoir de marché. Enfin, il serait conforme aux Instructions de 2006. À cet égard, en adoptant un régime ciblé d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations qui maintiendrait les incitations à investir, le Conseil interférerait le moins possible avec le libre jeu du marché et adopterait des mesures proportionnelles aux objectifs de la politique poursuivis, principalement ceux énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h) de la *Loi*.
292. Par conséquent, le Conseil est d'avis que l'imposition de services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations réduirait les obstacles à l'entrée, en particulier pour les entreprises régionales de services sans fil, tout en continuant à inciter les entreprises à continuer à réaliser les gros investissements nécessaires à la construction de réseaux et à la modernisation des réseaux existants. Au bout du compte, ce régime favoriserait une concurrence durable et la disponibilité de prix de détail abordables pour les consommateurs.
293. Compte tenu de ce qui précède, et notamment de ses conclusions concernant les incitations à l'investissement, la concurrence, les objectifs de la politique et les Instructions, le Conseil conclut, comme question de fait, que lorsqu'une entreprise de services sans fil qui détient un pouvoir de marché tant en amont qu'en aval ne fournit pas un accès aux services de gros pour les ERMV non négligeable, elle se confère à elle-même, par rapport aux entreprises régionales de services sans fil dotées d'installations, une préférence indue ou déraisonnable et elle assujettit ces entreprises régionales à un désavantage déraisonnable.
294. Pour des raisons similaires, le Conseil estime également que le défaut de fournir un tel service pour les ERMV entraîne un désavantage indu pour les clients de détail. Les forces concurrentielles dans le marché de détail ne peuvent pas se développer pleinement et les clients de détail ne peuvent pas profiter des avantages d'un marché plus dynamique et plus concurrentiel.

295. Par conséquent, le Conseil détermine qu'il rendra obligatoire la fourniture de services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations, comme décrit en plus de détail ci-dessous.

### **Composition des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations**

296. Dans les sections qui suivent, le Conseil examine comment les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations doivent être composés et mis en œuvre, sous les aspects suivants :

- Portée de l'obligation
- Entreprises de services sans fil admissibles
- Zones géographiques admissibles
- Tarifs et modalités de gros
- Durée de l'obligation
- Exigences en matière d'investissements

297. Les observations des parties sur les différentes questions mentionnées ci-dessus ont été faites principalement dans le contexte des services d'accès obligatoire général de gros pour les ERMV et pas nécessairement dans le contexte spécifique de services obligatoires pour les ERMV dotés d'installations. Toutefois, les parties ont généralement indiqué que leur point de vue restait le même, quel que soit la forme ou le modèle des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dont il est question.

### **Portée de l'obligation**

#### **Contexte**

298. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé que l'obligation de fournir des services d'itinérance de gros était limitée aux entreprises nationales de services sans fil, puisqu'elles étaient les seules à disposer de la couverture de réseau nationale nécessaire pour fournir l'itinérance. Dans cette instance, le Conseil s'est dit d'avis, à titre préliminaire, que l'obligation de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV ne s'appliquerait, comme les services d'itinérance de gros, qu'aux entreprises nationales de services sans fil. Dans cette section, le Conseil examine quelles entreprises de services sans fil devraient être soumises à l'obligation de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations.

### ***Positions des parties***

299. La plupart des parties qui ont soutenu une certaine forme de services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV étaient généralement d'avis que les entreprises nationales de services sans fil devraient toutes être tenues de fournir ces services.
300. Les entreprises nationales de services sans fil n'ont soutenu aucune mesure réglementaire qui leur imposerait l'obligation de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV sous quelque forme que ce soit.
301. La CCSA a suggéré que l'accès obligatoire au RAR doive s'appliquer à SaskTel en plus des entreprises nationales de services sans fil, car sa couverture en Saskatchewan est plus étendue que celle de toute autre entreprise de services sans fil.
302. SaskTel a contesté l'obligation de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV et a indiqué que RCCI, par sa présence sur le réseau dans les zones urbaines de la Saskatchewan en combinaison avec son accord d'itinérance avec SaskTel, devrait plutôt être soumise à cette obligation dans cette province.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

303. Les mesures réglementaires relatives au marché de gros sont généralement appliquées pour remédier à un manque de concurrence dans le marché des services de détail. Ainsi, la question de savoir quelles entreprises devraient être soumises à une obligation relative aux services de gros devrait être éclairée par l'analyse du marché de détail. Dans la présente décision, le Conseil a conclu que les entreprises nationales de services sans fil exercent généralement un pouvoir sur le marché de détail dans tout le Canada. Toutefois, il a relevé deux exceptions. Premièrement, le Conseil a conclu que, en Saskatchewan, SaskTel exerce un pouvoir unilatéral sur le marché de détail. Deuxièmement, le Conseil a conclu que, dans les territoires, Bell Mobilité exerce un pouvoir unilatéral sur le marché de détail.
304. Au niveau du marché de gros, les mêmes conclusions s'appliquent généralement. Les entreprises nationales de services sans fil détiennent un pouvoir de marché commun en amont sur le RAR sur les marchés où elles exercent leurs activités, à deux exceptions près. Premièrement, dans les 11 zones de niveau 4 de la Saskatchewan, SaskTel détient un pouvoir de marché unique en amont sur la fourniture d'un accès au RAR, et sa position dominante dans cette province est sous réserve seulement d'une concurrence limitée dans certaines de ces zones de niveau 4. Deuxièmement, Bell Mobilité est la seule entreprise nationale de services sans fil présente dans les trois zones de niveau 4 des territoires et dispose d'un pouvoir de marché en amont sur l'accès au RAR dans ces zones de niveau 4.
305. Par conséquent, le Conseil est d'avis que l'obligation de fournir des services d'accès de gros aux ERMV dotés d'installations devrait s'appliquer aux entreprises nationales de services sans fil dans toutes les zones de niveau 4 au Canada où elles détiennent un pouvoir sur le marché en amont et en aval. Toutefois, le Conseil

estime que la Saskatchewan et les territoires doivent être pris séparément. Pour les raisons exposées ci-dessus, en Saskatchewan, l'obligation devrait s'appliquer uniquement à SaskTel, et dans les territoires, l'obligation devrait s'appliquer uniquement à Bell Mobilité.

306. Par conséquent, le Conseil détermine que l'obligation s'applique aux entreprises nationales de services sans fil dans toutes les zones de niveau 4 au Canada, à deux exceptions près : i) l'obligation s'applique exclusivement à SaskTel dans les zones de niveau 4 couvrant la Saskatchewan, et ii) l'obligation s'applique exclusivement à Bell Mobilité dans les zones de niveau 4 couvrant les trois territoires.

### **Entreprises de services sans fil admissibles**

#### ***Contexte***

307. L'objectif des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations est d'accélérer la discipline concurrentielle durable que les entreprises régionales de services sans fil ont mise en place sur le marché, en les aidant à surmonter les obstacles auxquels elles sont confrontées lorsqu'elles souhaitent étendre leurs réseaux à de nouvelles zones où elles disposent du spectre, mais où elles n'ont pas encore construit d'infrastructure. Dans cette section, le Conseil examine quelles sont les entreprises de services sans fil qui devraient être admissibles à ces services.

#### ***Positions des parties***

308. Le commissaire a proposé que les entreprises de services sans fil admissibles soient celles qui ont des capacités opérationnelles, de gestion et financières démontrant qu'elles peuvent construire une exploitation et être compétitives sur le marché. Il a fait valoir que cela exigerait généralement que le Conseil examine le plan d'affaires et la situation financière d'un ERMV potentiel, et détermine s'il détient une combinaison appropriée de spectre.
309. RCCI a proposé que le Conseil restreigne davantage l'admissibilité aux entreprises régionales de services sans fil existantes qui disposent de licences d'utilisation du spectre mobile et ont déployé leurs propres réseaux, y compris les RAR. Elle a indiqué que cela garantirait que seuls ceux qui ont une expertise avérée et un désir de se déployer et d'investir dans un marché à long terme sont admissibles.
310. De même, Shaw a proposé que l'accès soit limité aux entreprises qui ont obtenu un accès au spectre dans les zones de niveau 4 applicables et qui ont démontré une trajectoire d'investissement croissante au-delà du seul spectre. Elle a soutenu que cet engagement à investir dans les services sans fil mobiles est nécessaire pour encourager une concurrence durable à long terme.
311. SaskTel a fait valoir que les entreprises nationales de services sans fil ne devraient pas être autorisées à accéder aux services.

## **Résultats de l'analyse du Conseil**

312. Le Conseil estime que l'adoption de critères d'admissibilité tels que ceux proposés par le commissaire nécessiterait une surveillance importante de la part du Conseil sur le plan de la sélection et obligerait probablement les parties à participer à des processus réglementaires supplémentaires pour déterminer les paramètres du modèle d'admissibilité et comment il pourrait être mis en œuvre. Pour ces raisons, le Conseil n'est pas favorable à une telle approche.
313. Le Conseil est plutôt d'avis qu'une approche plus simple, plus objective et, en fin de compte, plus raisonnable, consisterait à fournir un accès obligatoire aux services aux entreprises régionales de services sans fil dans les zones où elles ont obtenu une licence de spectre de niveau 4 ou supérieur<sup>28</sup>. Compte tenu de ce qu'implique l'acquisition de spectre, le Conseil estime que l'investissement dans le spectre est suffisamment révélateur de l'engagement d'une entreprise de services sans fil à maintenir et à étendre ses activités pour la rendre admissible aux services d'accès.
314. À cet égard, une telle approche serait conforme à l'alinéa 1a) des Instructions de 2006, en ce sens que s'il n'était pas nécessaire d'amorcer des instances de suivi visant précisément à établir des critères d'évaluation et à vérifier ensuite si une entité a satisfait aux critères adoptés, cela constituerait, selon le Conseil, l'adoption d'une mesure proportionnelle à son objectif.
315. Le Conseil estime que les entreprises nationales de services sans fil et leurs filiales ne devraient pas être admissibles aux services. Selon lui, comme ces entreprises exercent généralement un pouvoir de marché et disposent d'une large couverture de réseau, elles n'ont pas besoin d'une assistance réglementaire supplémentaire pour étendre leurs réseaux.
316. Le Conseil détermine donc que pour être admissibles aux services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations, les entreprises de services sans fil doivent posséder une licence d'utilisation du spectre mobile de niveau 4 ou supérieur dans une zone de niveau 4 donnée. Il détermine également que les entreprises nationales de services sans fil et leurs filiales ne sont pas admissibles à ces services.

## **Zones géographiques admissibles**

### **Contexte**

317. Le Conseil a estimé ci-dessus que le marché géographique pertinent aux fins des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations serait régional, la zone de spectre de niveau 4 servant de substitut aux marchés locaux.

---

<sup>28</sup> C'est-à-dire le spectre aux niveaux 4, 3, 2 ou 1, [tel que défini par ISDE](#). Par exemple, si une entreprise régionale de services sans fil détient du spectre de niveau 3 qui couvre plusieurs zones de niveau 4, cette entreprise pourrait bénéficier des services dans ces zones de niveau 4.

Dans cette section, le Conseil examine quelles sont les zones géographiques qui devraient être admissibles à ces services.

### ***Positions des parties***

318. Le commissaire a suggéré que le Conseil utilise les zones de niveau 4 comme point de départ pour définir la zone géographique où les services seraient disponibles. Il a fait valoir que les zones de niveau 4 pouvaient être regroupées en différentes catégories en fonction du taux de pénétration des entreprises régionales de services sans fil, puis que l'obligation serait appliquée à une ou plusieurs de ces catégories. Il n'a pas donné son avis sur la catégorie la plus appropriée pour une intervention réglementaire, mais a précisé que le Conseil peut peser les coûts et les avantages de l'application de l'obligation dans chaque catégorie.
319. En outre, le commissaire a soutenu l'admissibilité partielle dans certaines zones de niveau 4 dans certaines circonstances où le Conseil le juge approprié. Par exemple, il a suggéré qu'il pourrait être approprié d'autoriser une entreprise de services sans fil à offrir des services d'ERMV dans une ville où elle n'a pas de couverture, même si elle a une couverture dans une autre ville de la même zone de niveau 4 qui pourrait autrement la rendre inadmissible dans toute cette zone.
320. Shaw a fait valoir que l'accès ne devrait être disponible que dans les zones de niveau 4 ou plus petites où il n'existe pas d'infrastructure de réseau mobile sans fil exploitée par une entité qui est en concurrence avec les entreprises nationales de services sans fil. D'après elle, cela ferait en sorte que le modèle étende l'impact des concurrents à un plus grand nombre de Canadiens et introduirait la concurrence dans les régions rurales et éloignées. L'entreprise a en outre fait valoir que cette approche atténuerait le risque qui pèse sur la position concurrentielle et la capacité à croître des concurrents, tout en maintenant les incitations à l'investissement nécessaires pour soutenir la concurrence. Cette approche pourrait également simplifier le fardeau administratif puisque l'alignement sur les zones de licence d'ISDE permet de savoir immédiatement si un concurrent doté d'installations est présent ou non.
321. De même, RCCI a argué que si le Conseil devait rendre obligatoire la fourniture de services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations, l'accès devrait être limité aux zones de niveau 4 couvertes par les licences d'utilisation du spectre d'une entreprise régionale de services sans fil où l'entreprise n'a pas encore déployé un réseau. RCCI a affirmé que cela préserverait les incitations à investir et aiderait les entreprises régionales de services sans fil à se déployer sur de nouveaux marchés dans leurs zones de desserte autorisée où elles possèdent des licences de spectre.
322. Bell Mobilité a soutenu qu'un accès plus général que le marché local serait particulièrement inapproprié, car il imposerait inutilement une réglementation coûteuse sur des marchés géographiques concurrentiels, ce qui entraînerait une réduction des investissements et une détérioration de la qualité des réseaux sans fil canadiens sans apporter d'avantages correspondants.



### **Résultats de l'analyse du Conseil**

323. Selon le Conseil, il existe effectivement trois options pour définir la portée géographique des services d'accès obligatoire pour les ERMV dotés d'installations. Les trois options font appel à la zone de spectre de niveau 4 comme base de référence.
324. La première option, proposée par le commissaire, consiste à classer les zones de niveau 4 en fonction des taux de pénétration des entreprises régionales de services sans fil, à évaluer les coûts et les avantages de l'obligation de fournir les services à chacun de ces différents taux de pénétration, puis à imposer les services lorsque les avantages l'emportent sur les coûts. Selon ce que comprend le Conseil, la proposition du commissaire pourrait avoir comme conséquence que les services soient obligatoires pour toute une zone de niveau 4 s'il n'y a pas du tout d'entreprise régionale de services sans fil dans cette zone, ou qu'ils soient obligatoires dans une partie d'une zone de niveau 4 si une entreprise régionale de services sans fil a une couverture de réseau partielle.
325. Le Conseil s'inquiète de la complexité administrative qu'impliquerait une telle proposition, car il faudrait probablement mettre en place des processus pour définir la présence d'entreprises régionales de services sans fil, l'étendue de cette présence, les limites du réseau et d'autres facteurs. Cette approche pourrait exiger l'acquisition de données sur les parts de marché et les zones de couverture de plusieurs entreprises régionales de services sans fil dans 172 zones de niveau 4. Ces renseignements devraient être mis à jour à mesure que l'empreinte des réseaux et les taux de pénétration changent. Selon le Conseil, cela causerait un lourd fardeau administratif. La question se pose également de savoir comment le Conseil s'y prendrait concrètement pour déterminer et mettre en balance les avantages et les coûts liés à l'obligation de fournir les services dans différentes zones de niveau 4, même si elles devaient être classées et groupées en fonction des taux de pénétration du marché, ainsi que pour définir les facteurs qualitatifs et quantitatifs précis à prendre en considération.
326. La deuxième option, qui est conforme à la proposition de Shaw, consiste à limiter l'obligation de fournir les services aux zones de niveau 4 où aucune entreprise régionale de services sans fil n'est présente. Les zones de niveau 4 dans lesquelles il y a une couverture partielle d'une entreprise régionale de services sans fil seraient entièrement exclues. Par rapport à la première option, cette approche impliquerait un fardeau administratif nettement moindre que celle du commissaire, puisqu'elle rendrait chaque zone de niveau 4 soit totalement admissible, soit totalement inadmissible en fonction de critères assez objectifs. Il serait donc relativement simple de déterminer si une entreprise régionale de services sans fil est présente dans une zone de niveau 4.
327. Toutefois, l'élimination des zones de niveau 4 partiellement couvertes ferait en sorte que le marché potentiel serait beaucoup plus restreint pour les entreprises régionales de services sans fil quant au nombre de nouveaux clients qu'elles pourraient

desservir. Certaines zones de niveau 4 sont à peu près équivalentes à la taille d'une ville et de ses environs, tandis que d'autres, dans des régions plus rurales, englobent un plus vaste territoire avec un certain nombre de petites collectivités. Une entreprise régionale de services sans fil pourrait être présente dans une petite partie d'une zone de niveau 4, rendant ainsi toutes les autres collectivités de cette zone de niveau 4 inadmissibles et privant ces consommateurs de la possibilité de bénéficier d'un plus vaste choix.

328. Restreindre la disponibilité des services aux zones de niveau 4 où aucune entreprise régionale de services sans fil n'est présente limiterait considérablement la capacité de ces entreprises à se prévaloir des services afin d'élargir leur base d'abonnés et d'accélérer la construction de leur réseau. Par conséquent, cela irait également à l'encontre de l'objectif d'accélérer la discipline concurrentielle que ces entreprises introduisent sur le marché.
329. Une troisième option consiste à mettre les services à la disposition des entreprises régionales de services sans fil dans toutes les zones de niveau 4 où elles disposent de spectre de niveau 4 ou supérieur, quelle que soit l'étendue de leur réseau dans ces zones. Cela comprend les zones où les entreprises régionales de services sans fil exercent actuellement des activités et ont construit des installations de réseau, et les zones où il n'y a encore aucune entreprise régionale de services sans fil. Le Conseil estime que cette approche présente les avantages de la simplicité administrative et de l'objectivité, car il est relativement simple pour les entreprises de vérifier qui possède du spectre, puisque c'est une information accessible au public. Il ne serait pas non plus nécessaire de mettre en place d'autres processus pour déterminer la présence et les limites des réseaux des entreprises régionales de services sans fil dans les zones de niveau 4. Un autre avantage essentiel de cette approche est que le marché potentiel serait nettement plus important que si le Conseil exemptait de l'obligation les zones de niveau 4 partiellement desservies.
330. Le Conseil estime que cette dernière option répondrait le mieux aux objectifs des Instructions de 2019 de faire en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité soit disponible dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées, et de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les FST, qu'ils soient nouveaux, régionaux ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux. En outre, comme elle est plus simple à mettre en œuvre sur le plan administratif pour toutes les parties concernées et qu'elle préserve les incitations à accélérer la mise en place de réseaux compétitifs sur les marchés où il n'y en a pas, cette approche serait conforme à l'alinéa 1a) des Instructions de 2006 en ce sens qu'elle aboutirait à l'adoption d'une intervention réglementaire plus proportionnelle aux objectifs des services d'accès obligatoire pour les ERMV dotés d'installations. Enfin, le Conseil estime que cette approche permet de mieux répondre aux préoccupations liées au paragraphe 27(2) de la *Loi* exprimées ci-dessus en augmentant l'importance du marché potentiel accessible grâce aux services et en contribuant ainsi à mieux discipliner le pouvoir du marché de détail constaté sur tous les marchés géographiques du pays.

331. Le Conseil détermine donc que les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations doivent être mis à la disposition des entreprises régionales de services sans fil dans toutes les zones de niveau 4 où elles ont du spectre de niveau 4 ou supérieur. Cela comprend les zones de niveau 4 où elles ont une couverture partielle et les zones de niveau 4 dans lesquelles elles n'ont pas encore entré.

## **Tarifs et modalités de gros**

### **Contexte**

332. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-57, le Conseil s'est dit d'avis que des tarifs et des modalités bien structurés pour les services de gros atténueraient les répercussions négatives potentielles d'un accès général obligatoire de gros pour les ERMV sur les investissements futurs. Dans cette section, le Conseil étudie comment bien structurer les tarifs et les modalités associés aux services d'accès obligatoire pour les ERMV dotés d'installations.

333. Le Conseil fait remarquer qu'il a conservé les pouvoirs que lui confère l'article 24 de la *Loi* en ce qui concerne l'offre et la fourniture de services sans fil mobiles. Cette disposition l'habilite à établir des modalités de service en relation avec les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations. Par conséquent, le Conseil a déjà la possibilité d'établir les modalités des services.

334. En ce qui concerne la question des tarifs, il existe trois méthodes principales d'établissement des tarifs de gros, soit la méthode basée sur les coûts avec majoration, qui est l'approche standard du Conseil; la méthode du prix de détail minoré, qui prend le tarif de détail et y applique une réduction; ou les négociations commerciales, qui peuvent inclure l'arbitrage comme filet de sécurité.

335. Afin de fixer ces tarifs, le Conseil devrait d'abord réaffirmer les pouvoirs qui lui sont conférés par les paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi*. Cette réaffirmation serait nécessaire, que le Conseil décide d'imposer un certain tarif, d'adopter un plafond tarifaire ou de se donner la possibilité d'établir un tarif à l'issue d'un processus de règlement des différends, tel qu'un arbitrage. Pour imposer des tarifs et des modalités dans un tarif, le Conseil devrait également réaffirmer ses pouvoirs en vertu de l'article 25 de la *Loi*.

### **Positions des parties**

336. Un certain nombre de parties ont fait valoir que l'accès de gros pour les ERMV devrait être soumis à des tarifs fondés sur les coûts, car les entreprises de services sans fil dominantes n'ont aucune raison de négocier de bonne foi.

337. Plusieurs entreprises de services sans fil ont proposé que le Conseil laisse l'accès de gros pour les ERMV à la négociation commerciale. Ces parties ont fait valoir que les entités concernées sont suffisamment sophistiquées pour pouvoir négocier des

tarifs et des modalités qui répondent à leurs besoins particuliers et reflètent le marché.

338. Bell Mobilité a fait valoir qu'aucune partie n'a proposé de moyens pratiques pour structurer les tarifs et les modalités afin de protéger l'investissement. Elle a en outre soutenu que même s'il y avait une proposition pratique, ces tarifs et modalités ne pourraient pas être réalistement maintenus d'une année à l'autre.
339. En ce qui concerne les tarifs, RCCI a fait valoir que des accords négociés commercialement pourraient atténuer les risques liés à l'accès obligatoire de gros pour les ERMV, car les parties peuvent négocier des tarifs qui permettent aux ERMV de livrer concurrence, tout en réduisant l'impact sur les investissements, car les tarifs négociés tiendraient compte des coûts sous-jacents du fournisseur de réseau. À cet égard, la plupart des grandes entreprises de services sans fil ont précisé qu'aucun autre pays dans le monde n'a des tarifs d'accès de gros pour les ERMV établis par un organisme de réglementation.
340. Le commissaire a recommandé d'adopter une approche de négociation pour l'établissement des tarifs avec arbitrage de l'offre finale comme filet de sécurité réglementaire. Cette approche permettrait d'éviter les difficultés liées à l'établissement des tarifs en fonction des coûts, qui peut être un processus long et difficile susceptible de fausser considérablement le marché si les tarifs ne sont pas correctement établis.
341. Shaw a appuyé les négociations commerciales entre les parties et s'est opposée à ce que le Conseil fixe des tarifs ou des modalités. Elle a affirmé qu'il serait impossible pour le Conseil de déterminer un tarif qui servirait de filet de sécurité, étant donné que les accords d'ERMV peuvent varier considérablement et qu'un tarif sous-optimal pourrait avoir de graves conséquences sur les investissements dans les réseaux et sur l'expansion des réseaux.
342. Un certain nombre de parties ont argué qu'une certaine forme de filet de sécurité réglementaire serait nécessaire si le Conseil devait laisser les tarifs et les modalités à la négociation commerciale, parce que les entreprises de services sans fil tenues de fournir un accès de gros pour les ERMV ont un plus grand pouvoir de négociation, plus d'information et une incitation à prolonger les négociations.
343. Plusieurs parties, dont SaskTel, ont proposé que le Conseil adopte l'arbitrage de l'offre finale comme filet de sécurité réglementaire pour inciter les entités à présenter des propositions raisonnables, car l'arbitre ne peut choisir que l'une ou l'autre des propositions. De même, Xplornet a proposé de permettre des négociations commerciales soutenues par des mécanismes autres que les tarifs, comme un plafond tarifaire ou un processus d'arbitrage pour permettre une introduction plus rapide des services d'ERMV sur le marché.
344. Plusieurs parties se sont prononcées en faveur du recours à un tiers arbitre plutôt qu'au Conseil. RCCI a précisé que l'arbitrage de l'offre finale par un tiers ne

contreviendrait pas à l'interdiction de déléguer le pouvoir du Conseil d'établir des tarifs justes et raisonnables. Elle a ajouté qu'en vertu de l'article 27 de la *Loi*, le Conseil dispose d'un large pouvoir pour déterminer la méthode utilisée pour établir les tarifs, et qu'en ordonnant à l'arbitre d'établir ces tarifs par arbitrage de l'offre finale, le Conseil fait en sorte que les tarifs soient justes et raisonnables, conformément à la *Loi*.

345. RCCI et Vidéotron ont proposé un processus d'arbitrage comme celui défini dans les [Règles et procédures d'arbitrage d'Industrie Canada](#)<sup>29</sup>, car il est bien défini et déjà connu des parties.
346. Bell Mobilité, SaskTel, TCI et Tucows ont soutenu que les parties doivent faire plus que simplement prétendre que les négociations ont échoué. En effet, les parties doivent soumettre des éléments de preuve que les négociations ont été menées de mauvaise foi ou remplir les modalités fixées par le Conseil avant de recourir à l'arbitrage.
347. Un certain nombre de parties ont indiqué que, puisque les entreprises de services sans fil obligées de fournir un accès de gros pour les ERMV n'ont aucune incitation à offrir des tarifs et des modalités raisonnables ni aucun désir de le faire, un arbitrage pourrait s'avérer nécessaire à chaque tentative de négociation.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

348. Lorsque le Conseil ordonne la fourniture de services de gros, son approche générale consiste à utiliser ses pouvoirs en vertu des articles 24 et 25 et des paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi* pour créer un tarif contenant les tarifs et les modalités applicables<sup>30</sup>. Les tarifs sont généralement basés sur les coûts, avec une majoration. Cela permet de garantir que toutes les parties ont accès à des tarifs et à des modalités que le Conseil a jugés justes et raisonnables.
349. Toutefois, le processus d'établissement des tarifs de gros peut être long et complexe et dépend des modalités précises qui sont associées aux services. L'objectif des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations est d'accélérer l'expansion concurrentielle des entreprises régionales de services sans fil en leur accordant un accès de gros aux réseaux pendant qu'elles développent et mettent à niveau leurs réseaux. Dans cette optique, le Conseil craint que le fait de s'engager dans un processus d'établissement des tarifs fondés sur les coûts pour ces services ne retarde indûment la mise en œuvre de ces services et n'aille ainsi à l'encontre de l'objectif même du Conseil, qui est d'accélérer l'accroissement de la concurrence.

---

<sup>29</sup> [Règles et procédures d'arbitrage d'Industrie Canada](#), CPC-2-0-18, 7 mars 2013

<sup>30</sup> Cette approche générale comprend également l'autorisation pour les parties de conclure des accords hors tarif faisant l'objet d'une abstention, sans avoir besoin de l'approbation du Conseil, ce qui leur permet d'adopter des tarifs et des modalités différents si cela est mutuellement acceptable.

350. Bien que le Conseil puisse fixer un tarif provisoire pour atténuer les retards, il n'est pas convaincu par les éléments de preuve au dossier indiquant ce que devrait être un tarif provisoire approprié, et il craint que l'établissement d'un tarif provisoire trop élevé ou trop bas ne risque de fausser le marché. Il fait également remarquer que les entreprises régionales de services sans fil, qui seraient les principales utilisatrices des services, sont elles-mêmes des entreprises sophistiquées et préfèrent généralement des négociations commerciales à un taux tarifé.
351. En ce qui concerne l'arbitrage de l'offre finale, le Conseil estime qu'un tel mécanisme est approprié lorsqu'il y a une seule question en litige, telle qu'un tarif, toutes les autres questions potentiellement controversées, comme les modalités de l'accès, ayant été préalablement résolues. Cette approche est appropriée, car, selon le Conseil, les parties sont incitées à proposer un tarif juste et raisonnable, parce que si elles proposent un tarif trop élevé ou trop bas, le Conseil peut adopter le tarif proposé par l'autre partie.
352. En outre, le Conseil a mis en place un processus d'arbitrage de l'offre finale dans sa série de procédures de règlement des différends<sup>31</sup>. Selon lui, ce processus est généralement approprié lorsqu'il n'y a qu'une seule question faisant l'objet d'un litige bilatéral. L'établissement d'un tarif pour les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations correspondrait à cette description. Par conséquent, étant donné qu'il existe déjà un processus propre au Conseil généralement approprié, il n'est pas nécessaire de faire appel à un tiers pour jouer le rôle d'arbitre dans ces circonstances.
353. Bien que l'arbitrage de l'offre finale puisse être approprié pour établir des tarifs, le Conseil a des préoccupations quant à son utilisation dans le contexte de l'établissement des modalités. Dans une situation où l'arbitrage de l'offre finale est utilisé pour déterminer plus qu'un simple tarif (p. ex. des modalités également), les parties peuvent proposer des tarifs et des modalités pour ce qui constitue dans les faits différents services ayant des attributs différents. Dans ce scénario, le Conseil estime que l'arbitrage de l'offre finale n'inclut pas de mesures de protection nécessaires pour garantir que les propositions de tarifs des parties sont raisonnables, voire comparables. Par conséquent, il nuirait à la capacité du Conseil d'établir un tarif juste et raisonnable. Bien qu'il soit possible d'atténuer cette préoccupation en lançant deux processus d'arbitrage de l'offre finale, le premier pour déterminer les modalités et le deuxième pour établir les tarifs, cela doublerait dans les faits le fardeau administratif associé à ce qui est censé être un processus rapide.
354. Par conséquent, le Conseil estime qu'il serait plus approprié d'établir *ex ante* les modalités de service tout en laissant les tarifs à la négociation commerciale entre les parties. En cas d'échec des négociations, une partie peut soumettre l'affaire au Conseil pour résolution par voie d'arbitrage de l'offre finale. Cette approche présente l'avantage d'établir un ensemble commun de modalités, ce qui rendrait tout

---

<sup>31</sup> Voir les paragraphes 17 à 33 du bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom 2019-184.

processus d'arbitrage plus efficace pour garantir des tarifs justes et raisonnables que si les modalités étaient également soumises à l'arbitrage de l'offre finale. En outre, une telle approche permettrait d'éviter un long processus d'établissement des tarifs en fonction des coûts, auquel les parties s'opposent généralement dans ce contexte, et serait également conforme à l'objectif de ces services, qui est d'accélérer l'expansion des réseaux. De plus, le processus d'arbitrage de l'offre finale établi par le Conseil permet, dans des cas exceptionnels, de rejeter les deux offres lorsque ni l'une ni l'autre ne serait dans l'intérêt public. Le Conseil estime qu'une telle mesure de protection contribue également à garantir que le processus aboutit à un tarif juste et raisonnable pour les services.

355. Selon le Conseil, les tarifs actuels des services d'itinérance de gros comprennent déjà bon nombre des modalités associées à l'accès de gros au RAR, comme celles liées à la revente de services par un client de gros. À cet égard, ces tarifs comprennent une condition d'itinérance d'abonné des ERMV, où les abonnés des ERMV exploitant sur des réseaux d'entreprises régionales de services sans fil peuvent accéder aux réseaux des entreprises nationales de services sans fil selon les mêmes modalités que les abonnés de ces entreprises régionales de services sans fil. Le Conseil estime qu'une modalité de revente équivalente est également appropriée dans le contexte des ERMV, puisqu'elle accorde aux entreprises régionales de services sans fil une flexibilité supplémentaire pour conclure un arrangement avec les autres FSSF s'ils le souhaitent, ce qui est conforme aux objectifs de la présente instance, y compris la promotion de la concurrence. Par conséquent, ces tarifs serviraient de base appropriée pour établir les modalités des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations.
356. Le Conseil fait remarquer que pour mettre en œuvre le régime d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations, il est d'abord nécessaire de réaffirmer certains pouvoirs prévus par la *Loi* qui font actuellement l'objet d'une abstention, à savoir ceux énoncés aux articles 25 et 31<sup>32</sup> ainsi qu'aux paragraphes 27(1) et 27(5). Pour les raisons qui suivent, le Conseil estime qu'il convient de réaffirmer ces pouvoirs uniquement dans la mesure où cela est nécessaire pour mettre en œuvre le régime susmentionné.
357. Le Conseil a conclu que les entreprises nationales de services sans fil exercent un pouvoir sur les marchés des services d'accès de gros pour les ERMV dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan, où SaskTel détient un pouvoir de marché en amont. Le Conseil a également conclu que Bell Mobilité dispose d'un pouvoir en amont sur les marchés des services d'accès de gros pour les ERMV dans les trois territoires.

---

<sup>32</sup> L'article 31 de la *Loi* prévoit que la limitation de la responsabilité d'une entreprise en matière de services de télécommunication n'a d'effet que si elle est prévue par règlement du Conseil ou si celui-ci l'a approuvée. Le Conseil fait remarquer que les dispositions relatives à la limitation de responsabilité sont courantes dans les tarifs et que l'utilisation de ce pouvoir serait conforme à la manière dont les limitations de responsabilité en matière des services d'itinérance de gros tarifés sont réglementées.

358. Le Conseil a également conclu que le refus effectif, par ces entreprises, de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations aboutit à une situation de préférence indue et de discrimination injuste, au détriment, en fin de compte, d'un marché de détail dynamique et concurrentiel.
359. Par conséquent, et en ce qui concerne le paragraphe 34(2) de la *Loi*, le Conseil détermine, comme question de fait, que les modalités du marché en ce qui concerne l'offre et la fourniture de services d'accès obligatoire de gros aux ERMV par les entreprises susmentionnées, et aux entreprises régionales de services sans fil admissibles, ne sont pas suffisantes pour protéger les intérêts des utilisateurs, et ne le seront pas à court terme.
360. Le Conseil estime que le défaut de réaffirmer ses pouvoirs en vertu des articles 25 et 31 et des paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi* en ce qui concerne la fourniture des services l'empêcherait de réaliser le mandat de réglementation ciblé défini dans la présente décision. Ce mandat est conçu pour i) améliorer la concurrence dans le marché de détail, ii) accélérer l'investissement dans des réseaux concurrentiels et des services novateurs et leur expansion dans diverses régions à la grandeur du pays, et iii) favoriser la mise en œuvre d'un certain nombre d'objectifs de la politique clés, dont ceux énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h) de la *Loi*. Par conséquent, en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*, le Conseil détermine, comme question de fait, que le fait de continuer à s'abstenir d'exercer ses pouvoirs et de remplir ses fonctions en vertu des articles 25 et 31 et des paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi* ne serait pas conforme aux objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*.
361. Afin de garantir que les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations que ces entreprises doivent fournir sont offerts à des tarifs et à des modalités raisonnables, le Conseil déclare que l'offre et la fourniture de ces services par les entreprises nationales de services sans fil et par SaskTel, sur les marchés où elles sont tenues de fournir ces services, sont assujetties aux pouvoirs et aux fonctions du Conseil en vertu des articles 25 et 31 et des paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi*, selon ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre le régime<sup>33</sup>.
362. Le Conseil **ordonne** à chacune des entreprises nationales de services sans fil et à SaskTel de déposer pour approbation des pages de tarifs contenant les modalités proposées pour des services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations dans un délai de **90 jours** à compter de la date de la présente décision. Les entreprises nationales de services sans fil devront tenir compte de tout ce qui précède et utiliser comme base de référence les tarifs de gros modifiés pour les services d'itinérance des entreprises nationales de services sans fil, avec les

---

<sup>33</sup> Comme il est indiqué ci-dessus, le Conseil a conservé les pouvoirs que lui confère l'article 24 de la *Loi* en ce qui concerne la fourniture de services sans fil mobiles de gros par les entreprises concernées. Il a également conservé les pouvoirs qui lui sont conférés par les paragraphes 27(2) et 27(3) en ce qui concerne les services sans fil mobiles de transmission de voix et de données et a maintenu le mécanisme de fardeau de la preuve prévu au paragraphe 27(4).



modifications nécessaires pour permettre un accès permanent au RAR pour les entreprises régionales de services sans fil admissibles.

363. Enfin, conformément à l'approche générale du Conseil concernant les services obligatoires de gros soumis à un tarif, les entités seront autorisées à conclure, sans avoir besoin de l'approbation du Conseil, des accords dont les modalités s'écartent de celles qui seront adoptées par le Conseil. Toutefois, lorsqu'il y aura recours à l'arbitrage de l'offre finale, celui-ci sera fait sur la base des modalités tarifaires établies par le Conseil à l'issue du processus amorcé suivant les directives énoncées au paragraphe 362 ci-dessus. En outre, tout accord hors tarif doit être déposé au Conseil au moment de son exécution aux fins de suivi.

### **Durée de l'obligation**

#### **Contexte**

364. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-57, le Conseil a exposé son avis préliminaire selon lequel toute obligation de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV serait en place pour une période limitée et serait assujettie à une période d'élimination progressive à mesure que le libre jeu du marché s'installerait. Cette section traite de la pertinence d'une période d'élimination progressive et, le cas échéant, du calendrier d'élimination progressive.

#### **Positions des parties**

365. Le commissaire a fait valoir que l'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations ne devrait être qu'une mesure temporaire en place aussi longtemps que nécessaire pour que les entreprises régionales de services sans fil s'établissent en utilisant leur propre RAR, afin d'encourager les investissements continus et de dissuader ces entreprises de fonctionner indéfiniment en tant qu'ERMV. Le commissaire a proposé une période d'accès de cinq ans, mais, en raison de la pandémie de la COVID-19 et de l'incertitude qu'elle provoque, il a suggéré que cette période soit prolongée.
366. De même, Shaw a soutenu qu'une période de cinq ans permettrait de trouver le juste équilibre entre l'accélération de l'entrée sur le marché et l'évitement d'une dépendance trop forte à l'égard de l'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations. Pour illustrer l'ampleur de l'expansion possible dans un tel délai, Shaw a fait remarquer qu'elle n'a acheté Freedom Mobile qu'en 2016 et qu'elle a depuis acheté du spectre et pris de l'expansion dans plusieurs nouvelles régions.
367. RCCI a argué qu'il est essentiel que l'accès obligatoire ne dure pas plus de cinq ans afin de réduire les conséquences négatives sur les investissements futurs des entreprises de services sans fil. Selon RCCI, cette période est suffisante pour permettre à celles-ci d'étendre la couverture à de nouveaux marchés tout en tirant parti des réseaux existants.

368. De nombreuses entreprises de services sans fil ont exprimé leur scepticisme quant à l'élimination progressive de l'accès obligatoire, même si le Conseil devait déterminer de la mettre en place. Bell Mobilité et SaskTel ont soutenu qu'il est possible que les modalités établies par le Conseil pour déclencher une élimination progressive ne se produisent jamais. De nombreuses parties ont estimé qu'il était peu probable que le Conseil permette que les clients se retrouvent coincés à la fin de la période de cinq ans si les entreprises régionales de services sans fil ne développaient pas suffisamment leurs réseaux et si l'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations n'était plus obligatoire. RCCI a indiqué que le Conseil recevrait inévitablement des demandes de prolongation de la durée d'application de l'obligation. Bell Mobilité, Eastlink et TCI ont également cité des cas précédents où une obligation temporaire de fourniture d'un service de gros a été prolongée au-delà du délai initial, notamment pour les lignes locales dégroupées.
369. Certaines parties ont proposé des solutions de rechange à un délai strict de cinq ans. Xplornet a recommandé qu'au bout de cinq ans, les ERMV soient autorisés à conserver les clients qu'ils ont acquis, mais ne puissent en acquérir de nouveaux en utilisant les services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations. Elle a précisé que cela permettrait aux entreprises d'exploiter les services de manière dynamique sans craindre que les clients se retrouvent coincés.
370. Plusieurs parties ont suggéré que le Conseil procède à un réexamen après cinq ans afin d'évaluer les modalités du marché et l'efficacité des services. Ces parties ont soutenu que le délai de cinq ans était arbitraire et ne reflétait pas bien les cycles d'investissement ou les difficultés liées au déploiement de réseaux de haute qualité.
371. Les parties étaient également divisées quant au moment où l'obligation devrait entrer en vigueur, le cas échéant. RCCI et Shaw ont suggéré qu'elle prenne effet à la date de publication de la décision. Toutefois, RCCI a fait valoir que si les entreprises acquièrent du nouveau spectre après la date de publication de la décision, la date de début de l'utilisation de ce spectre pourrait être liée à la date de leur acquisition.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

372. L'application d'un délai de prescription à l'obligation de fournir des services d'accès obligatoire aux ERMV dotés d'installations a un double objectif. Premièrement, la nature temporaire de l'accès inciterait les entreprises régionales de services sans fil à accélérer et à mettre en œuvre leurs plans de déploiement pendant qu'elles utilisent temporairement le réseau d'une autre entreprise pour étendre leurs services et accroître leur clientèle. Deuxièmement, elle apporte un certain niveau de certitude au marché, ce qui est important pour les entreprises lorsqu'elles dressent des plans d'affaires et prennent des décisions d'investissement.
373. Toutefois, l'établissement d'une période d'élimination fixe comporte également des risques. Comme nous l'avons vu plus haut, une question particulièrement préoccupante est le fait qu'une période d'élimination progressive pourrait s'étendre

bien au-delà de ce qui était prévu à l'origine. La détermination d'une période de temps appropriée pose un deuxième risque. En effet, si elle est trop courte, les entreprises régionales de services sans fil n'auront pas assez de temps pour se déployer, et si elle est trop longue, elle peut compromettre les incitations à l'investissement. Bien que cinq ans soit un délai courant pour certains types de planification, cela ne reflète pas nécessairement les cycles de planification et d'investissement dans une industrie à forte intensité de capital où le déploiement exige souvent l'accès à l'infrastructure d'autres entités, tels que les pylônes et les structures de soutènement, et dépend de la disponibilité du spectre.

374. Il y a également la question de savoir quand une période d'élimination progressive fixe devrait commencer. Une option consisterait à commencer à la date de publication de la présente décision, ce qui serait une approche simple et facile à suivre. Toutefois, des retards tels que ceux résultant d'instances réglementaires connexes ou d'une longue mise en œuvre des services pourraient réduire la période pendant laquelle ceux-ci sont disponibles pour les entreprises régionales de services sans fil. Une deuxième option serait de commencer la période d'élimination progressive à une date propre à chaque entreprise, une fois qu'un accord est conclu entre une entreprise hôte et une entreprise régionale de services sans fil. Toutefois, cela pourrait mener à des accords ayant des dates de fin différentes, selon la date à laquelle ils sont conclus, ce qui pourrait devenir un fardeau administratif, en particulier si les entreprises acquièrent par la suite du spectre à des moments différents.
375. Le Conseil estime que les services d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations imposés par la présente décision sont une mesure temporaire destinée à favoriser la concurrence régionale et à accélérer l'expansion des réseaux jusqu'à ce que le libre jeu du marché puisse s'imposer. Le Conseil estime que le meilleur moyen d'y parvenir est d'établir une période d'élimination progressive fixe. Dans ces circonstances, il estime qu'une période de sept ans à compter de la date de détermination des modalités tarifaires permettrait de trouver un équilibre approprié pour donner aux entreprises régionales de services sans fil suffisamment de temps pour étendre leurs réseaux tout en maintenant les incitations à l'investissement et en respectant les cycles d'investissement. Le risque subsisterait que les entreprises régionales de services sans fil se retrouvent dans une situation où elles n'auraient pas été en mesure de construire suffisamment d'installations de réseau pour servir leurs clients dans une région donnée à la fin de la période d'élimination progressive, mais le Conseil estime que ce risque est acceptable et qu'il est atténué par la durée de la période d'élimination progressive.
376. Par conséquent, le Conseil détermine que l'obligation de fournir le service d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations sera progressivement éliminée sept ans après la date de détermination des modalités tarifaires. Toutefois, si des retards surviennent parce que des processus réglementaires sont prolongés ou à cause d'autres obstacles à la mise en œuvre des services en temps voulu, un délai supplémentaire pourrait être ajouté à la période d'élimination progressive.

377. En ce qui concerne les propositions concernant la révision de l'obligation après un certain temps, le Conseil estime que cela pourrait l'aider à déterminer si ses mesures réglementaires ont eu les effets souhaités sur le marché, en fonction des éléments de preuve disponibles à ce moment-là. Toutefois, il reconnaît également que la certitude réglementaire est importante pour l'industrie. Par conséquent, et à moins de quelconques développements importants dans le marché, le Conseil n'a pas l'intention de procéder à un futur réexamen des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations ou, plus généralement, de son cadre réglementaire pour les services sans fil mobiles, avant cinq ans à compter de la date de la présente décision.

## **Exigences en matière d'investissements**

### **Contexte**

378. Dans sa proposition, le commissaire a recommandé que les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations soient liés à des engagements de développement. Il a fait valoir que cela serait nécessaire pour garantir que les utilisateurs de ces services deviennent des concurrents efficaces dotés d'installations dans les régions où ils bénéficient initialement d'un accès pour ERMV. Par conséquent, dans cette section, le Conseil cherche à déterminer s'il serait approprié d'établir des exigences en matière d'investissement ou de développement comme condition d'accès pour les entreprises admissibles.

### **Positions des parties**

379. Le commissaire a indiqué que le Conseil devra préserver l'incitation des entreprises régionales de services sans fil à continuer d'investir et éviter de créer une incitation à détourner vers les zones urbaines des fonds qui auraient autrement été utilisés pour construire des installations dans les régions rurales. Il a soutenu que des exigences strictes en matière de développement seraient essentielles pour atteindre cet objectif. Il a affirmé qu'il n'avait pas assez d'information pour proposer un seuil d'engagement crédible, mais a soutenu que le niveau initial devrait être fixé de manière à ce qu'une entreprise n'ait pas intérêt à abandonner son investissement.

380. Certaines parties ont argué que les exigences de développement associées aux modalités des licences d'utilisation du spectre seraient suffisantes pour garantir la poursuite des investissements dans les réseaux. Selon Shaw, l'avantage de l'utilisation de ces modalités est que le Conseil n'aurait pas à créer ou à contrôler d'obligations distinctes.

381. Ice Wireless a indiqué que les modalités des licences d'utilisation du spectre relatives aux exigences de développement ne sont pas uniformes, mais varient plutôt en fonction du niveau du spectre. Il faudrait donc uniformiser quelque peu les modalités avant de pouvoir les utiliser de cette manière.

382. Distributel a fait valoir que, puisque les modalités des licences d'utilisation du spectre actuelles ne contiennent pas d'exigences concernant le suivi ou la

déclaration des investissements, les rapports annuels présentés au Conseil pourraient constituer une méthode efficace sur le plan administratif pour faire le suivi des activités d'investissement.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

383. Sur le plan conceptuel, le Conseil estime qu'il serait utile de fixer des objectifs d'investissement ou de déploiement et de vérifier si ces objectifs sont atteints, afin de s'assurer que la mesure réglementaire appliquée, en l'occurrence l'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations, atteint l'objectif visé.
384. Toutefois, le Conseil craint que, dans la pratique, il ne soit pas possible de fixer un objectif d'investissement à un niveau approprié pour encourager un développement suffisant sans placer les petites entreprises les plus susceptibles d'être admissibles aux services dans une situation financière précaire. Cette difficulté se reflète dans le dossier, car aucune partie, y compris le commissaire, n'a été en mesure de fournir un moyen satisfaisant de fixer un objectif d'investissement simple, pratique et concret.
385. Le Conseil fait remarquer que les entreprises de services sans fil sont déjà soumises à des exigences de développement imposées par ISDE comme condition de la licence d'utilisation du spectre et, à ce titre, il estime qu'il n'est pas nécessaire de reproduire et de faire appliquer des exigences similaires dans le cadre de ses propres mesures réglementaires. Il fait également remarquer que les exigences d'ISDE en matière de développement varient en fonction du niveau du spectre, avec des délais pouvant aller jusqu'à 20 ans dans certains cas, ce qui va bien au-delà de la nature à court terme des services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations.
386. Selon le Conseil, la mise en œuvre d'une période d'élimination progressive inciterait les entreprises de services sans fil admissibles à construire des installations sur les marchés visés afin de desservir leur clientèle après la fin de cette période. En outre, le défaut de construire des installations adéquates exposerait une entreprise régionale de services sans fil à une atteinte potentiellement importante à sa réputation si elle n'était plus en mesure de servir ses clients en raison de l'expiration de l'obligation. Cela devrait constituer une incitation suffisante pour que les entreprises de services sans fil admissibles construisent leurs réseaux sans avoir à atteindre des objectifs précis et prédéterminés.
387. Toutefois, le Conseil estime qu'un certain degré de surveillance aiderait à suivre les progrès des investissements pendant la durée de l'obligation. Il estime également qu'il serait approprié d'exiger des rapports annuels au sujet du déploiement du réseau de la part des entreprises de services sans fil qui utilisent les services.
388. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'imposera pas de cibles d'investissements. Au lieu de cela, le Conseil **ordonne** aux entreprises de services sans fil qui utilisent les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations de soumettre, conformément à l'alinéa 37(1)b) de la *Loi*, des rapports

annuels qui comprennent les renseignements suivants concernant les zones dans lesquelles elles utilisent les services :

- des détails sur les pylônes et les sites qui ont été déployés au cours de l'année;
- les nouvelles collectivités qu'elles desservent;
- le nombre de clients qu'elles ont acquis;
- une description de leurs plans de construction ou d'expansion dans l'année à venir.

389. Cette obligation de déclaration commencera, pour une entreprise admissible, **un an** après que cette dernière a souscrit aux services (c.-à-d. un an après qu'elle a conclu un accord avec une entreprise obligée de fournir des services d'accès de gros pour les ERMV ou après que le tarif des services a été déterminé suivant un processus d'arbitrage de l'offre finale et que l'entreprise admissible est en mesure de commencer à offrir des services sur cette base) et se poursuivra jusqu'à la fin de la période d'élimination progressive.

### **Conclusion**

390. En résumé, les conclusions du Conseil concernant les services d'accès obligatoire de gros pour les ERMV dotés d'installations sont les suivantes :

- Afin d'être admissible aux services, une entreprise de services sans fil doit posséder une licence d'utilisation du spectre de niveau 4 ou supérieur dans une zone de niveau 4 donnée. Les entreprises nationales de services sans fil et leurs filiales ne sont pas autorisées à utiliser les services.
- Les services sont disponibles pour une entreprise de services sans fil admissible dans toute zone de niveau 4 où elle dispose de spectre sans fil mobile de niveau 4 ou supérieur. Cela comprend les zones de niveau 4 où une entreprise régionale de services sans fil a déjà une couverture partielle et les zones de niveau 4 dans lesquelles elle n'est pas encore entrée.
- L'obligation de fournir les services s'applique aux entreprises nationales de services sans fil dans toutes les zones de niveau 4 au Canada, à deux exceptions près. En effet, elle s'applique exclusivement à SaskTel dans les zones de niveau 4 de la Saskatchewan et à Bell Mobilité dans les zones de niveau 4 des territoires.
- Les modalités des services doivent être fixées *ex ante* et figurer dans un tarif. Chacune des entreprises nationales de services sans fil et SaskTel doivent déposer une proposition de modalités pour des services d'accès pour les ERMV dotés d'installations dans un délai de **90 jours** à compter de la date de la présente décision. Les entreprises nationales de services sans fil doivent

utiliser comme base de référence leurs tarifs de gros existants pour les services d'itinérance, avec les modifications nécessaires. Comme dans le cas des services d'itinérance de gros, ces tarifs devraient comprendre une condition en vertu de laquelle les abonnés d'ERMV opérant sur le réseau d'une entreprise régionale de services sans fil peuvent accéder au réseau de l'entreprise hôte selon les mêmes modalités que l'entreprise régionale de services sans fil.

- Les tarifs doivent être négociés commercialement entre les parties, les parties ayant recours à l'arbitrage de l'offre finale du Conseil en cas d'échec des négociations.
- Les parties peuvent conclure des accords hors tarif si elles le souhaitent. Tout accord de ce type doit être déposé auprès du Conseil, une fois conclu, à titre informatif.
- Les services seront obligatoires pendant une période de sept ans à compter de la date de détermination des modalités tarifaires, et seront progressivement éliminés à la fin de cette période. Tout retard imputable à des processus réglementaires prolongés ou à une longue mise en œuvre des services peut entraîner l'ajout de temps supplémentaire à la période d'élimination progressive.
- Le Conseil n'a pas l'intention de procéder à un réexamen des services ou de son cadre réglementaire pour les services sans fil mobiles avant cinq ans à compter de la date de la présente décision, à moins de quelconques développements importants sur le marché.
- Les entreprises régionales de services sans fil ne sont pas tenues d'atteindre des objectifs d'investissement précis. Toutefois, les entreprises régionales de services sans fil qui utilisent ces services doivent présenter au Conseil des rapports annuels sur les progrès réalisés. Cette obligation de déclaration prendra effet **un an** après qu'une telle entreprise aura souscrit aux services et restera en vigueur jusqu'à la fin de la période d'élimination progressive.

### **Modifications de la politique en matière d'itinérance de gros**

391. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-57, le Conseil a fait remarquer que tant la technologie sans fil que le marché des services sans fil sont en constante évolution et a estimé que certains aspects de sa politique actuelle en matière d'itinérance de gros pourraient devoir être modifiés<sup>34</sup>. Les parties ont été invitées à faire part de leurs commentaires sur la nécessité de telles modifications à ce moment. Dans leurs mémoires, les parties ont désigné deux grands domaines dans lesquels des clarifications et des modifications pourraient être apportées à la

---

<sup>34</sup> Le Conseil a également précisé qu'il ne réexaminerait pas la question de savoir si les services d'itinérance de gros devraient demeurer obligatoires, ni la question des taux tarifés de ces services, dans le cadre de la présente instance.

politique d'itinérance de gros, soit i) l'itinérance transparente et ii) l'applicabilité des services d'itinérance de gros obligatoires aux réseaux 5G.

### **Itinérance transparente**

#### **Contexte**

392. L'itinérance transparente implique la transmission et la réception des appels et données vers et depuis d'autres réseaux sans aucune interruption de service. En l'absence d'une telle capacité, lorsqu'un abonné d'une entreprise régionale de services sans fil sort de la zone de couverture du réseau de cette entreprise et entre dans la zone desservie par une entreprise auprès de laquelle l'entreprise régionale de services sans fil a acheté des services d'itinérance de gros, les appels et les transferts de données de l'abonné sont interrompus.

#### **Positions des parties**

393. Les entreprises régionales de services sans fil ont généralement fait valoir que l'itinérance transparente est importante pour elles, car elle leur permet d'offrir une meilleure qualité de service aux Canadiens et, par conséquent, d'être plus compétitives. Selon Eastlink, ce problème est particulièrement important pour les utilisateurs qui se déplacent sur les voies publiques. Shaw et Vidéotron ont signalé que l'absence d'itinérance transparente est le plus grand obstacle à leur croissance, en particulier en dehors des centres urbains. Selon elles, l'interruption des appels à la périphérie de leurs réseaux est l'une des raisons principales pour lesquelles leurs clients passent de leurs services à ceux des entreprises nationales de services sans fil. Shaw a précisé que des milliers d'appels sont interrompus chaque jour à cause de ce problème.

394. D'après Shaw, une entreprise nationale de services sans fil devrait raisonnablement payer de 500 000 \$ à 850 000 \$ pour mettre en place l'itinérance transparente à l'échelle nationale. Cette estimation comprenait les coûts de la modification de la facturation, des essais, de la preuve de concept, de la modification nécessaire du réseau et de l'activation des interfaces entre les réseaux.

395. Selon Shaw, les entreprises nationales de services sans fil n'auraient pas à mettre à niveau chaque cellule de leurs réseaux pour mettre en place l'itinérance transparente, mais devraient plutôt mettre à niveau et entretenir uniquement les cellules qui se trouvent à la périphérie du réseau d'une entreprise régionale de services sans fil. À titre d'exemple, elle a mentionné que cela correspond à 257 des cellules de RCCI, soit environ 1,1 % du nombre total de cellules de RCCI dans tout le pays. Shaw a ajouté que les mises à niveau de la configuration du réseau ne sont nécessaires que lorsqu'il y a un changement dans la zone de couverture des réseaux voisins (p. ex. lorsqu'une entreprise régionale de services sans fil procède à une extension géographique de son réseau), ce qui, a-t-elle souligné, n'est pas souvent le cas. Elle a également affirmé que le maintien d'une itinérance transparente peut facilement être effectué sur une base mensuelle ou trimestrielle en utilisant les outils standards du secteur. Par exemple, Shaw échange déjà des données avec les



entreprises nationales de services sans fil tous les trimestres pour maintenir les accords d'itinérance existants; par conséquent, le maintien d'une itinérance transparente n'exigerait pas la création d'un nouveau processus.

396. Le commissaire a indiqué que l'itinérance transparente obligatoire est l'une des principales questions que le Conseil doit examiner pour améliorer la concurrence. Il a soutenu que l'itinérance transparente augmente la proposition de valeur que les nouveaux venus dotés d'installations peuvent apporter à leurs clients, ainsi que la pression concurrentielle qu'ils peuvent exercer sur les entreprises nationales de services sans fil. Le Conseil a ajouté que le fait de veiller à ce que les petites entreprises aient accès à l'itinérance transparente dans le cadre de leurs accords d'itinérance permettrait d'uniformiser les modalités de concurrence et d'atteindre les objectifs de la politique visés par le régime de services d'itinérance de gros obligatoires.
397. Les entreprises nationales de services sans fil ont argué qu'elles n'ont pas besoin de fournir des services d'itinérance transparente de gros obligatoires. Ces entreprises et SaskTel ont fait valoir que la conception et la mise en œuvre de l'itinérance transparente posent des obstacles techniques et d'ingénierie majeurs. Elles ont ajouté que l'itinérance transparente impliquerait également des coûts importants pour l'acquisition de nouvel équipement, des installations de transport supplémentaires, des capacités de raccordement supplémentaires, des modifications dans les systèmes informatiques et la facturation, ainsi que des tests d'optimisation et d'interopérabilité radio. RCCI a ajouté qu'il n'existe pas de procédures industrielles standard pour permettre une itinérance transparente pour les appels à commutation de circuits sur les réseaux de deuxième génération (2G) et de 3G, et qu'il pourrait falloir jusqu'à cinq ans pour concevoir, tester et déployer une solution.
398. Les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel ont fourni des estimations de coûts pour la mise en œuvre et le maintien de l'itinérance transparente. Une série d'estimations a été fournie, chacune avec des hypothèses et des champs d'application différents. Les coûts d'installation initiaux estimés allaient de 3 millions de dollars pour une frontière unique entre des réseaux à 25 millions de dollars pour une couverture nationale. Les coûts d'entretien annuels estimés vont de 300 000 \$ pour une seule frontière à 14 millions de dollars pour une couverture nationale.
399. Bell Mobilité et RCCI ont fait valoir que l'itinérance transparente dissuaderait les entreprises régionales de services sans fil d'étendre leurs réseaux, car elles n'investiraient pas dans la construction de leur réseau si leurs abonnés pouvaient simplement se connecter sur le réseau d'un ou de plusieurs de leurs concurrents. Elles ont indiqué que les coûts additionnels requis pour fournir une itinérance transparente décourageraient également leurs propres investissements dans les infrastructures. Elles ont précisé que les entreprises régionales de services sans fil peuvent éviter que les appels de leurs abonnés ne soient interrompus en étendant leurs réseaux plus loin dans les collectivités rurales.

400. Les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel ont fait valoir que si l'itinérance transparente devenait obligatoire, le tarif des services d'itinérance de gros serait touché, parce que les coûts de mise en œuvre devraient être intégrés dans les tarifs. Eastlink, Ice Wireless, Shaw et Xplornet ont indiqué que l'itinérance transparente est une fonction importante qui devrait être intégrée aux services d'itinérance de gros obligatoires, et que les tarifs d'itinérance de gros actuels ne devraient pas changer. Elles ont soutenu que l'itinérance transparente devrait s'appliquer à toutes les technologies sans fil existantes et futures. Eastlink a affirmé qu'elle préférerait que l'itinérance transparente ne soit pas obligatoire si cela devait entraîner une augmentation du tarif des services d'itinérance de gros.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

401. Le Conseil estime que l'itinérance transparente obligatoire profiterait i) aux consommateurs, car ils ne connaîtraient plus la frustration qu'occasionne l'interruption des appels quand ils passent d'un réseau à l'autre; et ii) à la concurrence, car les entreprises régionales de services sans fil seraient en mesure de commercialiser et d'offrir à leurs clients une qualité de service supérieure.

402. Les éléments de preuve suggèrent que des milliers d'appels sont interrompus chaque jour près des frontières des réseaux des entreprises régionales de services sans fil, et que l'interruption des appels se produit à un taux beaucoup plus élevé près des frontières des réseaux qu'ailleurs. Bien qu'une partie de ces appels puissent être interrompus pour des raisons autres que l'absence d'itinérance transparente, le Conseil est d'avis que cela représente un problème important qui pourrait être résolu en grande partie par l'itinérance transparente.

403. Le Conseil estime que l'itinérance transparente apporterait une couche supplémentaire d'appui à la concurrence à mesure que les entreprises régionales de services sans fils construisent leurs réseaux. En réglant le problème des appels interrompus, l'itinérance transparente obligatoire aiderait les entreprises régionales de services sans fil à offrir un service plus attrayant aux consommateurs, même en périphérie de leurs réseaux.

404. Le Conseil estime qu'il existe aujourd'hui des normes et des solutions techniques qui peuvent être utilisées pour permettre des transferts sans interruption entre les entreprises. Si l'on accorde la priorité à l'itinérance transparente, elle pourrait être mise en œuvre dans un délai nettement plus court que celui proposé par les entreprises nationales de services sans fil. Selon le Conseil, les activités de modification et d'entretien pour la mise en œuvre de l'itinérance transparente seraient principalement limitées aux sites de cellules aux frontières des réseaux, et les renseignements techniques nécessaires au maintien de l'itinérance transparente pourraient être échangés par le biais des processus existants, et ce, avec un minimum d'efforts et de changements de la part des entreprises nationales de services sans fil. Cela réduirait considérablement les coûts liés à la mise en œuvre. Les entreprises nationales de services sans fil ont reconnu qu'il existe généralement déjà des normes pour la mise en place de l'itinérance transparente, et même si elles

ont affirmé que des difficultés techniques rendent cette mise en place peu pratique, elles ont convenu qu'elle est possible. Parallèlement, Shaw a indiqué que d'autres entreprises mondiales ont également mis en place une itinérance transparente en utilisant ces normes. Par conséquent, le Conseil estime qu'il existe aujourd'hui des normes d'itinérance transparente applicables pour sa mise en place.

405. Bien que les estimations de coûts varient considérablement, le Conseil estime qu'aucune d'entre elles ne saurait l'emporter sur les avantages globaux, pour la concurrence et les consommateurs, de la mise en place d'une itinérance transparente. En outre, si un fournisseur de services d'itinérance de gros estime que son tarif ne reflète plus les coûts additionnels qu'il doit prendre en charge pour fournir les services, il existe des mécanismes permettant de répondre à cette préoccupation.
406. En ce qui concerne les arguments selon lesquels l'itinérance transparente obligatoire serait un facteur dissuasif pour l'expansion des réseaux, le Conseil estime que la nécessité pour les entreprises régionales de services sans fil d'atteindre davantage de clients motivera l'expansion de leurs réseaux même si l'itinérance transparente est obligatoire. Les entreprises régionales de services sans fil sont également incitées à étendre leurs propres réseaux afin de réduire leurs coûts liés à l'itinérance de gros. Essentiellement, plus une entreprise a de couverture, plus elle peut servir de clients potentiels et moins ses clients ont besoin d'itinérance.
407. Compte tenu de ces considérations, le Conseil estime que l'imposition de la fourniture de services d'itinérance transparente serait conforme à l'objectif des Instructions de 2019 de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs des services de télécommunication, qu'ils soient nouveaux, régionaux ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux. Conformément à l'alinéa 7b) de la *Loi*, cette imposition contribuerait également à garantir un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales. En outre, étant donné les effets négatifs de l'absence d'itinérance transparente sur les clients de détail des entreprises régionales de services sans fil, l'absence de cette capacité mine la qualité du service qui est fourni à ces clients et nuit davantage au développement, partout au Canada, d'un système de télécommunication qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions, ce qui est contraire à l'alinéa 7a) de la *Loi*. En nuisant à la capacité des entreprises régionales de services sans fil de concurrencer les entreprises nationales de services sans fil et les autres entreprises qui ont conclu des accords d'itinérance transparente ou de partage de réseau avec une entreprise nationale de services sans fil, la disponibilité non omniprésente de cette fonction compromet l'efficacité et la compétitivité des télécommunications canadiennes, ce qui est également contraire à l'alinéa 7c) de la *Loi*.
408. Compte tenu de ce qui précède, et notamment de l'absence d'accords d'itinérance transparente généralisés auxquels participent les nouvelles entreprises régionales de services sans fil, on ne peut pas compter sur le libre jeu du marché pour garantir que

cette fonction est disponible pour toutes les entreprises et leurs clients de détail. La décision de rendre obligatoire la fourniture de services d'itinérance transparente et de la soumettre à des tarifs fondés sur les coûts serait un moyen efficace et proportionné de poursuivre la réalisation des objectifs de la politique indiqués ci-dessus, le tout conforme à l'alinéa 1a) des Instructions de 2006.

409. Le Conseil estime que l'itinérance transparente n'est pas un nouveau service, mais qu'elle peut à juste titre être qualifiée de condition supplémentaire selon laquelle les services d'itinérance de gros obligatoires existants doivent être offerts.
410. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **ordonne** aux entreprises nationales de services sans fil i) de déposer pour approbation dans un délai de **90 jours** à compter de la date de publication de la présente décision les tarifs des services d'itinérance de gros (tarifs d'itinérance de gros) avec des modalités actualisées pour appuyer l'itinérance transparente, et ii) de commencer à offrir l'itinérance transparente dans un délai d'**un an** à compter de la date de la présente décision.
411. Le Conseil reconnaît que l'itinérance transparente risque d'engendrer des coûts d'exploitation additionnels. Il fait remarquer que les tarifs de gros actuels pour les services d'itinérance ont fait l'objet d'une étude de coûts sur cinq ans lorsqu'ils ont été déterminés dans les ordonnances de télécom 2017-433 et 2018-99. Par conséquent, au moment de la mise en place de l'itinérance transparente, il pourrait être approprié d'évaluer les coûts sous-jacents associés à cette mise en place et de veiller à ce que les taux tarifés en tiennent compte.

#### **Applicabilité de l'itinérance de gros obligatoire aux réseaux 5G**

##### **Contexte**

412. On a demandé aux parties s'il y a eu des développements, technologiques ou autres, qui entraîneraient la nécessité de modifier la politique actuelle en matière d'itinérance de gros. Une grande partie de la discussion à cet égard a porté sur la question de savoir si l'itinérance de gros obligatoire s'applique ou non aux réseaux 5G, qui en sont actuellement aux premiers stades de leur déploiement.

##### **Positions des parties**

413. Shaw et Vidéotron étaient d'avis que les tarifs des services d'itinérance de gros actuels s'appliquent à la 5G. Toutefois, elles ont affirmé que le Conseil devrait préciser que c'est le cas. Shaw a soutenu qu'il est nécessaire d'inclure une obligation pour les entreprises nationales de services sans fil de prendre en charge l'itinérance de la voix sur LTE (VoLTE) et de revoir les modalités pour redresser celles qui sont restrictives, comme celles qui donnent aux entreprises nationales de services sans fil le pouvoir discrétionnaire de refuser de faire des ajouts ou des modifications à leurs réseaux pour s'adapter aux nouvelles technologies.
414. De manière générale, les entreprises nationales de services sans fil ont argué que la politique actuelle en matière d'itinérance s'applique à l'itinérance sans fil à sens

unique sur les réseaux nationaux pour les communications vocales, les messages textes et les données sans fil en fonction des normes sur les réseaux GSM<sup>35</sup>, mais n'inclut pas l'accès aux technologies 5G. Elles ont soutenu que, puisque la 5G n'en est qu'à ses débuts, la plupart des entreprises partent sur un pied d'égalité quant à l'introduction des services 5G. Il n'est donc pas approprié de donner à d'autres entreprises l'accès à l'itinérance 5G alors que la technologie de réseau et les services qui y sont associés sont tout juste en cours de déploiement.

415. RCCI a fait valoir que si les tarifs des services d'itinérance de gros devaient s'appliquer à la 5G, il faudrait prévoir une exclusion explicite pour les services de l'Internet des objets et M2M.

416. De nombreuses parties, dont les entreprises nationales de services sans fil et Xplornet, ont soutenu que si le Conseil détermine que la politique actuelle en matière d'itinérance de gros s'applique à la 5G, les tarifs d'itinérance de gros devront être modifiés pour tenir compte des applications 5G. D'une manière générale, ces parties ont argué qu'il est trop tôt dans le développement des réseaux et des applications 5G pour déterminer quels seraient les tarifs et les modalités des services d'itinérance 5G de gros.

#### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

417. Au cours des prochaines années, les entreprises de services sans fil continueront de déployer la technologie 5G dans leurs réseaux partout au pays. Cette mise à niveau technologique contribuera à augmenter de façon exponentielle la rapidité, l'omniprésence et la polyvalence des réseaux sans fil. Avec un débit maximal prévu de 10 gigabits par seconde, cette technologie appuiera de nouveaux services novateurs exigeant une grande bande passante et permettra l'élaboration de nouvelles technologies.

418. Bien que le déploiement du réseau 5G n'en soit qu'à ses débuts, il est important pour le Conseil de fournir, dans la mesure de ses possibilités, un degré de certitude et de clarté au secteur sur les questions réglementaires liées à la 5G. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé que les services d'itinérance de gros offerts au moyen de réseaux fondés sur la technologie GSM et de réseaux fondés sur la technologie de l'accès multiple par répartition de codes (AMRC) ne sont pas des substituts, puisque les clients de détail ne disposeraient généralement pas des types d'appareils qui prennent en charge à la fois les réseaux fondés sur la technologie GSM et les réseaux fondés sur la technologie AMRC. Le Conseil a donc conclu que les services d'itinérance de gros sur les réseaux fondés sur la technologie GSM font partie d'un marché de produit distinct de celui des services d'itinérance de gros sur les réseaux fondés sur la technologie

---

<sup>35</sup> Les normes sur les réseaux GSM comprennent EDGE [Enhanced Data GSM Evolution], GPRS [General Packet Radio Service], HSPA [High-Speed Packet Access] et LTE (données).

AMRC et a finalement déterminé que le service d'itinérance de gros n'était obligatoire que pour les réseaux fondés sur la technologie GSM.

419. À cet égard, un facteur clé est de savoir si les services sans fil mobiles 5G sont fondés sur la technologie GSM. Bien qu'aucun élément de preuve spécifique n'ait été déposé pour étayer l'affirmation selon laquelle la 5G est, ou n'est pas, un service fondé sur la technologie GSM, le Conseil estime qu'il est approprié de considérer la technologie 5G comme un progrès évolutif de la technologie GSM<sup>36</sup>.
420. En outre, le Conseil n'est pas convaincu par les arguments selon lesquels les petites entreprises ne devraient pas disposer d'un accès obligatoire aux services d'itinérance de gros des réseaux 5G des entreprises nationales de services sans fil parce que la 5G en est à ses débuts et que toutes les entreprises sont sur un pied d'égalité. Alors que les entreprises nationales et régionales de services sans fil commenceront toutes au même point en ce qui a trait à la 5G, c'est-à-dire que dans un premier temps, aucune d'elle ne disposera d'un réseau 5G, en plus d'avoir une couverture de réseau nationale et un pouvoir sur le marché de détail, les entreprises nationales ont un avantage significatif quant aux sites, aux pylônes, à la propriété du spectre, aux permis et aux accords avec diverses entités pour l'accès aux infrastructures. Selon le Conseil, ces avantages persisteront au fur et à mesure du déploiement de la technologie 5G, et des services d'itinérance de gros sur les réseaux 5G seront nécessaires pour soutenir la concurrence à mesure que le marché des services sans fil mobiles évoluera.
421. Pour toutes ces raisons, le Conseil confirme que la politique en matière d'itinérance de gros s'applique aux réseaux 5G. Le Conseil **ordonne** aux entreprises nationales de services sans fil d'apporter à leurs tarifs toutes les modifications nécessaires pour refléter cette conclusion et de déposer, pour approbation, les tarifs modifiés dans un délai de **90 jours** à compter de la date de la présente décision.
422. Les réseaux 5G feront appel à une diversité de nouvelles technologies, notamment la virtualisation des réseaux et les réseaux définis par logiciel, qui auront des structures de coûts différentes de celles des générations précédentes de services sans fil. Le déploiement de la 5G n'a pas été pris en compte dans les études de coûts déposées à l'appui des tarifs des services d'itinérance de gros approuvés dans l'ordonnance de télécom 2018-99 (et reflétées dans ces tarifs), parce que la 5G n'était pas encore déployée et qu'on ne pensait pas qu'elle le soit largement au cours des cinq années de la période couverte par l'étude de coûts. Par conséquent, et conformément à la discussion ci-dessus sur l'itinérance transparente, il pourrait être approprié de

---

<sup>36</sup> Le point de vue du Conseil sur cette question est partagé par la GSM Association (GSMA), une organisation sectorielle qui représente les intérêts des exploitants mobiles dans le monde entier et qui compte plus de 750 exploitants de réseaux mobiles comme membres à part entière et plus de 400 compagnies comme membres associés. Voir, par exemple, le [guide 5G](#) de la GSMA (en anglais seulement), dans lequel on peut lire que « [...] les réseaux 4G et 5G peuvent coexister pendant longtemps parce que le passage de la 4G à la 5G n'implique ni n'exige un changement de paradigme dans la philosophie de la technologie sous-jacente » [traduction].

procéder à une évaluation des coûts différentiels prospectifs sous-jacents associés aux services d'itinérance de gros et d'en tenir compte dans les taux tarifés au moment de la mise en place de l'itinérance transparente.

### **Accès aux infrastructures**

423. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-57, le Conseil a indiqué que l'un des points qu'il examinerait dans le cadre de cette instance est la réduction des obstacles à la construction des infrastructures. À cet égard, les parties ont présenté des observations sur les questions liées à l'obtention de l'accès à divers types d'infrastructures afin de déployer des réseaux sans fil mobiles et sur la question de savoir si des modifications pouvaient ou devaient être apportées aux règles existantes du Conseil pour faciliter cet accès.

424. Les observations des parties concernant l'accès aux infrastructures appartenaient généralement à l'une ou plusieurs des catégories suivantes :

- Retards ou refus associés à l'accès aux structures de soutènement des ESLT
- Raccordements de petites cellules et tarifs actuels des structures de soutènement des ESLT
- Accès aux pylônes et aux sites
- Accès à l'infrastructure municipale

### **Retards ou refus associés à l'accès aux structures de soutènement des ESLT**

#### **Contexte**

425. Les structures de soutènement appartenant aux ESLT ou contrôlées par elles comprennent des poteaux, qui supportent des installations aériennes telles que des torons, qui sont des fils d'acier entre deux pôles qui supportent les installations de transmission et l'équipement connexe, et des conduites, qui sont des passages ou des ouvertures renforcés pouvant contenir des installations de communication et souvent situés sous le niveau du sol.

426. Le Conseil exige que les ESLT fournissent un accès de gros à leurs structures de soutènement en tant que service de bien public<sup>37</sup>. La fourniture de ces services est soumise aux tarifs et aux modalités établis par le Conseil et énoncés dans les différents tarifs des structures de soutènement des ESLT. En vertu des règlements actuels, les ESLT doivent fournir l'accès à ces structures, sur demande, lorsqu'une capacité de réserve est disponible.

---

<sup>37</sup> L'accès obligatoire s'applique aux structures de soutènement qui sont la propriété des ESLT ainsi qu'aux structures de soutènement auxquelles les ESLT ont la capacité de fournir un accès de tiers.

427. Quoi qu'il en soit, de nombreuses entreprises de services sans fil ont déclaré avoir éprouvé des difficultés à accéder aux structures de soutènement des ESLT et ont suggéré que des changements pourraient être nécessaires afin d'améliorer le processus d'accès et de garantir le déploiement efficace des réseaux 5G.

### ***Positions des parties***

428. Les préoccupations des parties qui ne sont pas des ESLT concernaient en général les refus d'accès fondés sur i) un manque de capacité de réserve ou de besoins d'utilisation futurs et ii) les coûts de préparation. Ces parties ont proposé divers moyens d'atténuer leurs préoccupations concernant ce qu'elles ont décrit comme des refus déraisonnables. La plupart ont convenu qu'il est nécessaire d'amorcer une instance de suivi pour réviser les tarifs des structures de soutènement des ESLT.

429. Plusieurs parties, dont Eastlink, RCCI, Shaw et Vidéotron, ont fourni des exemples de cas où l'accès leur a été refusé et ont parlé de ce qui semble être, selon elles, des tactiques employées régulièrement par les ESLT pour accroître les refus et les retards. Cependant, en général, elles n'ont pas été en mesure de faire le suivi des refus de manière très détaillée.

430. À l'inverse, les ESLT ont affirmé qu'elles approuvaient la majorité des demandes d'accès et qu'elles essayaient habituellement de travailler avec les parties pour trouver autant que possible des solutions de rechange. Par exemple, Bell Mobilité a affirmé qu'elle n'avait refusé qu'environ 1 % des demandes d'accès en Ontario et au Québec pour cause d'utilisation future. TCI a de même indiqué qu'elle accepte un pourcentage très élevé des demandes de permis d'accès à ses structures de soutènement.

431. Les parties ont proposé divers moyens d'atténuer leurs préoccupations, comme des limites plus claires pour les réserves pour l'utilisation future et la mise en œuvre de mécanismes pour consigner les demandes d'utilisation future et en faire le suivi, des délais prescrits pour l'examen des demandes d'accès, et des mécanismes de règlement des différends accélérés et simplifiés.

432. Bell Mobilité et TCI se sont opposées à ces propositions, arguant qu'elles auraient essentiellement pour effet d'annuler les capacités de réserve et les limites d'utilisation future dans les tarifs des structures de soutènement des ESLT. Elles ont en outre soutenu qu'il serait inapproprié d'imposer la consignation et le suivi des capacités de réserve, parce que ces renseignements sont commercialement sensibles et qu'une obligation de consignation engendrerait des coûts et un fardeau réglementaire supplémentaires sans aucun avantage correspondant.

433. RCCI a fait valoir que l'accès aux structures de soutènement des ESLT deviendra de plus en plus important à mesure que le déploiement de petites cellules augmentera. Elle a proposé que le Conseil amorce une instance de suivi pour examiner et modifier les tarifs des structures de soutènement des ESLT afin de répondre aux préoccupations concernant l'accès.



### **Résultats de l'analyse du Conseil**

434. Le Conseil fait remarquer que la plupart des éléments de preuve fournis par les parties concernant le refus de l'accès aux structures de soutènement étaient anecdotiques. Bien que certains des exemples fournis soient préoccupants, le Conseil ne peut pas déterminer à l'heure actuelle s'ils sont des aberrations ou s'ils témoignent de problèmes plus courants, car les parties ont déposé très peu d'éléments de preuve pour quantifier le problème (c.-à-d. le nombre de refus, en particulier comme pourcentage du nombre total de demandes).
435. Le Conseil estime donc que le dossier dont il dispose n'est pas suffisant pour déterminer quelles modifications aux tarifs des structures de soutènement des ESLT ou quelles exigences réglementaires supplémentaires seraient appropriées, le cas échéant, pour apaiser les préoccupations concernant les retards et les refus d'accès aux structures de soutènement des ESLT. Comme les données sur le nombre de refus sont limitées et qu'il ne comprend pas bien les raisons de ces refus, le Conseil détermine qu'il serait inapproprié d'adopter des mesures réglementaires spécifiques pour le moment. De plus, le Conseil fait remarquer qu'il a publié, après le lancement de la présente instance, l'avis de consultation de télécom 2020-366 afin d'étudier le problème de l'accès efficace et en temps opportun à certaines structures de soutènement, notamment les poteaux.
436. En ce qui concerne la proposition d'instance de suivi, le Conseil fait remarquer que, dans l'avis de consultation de télécom 2020-366, il invitait les parties à formuler des observations sur un grand nombre des questions soulevées dans le cadre de la présente instance, notamment les capacités de réserve, les accords d'utilisation conjointe et le règlement des différends. Compte tenu de cette instance, le Conseil détermine qu'il n'est pas nécessaire d'amorcer une autre instance de suivi dans le contexte précis de l'accès aux structures de soutènement des ESLT pour le déploiement de services sans fil mobiles pour le moment.

### **Raccordements de petites cellules et tarifs actuels des structures de soutènement des ESLT**

#### **Contexte**

437. Dans la décision de télécom 2014-77, le Conseil a déterminé que l'article sur le service de structures de soutènement du tarif général de TCI devrait être modifié de manière à prévoir qu'un titulaire n'est pas tenu de demander un permis pour placer de l'équipement pour toron<sup>38</sup> sur un câble qui lui appartient, mais qui est rattaché à un toron loué de TCI. Cette décision résulte d'un différend entre TCI et Shaw concernant le raccordement d'équipement pour toron Wi-Fi sur le propre câblage de Shaw, qui était supporté sur un toron de TCI. Par la suite, dans la décision de télécom 2014-389, les autres ESLT ont été tenues de modifier leurs tarifs de

---

<sup>38</sup> L'équipement pour toron désigne l'équipement de communication inséré dans le câblage situé sur un toron.

manière similaire. Par conséquent, les titulaires n'ont pas besoin de permis pour l'ajout, le réarrangement, le transfert, le remplacement ou l'enlèvement de leur propre équipement pour toron lorsqu'ils louent déjà de l'espace sur le toron de l'ESLT.

438. Dans le cadre de la présente instance, TCI a fait valoir que les tarifs des structures de soutènement des ESLT actuellement en vigueur étaient conçus pour faciliter la concurrence dans le secteur des services filaires et ne prévoyaient pas de raccordement pour les services sans fil mobiles, tels que les petites cellules; par conséquent, les tarifs existants devraient être modifiés pour tenir pleinement compte de ces raccordements. TCI a argué que de tels raccordements occasionnent des problèmes d'interférence spectrale et des problèmes de charge et de sécurité qui sont différents de ceux liés aux installations filaires. En outre, TCI a argué que, contrairement aux conclusions auxquelles était parvenu le Conseil dans la décision de télécom 2014-77, qui concernaient l'équipement Wi-Fi, les petites cellules sont utilisées uniquement pour la connectivité des réseaux sans fil mobiles et sont donc considérées à juste titre comme comprenant un nouveau raccordement pour permettre une technologie qui n'est pas liée aux installations fixes existantes. Dans ce contexte, TCI a affirmé que les tarifs doivent permettre aux ESLT d'examiner et d'approuver les raccordements de petites cellules et a proposé que ces raccordements soient soumis à une obligation d'obtention de permis.

#### ***Positions des parties***

439. La plupart des entreprises régionales de services sans fil, dont Eastlink, Shaw, Vidéotron et Xplornet, se sont opposées à la proposition de TCI. Plusieurs de ces parties ont demandé au Conseil de confirmer l'applicabilité des dispositions tarifaires existantes relatives aux structures de soutènement des ESLT dans le contexte de l'équipement pour petites cellules 5G. Elles ont soutenu que l'acceptation de la proposition de TCI engendrerait un lourd fardeau administratif et entraverait le déploiement de la 5G en augmentant les possibilités pour les ESLT de se livrer à une discrimination injuste.
440. Eastlink a soutenu que les tarifs des structures de soutènement des ESLT traitent déjà des processus permettant aux entreprises de raccorder leur équipement, filaire et sans fil, à des structures de soutènement, et qu'ils permettent l'installation de raccordements d'alimentation électrique de taille comparable à celle des petites cellules.
441. De même, Vidéotron a affirmé que les décisions du Conseil sur l'accès aux structures de soutènement des ESLT ont toujours été neutres sur le plan technologique et que la proposition de TCI est anticoncurrentielle.
442. TCI a répondu que, outre les préoccupations exposées ci-dessus, les tarifs doivent être actualisés pour tenir compte des coûts liés aux raccordements de petites cellules. Elle a fait valoir que cela apportera de la certitude aux FSSF alors qu'ils investissent dans leurs installations 5G et les déploient.

443. Bell Mobilité a soutenu qu'un nouveau processus visant à modifier les tarifs des structures de soutènement des ESLT n'est pas approprié, car les petites cellules relèvent de la compétence d'ISDE<sup>39</sup>.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

444. Le Conseil estime que les parties n'ont pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour démontrer que les petites cellules sont suffisamment différentes des déploiements Wi-Fi pour justifier la modification des tarifs actuels des structures de soutènement des ESLT. Des éléments de preuve pertinents porteraient sur les exigences techniques des différents types d'équipement 5G et sur les préoccupations liées au déploiement, y compris la capacité, les normes de construction et l'interférence radioélectrique, qui ont toutes été prises en compte lorsque le Conseil a tiré des conclusions concernant l'équipement Wi-Fi dans la décision de télécom 2014-77.

445. Par conséquent, le Conseil n'est pas en mesure de prendre une décision sur les éventuelles modifications à apporter aux tarifs actuels des structures de soutènement des ESLT, notamment les exigences d'obtention de permis, en ce qui concerne les raccordements de petites cellules.

#### **Accès aux pylônes et aux sites**

##### **Contexte**

446. Conformément à la *Loi sur la radiocommunication*, le ministre de l'Industrie est responsable de l'émission des licences d'utilisation du spectre et de l'établissement des modalités de ces licences. La *Loi sur la radiocommunication* donne également au ministre le pouvoir d'approuver l'emplacement des appareils radio, y compris les systèmes d'antennes, et l'érection de pylônes et d'autres structures de soutènement d'antennes. Conformément aux pouvoirs que lui confère cette loi, ISDE exige des entreprises de services sans fil qu'elles partagent l'espace sur les pylônes de téléphonie cellulaire comme condition de licence de spectre<sup>40</sup>, et a établi une procédure obligatoire de règlement des différends dans les *Règles et procédures d'arbitrage d'Industrie Canada*. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a indiqué qu'il peut aussi utiliser ses propres pouvoirs en vertu de la *Loi sur les télécommunications* pour empêcher toute discrimination injuste et toute préférence indue dans la fourniture de services de télécommunication afin de résoudre les différends entre les entreprises concernant le partage des pylônes et des sites. À ce jour, le Conseil n'a reçu aucune demande officielle de règlement de différend de ce type.

---

<sup>39</sup> Bell Mobilité a cité [Conditions de licence concernant l'itinérance obligatoire, le partage des pylônes d'antennes et des emplacements, ainsi que l'interdiction des emplacements exclusifs](#), CPC-2-0-17, 7 mars 2013 (CPC-2-0-17).

<sup>40</sup> Voir la CPC-2-0-17.

### ***Positions des parties***

447. Eastlink a indiqué qu'elle est confrontée à des difficultés continues relativement à l'emplacement et au partage des pylônes, y compris pour les petites cellules. Elle a ajouté que ces difficultés sont attribuables au processus de consultation municipale requis par ISDE et aux tentatives d'accès aux infrastructures du titulaire. Eastlink a indiqué qu'il serait fort utile que le Conseil assure une supervision pour gérer de tels différends et établir des précédents en vue de définir des approches raisonnables pour examiner de tels problèmes.
448. Les ORCC ont soutenu que le partage obligatoire des pylônes et des sites à des tarifs fixés par le Conseil stimulerait la concurrence et aiderait particulièrement les entreprises régionales de services sans fil dans les régions rurales et éloignées, où les coûts de déploiement sont élevés.
449. RCCI a fait valoir que le régime actuel fonctionne bien et qu'une réglementation supplémentaire n'est pas justifiée. Bell Mobilité a suggéré que le fait qu'aucune partie n'ait soumis au Conseil un différend concernant les pylônes était une indication claire qu'aucune autre intervention réglementaire n'est nécessaire ou appropriée.
450. Du point de vue des consommateurs, EMF-OFF! a exprimé ses préoccupations quant aux risques que représente la 5G pour la santé et la sécurité humaines et environnementales en raison de l'omniprésence prévue de la 5G et de ses infrastructures connexes. Elle a indiqué que le Conseil ne devrait pas encourager le déploiement de la technologie 5G jusqu'à ce que les effets sur la santé et la sécurité associés au spectre à utiliser pour les réseaux 5G n'aient pas été correctement étudiés.

### ***Résultats de l'analyse du Conseil***

451. En ce qui concerne les observations d'Eastlink, le Conseil fait remarquer qu'il n'a pas de compétence générale sur l'emplacement des pylônes, et qu'ISDE a déjà des règles bien établies à ce sujet, dont un processus de consultation municipale.
452. Bien que les ORCC aient plaidé pour un accès obligatoire aux pylônes et aux sites avec des taux et modalités tarifés, ce point de vue n'a généralement pas été partagé par les autres parties, et les ORCC eux-mêmes n'ont pas bien démontré qu'il existe un problème nécessitant une telle intervention.
453. En outre, à ce jour, le Conseil n'a été saisi d'aucun différend alléguant une préférence indue ou une discrimination injuste relativement à l'accès aux pylônes ou aux sites. Cela laisse penser que, pour la plupart, les entreprises ont pu conclure des accords de partage de pylônes sans que le Conseil n'ait à intervenir.
454. Par conséquent, il n'est pas nécessaire pour l'instant que le Conseil prenne des mesures supplémentaires en ce qui concerne le partage des pylônes et des sites. Toutefois, le Conseil reste disposé à examiner les différends entre entreprises.

455. En ce qui a trait aux considérations de santé et de sécurité soulevées par EMF-OFF!, même si le Conseil est habilité à adopter des normes techniques concernant les installations de télécommunication exploitées par une entreprise canadienne ou reliées à celles-ci, d'une manière générale, les préoccupations liées à la santé relèvent d'un champ dont s'occupent fort bien des organismes gouvernementaux qui possèdent l'expertise requise<sup>41</sup>. En outre, les observations d'EMF-OFF! portaient principalement sur des questions relatives à l'attribution du spectre, à l'imposition de modalités de licence de spectre et à l'emplacement des antennes. Ces questions ne relèvent pas de la compétence du Conseil.

## **Accès à l'infrastructure municipale**

### **Contexte**

456. De nombreuses parties ont soulevé des questions concernant l'accès aux servitudes municipales. Les entreprises et les municipalités ont toutes deux des intérêts dans cette infrastructure, quoique ces intérêts puissent être conflictuels. Les municipalités ont intérêt à gérer et à protéger leurs servitudes au profit de tous ceux qui cherchent à y accéder, et elles ont également intérêt à réduire au minimum les coûts associés à l'utilisation de ces servitudes et aux perturbations de la construction qui en résultent dans la communauté. À l'inverse, les entreprises cherchent à obtenir un accès rapide et rentable à ces servitudes pour déployer, entretenir et mettre à niveau les réseaux afin de rester compétitives et de mieux servir les consommateurs de services de télécommunication, y compris les services sans fil mobiles.
457. Les problèmes soulevés en relation avec l'accès à l'infrastructure municipale portaient sur la question de savoir si la compétence du Conseil dans ce domaine s'étendait à l'accès aux fins de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure sans fil mobile, comme le raccordement de petites cellules, et si le Conseil pouvait réglementer l'accès à l'infrastructure passive de propriété publique.
458. La compétence du Conseil concernant l'accès à l'infrastructure municipale est définie dans les articles 42 à 46 de la *Loi*. Ces dispositions accordent aux entreprises un droit restreint d'accès aux voies publiques et autres lieux publics. En vertu de ce régime, l'accès est obtenu au moyen d'un consentement de l'autorité publique compétente. Lorsque cet accès ne peut être obtenu selon des conditions jugées appropriées pour l'entreprise ou lorsque l'autorité publique ne parvient pas à un accord avec une entreprise, le Conseil est habilité à résoudre les différends au sujet de l'accès sur la réception d'une demande.
459. Le Conseil a résolu divers différends en se référant aux principes établis pour la première fois dans la décision 2001-23 (décision Ledcor). Les principes énoncés dans cette décision concernent des questions telles que la répartition des coûts, la

---

<sup>41</sup> Par exemple, ISDE exige déjà la conformité aux lignes directrices de Santé Canada en matière d'exposition énoncées dans [Limites d'exposition humaine à l'énergie électromagnétique radioélectrique dans la gamme de fréquences de 3 kHz à 300 GHz](#), Code de sécurité 6 (2015).

coordination et la documentation. Le Conseil a prévu que ces principes aideraient les entreprises et les municipalités à négocier les conditions selon lesquelles les entreprises construisent, entretiennent et exploitent les lignes de transmission dans les servitudes municipales.

460. Dans la décision de télécom 2013-618, le Conseil a approuvé un accord type d'accès municipal (AAM) qui a été rédigé par un groupe de travail du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI). Cet AAM type reflète les principes énoncés dans la décision Leducor et vise à aider les parties à conclure des AAM mutuellement acceptables.

### ***Positions des parties***

#### ***Régime d'accès***

461. Plusieurs entreprises de services sans fil se sont dites d'avis que le fait d'avoir accès en temps opportun aux servitudes municipales et à l'infrastructure passive sera essentiel au succès du déploiement de la 5G. Certains ont avancé que le Conseil ne devrait pas exiger l'accord des municipalités pour le déploiement de petites cellules 5G, ou devrait au moins faire pression pour que des changements législatifs soient apportés à cet effet. Pour illustrer la nécessité de ces changements, Bell Mobilité a affirmé qu'il est courant de devoir attendre jusqu'à deux ans pour obtenir un accès, ce qui crée une grande incertitude quant au déploiement et décourage les investissements.
462. À l'inverse, des entités municipales ou des groupes représentant les intérêts des municipalités, tels que la Fédération canadienne des municipalités (FCM), la municipalité régionale de comté de Témiscouata et la Ville de Montréal (Montréal), ont fait des observations sur ce qu'ils considèrent comme le rôle important et unique que les municipalités joueront dans la coordination du déploiement de la 5G. La FCM a fait valoir que les municipalités sont les seules entités capables d'assurer le fonctionnement efficace des servitudes pour tous les utilisateurs à long terme, et a souligné que la gestion des servitudes municipales n'a pas causé de retards opérationnels systémiques dans le déploiement des réseaux.

#### ***Compétence du Conseil***

463. De nombreuses parties ont indiqué que la compétence du Conseil sur l'équipement de la 5G et les servitudes municipales manque de clarté. Plusieurs entreprises ont suggéré que le Conseil clarifie sa compétence ou cherche à l'étendre si nécessaire par le biais de changements législatifs afin de faciliter le déploiement de sites de petites cellules 5G sur l'infrastructure et les servitudes municipales existantes.
464. Les parties ont soulevé la question de savoir si les articles 43 et 44 de la *Loi* peuvent servir à résoudre les différends concernant la construction, l'exploitation et l'entretien de l'équipement de la transmission sans fil. Ces articles font référence aux « lignes de transmission », un terme qui n'est pas défini dans la *Loi*

465. Plusieurs entreprises de services sans fil ont fait valoir que ces dispositions législatives confèrent au Conseil le pouvoir de résoudre les problèmes d'accès aux servitudes municipales pour la construction, l'exploitation et l'entretien de petites cellules. Elles ont indiqué qu'une distinction entre « filaire » et « sans fil » dans ce contexte est intenable, et qu'une interprétation de « ligne de transmission » qui exclurait les antennes sans fil serait dépassée, contraire au principe de neutralité technologique et incompatible avec les règles d'interprétation législative. Par exemple, TCI a soutenu que la *Loi* devrait être interprétée de manière à donner effet à l'intention du Parlement de créer un régime complet de soutien au déploiement des réseaux. RCCI a argué que la *Loi* vise à réglementer tous les moyens de télécommunication, indépendamment de la technologie de transport.
466. À l'inverse, la FCM a argué que, lorsqu'elle a examiné la signification de « ligne de transmission », la Cour suprême a conclu que ce terme n'incluait pas les « lignes de distribution » électriques et que, par conséquent, il ne serait pas non plus approprié de l'interpréter comme incluant les « voies de transmission » sans fil<sup>42</sup>. Elle a ajouté que lorsque le Parlement choisit des mots différents dans une loi, par exemple, « ligne de transmission », qui figure à l'article 43, et « installation de transmission », qui figure ailleurs dans la *Loi*, il exprime des intentions ou des idées différentes.
467. En outre, plusieurs entreprises de services sans fil ont argué que le Conseil devrait adopter une interprétation large de « voie publique et autre lieu public », qui figure à l'article 43 de la *Loi*, pour accorder aux entreprises de services sans fil des conditions d'accès similaires à celles qu'elles auraient pour les installations filaires, conformément aux conclusions tirées dans la décision de télécom 2005-36 concernant les tunnels du train léger sur rail (TLR) de la ville d'Edmonton (Edmonton)<sup>43</sup>. Dans cette décision, le Conseil a cerné des facteurs tels que la propriété, l'utilité publique et le degré d'accès afin de déterminer si un lieu donné était un « lieu public » aux fins des dispositions législatives pertinentes.
468. La FCM a répliqué qu'au sens ordinaire, le terme « voie publique ou autre lieu public » de l'article 43 de la *Loi* fait référence à l'accès à des « lieux » plutôt qu'à des « structures », et que la décision de la Cour d'appel fédérale<sup>44</sup> se prononçant sur un appel de la décision de télécom 2005-36 confirmait ce point de vue. En outre, elle a argué que le terme « voie publique » a toujours été considéré comme signifiant la servitude ou l'accès routier appartenant à la municipalité, et que l'infrastructure située dans la servitude n'a jamais été incluse. Enfin, la FCM a fait

---

<sup>42</sup> Citant *Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 RCS 476.

<sup>43</sup> Dans cette décision, le Conseil a conclu que les terrains servant au TLR à Edmonton constituent un « autre lieu public » au sens de l'article 43 de la *Loi*. Le Conseil a ordonné à Edmonton et à MTS Allstream Inc. de négocier une structure de frais basée sur les coûts causals pour que la compagnie ait un accès continu aux terrains servant au TLR dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter ses lignes de transmission.

<sup>44</sup> *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, [2007] 4 RCF 747

remarquer que le Conseil a toujours affirmé que les conditions d'accès aux « autres lieux publics » devaient être déterminées au cas par cas.

### **Règlement des différends**

469. Plusieurs parties ont argué qu'il est nécessaire d'avoir un mécanisme de règlement des différends simplifié et accéléré pour régler les différends relatifs aux tarifs et aux modalités entre les entreprises et les municipalités.
470. Certaines parties, dont RCCI, SaskTel et TCI, ont suggéré que le Conseil suive l'exemple de la FCC, qui a établi des lignes directrices concernant les redevances d'État et locales et a prévu des « chronomètres » pour les autorisations locales<sup>45</sup>.
471. Shaw et Vidéotron ont soutenu que le Conseil devrait adopter des principes pour aider les entreprises et les municipalités à négocier les modalités d'accès impliquant de l'équipement de transmission sans fil, et que le Conseil devrait établir un processus de règlement des différends accéléré et imposer des délais d'approbation.
472. Xplornet a argué que l'article 58 de la *Loi* habilite le Conseil à formuler des directives, sans pour autant être lié par celles-ci, sur toute question relevant de sa compétence. Elle a fait valoir que le Conseil pourrait donc formuler des directives non contraignantes qui aideraient les parties à comprendre ce qu'il estime être des modalités d'accès raisonnables au cas où il serait amené à régler un différend.
473. Montréal a indiqué qu'un mécanisme de règlement des différends accéléré pourrait aider à régler les différends, mais qu'il doit permettre aux municipalités d'exposer leur point de vue et de faire valoir leurs droits.
474. Certaines parties ont soutenu qu'il ne serait pas possible de suivre l'exemple de la FCC. SSi Micro a affirmé que la politique de chronométrage a été controversée aux États-Unis, des dispositions législatives ayant été présentées pour invalider l'ordonnance. De même, la FCM a fait remarquer que l'approche de la FCC a conduit à la prolongation des différends, créant des retards longs et coûteux. Elle a soutenu que l'approche canadienne, à savoir un organisme de réglementation qui arbitre les différends, était préférable.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

#### **Régime d'accès**

475. Les parties n'ont pas fourni d'élément de preuve convaincant pour démontrer que les municipalités agissent systématiquement comme des obstacles au déploiement. Si certaines entreprises de services sans fil ont donné des exemples de retards

---

<sup>45</sup> Voir [Accelerating Wireless Broadband Deployment by Removing Barriers to Infrastructure Investment; Accelerating Wireline Broadband Deployment by Removing Barriers to Infrastructure Investment](#), FCC 18-133, 27 septembre 2018. Dans cette politique, la FCC a publié des directives et adopté de nouvelles règles pour simplifier l'implantation de l'infrastructure sans fil afin de faciliter les déploiements de la prochaine génération.



qu'elles ont encourus dans l'obtention d'autorisations municipales, cet élément de preuve ne démontre pas qu'il existe une tendance au refus par les municipalités qui nécessiterait une intervention correctrice de la part du Conseil.

476. Le concept de consentement municipal est intégré dans le droit restreint d'accès prévu par la *Loi* pour les entreprises canadiennes. En outre, bien que le Conseil ait, dans le passé, approuvé des conditions d'accès qui n'exigeaient pas que l'entreprise concernée obtienne des permis pour certaines activités, ces conditions ont été déterminées dans le cadre de différends actifs en matière d'accès portés devant lui après que les parties en cause ont été incapables de s'entendre sur des conditions mutuellement acceptables, comme le prévoit la *Loi*. La suppression de l'obligation d'obtenir une approbation municipale *ex ante* nécessiterait une modification législative.

### **Compétence du Conseil**

477. La question cruciale, en ce qui concerne la compétence du Conseil, est de savoir si les dispositions de la *Loi* relatives à l'accès aux lieux publics s'appliquent aux installations de transmission sans fil mobile, à savoir les appareils constituant les petites cellules tels que ceux qui seraient déployés sur les réseaux 5G. Les articles 43 et 44 de la *Loi* établissent un régime fondé sur le consentement régissant l'accès des entreprises canadiennes aux voies publiques et autres lieux publics contrôlés par les municipalités et autres autorités publiques aux fins de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des lignes de transmission. Ces dispositions, qui découlent des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, confèrent au Conseil certains pouvoirs pour régler un tel accès.

478. Si la réponse à cette question est négative, alors ni le droit restreint d'accès, ni la capacité du Conseil à régler les différends entre les entreprises canadiennes et les autorités publiques, prévus par ces dispositions, ne s'appliqueraient aux installations de transmission sans fil mobiles telles que les petites cellules 5G, qui transmettent des renseignements sans fil, plutôt que par une ligne physique.

479. En fin de compte, compte tenu des arguments avancés dans le dossier et des principes d'interprétation législative applicables, le Conseil estime que ces dispositions législatives ne lui donnent pas compétence pour se prononcer sur les différends concernant les installations de transmission sans fil mobiles. La conclusion du Conseil repose en grande partie sur l'utilisation du terme « ligne de transmission » dans les dispositions législatives pertinentes.

480. Lorsqu'un tribunal ou une cour est invité à interpréter des dispositions législatives, il tente de discerner l'intention de l'organe législatif qui a promulgué les dispositions pertinentes<sup>46</sup>. Pour ce faire, le tribunal ou la cour ne s'intéresse pas seulement au sens ordinaire et naturel des mots étudiés, mais aussi au contexte environnant et à

---

<sup>46</sup> Voir le paragraphe 26 de *R. c. Monney*, [1999] 1 RCS 652.

l'objectif de la disposition<sup>47</sup>. En outre, le tribunal ou la cour doit également tenir compte du principe bien établi de l'interprétation législative selon lequel on présume qu'un législateur s'exprime avec un sens et que, lorsqu'il utilise des termes différents, ces termes sont présumés avoir des sens différents<sup>48</sup>.

481. Le terme « installation de transmission » est défini à l'article 2 de la *Loi* comme suit : « tout système électromagnétique, notamment fil, câble ou système radio ou optique, ou tout autre procédé technique pour la transmission d'informations entre des points d'arrivée du réseau, à l'exception des appareils de transmission exclus ». La présence de cette définition démontre que le Parlement était conscient qu'il existait des technologies qui permettent de transmettre des télécommunications sans fil; une « installation de transmission » comprendrait manifestement un appareil radio utilisé pour la transmission sans fil de renseignements, comme une petite cellule.
482. Cependant, dans les articles 43 et 44 de la *Loi*, le Parlement a notamment utilisé le terme distinct de « ligne de transmission ». Bien que ce terme ne soit pas défini dans la *Loi*, il doit signifier autre chose qu'« installation de transmission » sinon, le Parlement aurait simplement utilisé ce terme, qui était à sa disposition. En outre, étant donné la portée globale du terme « installation de transmission », il est très probable que le terme « ligne de transmission » soit censé avoir un sens plus restreint.
483. Les définitions du terme « ligne » dans les dictionnaires sont variées, mais la plupart désignent une voie physique et tangible. Par exemple, le *Canadian Oxford Dictionary* définit le terme « line » (ligne), dans le contexte des installations de télécommunication, comme « a wire or cable for a telephone »<sup>49</sup> (un fil ou un câble téléphonique). La *Loi* utilise le terme « ligne de transmission » en français. *Le Petit Robert* propose de nombreuses définitions du terme « ligne », dont certaines désignent des entités ou des constructions immatérielles. Toutefois, les seules références aux installations de télécommunication et à la transmission d'information se trouvent dans un regroupement de définitions sous le titre « fil tendu dans une direction déterminée », le titre indiquant l'existence d'une voie tangible<sup>50</sup>.
484. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'en utilisant le terme « ligne de transmission », le Parlement a voulu englober les « câbles de transmission » et les « fils de transmission », qui sont tous deux désignés dans la définition d'« installation de transmission » donnée par la *Loi* comme des types d'installations de ce genre.

---

<sup>47</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 21 de *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.(Re)*, [1998] 1 RCS 27.

<sup>48</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 81 d'*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, [2013] 2 RCS 559.

<sup>49</sup> Oxford University Press Canada. (2004). Line. Dans le *Canadian Oxford Dictionary* (2e éd., p. 892).

<sup>50</sup> Éditions Le Robert. (2015). Ligne. Dans *Le Petit Robert* (p. 1458).

485. Loin d'aller contre l'intention du Parlement, une interprétation limitant les lignes de transmission aux câbles et aux fils de transmission reconnaît de façon appropriée le régime législatif plus large adopté par le Parlement, y compris le régime législatif de la *Loi sur la radiocommunication*, qui y est étroitement lié, et qui confère au ministre de l'Industrie le pouvoir d'approuver les sites d'implantation d'appareils radio, comme le prévoit le paragraphe 5(1) de cette loi.
486. En outre, compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il ne lui est pas nécessaire de se prononcer sur le sens précis de l'expression « autre lieu public » telle qu'elle est utilisée à l'article 43 de la *Loi*.

### **Règlement des différends**

487. Le Conseil estime que les parties n'ont pas démontré qu'une approche similaire à celle adoptée par la FCC aux États-Unis serait appropriée ou même réalisable dans le contexte canadien. La compétence du Conseil est différente de celle de la FCC. De plus, le Conseil a déjà mis en place plusieurs politiques qui traitent de questions similaires relativement aux délais et aux coûts. Par exemple, en ce qui concerne l'accès municipal pour le déploiement d'installations filaires, les principes de la décision Leduc décrivent les coûts causals et, plus généralement, le Conseil a mis en place des politiques et des procédures qui facilitent le règlement des différends au cas par cas. Lorsqu'une question relève de l'article 43 ou 44 de la *Loi*, les différends doivent être résolus par le Conseil. En outre, ces dispositions législatives n'établissent pas de délais limitant le moment où de telles demandes peuvent être présentées au Conseil.
488. Compte tenu de ce qui précède, y compris l'examen de sa compétence et de ses politiques et procédures existantes, le Conseil estime qu'il ne serait guère utile d'établir des lignes directrices supplémentaires, comme le propose Xplornet, en vertu de l'article 58 de la *Loi*, pour le moment.

### **Conclusion**

489. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil détermine qu'aucune autre intervention n'est nécessaire ou appropriée pour le moment en ce qui concerne les questions d'accès municipal. Dans la mesure où ces questions relèvent de la compétence du Conseil, les politiques et procédures existantes sont suffisantes pour les traiter.

### **Mesures réglementaires pour les services de détail**

490. En adoptant les mesures de gros décrites ci-dessus, le Conseil prend des moyens concrets pour faciliter et accélérer le développement d'une concurrence saine et durable dans l'ensemble du Canada. Ces mesures visent à encourager les concurrents à s'implanter dans des régions où la concurrence est moindre et à stimuler l'investissement et la pression concurrentielle sur les entreprises nationales de services sans fil et sur SaskTel, qui exercent un pouvoir sur le marché de détail dans chaque province et territoire, que ce soit ensemble dans le cas des trois

entreprises nationales de services sans fil dans la plupart des provinces, ou par SaskTel en Saskatchewan et Bell Mobilité dans les territoires.

491. Nonobstant les mesures des services de gros adoptées dans la présente décision, le Conseil estime qu'il est nécessaire d'évaluer si des mesures réglementaires sont également justifiées au niveau du marché de détail afin de faire en sorte que le marché des services sans fil mobiles réponde bien aux besoins des consommateurs.
492. À cet égard, de nombreuses parties ont préconisé une intervention réglementaire pour combler les lacunes potentielles sur le marché. Plus précisément, elles ont demandé au Conseil de rendre obligatoires l'offre et la fourniture de forfaits spécifiques de services sans fil mobiles. Des préoccupations ont notamment été exprimées quant au manque de forfaits abordables pour les Canadiens à faible revenu, au détriment de ces consommateurs.
493. Certains des forfaits proposés ont été qualifiés de « forfaits à moindre coût ». Bien qu'il y ait eu quelques divergences quant aux propositions spécifiques, ces forfaits comprendraient généralement un certain nombre minimal de minutes pour les appels dans tout le Canada, la messagerie (messages textes, ou SMS [service de messages courts] et MMS [service de messages multimédias]) et une allocation minimale de données, et seraient offerts à un prix fixe jugé abordable. D'autres forfaits proposés ont été qualifiés de « forfaits à usage occasionnel » et visaient à fournir un accès continu aux réseaux sans fil mobiles pour les utilisateurs qui n'ont pas besoin du service de façon régulière, mais qui souhaitent l'avoir à disposition pour une utilisation sporadique, y compris des forfaits avec des caractéristiques minimales à utiliser en cas d'urgence.
494. D'autres questions concernant la réglementation dans le marché de détail ont également été soulevées au cours de la présente instance, y compris des questions relatives aux activités de reconquête et aux frais d'utilisation excédentaire de données. En outre, la question de la pertinence de maintenir les obligations de déclaration associées aux forfaits de données seulement à moindre coût des entreprises nationales de services sans fil a également été abordée<sup>51</sup>.
495. Enfin, le Conseil évalue si son régime d'abstention actuel concernant l'offre et la fourniture de services sans fil mobiles de détail est toujours approprié, compte tenu des conclusions dans la présente décision. Ces évaluations des mesures au niveau du marché de détail et de l'abstention ont été réalisées à partir du dossier dont dispose le Conseil. Comme pour toute conclusion du Conseil, l'évolution de la situation au fil du temps peut nécessiter un réexamen de ces évaluations.

---

<sup>51</sup> Dans la décision de télécom 2018-475, les entreprises nationales de services sans fil ont reçu l'ordre de soumettre des renseignements sur ces forfaits tous les six mois, une mesure qui devait rester en vigueur au moins jusqu'à la publication d'une décision sur l'examen des services sans fil mobiles.

## Positions des parties

### Forfaits à moindre coût

496. La CCWS a fait valoir que les consommateurs devraient pouvoir trouver au moins un forfait complet de services sans fil mobiles qui comprend suffisamment de minutes d'appel, de messages textes et de données pour répondre aux besoins d'un utilisateur moyen et qui est fourni à un prix abordable pour tous les Canadiens, y compris ceux qui ont des revenus plus faibles. Elle a indiqué qu'un tel forfait garantirait que les Canadiens vulnérables disposent d'une option fiable qui réduirait les risques d'être trompés par des représentants commerciaux ou de se faire vendre un forfait trop cher.
497. Un certain nombre de groupes de défense des consommateurs, tels qu'Ageing + Communication + Technologies (ACT), la CCWS, CIPPIC/OpenMedia et la Manitoba Coalition, ont indiqué que des forfaits à moindre coût avec des caractéristiques spécifiques devraient être obligatoires. Ces caractéristiques comprennent le fait d'être offert sur les réseaux 4G ou LTE, des minutes d'appel et des messages textes illimités, et entre 2 Go et 4 Go de données par mois. La CCWS et CIPPIC/OpenMedia ont précisé que le prix des forfaits à moindre coût qu'elles demandent devrait être compris entre 20 \$ et 30 \$ par mois, proposition soutenue par ACT; la Manitoba Coalition a suggéré un prix mensuel maximal de 35 \$, appareil compris, ou de 25 \$ sans appareil. ACT, la CCWS, CIPPIC/OpenMedia et la Manitoba Coalition ont également convenu de manière générale qu'il ne devrait pas y avoir de frais d'utilisation excédentaire de données, mais que des vitesses de transfert de données limitées au-delà d'un certain seuil étaient acceptables. Parmi les parties qui se sont prononcées sur la question d'inclure l'appareil, la Manitoba Coalition a soutenu que cela pourrait être possible, tandis que la CCWS a indiqué que les forfaits devraient être offerts comme des forfaits « apportez votre propre appareil ».
498. La Manitoba Coalition a fait valoir que des mesures réglementaires concernant les offres de services de détail sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, et parce que les Instructions de 2019 mettent l'accent sur un accès abordable à des services de télécommunication pour tous les Canadiens. La CCWS et CIPPIC/OpenMedia ont exprimé un point de vue similaire. Selon la CCWS, le Conseil aurait raison d'exiger de tous les FSSF qu'ils proposent un forfait à moindre coût avec des caractéristiques spécifiques. CIPPIC/OpenMedia ont indiqué que des forfaits à moindre coût devraient être offerts par les marques principales des FSSF pour assurer une plus grande disponibilité et un meilleur taux d'adoption. En outre, la Manitoba Coalition a soutenu que le forfait à moindre coût qu'elle propose devrait être offert par tous les FSSF, pas seulement par les marques complémentaires, et être commercialisé avec d'autres services sans fil mobiles dans la publicité imprimée, en ligne et en personne.

499. La CCWS et la Manitoba Coalition ont proposé que les forfaits à moindre coût soient postpayés. La CCWS a fait valoir que les forfaits postpayés sont sûrs et faciles pour les clients, tandis que les forfaits prépayés soulèvent des préoccupations, comme l'expiration des minutes d'appel. La province de la Colombie-Britannique (province de la C.-B.) a indiqué qu'elle a entendu de nombreuses plaintes concernant des crédits inutilisés expiraient à la fin de la période de couverture des services et que les forfaits prépayés offrent moins de transparence dans la facturation. La CCWS a reconnu que certains clients pourraient préférer les forfaits prépayés parce qu'ils n'exigent pas de vérification de la solvabilité; cependant, elle était d'avis que les forfaits obligatoires devraient être postpayés, mais que les forfaits « apportez votre propre appareil » ne devraient pas exiger la vérification de la solvabilité, ce qui peut être un obstacle social à l'accès pour certains consommateurs. La CCWS de plus indiqué que le forfait à moindre coût qu'elle propose devrait être postpayé afin que les consommateurs puissent bénéficier d'une protection complète en vertu du Code sur les services sans fil. TCI était d'avis que la ligne de démarcation entre un forfait prépayé et un forfait postpayé s'estompe maintenant puisque la différence entre un forfait mensuel « apportez votre propre appareil » et un forfait mensuel récurrent payable à l'utilisation est minime.
500. Certains FSSF ont fait valoir que les forfaits de données seulement à moindre coût existants répondent aux besoins des consommateurs soucieux de leur budget et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'imposer des forfaits à moindre coût. La CCWS a indiqué que les forfaits de données seulement à moindre coût ne répondent pas pleinement aux besoins des consommateurs soucieux de leur budget, car, selon elle, les consommateurs préfèrent généralement les appels vocaux et les messages textes directs sur réseau cellulaire par opposition aux substituts sur application qui utilisent les données mobiles de leurs allocations de données. La CCWS a ajouté que les personnes âgées sont également moins susceptibles de comprendre l'approche axée sur les applications pour l'accès avec données seulement et que les personnes âgées et les utilisateurs à faible revenu sont moins susceptibles d'avoir ou d'utiliser Internet (filaire) à domicile pour transférer leur utilisation sur le Wi-Fi.
501. Shaw et Vidéotron étaient d'avis que l'imposition de la fourniture de forfaits à moindre coût n'apporterait rien qui n'existe pas déjà sur le marché aujourd'hui, et que cela serait préjudiciable pour les entreprises régionales de services sans fil, puisque cela limiterait leur capacité à faire face à la concurrence et à se différencier des autres FSSF ou, dans certains cas, cela les obligerait à proposer des forfaits à un prix inférieur au coût. Shaw a ajouté qu'offrir un forfait de 4 Go entre 25 \$ et 30 \$ par mois exigerait un réajustement important de ses forfaits existants, car des forfaits similaires sont généralement fournis à un prix de détail beaucoup plus élevé. Eastlink et TBayTel ont signalé qu'elles auraient du mal à offrir un tel forfait de manière rentable en raison des coûts qui y sont associés. TBayTel a indiqué qu'il serait difficile de proposer un forfait de 2 Go à 25 \$ par mois avec un appareil en raison de l'augmentation des coûts des appareils mobiles; Eastlink a précisé qu'elle ne recouvrerait probablement pas ses coûts si elle proposait un forfait de 4 Go à 25 \$ par mois.

502. Les entreprises nationales de services sans fil, l'ACTS et SaskTel étaient d'avis qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir sur le plan réglementaire puisque le marché offre un large éventail de forfaits de services sans fil adaptés aux besoins et aux budgets des Canadiens. TCI a en outre soutenu qu'il y aura toujours un segment de la population qui ne pourra pas se permettre certains biens ou services importants, tels que les services sans fil, mais que cela témoigne d'un problème plus large pour lequel une solution réglementaire, telle que la prescription de tarifs pour un seul produit, peut ne pas être appropriée. SaskTel a indiqué que des forfaits à moindre sont déjà disponibles, et que les consommateurs peuvent choisir parmi plusieurs FSSF et leurs marques complémentaires.
503. En ce qui concerne les observations selon lesquelles les FSSF devraient être obligés de fournir des forfaits à moindre coût sur leurs marques principales, les entreprises nationales de services sans fil ont fait valoir qu'elles différencient leurs marques et étaient d'avis que les marques complémentaires répondent aux besoins des clients qui recherchent des forfaits moindre coût. Bell Mobilité a indiqué que sa marque principale s'adresse aux consommateurs pour qui la qualité du réseau est primordiale, tandis que ses marques complémentaires s'adressent à ceux qui recherchent des options plus abordables. RCCI a indiqué que sa marque principale cible les utilisateurs à la recherche d'un service « avec une touche personnelle », c'est-à-dire d'un service assuré par un représentant du service à la clientèle, et que ses marques complémentaires sont adaptées à un segment de marché qui privilégie un prix inférieur au service personnalisé. TCI a précisé que sa marque principale s'adresse aux utilisateurs qui veulent des appareils de qualité supérieure et qui utilisent beaucoup de données, tandis que ses marques complémentaires ciblent les consommateurs à la recherche de tarifs plus abordables. Toutefois, la Manitoba Coalition a émis des doutes quant à la mesure dans laquelle les entreprises nationales de services sans fil renvoient proactivement les consommateurs à la recherche de forfaits à moindre coût à leurs marques complémentaires.
504. SaskTel a argué que si une partie du marché de détail est jugée insuffisamment concurrentielle pour protéger les intérêts des utilisateurs, alors des mesures au niveau du marché de détail ciblées et étroites devraient être prises. Elle a cependant également fait valoir qu'aucune mesure de ce type n'est nécessaire pour le moment sur le marché des services de détail plus large. Bell Mobilité a fait valoir que la réglementation des prix de détail est en conflit direct avec les éléments clés des Instructions, car elle ne repose pas du tout sur le libre jeu du marché.
505. TCI a soutenu que le problème n'est pas lié à la disponibilité de forfaits à moindre coût ou à leur abordabilité, mais plutôt lié au manque de connaissance des offres qui existent déjà sur le marché pour les Canadiens plus soucieux de leur budget. Elle a suggéré que le Conseil apporte son aide en demandant aux FSSF de rendre compte périodiquement de leurs forfaits à moindre coût et en regroupant ces renseignements sur un site Web centralisé pour que les consommateurs puissent s'y référer. RCCI était d'avis que le secteur n'a pas réussi à bien communiquer le message que le Canada dispose d'un marché des services sans fil mobiles extrêmement concurrentiel qui continue à offrir des services abordables et de valeur aux

Canadiens. Les groupes de défense des consommateurs et le commissaire ont tous deux fait valoir que les forfaits à moindre coût ne sont pas adéquatement publicisés sur les sites Web des FSSF.

### **Forfaits à usage occasionnel**

506. La CCWS, la Manitoba Coalition, la province de la C.-B. et l'Union des consommateurs (Union) étaient favorables à ce que le Conseil rende obligatoires les forfaits à usage occasionnel.
507. ACT a indiqué que les téléphones cellulaires procurent aux personnes âgées un sentiment de sécurité et de sûreté, et que les consommateurs dont les besoins ne sont pas satisfaits sur le marché actuel peuvent comprendre les personnes qui utilisent rarement leur téléphone cellulaire, mais qui doivent tout de même payer ce qu'elles perçoivent comme des coûts élevés pour rester connectées. Les FSSF ont indiqué que les entreprises nationales de services sans fil (sur leurs marques principales et leurs marques complémentaires), SaskTel, les entreprises régionales de services sans fil et les revendeurs offrent une variété de forfaits à usage occasionnel. Selon Shaw, tous les grands FSSF canadiens se livrent une concurrence active dans ce segment du marché. RCCI a indiqué que les forfaits sur le marché comprennent les forfaits de messages textes seulement, les forfaits de données seulement, les forfaits d'appels et de messages textes et les forfaits d'appels, de messages textes et de données qui satisfont aux exigences des personnes n'ayant besoin qu'occasionnellement de ces services.
508. Divers groupes de défense des consommateurs et de nombreux particuliers ont exprimé des préoccupations quant à savoir si les forfaits à usage occasionnel existants répondent aux besoins des consommateurs, notamment au sujet de ce qui est inclus dans les forfaits, du coût des forfaits, des frais d'utilisation excédentaire de données applicables (qu'ils ont décrits comme étant élevés) et des vitesses de service. Certains groupes de défense des consommateurs et la province de la C.-B. ont fait valoir que lorsque les clients, en particulier les Canadiens à faible revenu et les personnes âgées, informent les représentants commerciaux qu'ils ont besoin d'un forfait pour un usage occasionnel, les représentants leur mettent de la pression ou les trompent pour qu'ils achètent un forfait plus coûteux qui dépasse leurs besoins.
509. La CCWS était d'avis que de tels forfaits devraient être proposés à un prix très bas, par exemple 5 \$ par mois ou moins de 100 \$ par année, sans frais supplémentaires, et permettre à l'abonné de contrôler le coût total, par exemple le moment et le montant du paiement.
510. ACT, la CCWS, la Manitoba Coalition, la province de la C.-B. et l'Union ont indiqué que de tels forfaits devraient être axés sur les appels, bien que la CCWS, la province de la C.-B. et l'Union étaient d'avis qu'ils devraient tout de même comprendre une certaine quantité de messages textes. Selon ACT, Data on Tap, la province de la C.-B. et l'Union, ces forfaits devraient également comprendre une certaine quantité de données.



511. La CCWS et la Manitoba Coalition croyaient qu'une option prépayée serait appropriée et ont fait remarquer que les forfaits prépayés, contrairement aux forfaits postpayés, n'exigent pas de vérification de solvabilité ou d'autres formes d'identification auxquelles certains consommateurs ne répondent peut-être pas. La CCWS a reconnu que les forfaits postpayés bénéficient de la protection complète du Code sur les services sans fil, mais qu'ils sont généralement trop chers. La CCWS, Data on Tap, Distributel, la Manitoba Coalition, la province de la C.-B. et l'Union ont exprimé des préoccupations quant à certains forfaits prépayés à cause de l'expiration des soldes de compte.
512. Certains groupes de défense des consommateurs, Data on Tap et la province de la C.-B. ont exprimé des préoccupations concernant les tarifs de paiement à l'utilisation et les frais d'utilisation excédentaire élevés, ainsi que les coûts que doivent assumer les clients pour garder leurs téléphones cellulaires connectés. ACT a ajouté que les personnes socialement marginalisées vivent dans la crainte de frais excessifs en cas d'utilisation excédentaire et que les personnes âgées éteignent fréquemment leur téléphone cellulaire pour économiser des minutes à n'utiliser qu'en cas d'urgence.
513. En dépit des points de vue qu'elles ont exprimés sur les caractéristiques des forfaits, la CCWS et l'Union ont fait valoir qu'il pourrait être approprié que le Conseil mène une enquête afin de déterminer en quoi consistent des caractéristiques minimales appropriées concernant les minutes d'appel, les messages textes et les données dans les forfaits à usage occasionnel.
514. Toutes les entreprises de services sans fil qui ont formulé des observations ont soutenu qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir sur le plan réglementaire, étant donné que, selon elles, il n'y a pas de défaillance démontrée du marché, puisque divers forfaits de ce type sont déjà offerts par les entreprises nationales et régionales de services sans fil, ainsi que par des revendeurs. Toutefois, RCCI, Vidéotron et Xplornet ont fait valoir que si le Conseil envisageait de rendre les forfaits à usage occasionnel obligatoires, une instance de suivi serait nécessaire. Certaines entreprises de services sans fil et l'ITPA ont ajouté que certains des forfaits proposés pourraient ne pas couvrir entièrement les coûts associés aux niveaux de prix proposés; par conséquent, les tarifs ne seraient pas justes et raisonnables.
515. Bell Mobilité, SaskTel, TBayTel et TCI ont fait valoir que les forfaits prépayés présentent peu d'obstacles à l'entrée pour les consommateurs à faible revenu ou soucieux de leur budget, car ils ne requièrent aucun dépôt, aucune vérification de solvabilité ni aucune durée d'engagement.
516. Les groupes de défense des consommateurs, le commissaire, Data on Tap et Tucows étaient généralement d'avis que les forfaits à usage occasionnel sur le marché ne sont pas suffisamment ou adéquatement promus, en particulier sur les sites Web des FSSF. Par exemple, ils ont reconnu dans une large mesure que la manière dont les sites Web des FSSF présentent leurs forfaits manque généralement de clarté et de transparence, ce qui rend difficile pour les consommateurs de comparer les forfaits

et de prendre des décisions éclairées. CIPPIC/OpenMedia et l'Union ont argué que souvent, de tels forfaits ne figurent pas sur la page d'accueil et sur les principales pages de présentation des forfaits des sites Web des FSSF. Comme il est indiqué ci-dessus, TCI a suggéré que le Conseil exige des FSSF qu'ils fassent périodiquement rapport sur leurs forfaits à moindre coût, y compris les forfaits à usage occasionnel, et a suggéré que le Conseil regroupe ces renseignements sur un site Web centralisé pour que les consommateurs puissent s'y référer.

517. Certains groupes de défense des consommateurs et TCI étaient d'avis que les consommateurs connaissent parfois mal les forfaits disponibles sur le marché. ACT a fait valoir que les personnes âgées ne connaissent pas nécessairement les options les plus abordables pour leur situation et leurs besoins actuels. Elle a également indiqué que les personnes âgées ne savent généralement pas que les marques complémentaires sont associées aux entreprises nationales de services sans fil, et que ces personnes se soucient de la qualité du réseau.
518. Bell Mobilité et TCI étaient d'avis que le Conseil n'a pas besoin d'imposer la manière dont les FSSF commercialisent et promeuvent leurs forfaits. Bell Mobilité a soutenu que toute réglementation concernant la façon dont les FSSF commercialisent et promeuvent leurs forfaits serait très intrusive et ne relèverait pas de la compétence du Conseil. De plus, Bell Mobilité a argué qu'une telle réglementation n'est pas nécessaire, car la compagnie a tout intérêt à continuer de veiller à ce que les consommateurs soient informés de tous les forfaits qu'elle propose.

#### **Activités de reconquête**

519. Shaw a fait valoir que les entreprises nationales de services sans fil se livrent à des tactiques anticoncurrentielles pour reconquérir les clients qui sont passés à Freedom Mobile, notamment en ne proposant de meilleures offres qu'une fois que les clients sont passés à Freedom Mobile, et en ciblant directement ses clients récemment acquis en leur disant comment annuler un contrat pendant la période d'essai prévue par le Code sur les services sans fil. Shaw a proposé qu'une interdiction des activités de reconquête anticoncurrentielles ciblées d'une durée de 90 jours soit appliquée à ces entreprises. Elle a décrit une offre de reconquête anticoncurrentielle ciblée comme une offre faite uniquement aux clients qui sont passés à une entreprise régionale de services sans fil. L'ITPA et les ORCC ont appuyé la proposition de Shaw. Ice Wireless s'y est opposée, mais a fait valoir que les activités de reconquête devraient être limitées aux forfaits annoncés seulement.
520. Bell Mobilité a précisé qu'elle n'appelle pas les clients qui font des demandes de transfert de numéro. TCI a indiqué qu'elle s'adresse à tous les clients qui la quittent, quelle que soit l'entreprise vers laquelle ils vont, et ce, à deux moments différents du cycle de vie des clients. Premièrement, dans les jours qui précèdent leur départ de TCI, afin de déterminer si elle peut faire quelque chose pour les retenir; deuxièmement, avant l'expiration de leur contrat avec le nouveau FSSF, environ 22 mois après leur départ de TCI. RCCI a indiqué qu'elle essaie d'appeler les clients

qui ont demandé un transfert de numéro dans les 24 heures pour essayer de les retenir, et qu'il s'agit d'une occasion de leur offrir plus de choix. Elle était d'avis qu'une interdiction d'une durée limitée des activités de reconquête irait à l'encontre des intérêts des consommateurs et que les clients qui sont prêts à magasiner sur le marché obtiendraient de meilleures offres. Les entreprises nationales de services sans fil étaient généralement d'avis que les activités de reconquête témoignent d'une saine concurrence qui profite aux consommateurs, et que le Conseil ne devrait pas interdire cette pratique.

521. La CCWS et la Manitoba Coalition ont fait valoir que les activités de reconquête sont un signe de pouvoir de marché des entreprises nationales de services sans fil, sont anticoncurrentielles et ne profitent qu'à un nombre restreint de consommateurs. Ces groupes ont suggéré que le Conseil impose une période de réflexion pendant laquelle les clients qui demandent un transfert de numéro ne pourraient pas être contactés par leur ancien FSSF avec des offres de reconquête, et adopte des mesures pour rendre les offres de reconquête accessibles à tous les consommateurs afin d'accroître la transparence. Le commissaire a souligné que, si les activités de reconquête peuvent, dans certains cas, avoir des effets négatifs sur la concurrence (p. ex. si elles sont réalisées pour discipliner, exclure ou autrement empêcher ou réduire de façon considérable la concurrence), elles peuvent aussi profiter à certains clients.

#### **Frais d'utilisation excédentaire de données**

522. ACT, la CCWS, le FRPC, la Manitoba Coalition et la province de la C.-B. ont fait valoir que les Canadiens s'inquiètent des frais d'utilisation excédentaire de données trop élevés et que des mesures réglementaires concernant cette question sont nécessaires. Le FRPC a ajouté que les intérêts des utilisateurs ne sont protégés que lorsqu'ils savent qu'ils dépassent leur allocation de données et que des frais d'utilisation excédentaire inattendus de 49 \$ (c.-à-d. juste en dessous du seuil de 50 \$ du Code sur les services sans fil) est non négligeable pour les clients qui ont des revenus précaires, instables, faibles ou fixes. La Manitoba Coalition était d'avis qu'il serait approprié de réglementer les frais d'utilisation excédentaire de données par l'établissement soit d'un prix plafond, soit d'un taux tarifé. Certains FSSF, notamment les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel, ont indiqué que le prix de détail par Go de données a diminué au cours des dernières années, et que des outils de gestion des données et l'introduction récente de forfaits avec données illimités permettent aux clients d'utiliser la totalité de leur allocation de données sans craindre de frais d'utilisation excédentaire.

523. En ce qui concerne les forfaits de données annoncés comme étant illimités, CIPPIC/OpenMedia ont fait valoir que, bien que ceux-ci puissent éviter les factures-surprises, les consommateurs limiteront toujours leur consommation de données afin que la vitesse de leur service ne soit pas limitée. La CCWS a fait valoir que ces forfaits traitent également les Canadiens à faible revenu de manière inéquitable parce que ces forfaits sont coûteux et dépassent leurs moyens financiers dans la plupart des cas.

524. La plupart des FSSF, y compris les entreprises nationales de services sans fil, Eastlink, SaskTel, Shaw, SSi Micro, Vidéotron et Xplornet, ainsi que l'ACTS, étaient d'avis que le Conseil devrait continuer à s'abstenir de réglementer les frais d'utilisation excédentaire de données et s'en remettre au libre jeu du marché.

## Résultats de l'analyse du Conseil

### Forfaits à moindre coût

525. Au cours de la présente instance, un certain nombre de Canadiens et de groupes de défense des consommateurs ont exprimé leurs préoccupations quant au coût des services sans fil mobiles au Canada. Les résultats de l'enquête téléphonique de Phoenix ont permis d'établir de manière plus nuancée qu'un Canadien sur six est plutôt (10 %) ou très (6 %) insatisfait de son FSSF. Cependant, parmi les clients qui ont indiqué être insatisfaits, 65 % ont mentionné le coût/prix du service comme étant la principale raison de leur insatisfaction et 38 % ont mentionné le coût et le prix des données.

526. La présente décision détaille certaines raisons qui pourraient expliquer ce mécontentement. Dans son évaluation du pouvoir de marché, le Conseil a conclu que, malgré les difficultés liées à la comparaison des prix entre les pays, les prix de détail sont plus élevés au Canada que dans d'autres pays comparables et que cela ne peut s'expliquer que par des facteurs tels que les coûts ou la qualité des réseaux. Il a également conclu que les prix au Canada n'ont pas baissé autant que les prix de référence internationaux au cours de la dernière décennie.

527. Le Conseil reconnaît que des prix plus élevés peuvent également avoir un impact disproportionné sur les personnes à faible revenu, qui sont plus susceptibles de se heurter à des problèmes d'abordabilité. Par conséquent, une question importante soulevée dans la présente instance est de savoir si les ménages à faible revenu et les autres Canadiens, notamment les personnes âgées, sont exclus du marché.

528. Comme solution potentielle, de nombreux groupes de défense des consommateurs ont proposé un forfait à moindre coût imposé par le Conseil. Toutefois, avant de chercher à savoir si un tel forfait est approprié, le Conseil doit d'abord déterminer les caractéristiques d'un forfait à moindre coût potentiel.

529. Selon le Conseil, pour être avantageux, un forfait à moindre coût abordable devrait comprendre un minimum de données suffisant pour permettre aux Canadiens de prendre part à l'économie numérique. Selon le *Rapport de surveillance des communications 2019* du Conseil, l'utilisation moyenne des données au Canada était de 2,7 Go en 2018, et l'utilisation augmente chaque année. Le Conseil estime qu'une allocation de données appropriée pour un forfait à moindre coût obligatoire serait de 3 Go minimum.

530. Dans la mesure où les téléphones cellulaires sont de plus en plus utilisés comme substituts aux téléphones à lignes fixes, qui offrent des minutes illimitées pour les appels locaux, et où les forfaits de services sans fil mobiles comprennent souvent

des minutes d'appel et des messages texte illimités, le Conseil estime qu'un forfait à moindre coût obligatoire devrait inclure des minutes d'appel et des messages texte illimités à l'échelle nationale.

531. Si l'accès à la LTE présente des avantages, la vitesse de la 3G n'empêche pas l'utilisateur de naviguer sur le Web et d'utiliser la plupart des applications. Par conséquent, les forfaits limités aux vitesses de la 3G serviraient généralement bien le segment de la population à la recherche d'options moins coûteuses. Par conséquent, les forfaits 3G peuvent être considérés comme répondant aux besoins les plus importants d'un consommateur.
532. Les groupes de défense des consommateurs ont généralement appuyé l'idée que le forfait pourrait être offert selon le type « apportez votre propre appareil », alors que la Manitoba Coalition a précisé que, comme option, l'appareil pourrait être inclus pour un supplément de 10 \$ au prix de détail mensuel du forfait. L'ajout du coût de la fourniture d'un appareil mobile dans une offre de forfait à moindre coût pourrait faire augmenter fortement le prix de détail mensuel du forfait. Étant donné que l'un des principaux objectifs d'un tel forfait est d'être proposé à un tarif mensuel abordable, les consommateurs devraient avoir la possibilité d'apporter leur propre appareil.
533. Un certain nombre de FSSF ont formulé des observations selon lesquelles les prix proposés par certains groupes de défense des consommateurs ne leur permettraient pas de couvrir leurs coûts. D'après le dossier de La présente instance, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer de manière concluante quel niveau de prix serait proportionnel aux coûts des entreprises. Néanmoins, compte tenu des caractéristiques jugées acceptables pour un forfait à moindre coût, du fait que l'objectif de ces forfaits serait de faire en sorte que les consommateurs (en particulier les Canadiens à faible revenu) puissent se payer un forfait qui leur permet de participer efficacement à l'économie numérique, et du fait que les prix de détail des services sans fil sont généralement en baisse, le Conseil estime qu'un tarif mensuel maximal de 35 \$ pour un forfait qui comprendrait ces caractéristiques serait approprié dans les circonstances.
534. Selon le *Rapport de surveillance des communications 2019*, en 2018, plus de 88 % des abonnés aux services sans fil mobiles avaient un forfait postpayé par rapport à environ 12 % des abonnés, qui avaient un forfait prépayé, une proportion qui a augmenté par rapport à environ 83 % en 2013. Il existe certains avantages aux forfaits postpayés qui ne viennent pas avec les options prépayées. Par exemple, le Code sur les services sans fil exige que les FSSF fournissent aux clients de forfait postpayé une copie d'un résumé des renseignements essentiels. Selon le Conseil, bien que les forfaits prépayés puissent être une bonne option pour certains consommateurs, étant donné que la plupart des gens recherchent des options postpayées pour répondre à leurs besoins, il serait plus approprié de mettre l'accent sur les forfaits à moindre coût postpayés.

535. En ce qui concerne l'offre de forfaits postpayés, un sous-ensemble de forfaits postpayés « apportez votre propre appareil » annoncés avec différentes allocations de données, dont 1 Go, 2 Go et 4 Go (et 3 Go dans le cas de TBayTel), a été compilé dans deux pièces mises à la disposition des parties lors de l'audience publique<sup>52</sup>. En général, ces pièces ont démontré que les forfaits étaient disponibles avec des allocations de données dans la fourchette définie par les groupes de défense des consommateurs comme étant souhaitable pour les forfaits à moindre coût. Par contre, les prix mensuels annoncés de ces forfaits au moment de l'audience publique, qui variaient de 35 \$ pour un forfait de 2 Go au Québec (un forfait offert à 50 \$ dans les autres provinces) à 55 \$ pour un forfait de 4 Go, étaient généralement supérieurs à ce qui était proposé par les groupes de défense des consommateurs. En plus de ces forfaits annoncés sur les sites Web des FSSF, le dossier montre que certaines entreprises offraient également, en 2019, des forfaits « apportez votre propre appareil » non annoncés qui comprenaient, en plus de 3 Go de données, entre 500 et un nombre illimité de minutes d'appel et de messages textes par mois. Ces forfaits, offerts pour la plupart par des marques complémentaires, avaient tendance à être un peu moins chers que les offres annoncées, c'est-à-dire dans la fourchette de prix de 30 \$ à 45 \$ par mois.
536. Les forfaits comparables étaient généralement plus chers lorsqu'il s'agissait des marques principales des entreprises nationales de services sans fil et de SaskTel. Les options de forfaits à moindre coût offerts par les marques principales des entreprises nationales de services sans fil étaient toutes à 40 \$ par mois et plus pour des forfaits de 3 Go de données et un nombre illimité de minutes d'appel et de messages textes. Dans le cas de SaskTel, les forfaits « apportez votre propre appareil » postpayés les moins chers au moment de l'audience étaient son forfait de 1 Go pour 40 \$ par mois et un forfait de 5 Go pour 55 \$ par mois.
537. Ayant établi les paramètres pour les forfaits à moindre coût possibles, le Conseil doit se pencher sur la question à savoir s'il doit rendre obligatoire la fourniture de tels forfaits. Le Conseil reconnaît que les forfaits disponibles au cours de la présente instance qui comprenaient une allocation de données similaire à celle demandée par les groupes de défense des consommateurs, en plus des minutes d'appel et des messages textes illimités, étaient généralement proposés à des prix qui ne correspondaient pas vraiment à ce que les groupes de défense des consommateurs considéraient comme abordables.
538. Il y avait, néanmoins, un certain nombre de forfaits sur le marché qui n'étaient pas trop différents de ce que les groupes de défense des consommateurs recherchaient. En outre, le marché des services sans fil mobiles évoluant rapidement, les prix des services sans fil sont généralement en baisse. Par conséquent, le Conseil estime que le marché évolue dans la bonne direction quant à l'offre d'options plus abordables et que rendre obligatoire la fourniture de forfaits définis avec des caractéristiques

---

<sup>52</sup> La [pièce 1a](#)) et la [pièce 1b](#)) comprenaient certains des forfaits de services sans fil mobiles affichés par les FSSF, offerts respectivement en novembre 2019 et en février 2020.

spécifiques serait une mesure inutilement prescriptive dans les circonstances décrites dans le dossier.

539. Sans égard à ce qui précède, le Conseil estime qu'il existe des problèmes persistants concernant la disponibilité et la découvrabilité des forfaits à moindre coût postpayés pour les marques principales des entreprises nationales de services sans fil et SaskTel.
540. À cet égard, le Conseil est préoccupé par les allégations selon lesquelles des représentants du service à la clientèle ne répondent pas correctement aux besoins des consommateurs (en particulier les besoins des Canadiens à faible revenu) lorsque ces derniers magasinent des forfaits à moindre coût, et que ces forfaits ne sont pas suffisamment ou correctement publicisés, en particulier sur les sites Web des FSSF. Le Conseil estime qu'il peut y avoir un manque de connaissance de la part des consommateurs et qu'il existe des problèmes concernant la transparence des prix, de sorte que les Canadiens ne sont pas pleinement informés de leurs options.
541. En ce qui concerne les forfaits qui présenteraient les caractéristiques souhaitées d'un forfait à moindre coût, les marques complémentaires ont tendance à offrir et à promouvoir des options plus abordables, ce qui semble coïncider avec l'approche marketing générale des entreprises nationales de services sans fil. En fait, elles ont fait valoir que leurs marques principales et leurs marques complémentaires offrent des propositions de valeur différentes, les marques complémentaires étant axées sur des options abordables et peu coûteuses.
542. Cependant, le sondage téléphonique de Phoenix indique que de nombreux Canadiens, en particulier ceux qui ont un faible revenu, sont réticents à opter pour un service d'une marque complémentaire. Environ 50 % des personnes interrogées déclarant un revenu de ménage annuel inférieur à 40 000 \$ ont indiqué qu'elles ne passeraient pas à une marque complémentaire, contre 35 % à 40 % pour les personnes se situant dans la tranche de revenu de 40 000 \$ à 80 000 \$. Puisque les forfaits à moindre coût semblent n'être offerts et publicisés que pour les marques complémentaires des entreprises nationales de services sans fil, il est probablement plus difficile pour les consommateurs de trouver un forfait à moindre coût qui répond à leurs besoins sur la marque de service de leur choix.
543. Selon le Conseil, cela crée un obstacle inutile pour les consommateurs qui cherchent des forfaits à moindre coût afin de trouver une option qui répond à leurs besoins, et fait en sorte que certains consommateurs se font vendre un forfait trop cher, c'est-à-dire qu'ils achètent un forfait dont les caractéristiques et le coût dépassent leurs besoins réels et leur budget. Le Conseil est d'avis qu'il est essentiel de veiller à ce que les consommateurs, en particulier les personnes à faible revenu, à la recherche d'un forfait à moindre coût trouvent un forfait abordable qui répond à leurs besoins sur la marque de service de leur choix.
544. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il serait approprié, à ce moment-ci, de définir des attentes claires et de laisser le marché y répondre. Si le

marché ne se développe pas de manière à répondre de façon adéquate aux attentes, le Conseil pourrait alors réexaminer la question. Par conséquent, le Conseil s'attend à ce qu'au moins un forfait à moindre coût postpayé soit offerts et publicisé par SaskTel et chacune des entreprises nationales de services sans fil, sur leurs marques principales, dans les régions géographiques où il a été déterminé qu'elles exerçaient un pouvoir sur le marché de détail.

545. Alors que le Conseil estime que les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel devraient bénéficier d'une certaine flexibilité dans la conception des forfaits à moindre coût postpayés qu'elles offriront et promouvront, il doit également veiller à ce que les besoins des consommateurs soient satisfaits. Par conséquent, le Conseil définit les caractéristiques minimales des services et le prix mensuel maximal des forfaits en question. Plus précisément, ces forfaits devraient :

- être proposés à un tarif mensuel ne dépassant pas 35 \$;
- permettre aux clients d'apporter leur propre appareil;
- comprendre :
  - des appels et des messages de SMS entrants et sortants illimités dans tout le Canada;
  - la possibilité d'envoyer et de recevoir des MMS;
  - un minimum de 3 Go de données par mois.

#### **Forfaits à usage occasionnel**

546. Malgré une tendance générale des Canadiens à compter de plus en plus sur leurs appareils mobiles, certains segments de la population canadienne veulent un forfait de services sans fil mobiles uniquement pour un usage occasionnel. Le Conseil estime qu'un marché des services sans fil mobiles bien développé et fonctionnant correctement devrait répondre aux exigences économiques et sociales de tous les utilisateurs, y compris ceux qui cherchent des options pour un usage limité.

547. Les parties qui préconisent une intervention réglementaire sur cette question ont généralement demandé que les FSSF soient tenus de fournir des forfaits comprenant des appels et des messages textes et, dans certains cas, une allocation de données modeste, à moindre coût.

548. Les FSSF ont fourni des descriptions d'un certain nombre de forfaits qu'ils offriraient à un prix mensuel de 15 \$ ou moins qu'ils jugeaient adaptés aux consommateurs n'ayant qu'un besoin occasionnel de services sans fil mobiles. Bien que les forfaits offraient généralement la possibilité de faire et de recevoir des appels ainsi que d'envoyer et de recevoir des messages textes, seul un petit nombre d'entre eux comprenait une certaine quantité de données. De plus, les forfaits étaient généralement prépayés.



549. Freedom Mobile a déposé des éléments de preuve voulant qu'au moment de la présente instance, elle proposait un forfait postpayé à 15 \$ par mois comprenant 100 minutes pour les appels sortants dans tout le Canada et des appels entrants illimités, des messages de SMS et des MMS entrants et sortants illimités, 250 mégaoctets (Mo) de données et aucuns frais d'utilisation excédentaire de données (les vitesses sont limitées après 250 Mo d'utilisation). Le Conseil est d'avis que le niveau de prix et les caractéristiques de ce forfait répondrait vraisemblablement à un certain nombre de préoccupations soulevées par les groupes de défense consommateurs, puisque le forfait permet aux abonnés d'apporter leur propre appareil et leur garantit qu'ils n'auront pas à payer de frais pour les appels entrants, l'envoi et la réception de messages textes ou l'utilisation de données. Cependant, un forfait offert par une entreprise régionale de services sans fil, ce forfait ne serait pas accessible à tous les Canadiens sur tous les marchés géographiques.
550. Bien que les éléments de preuve montrent que certains forfaits à usage occasionnel soient disponibles sur les marques principales des entreprises nationales de services sans fil ainsi qu'auprès de SaskTel, le Conseil estime que la disponibilité des forfaits postpayés est insuffisante. Cela limite la capacité de certains consommateurs à trouver un forfait qui répond à leurs besoins. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les consommateurs qui souhaitent s'abonner à un forfait à usage occasionnel postpayé sur la marque de leur choix ne sont pas tous bien servis par le marché.
551. Le Conseil est d'avis que SaskTel et les entreprises nationales de services sans fil (relativement à leurs marques principales) devraient chacune offrir et promouvoir un forfait à usage occasionnel postpayé afin de mieux faire en sorte que les consommateurs aient accès à un forfait ou puissent facilement trouver un forfait qui répond à leurs besoins. À cet égard, le Conseil estime qu'il est important que des forfaits à usage occasionnel postpayés appropriés soient mis à disposition par SaskTel et par les entreprises nationales de services sans fil sur leurs marques principales dans les régions où il a été déterminé qu'elles disposaient d'un pouvoir sur le marché de détail. Comme il a été discuté ci-dessus dans le contexte des forfaits à moindre coût, une partie non négligeable de la population hésite à s'abonner à un service de marque complémentaire, et cette réticence, combinée à l'absence générale de tels forfaits postpayés proposés sur les principales marques des entreprises de services sans fil dominantes, laisse un certain écart sur le marché.
552. Comme il est également indiqué dans la section consacrée aux forfaits à moindre coût ci-dessus, les offres de services évoluent et les prix devraient continuer de baisser. Par conséquent, le Conseil estime qu'il est plus approprié, à ce moment-ci, de définir des attentes claires concernant l'offre de forfaits à usage occasionnel et de laisser le marché répondre à ces attentes, plutôt que de rendre ces forfaits obligatoires, ce qui serait une mesure inutilement prescriptive dans ces circonstances. Quoi qu'il en soit, le Conseil pourrait réexaminer la question si le marché ne se développait pas de manière à répondre adéquatement à ces attentes. Il s'attend donc à ce qu'au moins un forfait à usage occasionnel postpayé répondant

aux caractéristiques et au niveau de prix indiqués au paragraphe 553 ci-dessous, à l'exclusion des forfaits destinés à une utilisation d'urgence qui sont examinés ci-dessous, soit offert et publicisé par SaskTel et chacune des entreprises nationales de services sans fil, sur leurs marques principales, dans les régions géographiques où il a été déterminé qu'elles exerçaient un pouvoir sur le marché de détail.

553. Alors que le Conseil estime que les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel devraient bénéficier d'une certaine flexibilité dans la conception des forfaits à usage occasionnel postpayés qu'elles offriront et promouvront, il doit également faire en sorte que les besoins des consommateurs soient satisfaits. Par conséquent, il définit les caractéristiques minimales des services et le prix mensuel maximal des forfaits en question. Plus précisément, ces forfaits devraient :

- être offerts à un tarif mensuel ne dépassant pas 15 \$;
- permettre aux clients d'apporter leur propre appareil;
- comprendre :
  - un minimum de 100 minutes pour les appels sortants dans tout le Canada;
  - des appels entrants illimités;
  - des messages de SMS entrants et sortants illimités;
  - 250 Mo de données;
  - aucuns frais d'utilisation excédentaire de données.

554. Le Conseil est toutefois d'avis que le forfait à usage occasionnel postpayé à 15 \$ par mois décrit ci-dessus ne répondrait pas aux besoins des consommateurs qui cherchent un forfait à moindre coût pour les situations d'urgence seulement.

555. Le dossier montre que Bell Mobilité, RCCI et SaskTel offraient chacune au début de 2020 au moins un forfait à usage occasionnel prépayé dans la fourchette de prix de 5 \$ à 10 \$. Depuis lors, cependant, elles ont cessé de promouvoir ces options sur leurs sites Web, et font désormais la promotion de forfaits plus coûteux, chacun à un prix mensuel minimal de 15 \$. Le Conseil craint que, sans ces options de base, les segments les plus vulnérables de la population n'aient pas accès aux services sans fil mobiles en cas d'urgence.

556. Le Conseil fait remarquer que TCI propose actuellement, sur sa marque principale, un forfait appelé « Appels et textos 100 ». Ce forfait prépayé est offert à un tarif de 100 \$ et est valable pour une année complète. Le forfait comprend jusqu'à 400 minutes pour les appels locaux et 400 messages textes par année. Le Conseil est d'avis que ce forfait répondrait aux besoins d'une personne cherchant à accéder à des services sans fil mobiles pour répondre à des situations d'urgence à un tarif

mensuel équivalent à moins de 10 \$. Selon le Conseil, en incluant des allocations minimales raisonnables pour deux fonctions clés, à savoir la messagerie texte et les appels vocaux, sans qu'il soit nécessaire de recharger régulièrement son compte, un forfait conçu pour ressembler au forfait Appels et textos 100 de TCI aurait plus de chances d'être facilement disponible pour les utilisations d'urgence que de nombreuses autres options actuellement proposées sur le marché et à propos desquelles les groupes de défense des consommateurs ont exprimé des préoccupations, comme les forfaits rechargeables mensuels prépayés. À cet égard, le Conseil estime que l'utilisation d'urgence de services sans fil mobiles serait sporadique et que la consommation de tels services par une personne varierait d'un mois à l'autre. Un service proposant des allocations annuelles plutôt que des allocations mensuelles refléterait mieux cette réalité et garantirait mieux qu'en cas d'urgence, le consommateur puisse utiliser le service de manière efficace.

557. Afin de faire en sorte que tous les Canadiens, quels que soient les facteurs socio-économiques, puissent accéder aux services sans fil mobiles pour, au minimum, une utilisation d'urgence, le Conseil s'attend à ce que SaskTel et les entreprises nationales de services sans fil (relativement à leurs marques principales) qu'elles offrent et promeuvent, sur les marchés où il a été déterminé qu'elles exerçaient un pouvoir sur le marché de détail, des forfaits à usage occasionnel prépayés qui répondent aux caractéristiques minimales et au prix maximal suivants :

- être prépayés et ne pas coûter plus de 100 \$ par année;
- permettre aux clients d'apporter leur propre appareil;
- ne pas expirer avant 365 jours (forfait tarifé et éventuels suppléments);
- 400 minutes pour les appels locaux à tout moment par année, plus 400 messages de SMS entrants ou sortants par année;
- 0,15 \$ par minute pour les appels locaux après utilisation des minutes allouées;
- 0,50 \$ par message de SMS après utilisation des messages alloués;
- 0,50 \$ par minute pour les appels interurbains en provenance du Canada et aboutissant soit au Canada, soit sur le territoire continental des États-Unis, en plus du temps d'utilisation locale.

**Modalités applicables aux forfaits à moindre coût et à usage occasionnel attendus par le Conseil**

558. Le Conseil s'attend à ce que ces forfaits soient offerts dans un délai de **90 jours** à compter de la date de la présente décision. Pour faire en sorte que les forfaits à moindre coût, les forfaits à usage occasionnel postpayés et les forfaits à usage occasionnel prépayés soient tous largement disponibles, le Conseil s'attend en outre à ce que chaque forfait admissible :

- soit offert largement et accessible à tous les Canadiens, quels que soient leur revenu et leur âge, par exemple;
- soit offert toute l'année (c.-à-d. pas seulement pendant les périodes où il y a beaucoup de promotions, comme la rentrée scolaire ou les Fêtes);
- si offert dans le cadre d'une offre groupée, qu'il le soit également de façon autonome, sans condition supplémentaire limitant son accès, et ne soit pas lié ou associé de quelque manière que ce soit à d'autres services offerts par le FSSF;
- indique clairement au client si des frais supplémentaires s'appliquent. De tels frais pourraient comprendre les taxes, paiements échelonnés de subvention d'appareil, frais de connexion, frais d'appels interurbains, frais d'utilisation supplémentaire, frais de paiement à l'utilisation, etc.).

559. Enfin, bien que le Conseil reconnaisse que des frais supplémentaires ou accessoires peuvent être facturés pour des services non inclus dans les forfaits attendus (p. ex. frais de connexion, frais de paiement à l'utilisation), il a l'intention de surveiller ces frais, en partie par l'application des obligations de déclaration énoncées plus en détail ci-dessous. Il s'attend à ce que les frais facturés aux abonnés des forfaits attendus ne soient pas disproportionnés par rapport aux autres abonnés, de sorte qu'il n'y ait pas de discrimination injuste à leur égard. Si une intervention est nécessaire à cet égard, le Conseil dispose d'outils pour prendre les mesures appropriées.

**Activités publicitaires pour les forfaits à moindre coût et à usage occasionnel attendus par le Conseil**

560. Comme il est indiqué ci-dessus, le Conseil est préoccupé par le fait que certains consommateurs, en particulier des Canadiens vulnérables, ne peuvent pas trouver facilement un forfait qui répond à leurs besoins, même lorsqu'il existe un tel forfait, et qu'ils peuvent, dans certains cas, ne pas être bien servis par les représentants du service à la clientèle lorsqu'ils magasinent un forfait. Le Conseil estime que l'établissement d'attentes en matière de publicité à l'intention des entreprises nationales de services sans fil et de SaskTel, pour les forfaits à moindre coût et à usage occasionnel auxquels il s'attend, contribuerait à faire en sorte que les consommateurs puissent facilement trouver ces forfaits et s'y abonner lorsqu'ils le souhaitent.

561. Par conséquent, le Conseil impose les attentes suivantes aux entreprises nationales de services sans fil et à SaskTel en ce qui concerne les activités publicitaires des forfaits à moindre coût décrits au paragraphe 545 ci-dessus :

A. Publicité numérique :

- i. Chaque FSSF devrait afficher sur la première page d'accueil de son site Web qui présente ses offres de services sans fil mobiles

spécifiques, c'est-à-dire la première page sur laquelle il présente ses forfaits de services sans fil mobiles, d'une manière similaire à celle qu'il utilise pour promouvoir les offres qui figurent sur la page d'accueil :

- les principaux renseignements sur le forfait à moindre coût qu'il propose, c'est-à-dire le prix et les caractéristiques du service décrits au paragraphe 545 ci-dessus;
  - un lien bien en évidence et descriptif vers l'offre de forfait à moindre coût (p. ex. un lien d'ancrage) en haut de la page d'accueil mentionnée ci-dessus.
- ii. Pour les FSSF qui offrent, ou qui offriront un jour, une application en libre-service permettant aux clients de changer de forfait, le forfait à moindre coût devrait être présenté comme une option pour les clients et être affiché et promu de la manière similaire que les autres forfaits apparaissant comme des options.

B. Représentants du service à la clientèle :

- i. Chaque FSSF devrait veiller à ce que tous les représentants du service à la clientèle qui interagissent avec le public (en personne, en ligne, par téléphone ou autrement) soient formés sur le forfait à moindre coût qu'il propose. À la suite de cette formation, les représentants du service à la clientèle devraient mentionner ce forfait aux clients qui disent qu'ils cherchent une option à moindre coût. Par conséquent, chaque FSSF devrait, au minimum, faire en sorte que :
- tous les renseignements pertinents soient inclus dans le matériel de formation fourni aux représentants du service à la clientèle (p. ex. manuels de formation, bulletins et courriels) afin que ces derniers, qu'ils soient nouveaux ou non, soient bien renseignés sur le forfait à moindre coût offert par le FSSF;
  - les questions pertinentes soient incluses dans le questionnaire ou l'arbre décisionnel que les représentants du service à la clientèle utilisent lorsqu'ils évaluent les besoins d'un client en personne, au téléphone ou en ligne. Le Conseil s'attend à ce que les questions visant à déterminer si un forfait à moindre coût serait approprié pour ce client figurent au début du questionnaire ou de l'arbre décisionnel.

C. Dans les boutiques et aux kiosques :

- i. Chaque FSSF devrait afficher publiquement, de manière facilement visible, des renseignements sur le forfait à moindre coût qu'il propose

sous forme visuelle (p. ex. avec un présentoir, des dépliants ou des affiches) dans chacune de ses boutiques et à chacun de ses kiosques.

562. Bien que le Conseil estime qu'il est important de faire en sorte que les forfaits à usage occasionnel soient bien publicisés, il est conscient de la nécessité de trouver un équilibre entre les intérêts des consommateurs et les choix de commercialisation des FSSF, notamment en ce qui concerne la commercialisation des forfaits qui cibleront des segments de marché de niche et qui devraient attirer un nombre limité d'abonnés. Par conséquent, le Conseil établit les attentes suivantes aux entreprises nationales de services sans fil et à SaskTel en ce qui concerne les activités publicitaires de ces forfaits décrits aux paragraphes 553 et 557 ci-dessus :

A. Publicité numérique :

- i. Chaque FSSF devrait afficher sur la première page d'accueil de son site Web qui présente ses offres de services sans fil mobiles spécifiques, c'est-à-dire la première page sur laquelle il présente ses forfaits de services sans fil mobiles, d'une manière similaire à celle qu'il utilise pour promouvoir les offres qui figurent sur la page d'accueil :
  - les principaux renseignements sur les forfaits à usage occasionnel qu'il offre, c'est-à-dire le prix et les caractéristiques du service décrits aux paragraphes 553 et 557 ci-dessus;
  - un lien bien en évidence et descriptif vers chaque forfait à usage occasionnel (p. ex. un lien d'ancrage) en haut de la page d'accueil mentionnée ci-dessus.

B. Représentants du service à la clientèle :

- i. Chaque FSSF devrait faire en sorte que tous les représentants du service à la clientèle qui interagissent avec le public (en personne, en ligne, par téléphone ou autrement) soient formés sur les forfaits à usage occasionnel qu'il offre. À la suite de cette formation, les représentants du service à la clientèle devraient mentionner ces forfaits aux clients qui disent qu'ils cherchent une option pour usage occasionnel. Par conséquent, chaque FSSF devrait, au minimum, faire en sorte ce que :
  - tous les renseignements pertinents soient inclus dans le matériel de formation fourni aux représentants du service à la clientèle (p. ex. manuels de formation, bulletins et courriels) afin que ces derniers, qu'ils soient nouveaux ou non, soient bien renseignés sur les forfaits à usage occasionnel offerts par le FSSF;

- les questions pertinentes soient incluses dans le questionnaire ou l'arbre décisionnel que les représentants du service à la clientèle utilisent lorsqu'ils évaluent les besoins d'un client en personne, au téléphone ou en ligne. Le Conseil s'attend à ce que les questions visant à déterminer si un forfait à usage occasionnel serait approprié pour ce client figurent au début du questionnaire ou de l'arbre décisionnel.

### **Surveillance et rapports**

563. Afin de faire en sorte que les forfaits à moindre coût et à usage occasionnel auxquels s'attend le Conseil soient proposés et publicisés conformément à ses attentes et de déterminer si d'autres mesures réglementaires pourraient être appropriées, le Conseil estime qu'il est nécessaire d'imposer certaines obligations de déclaration aux FSSF concernés. En outre, le Conseil estime que la réalisation des objectifs qu'il poursuit en définissant ses attentes sera favorisée par la communication, aux Canadiens, de renseignements objectifs qui les aideront à prendre des décisions éclairées lorsqu'ils cherchent des forfaits à moindre coût ou à usage occasionnel.
564. Par conséquent, le Conseil estime qu'il est approprié d'exiger des entreprises nationales de services sans fil et de SaskTel qu'elles lui soumettent des rapports sur leurs offres de forfait à moindre coût et à usage occasionnel, afin qu'il puisse i) vérifier si les attentes établies sont satisfaites, ii) évaluer la réaction du marché à ces attentes et à l'adoption de ces forfaits et iii) disposer d'une base pour toute instance de suivi qui pourrait être nécessaire si les attentes du Conseil ne sont pas satisfaites.
565. Les entreprises de services sans fil peuvent choisir d'offrir plus que le forfait à moindre coût attendu défini au paragraphe 545. Par exemple, ces entreprises pourraient également choisir de proposer des forfaits à moindre coût sous une marque complémentaire ou décider de proposer des forfaits similaires, mais prépayés. Dans ces conditions, et afin de permettre au Conseil de mieux surveiller le marché, les rapports que doivent présenter les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel doivent contenir des renseignements non seulement sur toute option de forfait à moindre coût qui remplit ou dépasse les caractéristiques minimales du service et qui est proposé à un prix égal ou inférieur au prix mensuel maximal prévu, mais aussi sur tout forfait qui, autrement, satisferait aux caractéristiques attendues, à l'exclusion du fait qu'il est prépayé. En outre, ces entreprises doivent également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les forfaits de ce type qui sont offerts par leurs marques complémentaires.
566. Afin de fournir au public le plus de renseignements possible sur ces forfaits et sur la manière dont ils répondent aux attentes du Conseil en ce qui concerne le prix maximal et les caractéristiques minimales du service, et afin d'évaluer les activités promotionnelles entreprises, le Conseil s'attend à ce que les FSSF concernés s'efforcent de limiter les demandes de confidentialité concernant les renseignements fournis en réponse à l'obligation de déclaration énoncée ci-dessous.

567. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **ordonne** aux entreprises nationales de services sans fil et à SaskTel de fournir chacune un rapport semestriel (y compris une version abrégée à publier sur le site Web du Conseil si certains renseignements sont fournis à titre confidentiel), conformément à l'alinéa 37(1)b) de la *Loi*, qui comprendra les renseignements ci-dessous relatifs à leur offre et à leur promotion de forfaits à moindre coût et à usage occasionnel dans les régions où il a été déterminé qu'elles exercent un pouvoir sur le marché de détail :

- I. Pour chacun des forfaits à moindre coût et à usage occasionnel proposés qui satisfont ou dépassent les caractéristiques minimales du service et qui sont offerts à un prix égal ou inférieur au prix maximal indiqué aux paragraphes 545, 553 et 557 ci-dessus, ainsi que pour tout forfait à moindre coût soumis à l'obligation de déclaration énoncée au paragraphe 565, fournir des renseignements sur chacun des éléments suivants. Pour les forfaits à usage occasionnel, la liste des forfaits doit également inclure tout forfait approprié proposé par les marques complémentaires :
  - le nom du forfait;
  - la marque sur laquelle il est offert;
  - si le forfait est offert sur une base prépayée ou postpayée, ou les deux;
  - le prix (à l'exclusion des frais liés au service 9-1-1);
  - le nombre de minutes d'appel (ventilé par minutes d'appels entrants et sortants si le forfait fait cette distinction; en indiquant, s'il y a lieu, les limites concernant les heures durant la journée ou de jour de la semaine et concernant les zones d'appel, c'est-à-dire local, national, États-Unis ou international);
  - le nombre de messages de SMS ou de MMS (ventilé par messages entrants et sortants si le forfait fait cette distinction);
  - toute limite géographique (p. ex. messages destinés à des numéros de téléphone canadiens, américains ou internationaux);
  - l'allocation de données;
  - si des frais d'utilisation excédentaire de données sont appliqués au-delà d'un certain seuil d'utilisation et, le cas échéant, les renseignements correspondants;



- si les vitesses de transfert de données sont limitées au-delà d'un certain seuil d'utilisation et, le cas échéant, les détails correspondants;
- le réseau ou la vitesse du réseau sur lequel il est proposé (3G, 4G ou 5G);
- si un appareil est inclus;
- les fonctions incluses (p. ex. messagerie vocale, afficheur)
- toute option disponible avec le forfait;
- une liste de tous les frais supplémentaires ou accessoires applicables, y compris les circonstances dans lesquelles ils sont appliqués et les frais spécifiques (p. ex. frais de connexion, de changement de numéro de téléphone ou de forfait, de configuration d'appareil ou d'assistance d'un représentant du service à la clientèle);
- toute limite de la disponibilité (p. ex. si le forfait n'est offert que par le service de fidélisation de la clientèle ou si le client doit être inscrit au paiement automatique);
- la couverture et les provinces ou les territoires où le forfait est disponible;
- le nombre d'abonnés par forfait, par province ou territoire.

II. Pour chacun des forfaits à moindre coût et à usage occasionnel offerts qui satisfont ou dépassent les caractéristiques minimales du service et qui sont offerts à un prix égal ou inférieur au prix maximal indiqué aux paragraphes 545, 553 et 557 ci-dessus, ainsi que pour tout forfait à moindre coût soumis à l'obligation de déclaration énoncée au paragraphe 565, fournir des renseignements sur chacune des activités publicitaires suivantes. Pour les forfaits à usage occasionnel, le rapport doit également inclure tout forfait approprié proposé par les marques complémentaires :

- des captures d'écran des pages Web affichant le forfait;
- une description du chemin que le consommateur doit suivre depuis la page d'accueil jusqu'à la page Web où le forfait apparaît;
- des copies de tout autre moyen de promotion du forfait (p. ex. lettres, encarts de facturation, courriels ou captures d'écran de messages textes);

- une description de la formation reçue par les représentants du service à la clientèle au sujet du forfait (p. ex. comment la référence aux forfaits à moindre coût et à usage occasionnel a été ajoutée aux manuels de formation et aux scripts des représentants du service à la clientèle, en mettant en évidence les passages des manuels où le texte a été modifié);
- pour les forfaits à moindre coût, des renseignements sur la manière dont chaque forfait est publicisé dans les boutiques et aux kiosques, y compris des copies de tout dépliant, affiche ou publicité utilisés pour promouvoir le forfait.

568. Le premier rapport semestriel doit être déposé au plus tard le **30 septembre 2021**, et les rapports semestriels suivants doivent être déposés au plus tard le **31 mars** et le **30 septembre** de chaque année.

569. Dans la décision de télécom 2018-475, le Conseil a indiqué qu'il s'attendait à ce que les FSSF nationaux mettent en place les forfaits de données seulement à moindre coût proposés, et que ces forfaits devraient rester disponibles au moins jusqu'à la publication d'une décision concernant l'examen des services sans fil mobiles. Les entreprises nationales de services sans fil ont également reçu l'ordre de soumettre des renseignements concernant ces forfaits tous les six mois.

570. Le Conseil estime que compte tenu du dossier et des conclusions formulées dans la présente décision, l'obligation de déclaration imposée aux FSSF dans la décision de télécom 2018-475 n'est plus justifiée.

571. Par conséquent, le Conseil supprime l'obligation établie dans la décision de télécom 2018-475 pour les entreprises nationales de services sans fil de soumettre chacune un rapport tous les six mois concernant leurs forfaits de données seulement à moindre coût. Nonobstant la suppression de cette exigence, le Conseil encourage les FSSF à continuer d'offrir leurs forfaits de données seulement à moindre coût existants, car ils apportent une valeur ajoutée aux consommateurs qui cherchent de telles options.

#### **Activités de reconquête**

572. Les éléments de preuve au dossier, y compris les preuves de demandes de transfert de numéro entre les entreprises, n'étaient pas l'affirmation selon laquelle les activités de reconquête qui ont lieu sur le marché visent les clients qui se tournent vers une entreprise régionale de services sans fil. Ils ne démontrent pas l'existence d'activités de reconquête constituant des actes anticoncurrentiels entrepris pour discipliner ou exclure un concurrent, ou pour empêcher ou réduire substantiellement la concurrence, d'une manière qui justifierait l'introduction de nouvelles règles pour régir ces activités.

573. Le Conseil reconnaît que les activités de reconquête prennent parfois la forme d'offres non annoncées, ce qui, selon certains, peut être injuste, car ces offres ne

sont pas toujours disponibles à tous les consommateurs. Toutefois, d'une manière générale, l'interdiction ou la limitation des activités de reconquête entraverait la capacité des clients à négocier avec leur FSSF pour obtenir de meilleures offres ou des forfaits qui sont plus adaptés à leurs besoins. Les résultats de l'enquête téléphonique de Phoenix indiquent que les clients qui menacent de quitter leur FSSF actuel réussissent souvent à négocier des tarifs plus bas pour leurs services.

574. Pour ces raisons, le Conseil est d'avis que les activités de reconquête ne nuisent pas indûment aux entreprises régionales de services sans fil ni à la concurrence en général. En outre, il estime que les promotions de reconquête ou les offres spéciales peuvent être des pratiques commerciales légitimes et que les consommateurs en bénéficient sous la forme de prix plus bas ou d'offres qui répondent mieux à leurs besoins.
575. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les avantages globaux pour les consommateurs l'emportent sur les coûts liés à l'imposition de limites ou à l'interdiction des activités de reconquête à l'heure actuelle. S'abstenir de limiter ou d'interdire les activités de reconquête est conforme aux objectifs de la politique en ce sens que ces activités, d'une manière générale, permettent l'accès aux Canadiens à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité et à accroître l'efficacité et la compétitivité des télécommunications canadiennes. En outre, la conclusion de s'abstenir d'imposer des mesures réglementaires s'aligne sur l'objectif de favoriser le libre jeu du marché. De plus, elle fait avancer l'objectif des Instructions de 2019 d'encourager toutes les formes de concurrence et de permettre l'innovation dans les services de télécommunication, y compris les offres de services différenciées.
576. Nonobstant ce qui précède, bien qu'il ne semble pas que les activités de reconquête visent des entreprises en particulier, la démonstration de l'existence de telles pratiques serait inquiétante. Par conséquent, le Conseil insiste sur le fait que les activités de reconquête ne doivent pas être utilisées pour donner un avantage indu à un FSSF ou à un client en particulier, ni pour discriminer injustement un concurrent.

#### **Frais d'utilisation excédentaire de données**

577. Des préoccupations concernant les frais d'utilisation excédentaire de données ont été exprimées tout au long de l'instance. Au cours des dernières années, un certain nombre d'options qui semblent répondre à ces préoccupations de diverses manières sont devenues de plus en plus disponibles dans tout le pays, y compris des forfaits avec des allocations de données plus généreuses, des forfaits avec données illimitées, et des options telles que le transfert de données mobiles et l'ajout de blocs de données mobiles. Le Conseil reconnaît que les consommateurs disposant de petites quantités de données sont plus susceptibles de devoir payer des frais d'utilisation excédentaire s'ils s'abonnent à un service postpayé. Il reconnaît également que les options de forfaits avec données illimités (c.-à-d. les forfaits qui limitent les vitesses de transfert de données au-delà d'un certain plafond de données) s'appliquent principalement, à l'heure actuelle, aux plans comprenant des

allocations de données à pleine vitesse plus grandes et aux forfaits plus coûteux, de sorte qu'elles pourraient ne pas être une réponse appropriée pour tous les consommateurs qui cherchent une solution pour éviter les frais d'utilisation excédentaire de données.

578. Néanmoins, le Conseil estime qu'un certain nombre d'outils et d'options sont offerts pour aider les consommateurs à éviter les factures-surprises qu'ils peuvent recevoir à cause d'une utilisation excédentaire de données. Il s'agit notamment des mesures prévues dans le Code sur les services sans fil (comme la limite des frais d'utilisation excédentaire), des pratiques des entreprises concernant les avis sur l'utilisation des données, et des forfaits prépayés auxquels aucuns frais d'utilisation excédentaire de données ne peuvent être appliqués.
579. Par conséquent, aucune autre mesure réglementaire n'est nécessaire pour le moment en ce qui concerne les frais d'utilisation excédentaire de données. Le Conseil s'attend à ce que les entreprises nationales de services sans fil et SaskTel continuent d'offrir des forfaits sans ces frais et il encourage tous les FSSF à offrir d'autres fonctionnalités et forfaits de services sans fil mobiles conviviaux qui permettraient aux clients de réduire au minimum les frais d'utilisation excédentaire de données, quelle que soit la quantité de données autorisée par leur forfait.
580. Compte tenu des pratiques du secteur mises en évidence ci-dessus, le Conseil estime que, en ce qui concerne les frais d'utilisation excédentaire de données, le marché s'est largement développé de manière à répondre aux exigences économiques et sociales des consommateurs. Il estime que ces développements reflètent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris la fourniture d'offres de services différenciées, et, à ce titre, estime qu'il serait donc approprié, à l'heure actuelle, de continuer de s'appuyer sur le libre jeu du marché dans ce domaine.

#### **Abstention de la réglementation des services sans fil mobiles de détail**

581. En général, la *Loi* prévoit un régime de réglementation *ex ante* de l'offre et de la fourniture de services de télécommunication par les entreprises canadiennes. Toutefois, en vertu de l'article 34 de la *Loi*, le Conseil peut et, dans certaines circonstances, doit s'abstenir d'exercer certains pouvoirs à l'égard des services ou catégories de services de télécommunication fournis par les entreprises canadiennes. Cette abstention peut être totale ou partielle et conditionnelle ou inconditionnelle.
582. En particulier, le Conseil peut s'abstenir de réglementer, en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*, dans les cas où il conclut, comme question de fait, que cela serait conforme aux objectifs de la politique. Le Conseil doit s'abstenir de réglementer, en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*, s'il conclut, comme question de fait, que la fourniture des services ou catégories de services de télécommunication est ou sera suffisamment concurrentielle pour protéger les intérêts des utilisateurs. Toutefois, en vertu du paragraphe 34(3) de la *Loi*, le Conseil ne doit pas s'abstenir de réglementer, s'il conclut, toujours comme question de fait, que cela aurait pour

effet de compromettre indûment la création ou le maintien d'un marché concurrentiel pour les services ou catégories de services en cause.

583. Depuis le milieu des années 1990, le Conseil s'est largement abstenu de réglementer les services sans fil mobiles, sauf en ce qui concerne ses pouvoirs en vertu de l'article 24 et des paragraphes 27(2), 27(3) et 27(4) de la *Loi*. En raison de cette abstention, les entreprises de services sans fil ne sont, entre autres choses, généralement pas tenues de faire préalablement approuver par le Conseil les tarifs et les modalités de leurs services sans fil mobiles.
584. Dans la présente instance, le Conseil a analysé l'état de la concurrence dans le marché de détail en fonction du dossier et en utilisant l'évaluation du pouvoir de marché, telle qu'initialement énoncée dans la décision de télécom 94-19, qui examine la part de marché ainsi que les conditions pertinentes du côté de la demande et de l'offre.
585. Cette évaluation révèle qu'il existe certains signes positifs sur le marché de détail. En effet, les prix de détail pour les services sans fil mobiles au Canada ont généralement diminué au cours des dernières années. De plus, il y a des signes de rivalité entre les entreprises dominantes et concurrentes et, en comparant les prix entre les provinces et les territoires, les prix sont généralement plus bas dans les régions où il y a une concurrence d'une entreprise régionale de services sans fil.
586. Toutefois, l'évaluation du marché de détail qualifie ces données en les plaçant dans un contexte plus large dans lequel elles peuvent être considérées comme des développements positifs, mais qui n'ont pas encore produit les résultats qui se manifesteraient sur un marché pleinement concurrentiel. Il existe bel et bien des obstacles à l'entrée et à l'expansion sur le marché, bien qu'ils ne soient pas insurmontables. En outre, il existe actuellement un pouvoir sur le marché de détail dans tous les marchés géographiques du pays, et les prix de détail dans les provinces et territoires sont plus élevés qu'ils ne le seraient dans un marché relativement concurrentiel.
587. D'après cette évaluation, le Conseil n'est pas en mesure de conclure que les conditions prévalant sur le marché de détail sont telles qu'elles exigent le maintien de l'abstention en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*. Il estime que le dossier de cette instance ne lui permet pas de conclure, comme question de fait, que la concurrence dans le marché de détail est, ou sera à court terme, suffisante, à elle seule, pour protéger les intérêts des utilisateurs.
588. Toutefois, malgré ce qui précède, le rétablissement complet de la réglementation des services sans fil mobiles de détail serait une réponse disproportionnée. L'évolution positive du marché décrite ci-dessus devrait être accélérée par l'adoption des mesures de gros imposées par le Conseil dans la présente décision, et les lacunes identifiées sur le marché de détail devraient être comblées par la mise en place des forfaits à moindre coût et à usage occasionnel que le Conseil s'attend à ce que certaines entreprises offrent et publicisent. Inversement, le Conseil estime que la

réaffirmation générale des pouvoirs conférés pour régler l'offre et de la fourniture de services sans fil mobiles de détail causerait un préjudice important, compte tenu du dossier.

589. Par exemple, cela pourrait nuire à la capacité des entreprises régionales de services sans fil qui concurrencent les entreprises dominantes de services sans fil d'investir dans leurs réseaux et d'accroître leur clientèle. Un tel effet négatif entraverait leur capacité à exercer une plus grande discipline en matière de prix et à améliorer l'innovation et la concurrence dans l'offre de services. Simultanément, le rétablissement de la réglementation des services de détail entraînerait des coûts réglementaires importants et limiterait la capacité des entreprises établies à réagir rapidement aux changements sur le marché.
590. En outre, le Conseil souligne qu'il a maintenu les pouvoirs que lui confère l'article 24 de la *Loi* en ce qui concerne l'offre et la fourniture de services sans fil mobiles, et qu'il a utilisé ces pouvoirs pour imposer le Code sur les services sans fil, qui apporte des protections importantes aux utilisateurs de services sans fil mobiles de détail.
591. En fin de compte, il est préférable que les intérêts des utilisateurs soient satisfaits par les forces de la concurrence, accompagnées de mesures réglementaires des services de gros et de détail ciblées, plutôt que par une réglementation générale de détail. Ces mesures ciblées constituent un moyen plus efficace et efficient de réaliser la mise en œuvre des objectifs de la politique pris dans leur ensemble. Comme les tarifs sont généralement en baisse, que les entreprises régionales de services sans fil concurrencent aux entreprises dominantes, qu'elles ont pris de l'expansion, et qu'elles ont augmenté leur impact concurrentiel, il faut éviter les mesures qui ralentiraient la croissance des entreprises régionales de services sans fil.
592. Plus précisément, en fonction du dossier, le Conseil conclut que le fait de continuer à s'appuyer sur le libre jeu du marché relativement à la fourniture de services sans fil mobiles de détail est le meilleur moyen d'assurer l'efficacité et la compétitivité à long terme des services de télécommunication canadien et de faire en sorte que le marché réponde aux exigences économiques et sociales des utilisateurs de ces services. En outre, et de manière connexe, cette approche servira à maintenir l'incitation à innover dans la fourniture de services de télécommunication.
593. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut, comme question de fait, que le maintien de l'abstention de la réglementation des services de détail serait conforme aux objectifs de la politique, en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*.
594. En outre, le dossier montre que les concurrents ont fait des investissements importants afin d'accroître la qualité et la couverture de leurs réseaux, renforçant de plus en plus leur position sur le marché et exerçant une discipline de marché de plus en plus rigoureuse. Les mesures de gros ciblées imposées dans la présente décision serviront à accélérer la croissance des entités les plus aptes à concurrencer les

entreprises de services sans fil dominantes et la discipline de marché que ces entités fournissent actuellement.

595. Par conséquent, conformément au paragraphe 34(3) de la *Loi*, le Conseil conclut, comme question de fait, que le maintien de l'abstention ne serait pas susceptible de nuire indûment à l'établissement ou au maintien d'un marché concurrentiel pour les services sans fil mobiles de détail.
596. En outre, le Conseil estime que l'approche qu'il a décrite ci-dessus est conforme aux Instructions. Cette approche cherche à s'appuyer au maximum sur le libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique et fait appel à des mesures réglementaires ciblées en complément de ce libre jeu du marché, y compris des mesures d'une durée limitée. Le but ultime de l'approche du Conseil est d'accélérer l'expansion de la concurrence de détail, en particulier de la part des entreprises régionales de services sans fil qui sont en concurrence avec les entreprises de services sans fil dominantes. En corollaire, l'approche vise à accélérer l'érosion du pouvoir sur le marché de détail, qui est détenu principalement par les entreprises nationales de services sans fil. Enfin, cette approche permet une plus grande innovation et différenciation des services que l'autre option consistant à réglementer de manière générale les offres de détail.
597. Par conséquent, l'approche adoptée par le Conseil, qui contribue à faire en sorte que les incitations à l'investissement dans les réseaux soient protégées, permettra de mieux assurer le développement d'un libre jeu du marché durable, de sorte que les Canadiens à travers le pays aient accès à des services de télécommunication de haute qualité, fiables et abordables et que le marché réponde correctement aux exigences économiques et sociales des utilisateurs de services de télécommunication. Pour les mêmes raisons, cette approche favorisera le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions.
598. Toutefois, le Conseil rappelle aux entreprises nationales de services sans fil et à SaskTel qu'il entend surveiller de près la concrétisation de ses attentes en ce qui concerne l'offre et la promotion de forfaits moindre coût et à usage occasionnel. Si ces attentes ne mènent pas à une situation où le libre jeu du marché atténue les préoccupations cernées au sujet des consommateurs cherchant ces types d'options de détail, les conclusions du Conseil en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi* pourraient devoir être revues.
599. De manière plus générale, comme pour toute conclusion du Conseil, les conclusions tirées en vertu de l'article 34 de la *Loi* en fonction du dossier de l'instance peuvent être réexaminées en cas de changements importants des circonstances.
600. Enfin, le Conseil fait remarquer que rien dans la présente décision ne doit être interprété comme réglant les enjeux soulevés dans l'avis de consultation de télécom 2020-178 en ce qui concerne l'accessibilité des forfaits de services sans fil mobiles

pour les personnes ayant divers handicaps. Le Conseil peut, s'il est approprié de le faire en fonction du dossier de cette instance, tirer des conclusions supplémentaires concernant l'abstention de la réglementation des services sans fil mobiles de détail dans ce forum.

## **Autres questions**

### **Création d'un groupe de travail sur la 5G**

#### **Contexte**

601. Certaines parties ont proposé que le Conseil crée un groupe de travail pour donner aux parties prenantes l'occasion d'aborder diverses questions liées au déploiement des réseaux sans fil. Dans l'ensemble, ces suggestions visaient à simplifier le déploiement de la 5G par l'élaboration de normes et de processus communs.

#### **Positions des parties**

602. Un certain nombre de parties ont appuyé l'idée générale d'un groupe de travail qui contribuerait à faire en sorte que le déploiement de la 5G soit opportun, efficace et rentable.

603. La plupart des parties qui étaient favorables à la création d'un tel groupe de travail ont suggéré qu'il soit composé de représentants du Conseil, du secteur de groupes de défense des consommateurs et des différents ordres de gouvernement concernés par le déploiement de la 5G. En ce qui concerne l'organisation du groupe, SSi Micro et TBayTel ont appuyé l'idée d'une structure similaire à celle du CDCI.

604. Il y a toutefois eu un désaccord sur le degré de participation requis dans un tel groupe. TBayTel a fait valoir qu'il est nécessaire d'avoir la pleine participation de toutes les parties prenantes, tandis que SSi Micro a indiqué que les membres devraient être autorisés à décider de participer ou non. Bell Mobilité et TCI ont soutenu que, bien que les parties prenantes travaillent souvent ensemble pour résoudre des problèmes de déploiement, imposer la participation à un groupe de travail sur la 5G serait inefficace et pourrait entraîner des retards plus importants. Eastlink a ajouté que la participation obligatoire créerait des difficultés pour les petites entreprises qui ont des ressources plus limitées.

605. En outre, les points de vue des parties sur la portée et le mandat d'un tel groupe étaient incompatibles. Certaines parties ont suggéré que le groupe de travail s'occupe de diverses questions, certaines souhaitaient qu'il s'occupe de questions de politique, d'autres encore ont indiqué qu'il ne serait approprié de discuter que de questions techniques. Les sujets spécifiques proposés comprenaient les questions de mise en œuvre et de déploiement, l'établissement de normes techniques pour l'équipement, les questions relatives aux approbations municipales et à l'accès à l'infrastructure, et l'établissement de pratiques exemplaires.



606. La FCM a signalé que le Conseil devrait s'efforcer d'éviter les types de problèmes rencontrés au cours du processus d'élaboration de l'AAM type du CDCI, qui, selon elle, a pris beaucoup de temps, n'a pas permis de réaliser des progrès concrets sur les questions litigieuses et a fini par mettre les relations à rude épreuve. Bell Mobilité, RCCI et TCI ont exprimé des points de vue similaires.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

607. Selon sa propre expérience des diverses initiatives avec les groupes de travail, le Conseil estime que si ceux-ci peuvent être utiles, ils fonctionnent mieux lorsqu'ils sont créés en raison d'un besoin convenu de résoudre des problèmes distincts entre des parties prenantes en particulier.
608. Un groupe de travail sur la 5G serait un projet important faisant appel à de nombreux groupes de parties prenantes ayant des intérêts divergents. En outre, dans la présente instance, les points de vue des parties sur la portée et le mandat d'un tel groupe étaient incompatibles et ratissaient large. Par conséquent, il est difficile de concilier les arguments des parties selon lesquels un groupe de travail doit avoir des objectifs clairs et réalisables pour être efficace avec les avis disparates qui ont été soumis en ce qui concerne la gouvernance, la composition et la portée d'un tel groupe.
609. Par conséquent, le Conseil s'interroge sur l'efficacité potentielle d'une telle initiative. Il semble peu probable qu'un groupe de travail efficace résulte des nombreuses suggestions quant à l'objectif du groupe, son champ de compétence et les parties prenantes qui devraient y participer. Une fois le déploiement de la 5G entamé à grande échelle, certaines questions pourraient émerger. À ce moment, le Conseil pourra envisager de créer un ou plusieurs groupes de travail de portée plus restreinte, conçus pour traiter de questions distinctes touchant des parties prenantes spécifiques.
610. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'est pas approprié de créer un groupe de travail sur la 5G pour le moment. Toutefois, il encourage les parties à collaborer dans le cadre du déploiement des réseaux 5G.

### **Modifications des lignes directrices sur l'identité internationale de l'abonné mobile (IMSI)**

#### **Contexte**

611. L'Association canadienne de l'électricité (ACÉ) et l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), qui représentent respectivement les services d'électricité et les exploitants ferroviaires, ont demandé au Conseil d'ordonner au Comité directeur canadien sur la numérotation (CDCN)<sup>53</sup> du CDCI de réviser les lignes directrices

---

<sup>53</sup> Le CDCN a été créé en 1991 pour étudier et résoudre les problèmes de ressources de numérotation et est devenu un groupe de travail du CDCI en 1998.

sur l'attribution de l'identité internationale de l'abonné mobile (IMSI) afin de permettre aux exploitants d'infrastructures essentielles d'acquérir des codes de réseau mobile (CRM).

### **Positions des parties**

612. L'ACÉ et l'ACFC ont fait valoir que la négociation de l'accès aux réseaux sans fil mobiles individuels ne répond plus aux besoins de leurs membres, et qu'il est essentiel qu'ils obtiennent un accès qui répondra à leurs exigences de connectivité en constante évolution. Par exemple, elles ont fait valoir que leurs membres auront besoin d'une connectivité à large bande accrue pour prendre en charge des millions de appareils de l'IdO et M2M qui seront utilisés dans les activités de leurs membres au cours des prochaines années, ainsi que dans des applications telles que les réseaux électriques intelligents.
613. Elles ont expliqué que le fait d'avoir des CRM signifierait que leurs membres ne dépendraient pas d'une seule entreprise de services sans fil pour l'accès au RAR. Ils pourraient plutôt compter sur de nombreux réseaux, y compris ceux des entreprises de services sans fil, le Réseau à large bande pour la sécurité publique (PSBN)<sup>54</sup> ou d'autres, possiblement en conjonction avec les réseaux déployés par les exploitants d'infrastructures essentielles. Avec leurs propres réseaux centraux, les exploitants d'infrastructures essentielles seraient en mesure d'exploiter un réseau intégré utilisant leurs propres CRM. Ce réseau serait distinct des réseaux individuels dont ils dépendent actuellement pour l'accès au RAR et qui, selon eux, serait plus fiables. En outre, les exploitants d'infrastructures essentielles seraient en mesure d'acheminer leurs propres communications via leurs propres réseaux centraux, qu'ils considèrent comme plus sûrs que les options disponibles sur le marché.
614. Les entreprises de services sans fil étaient généralement d'avis que l'instance actuelle n'était pas le bon forum pour cette demande et que les besoins exprimés par les exploitants d'infrastructures essentielles pourraient être en grande partie satisfaits par les offres commerciales existantes des entreprises sur le marché.
615. Shaw a également exprimé des préoccupations quant à l'attribution de CRM aux exploitants d'infrastructures essentielles, étant donné le nombre limité de CRM disponibles. Elle a fait valoir que l'acceptation de la demande pourrait amener d'autres industries à demander des CRM, ce qui pourrait rapidement épuiser les CRM restants.
616. Dans leur réplique, l'ACÉ et l'ACFC ont répété que les besoins de leurs membres n'ont pas été satisfaits sur le marché, et qu'il existe de solides arguments justifiant cette étroite extension de l'accès aux CRM. Néanmoins, reconnaissant la rareté de

---

<sup>54</sup> Un PSBN est un réseau sécuritaire pour la communication de données sans fil à haute vitesse que les premiers intervenants et le personnel de sécurité publique utilisent pour communiquer les uns avec les autres dans des situations d'urgence et pour les opérations quotidiennes. Cette [initiative](#) est menée par Sécurité publique Canada.

cette ressource, l'ACÉ a proposé plusieurs limitations possibles, telles que le partage des CRM entre les membres d'un groupe d'exploitants d'infrastructures essentielles. L'ACÉ et l'ACFC ont cependant soutenu que ces limitations pourraient avoir une incidence sur la manière dont leurs membres mettent en œuvre leurs services.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

617. Le Conseil estime que l'acceptation de la demande de l'ACÉ et de l'ACFC présenterait des avantages évidents pour l'intérêt public, car cela procurerait aux exploitants d'infrastructures essentielles des réseaux plus fiables, plus innovants et plus intégrés. Cependant, les CRM sont une ressource limitée qui doit être allouée avec soin et utilisée de manière responsable.
618. Par conséquent, le Conseil estime que le CDCN devrait chercher des moyens d'attribuer les CRM aux exploitants d'infrastructures essentielles en vue de trouver un bon équilibre entre la complexité et l'efficacité du réseau, tout en atténuant le risque potentiel pour la réserve de CRM, et faire une recommandation au Conseil à ce sujet.
619. Par conséquent, le Conseil demande au CDCN de i) déterminer la meilleure façon d'attribuer efficacement les CRM aux exploitants d'infrastructures essentielles, ii) modifier les lignes directrices sur l'IMSI pour permettre aux exploitants d'infrastructures essentielles d'acquérir des CRM, et iii) soumettre les lignes directrices sur l'IMSI modifiées à l'approbation du Conseil dans un délai de **120 jours** à compter de la date de publication de la présente décision.

### **ERMV de sécurité publique**

#### **Contexte**

620. Le service de police régional de Halton (HRPS) a proposé au Conseil de rendre obligatoire l'accès de gros pour les ERMV à tout réseau disponible pour les ERMV de sécurité publique sans but lucratif. Le HRPS a prévu que cette nouvelle catégorie d'ERMV de sécurité publique améliorerait la fiabilité et la résilience pour les entités de sécurité publique, telles que les services de police, en leur permettant d'accéder à un « réseau de réseaux » plutôt que de les laisser dépendre des services d'accès d'une entreprise de services sans fil mobiles donnée. Le HRPS a également demandé que ces ERMV de sécurité publique aient un accès de gros à des tarifs spéciaux qui seraient potentiellement inférieurs aux tarifs facturés aux ERMV commerciaux.
621. Le mémoire du HRPS contenait également plusieurs propositions qui, selon le Conseil, n'entrent pas dans le champ d'application de cette instance, telles que des modifications législatives, des questions relevant de la compétence d'ISDE, comme la politique sur l'utilisation du spectre, et le processus relatif au PSBN en cours à Sécurité publique Canada.

## **Positions des parties**

622. Plusieurs parties, y compris Bell Mobilité, RCCI, SaskTel, Shaw et Vidéotron, ont fait valoir que l'instance actuelle n'est pas le forum approprié pour la demande du HRPS. Nombre de ces parties ont soutenu que la demande est prématurée parce que Sécurité publique Canada n'a pas encore terminé le PSBN ou les critères d'admissibilité pour l'accès au service.
623. En outre, certaines parties ont soutenu que la demande du HRPS pourrait être satisfaite par les offres de services existantes. Shaw a argué qu'il n'est pas nécessaire de rendre obligatoire l'accès pour les ERMV de sécurité publique, car il existe déjà des dispositions permettant aux associations de sécurité publique d'obtenir des CRM. De même, Bell Mobilité et TCI ont soutenu qu'une solution pour les ERMV de sécurité publique devrait être négociée en se fondant sur les services qu'elles offrent déjà, y compris ceux qui sont commercialisés précisément pour les premiers intervenants.
624. Le HRPS a répondu qu'il était approprié de demander au Conseil un accès obligatoire pour les ERMV de sécurité publique à ce moment afin de mettre en œuvre les capacités d'un ERMV de sécurité publique et du PSBN en même temps comme deux volets de la même solution globale qui combine les capacités des deux catégories de services. En outre, le HRPS a réitéré que les offres de services existantes ne répondent pas à tous ses besoins.

## **Résultats de l'analyse du Conseil**

625. La proposition du HRPS concernant les ERMV de sécurité publique est louable comme exemple de réflexion à long terme sur la manière de tirer parti de la technologie pour améliorer la sécurité publique. Au cours des prochaines années, afin de s'assurer que le Conseil remplit son rôle en soutenant le développement, partout au Canada, d'un système de télécommunication qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions, il sera important que le Conseil détermine comment il peut soutenir les organismes de sécurité publique comme le HRPS dans la modernisation de leurs services.
626. Toutefois, en pratique, le Conseil craint que cette demande importante et de grande portée n'exige un travail considérable de la part des entreprises de services sans fil pour répondre non seulement aux besoins du HRPS, mais aussi, potentiellement, à ceux de centaines d'autres organismes de première intervention à travers le pays qui souhaiteraient probablement utiliser un service obligatoire pour ERMV de sécurité publique. Cela impliquerait également la mise en place d'un service d'accès au RAR spécifique, adapté aux besoins particuliers des premiers intervenants, avec une qualité de service garantie, une priorisation du trafic et des servitudes numériques, une itinérance intersystème transparente, un partage de réseau avec les entreprises de services sans fil et un accès aux technologies de réseau VoLTE, 4G et 5G, et qui serait disponible pour les organismes de premiers intervenants à des tarifs réduits fixés par le Conseil.

627. En outre, le PSBN est conçu pour l'objectif même que le HRPS a décrit, à savoir fournir aux organismes de sécurité publique un réseau sécuritaire, robuste et exclusif à des tarifs spécialisés. Malgré cela, le HRPS a proposé que le Conseil rende obligatoire un service pour ERMV de sécurité publique qui fonctionnerait en parallèle avec le PSBN, une fois qu'il sera opérationnel, pour maximiser l'efficacité et la redondance de réseau. Le Conseil n'est pas convaincu pour le moment que les avantages d'une telle redondance l'emporteraient sur les coûts, car le dossier ne contient pas suffisamment d'éléments de preuve pour procéder à une telle évaluation.
628. En outre, le Conseil est préoccupé par le fait que les questions de compétence n'ont pas été suffisamment prises en compte, et fait remarquer, à cet égard, que le mémoire du HRPS ne parlait pas de la question de savoir comment le Conseil pourrait imposer ou faire appliquer de telles mesures réglementaires.
629. Enfin, plusieurs entreprises ont indiqué qu'elles offraient actuellement des services spécialisés aux organismes de sécurité publique.
630. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil détermine qu'il ne serait pas approprié de rendre obligatoire la fourniture d'un service d'accès aux ERMV de sécurité publique pour le moment.

## **Instructions**

631. Tout au long de la présente décision, le Conseil a pris soin de démontrer comment ses conclusions font progresser les objectifs de la politique conformément aux Instructions de 2006 et 2019.
632. Le Conseil impose des mesures ciblées pour limiter le pouvoir de marché des entreprises de services sans fil dominantes, pour élargir les options concurrentielles et pour promouvoir la grande disponibilité d'une variété d'options de services de détail à des tarifs abordables. De cette manière, les conclusions du Conseil dans la présente instance font progresser les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f) et 7h) de la *Loi*. Ces conclusions visent à favoriser le développement ordonné des télécommunications en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 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; à accroître l'efficacité et la compétitivité des télécommunications canadiennes; à favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et à assurer l'efficacité de la réglementation, dans les cas où celle-ci est nécessaire; et à satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.
633. Selon les Instructions de 2006, le Conseil doit, entre autres, se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique. Selon les Instructions de 2006, le Conseil est également

tenu de réglementer, lorsqu'il y a lieu de le faire, de sorte à ne faire obstacle au libre jeu du marché que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre ces objectifs de la politique.

634. Les conclusions faites dans le cadre de la présente instance sont conformes aux Instructions de 2006. Notamment,

- conformément au sous-alinéa 1a)(i) des Instructions de 2006, le Conseil estime qu'il n'est pas possible de compter uniquement sur le libre jeu du marché pour faire en sorte que les objectifs de la politique soient atteints, notamment compte tenu de ses conclusions sur le pouvoir de marché dans les marchés à travers le pays, et il estime que les obligations en matière de services de gros et les attentes à l'égard des services de détail sont nécessaires;
- conformément au sous-alinéa 1a)(ii) des Instructions de 2006, les exigences réglementaires établies sont efficaces et proportionnelles à leur but, et interfèrent au minimum avec le libre jeu d'un marché concurrentiel puisque les mesures adoptées relativement aux services de gros, y compris le mandat restreint et limité dans le temps de fournir un service des ERMV, soutiendront les entreprises qui sont les mieux placées pour perturber le pouvoir de marché des entreprises dominantes;
- conformément au sous-alinéa 1b)(ii) des Instructions de 2006, en s'appuyant sur la négociation commerciale pour établir les taux des ERMV, avec un arbitrage de l'offre finale comme filet de sécurité, ne découragera pas un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement et n'encouragera pas un accès au marché qui n'est pas efficace économiquement, car cette approche fera en sorte que les tarifs des services d'accès de gros pour les ERMV mandatés seront justes et raisonnables ainsi qu'établis avec l'étroite collaboration des fournisseurs de services de gros et des clients;
- conformément au sous-alinéa 1b)(iii) des Instructions de 2006, le Conseil a déterminé que le mandat de fournir un service d'accès de gros pour les ERMV dotés d'installations sera imposé à toutes les entreprises de services sans fil qui exercent un pouvoir de marché, et que ce mandat sera limité aux régions dans lesquelles il est exercé. En imposant le mandat en fonction de tels critères objectifs, le Conseil s'est assuré que le mandat est imposé de manière symétrique et neutre du point de vue de la concurrence;
- conformément au sous-alinéa 1b)(iv) des Instructions de 2006, les conclusions de la présente décision permettront à de nouvelles technologies de faire concurrence dans la mesure où elles favorisent l'expansion des réseaux 5G et l'accès à ces derniers; dans la mesure où ces conclusions pourraient favoriser les entreprises par rapport aux revendeurs, le Conseil n'estime pas que ce soit artificiel, compte tenu des

conclusions rendues dans la présente décision au sujet des impacts probables relatifs aux mandats généraux et à l'accès de gros des ERMV dotés d'installations.

635. Les Instructions de 2019 précisent que le Conseil, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation. Les conclusions de la présente décision sont conformes aux Instructions de 2019, notamment :

- conformément au sous-alinéa 1a)(i), les conclusions encouragent toutes formes de concurrence et d'investissement. En fournissant un soutien réglementaire aux entreprises régionales de services sans fil, la capacité du réseau devrait augmenter, ce qui favoriserait l'émergence organique d'un plus vaste marché des ERMV;
- conformément aux sous-alinéas 1a)(ii) et (iii), les conclusions favorisent la prestation de services abordables et à bas prix de haute qualité dans l'ensemble du pays. En créant les conditions pour une concurrence durable dans les services de détail et en créant des attentes précises pour les différents types d'offres de service, des prix plus bas devraient être plus largement disponibles;
- conformément au sous-alinéa 1a)(v), les conclusions réduisent les obstacles à l'accès au marché et à la concurrence pour les fournisseurs de services de télécommunication, qu'ils soient nouveaux, régionaux ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux. En mandatant l'accès aux réseaux des entreprises dominantes, les entreprises régionales de services sans fil pourront étendre leur propre couverture, accélérer l'extension de leurs propres réseaux et servir davantage de clients;
- conformément au sous-alinéa 1a)(vi), les conclusions favorisent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris les nouvelles technologies et les offres de services différenciées. Les mesures ciblées relatives aux services de gros permettront aux entreprises régionales de services sans fil d'étendre leurs réseaux, y compris les réseaux de nouvelle génération, sans entraver la capacité des entreprises dominantes à continuer d'investir. L'abstention continue de réglementation au niveau du détail fait en sorte que la capacité des FSSF d'innover dans leurs offres de services ne soit pas compromise.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Bell Mobilité inc. – Demande de radiation du rapport d’expertise du commissaire de la concurrence du dossier de l’instance amorcée par l’avis de consultation de télécom 2019-57, et questions procédurales connexes*, Décision de télécom CRTC 2021-129, 15 avril 2021
- *Appel aux observations – Accessibilité – Forfaits de services sans fil mobiles qui répondent aux besoins d’accessibilité des Canadiens avec divers handicaps*, Avis de consultation de télécom CRTC 2020-178, 1<sup>er</sup> juin 2020; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2020-178-1, 26 août 2020; 2020-178-2, 29 septembre 2020; et 2020-178-3, 23 mars 2021
- *Pratiques et procédures de règlement des différends*, Bulletin de radiodiffusion et de télécom CRTC 2019-184, 29 mai 2019
- *Examen des services sans fil mobiles*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-57, 28 février 2019; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2019-57-1, 28 octobre 2019; 2019-57-2, 20 mars 2020; et 2019-57-3, 23 juin 2020
- *Forfaits de données seulement à moindre coût pour les services sans fil mobiles*, Décision de télécom CRTC 2018-475, 17 décembre 2018
- *Tarifs des services d’itinérance sans fil mobiles de gros – Tarifs définitifs*, Ordonnance de télécom CRTC 2018-99, 22 mars 2018
- *Suivi de la décision de télécom 2017-56 : Tarifs des services d’itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Ordonnance de télécom CRTC 2017-433, 6 décembre 2017
- *Tarifs des services d’itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Décision de télécom CRTC 2017-56, 1<sup>er</sup> mars 2017
- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015
- *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, 5 mai 2015
- *Suivi de la décision de télécom 2014-77 – Justification concernant l’obligation d’obtenir un permis pour l’installation de matériel pour toron*, Décision de télécom CRTC 2014-389, 24 juillet 2014



- *Shaw Communications Inc. – Demande concernant l’administration du tarif pour le service de structures de soutènement de la Société TELUS Communications*, Décision de télécom CRTC 2014-77, 20 février 2014
- *Groupe de travail du CDCI – Rapport sur l’accord type d’accès municipal*, Décision de télécom CRTC 2013-618, 21 novembre 2013
- *Le Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, 3 juin 2013
- *Demande présentée en vertu de la partie VII par Allstream Corp. en vue d’obtenir l’accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d’Edmonton*, Décision de télécom CRTC 2005-36, 17 juin 2005
- *Ledcor/Vancouver – Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver*, Décision CRTC 2001-23, 25 janvier 2001
- *Réglementation des services de télécommunications sans fil mobiles*, Décision Télécom CRTC 96-14, 23 décembre 1996
- *Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994
- *Réglementation des services sans fil*, Décision Télécom CRTC 94-15, 12 août 1994