



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère



**LES CAHIERS
DE RECHERCHE**



MAI 2018

L'ÉTAT DE LA CONCURRENCE DANS L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA – 2018

Par Martin Masse



910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec)
H3C 2H8, Canada

Téléphone : 514-273-0969
Télécopieur : 514-273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Les membres et donateurs de l'IEDM appuient l'ensemble de son programme de recherche. Parmi ses membres et donateurs figurent des compagnies actives dans le domaine des télécommunications, dont la contribution financière correspond à 2,7 % du budget total de l'IEDM. Ces entreprises n'ont eu aucun droit de regard sur le texte final de ce Cahier de recherche, ni aucun contrôle sur sa diffusion publique.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

©2018 Institut économique de Montréal
ISBN 978-2-922687-80-4

Dépôt légal : 2^e trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Martin Masse

L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2018

Institut économique de Montréal

•
Mai 2018

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 – COMMENT LE CANADA SE COMPARE-T-IL?.....	9
CHAPITRE 2 – LES TARIFS DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA SONT-ILS VRAIMENT PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS AU MONDE?	23
CHAPITRE 3 – RÉGLEMENTATION DE LA LARGE BANDE : LE CANADA DEVRAIT-IL S’INSPIRER DES ÉTATS-UNIS?	33
CHAPITRE 4 – NOUS N’AVONS PLUS BESOIN D’UN RÉGULATEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	39
À PROPOS DE L'AUTEUR	45

POINTS SAILLANTS

L'édition 2017 de ce rapport soutenait que l'avènement de l'internet des objets, qui révolutionnera tous les aspects de nos vies, forcera bientôt Ottawa à revoir ses priorités et ses politiques en matière de télécommunications. Il analysait aussi des dossiers qui avaient fait les manchettes dans l'industrie au cours de l'année précédente, et faisait le bilan du Décret d'instructions de 2006 qui exigeait du CRTC qu'il s'en remette le plus possible aux forces du marché. Voici les faits saillants de l'édition de cette année.

Chapitre 1 – Comment le Canada se compare-t-il?

- Les Canadiens continuent de bénéficier de services de télécommunications de qualité et compétitifs.
- Grâce à des services sans fil et d'internet à large bande parmi les plus développés et les plus performants au monde, les vitesses de téléchargement et de connexion au Canada se comparent très favorablement à celles dans les autres pays de l'OCDE.
- Les prix payés par les Canadiens pour les services de télécommunications selon les comparaisons internationales de Nordicity demeurent généralement plus élevés que dans la plupart des autres pays.
- La densité des connexions sans fil au Canada par km² est l'une des plus faibles au monde.
- En ce qui concerne les investissements des entreprises de télécommunications, le Canada surpasse la plupart des autres pays, que ce soit par connexion sans fil, par abonné au sans-fil, par habitant ou en proportion des recettes.

Chapitre 2 – Les tarifs des télécommunications au Canada sont-ils vraiment parmi les plus élevés au monde?

- Malgré une perception qui semble largement partagée, les données disponibles ne corroborent pas la conclusion voulant que les Canadiens paient des tarifs nettement plus élevés que les consommateurs d'autres pays développés pour des services de télécommunications.
- L'étude de Nordicity qui alimente cette perception compare les prix s'appliquant à des catégories générales de produits, mais ignore la plupart des fac-

teurs expliquant comment ces produits et les marchés où ils sont conçus et vendus diffèrent.

- Les comparaisons internationales montrent systématiquement que le Canada possède certains des réseaux sans fil de la meilleure qualité au monde.
- Les fournisseurs de sans-fil au Canada ont investi en moyenne 78 \$US par connexion entre 2010 et 2016, presque le double de ce qu'ont investi leurs homologues européens, lesquels n'y ont affecté que 40 \$.
- Les Canadiens sont d'avidés utilisateurs des services de télécommunications et ils paient pour des réseaux de calibre mondial capables de livrer des services avec la rapidité, la fiabilité et la haute qualité auxquelles ils s'attendent.
- La série de données limitée de Nordicity masque la simple réalité que les Canadiens disposent de toute une gamme d'options plus abordables : Ils peuvent se procurer des paniers de services similaires, à des tarifs plus bas, en passant soit à une marque dérivée, soit à un fournisseur régional, soit à un revendeur.
- La facture moyenne que paient les Canadiens pour leurs services sans fil et d'internet continue d'augmenter non pas parce qu'ils doivent payer plus pour les mêmes services, mais parce qu'ils paient plus pour des services en plus grande quantité et de meilleure qualité.
- Ajustés pour l'inflation, les tarifs des paniers de services en téléphonie sans fil ont tous diminué entre 2008 et 2017, cette réduction variant de 6 % à 45 %.

Chapitre 3 – Réglementation de la large bande : le Canada devrait-il s'inspirer des États-Unis?

- Le secteur des télécommunications aux États-Unis est en proie à la controverse depuis novembre 2017, lorsqu'Ajit Pai, récemment nommé à la présidence de la FCC, a annoncé sa proposition – approuvée en décembre – d'abolir les règles plus strictes de « neutralité du net » instaurées en 2015.
- L'abolition de la réglementation du Titre II, malgré les termes saisissants qu'ont employés ses opposants pour la décrire, ne fait que rétablir le régime plus souple qui régissait internet de 1996 à 2015.

- Les investissements en réseaux à large bande ont diminué de plus de 5,6 % après la décision de la FCC sur la neutralité du net en 2015, une première baisse enregistrée en dehors d'une période de récession.
- Malgré l'abrogation de l'Open Internet Order, tous les grands fournisseurs d'internet américains approuvent les interdictions visant le blocage, le ralentissement artificiel du trafic et la discrimination injuste.
- Jusqu'à maintenant, la principale différence concrète entre l'approche de la FCC et celle du CRTC concernant la neutralité du net a été la ferme opposition du régulateur canadien aux exonérations de tarif.
- Par son rejet de forfaits ciblés innovants et favorables à la concurrence, le CRTC n'a pas protégé l'intégrité d'internet; il a plutôt haussé les prix pour certains consommateurs et n'a réduit les prix pour personne.
- Une étude datant de 2016 souligne que la couverture de fibre optique jusqu'à l'abonné aux États-Unis était près de deux fois celle en Europe et que la couverture générale par des systèmes d'accès de prochaine génération était de 82 % aux États-Unis en comparaison de 54 % en Europe.
- Le CRTC devrait réexaminer sa décision de 2015 accordant aux revendeurs un accès aux réseaux haute vitesse et démanteler graduellement son régime de partage des réseaux de large bande, comme l'ont fait les États-Unis au début des années 2000.
- Les politiques de partage des réseaux, adoptées à l'origine pour stimuler la concurrence en téléphonie filaire, n'ont pas réussi à instaurer au Canada une concurrence fondée sur les installations, et au contraire ont même désincité les nouveaux participants à construire des installations.
- Au Canada, la concurrence fondée sur les installations, en téléphonie filaire comme dans le marché de services internet à large bande, a pu prendre son essor grâce à l'industrie de la câblodistribution et non en raison des politiques de partage des réseaux.
- La règle du contrat de deux ans prévue par le Code sur les services sans fil, loin d'être « proconsommateur », a réduit les choix offerts et limité la capacité des fournisseurs à développer des produits innovants pour leur clientèle.
- Dans son *Rapport final* publié en mars 2006, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a conclu que « l'industrie canadienne des télécommunications a évolué pour atteindre un stade [...] où, dans bien des domaines, une réglementation détaillée et prescriptive n'est plus de mise ».
- L'expérience du Danemark d'une réglementation souple, notamment la déréglementation de son marché de gros en sans-fil, devrait être une source d'inspiration pour le Canada.

Chapitre 4 – Nous n'avons plus besoin d'un régulateur des télécommunications

- Au cours des années, le CRTC a détourné son attention du marché de détail de télécommunications pour la diriger vers le marché de gros, où il a mis en œuvre une gamme de politiques interventionnistes afin d'aider les nouveaux entrants et les revendeurs.
- Puisque le Canada est passé avec succès d'une situation de monopole à une situation de concurrence, il serait logique de conclure que le CRTC doit être dessaisi de son rôle de régulateur des télécommunications.

INTRODUCTION

Au cours des quatre dernières années, *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada* a évalué comment le Canada se comparait à d'autres pays en ce qui a trait à la qualité et aux prix de ses services de télécommunications. Ce rapport a aussi examiné comment se portait la concurrence dans des secteurs clés du marché canadien des télécommunications et offert une analyse critique du cadre législatif et réglementaire du Canada relativement à cette industrie.

L'une des principales raisons qui a incités la publication des quatre premières éditions de ce Cahier de recherche était que de nombreux Canadiens semblent avoir la fausse impression que l'industrie canadienne des télécommunications soutient mal la comparaison avec celles d'autres pays.

Ces publications ont cherché à réfuter la notion suivant laquelle les Canadiens paient des prix non compétitifs pour des services de qualité inférieure. Elles ont aussi soutenu que les interventions du gouvernement fédéral et du CRTC dans les secteurs du sans-fil et de la téléphonie filaire en vue d'accroître le nombre de concurrents par des subventions indirectes et le partage obligatoire des réseaux n'auraient probablement pas les effets escomptés et pourraient nuire aux investissements et à l'innovation. Ceci est d'autant plus important étant donné le développement de l'internet des objets, puisque seuls les concurrents importants possédant leur propre infrastructure pourront faire les investissements requis et gérer leurs réseaux de façon à répondre aux besoins complexes de ce nouveau secteur.

Ce rapport a soutenu que le gouvernement devrait plutôt libéraliser ses politiques et reconnaître le rôle de l'innovation dans l'évaluation du niveau de concurrence qui existe dans un marché dynamique.

Cette cinquième édition continue d'explorer ces thèmes. Le chapitre 1 présente des statistiques mises à jour concernant la performance de l'industrie canadienne des télécommunications par rapport à celles d'autres pays.

Le chapitre 2 fournit une analyse plus approfondie que dans les éditions précédentes de la question des prix, expliquant pourquoi les données contenues dans l'étude annuelle de Nordicity ne confirment pas l'opinion courante suivant laquelle les tarifs des services de télécommunications au Canada sont excessifs et augmentent sans cesse.

De nombreux Canadiens semblent avoir la fausse impression que l'industrie canadienne des télécommunications soutient mal la comparaison avec celles d'autres pays.

Le chapitre 3 compare la réglementation de l'internet à large bande au Canada et aux États-Unis, dans le contexte des changements récents aux règles de neutralité du net au sud de la frontière et l'opposition ferme du Canada aux exonérations de tarif, ainsi que la décision de 2015 du CRTC obligeant les fournisseurs de large bande à partager leurs réseaux de fibre optique jusqu'au domicile avec des revendeurs.

Enfin, le chapitre 4 défend l'idée que puisque le Canada est passé avec succès d'une situation de monopole à une situation de concurrence, le CRTC devrait être dessaisi de son rôle de régulateur des télécommunications, et ce secteur devrait être soumis au régime général du droit de la concurrence, comme presque tous les autres secteurs de l'économie canadienne.

CHAPITRE 1

Comment le Canada se compare-t-il?

La critique la plus souvent entendue à propos de l'industrie des télécommunications au Canada, et en particulier les services sans fil, est que les Canadiens paient beaucoup plus cher qu'ailleurs pour des services de moindre qualité. C'est cette critique qui a servi à justifier les nombreuses interventions du gouvernement fédéral et du CRTC ces dernières années dans le but de promouvoir davantage de concurrence dans le secteur du sans-fil. Cette critique tient-elle la route?

Il est difficile d'avoir un portrait parfaitement clair et objectif de la situation, non seulement parce que les circonstances (comme la géographie ou le type de réglementation) diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi parce que les méthodologies employées ne font pas l'unanimité. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de tirer une telle conclusion.

Les graphiques qui suivent proviennent des principales organisations qui publient des classements internationaux touchant divers aspects de l'industrie des télécommunications.

La critique la plus souvent entendue à propos de l'industrie des télécommunications au Canada, et en particulier les services sans fil, est que les Canadiens paient beaucoup plus cher qu'ailleurs pour des services de moindre qualité.

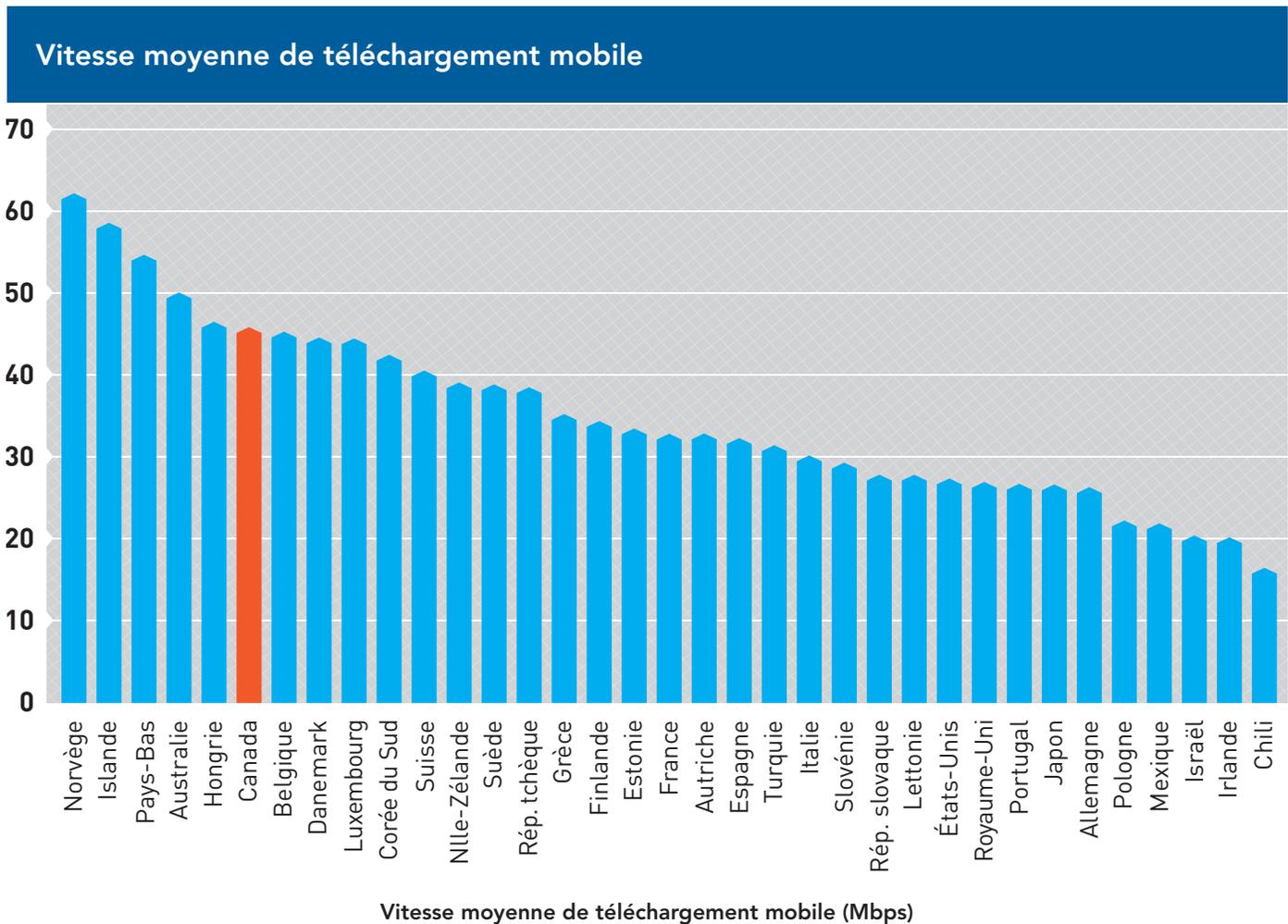
Sur le plan de la qualité des services, les données indiquent que les Canadiens bénéficient en fait de services sans fil (Figures 1-1 et 1-2) et d'internet à large bande (Figures 1-3, 1-4 et 1-5) parmi les plus développés et les plus performants au monde.

Quant aux prix payés par les Canadiens pour les services de télécommunications selon les comparaisons internationales de Nordicity (voir les critiques détaillées de la méthodologie de cette étude dans le Chapitre 2), ils demeurent généralement plus élevés que dans la plupart des autres pays (Figures 1-6, 1-7 et 1-8).

La densité des connexions sans fil au Canada par km² est l'une des plus faibles au monde (Figure 1-9).

Enfin, en ce qui concerne les investissements des entreprises de télécommunications, le Canada surpasse la plupart des autres pays, que ce soit par connexion sans fil, par abonné au sans-fil, par habitant ou en proportion des recettes (Figures 1-10 à 1-13).

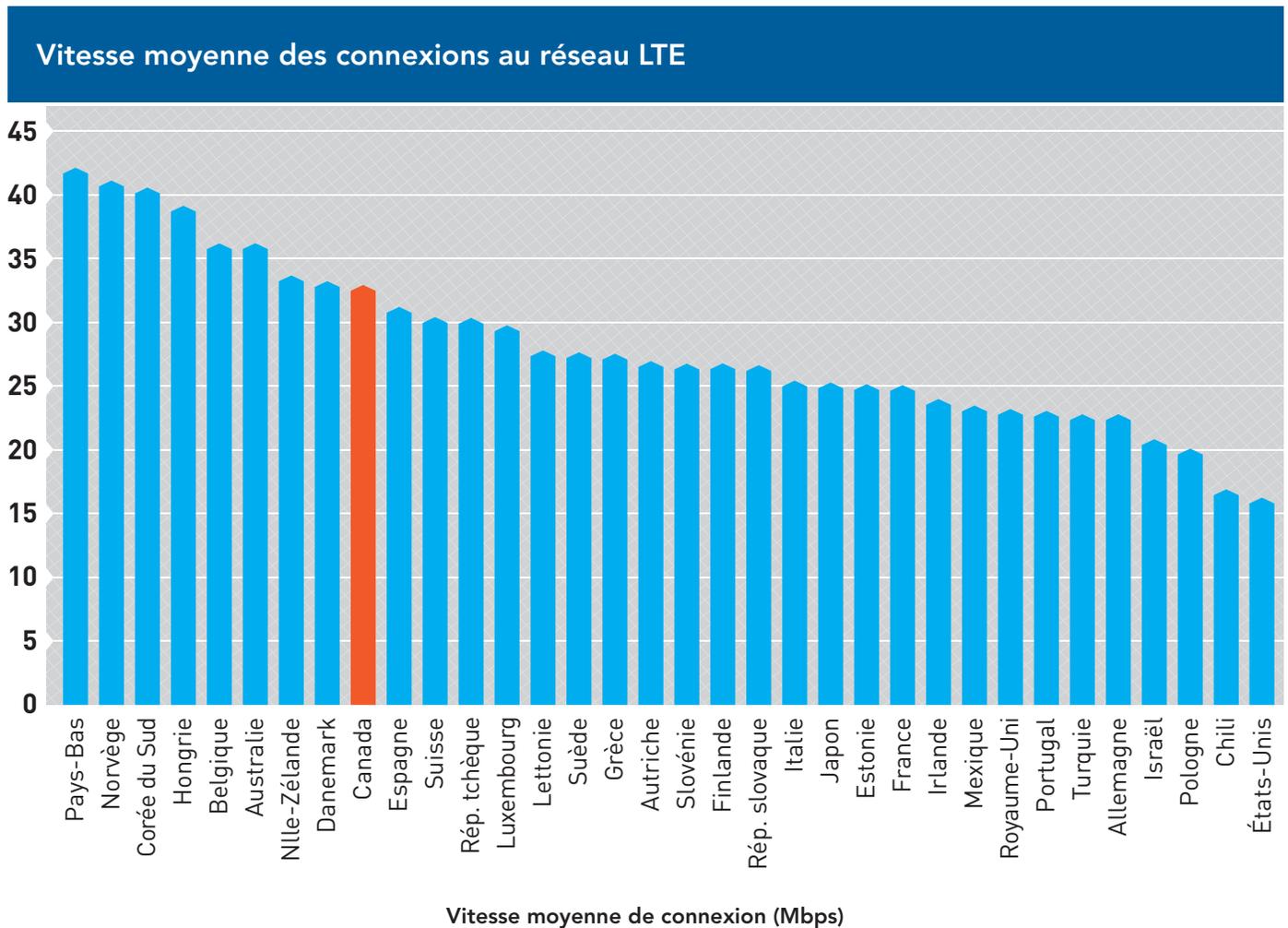
Figure 1-1



Source : Ookla, Speedtest Global Index—February 2018, Mobile.

Selon Ookla, la vitesse moyenne de téléchargement des connexions mobiles au Canada est de 45,67 Mbps. Une telle vitesse place le Canada au 6^e rang parmi les 35 pays de l'OCDE.

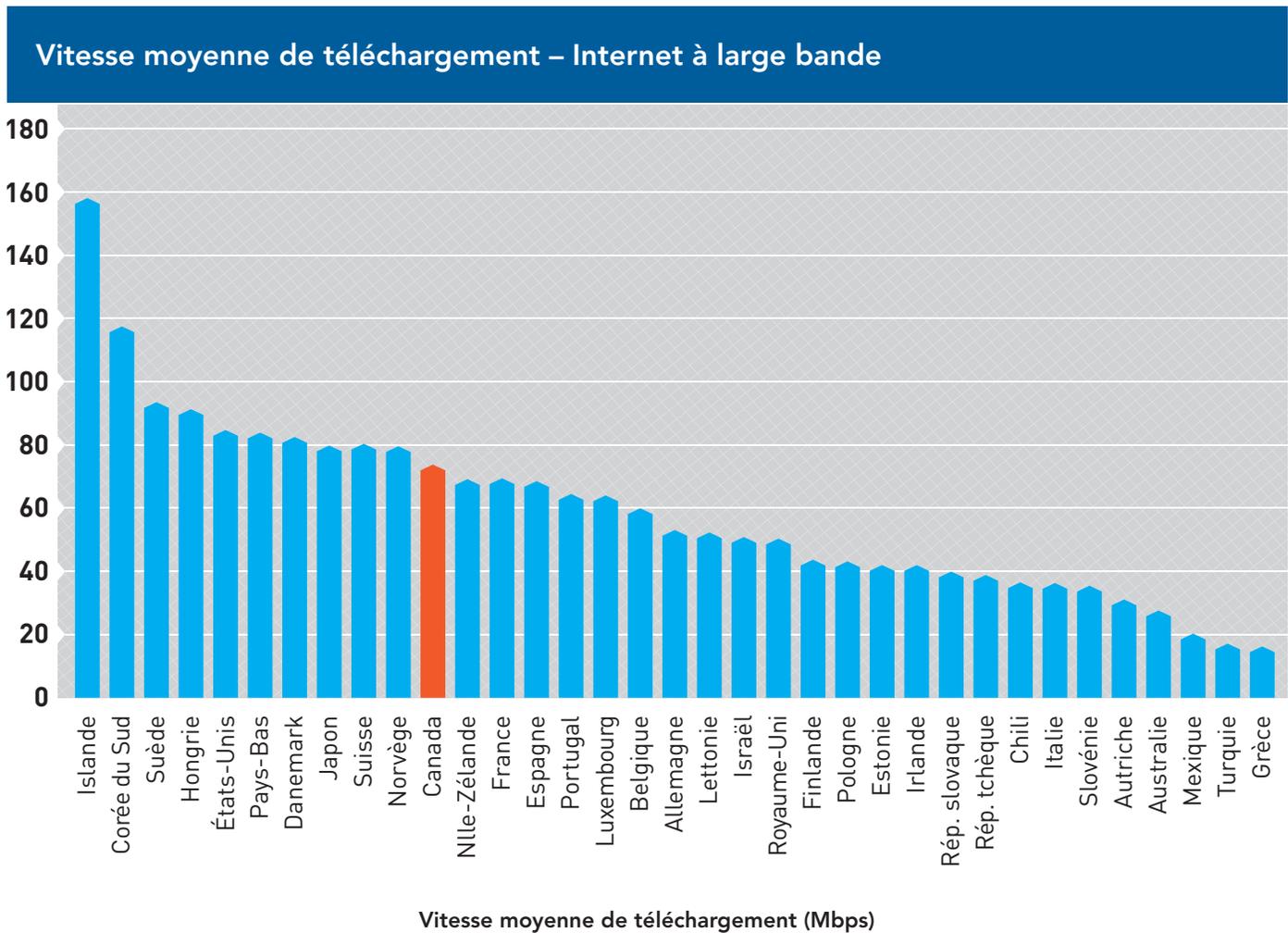
Figure 1-2



Source : OpenSignal, The State of LTE (February 2018), 4G Speed.

La vitesse moyenne des connexions au réseau LTE au Canada selon OpenSignal est de près de 33 Mbps. Une telle vitesse place le Canada au 9^e rang parmi les 34 pays dans cet échantillon.

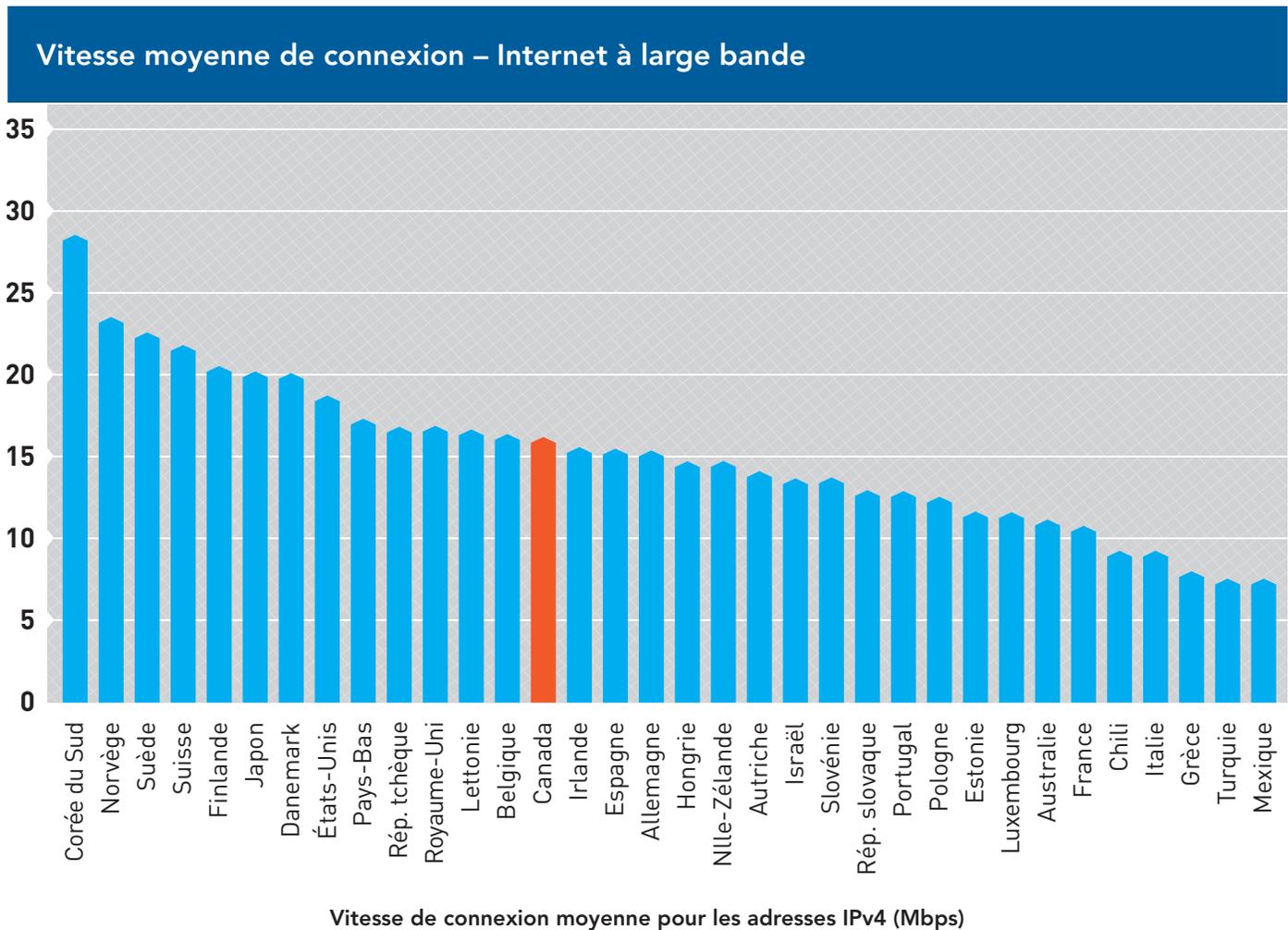
Figure 1-3



Source : Ookla, Speedtest Global Index—February 2018, Fixed Broadband.

En ce qui a trait à la vitesse de téléchargement à large bande (c'est-à-dire la vitesse de téléchargement pour les utilisateurs d'internet qui ont une connexion filaire ou par câble), Ookla estime la vitesse moyenne au Canada à 73,41 Mbps. Cela positionne le pays au 11^e rang parmi les 35 pays membres de l'OCDE.

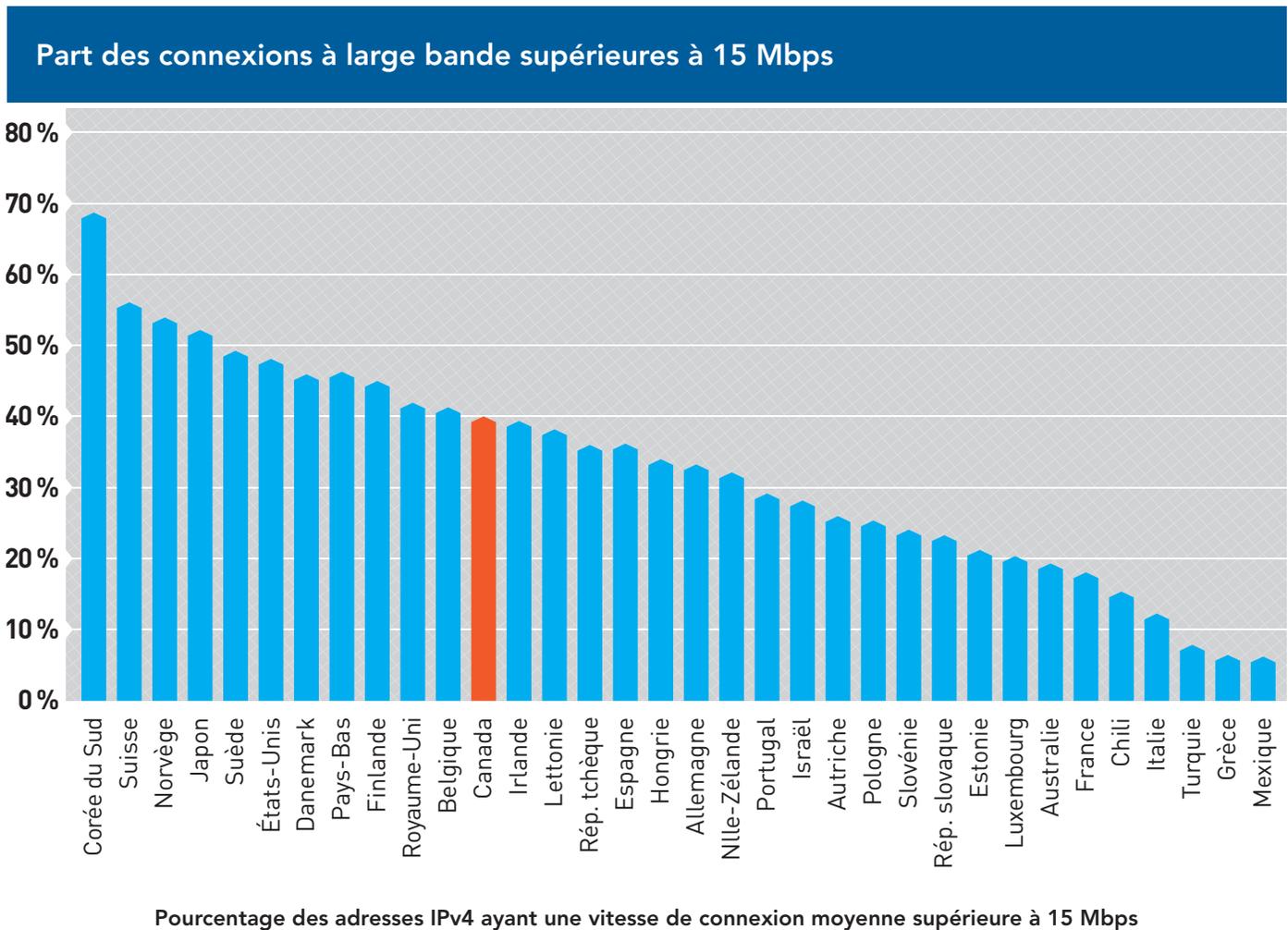
Figure 1-4



Source : Akamai, *Akamai's State of the Internet: Q1 2017 Report*, vol. 10, no 1, mai 2017, p. 54-55.

En ce qui a trait à la vitesse de connexion à internet à large bande (c'est-à-dire la vitesse de téléchargement pour les utilisateurs d'internet qui ont une connexion filaire ou par câble), le rapport d'Akamai pour le premier trimestre de 2017 place le Canada en 14^e position parmi les 34 pays membres de l'OCDE dont les données étaient disponibles.

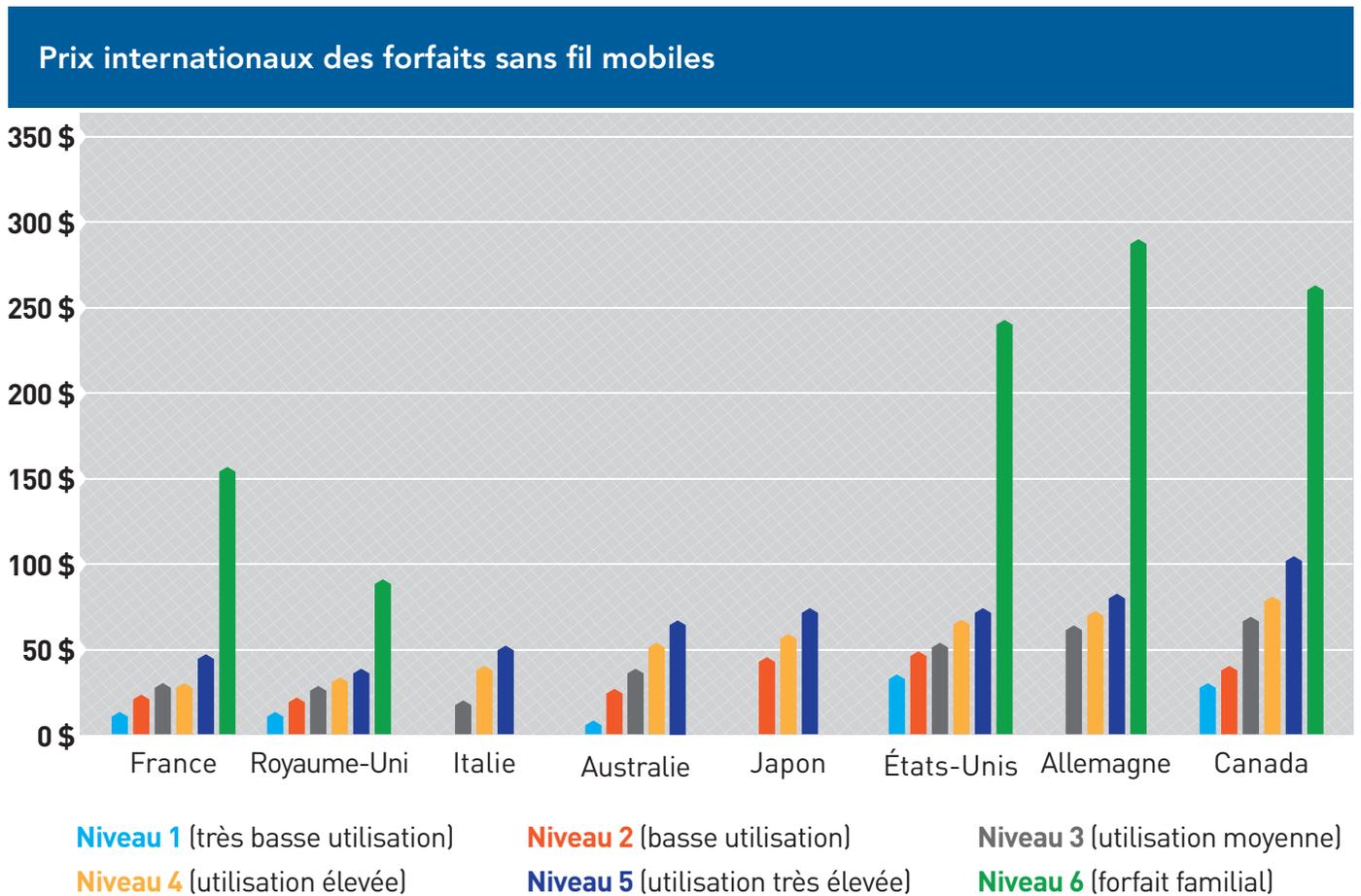
Figure 1-5



Source : Akamai, Akamai's State of the Internet: Q1 2017 Report, vol. 10, no 1, mai 2017, p. 54-55.

Pour le premier trimestre de 2017, Akamai estime que 40 % des adresses IPv4 au Canada avaient une vitesse moyenne de connexion à large bande supérieur à 15 Mbps. Avec ce pourcentage, le Canada se situe en 12^e position parmi les 34 pays de l'OCDE où de telles données étaient disponibles.

Figure 1-6



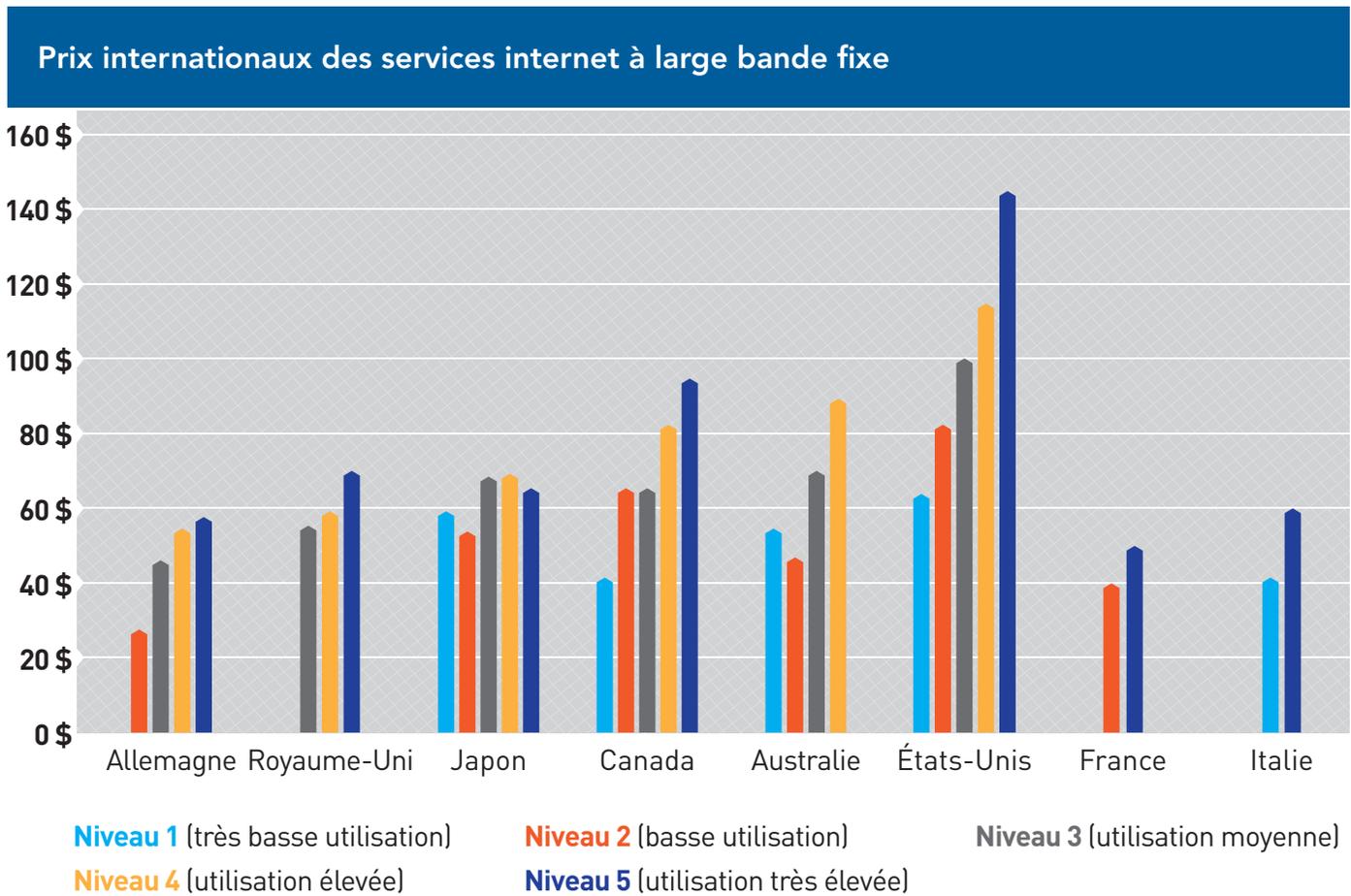
Note : Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat.

Source : NGL Nordicity Group, *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, Préparé pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Annexe D, Tableau D.2, 5 octobre 2017.

Nordicity Group a assemblé différents paniers de services sans fil mobiles dans le but de comparer les prix des forfaits mensuels canadiens à ceux de sept autres pays. Les forfaits comparés ont été construits sur une base d'utilisation, allant d'un niveau d'utilisation très faible à très élevé.

En termes de prix, le Canada se classe en 4^e position sur 5 pour les forfaits à très bas niveau d'utilisation, et en 8^e position sur 8 pour les forfaits à niveau d'utilisation très élevé.

Figure 1-7



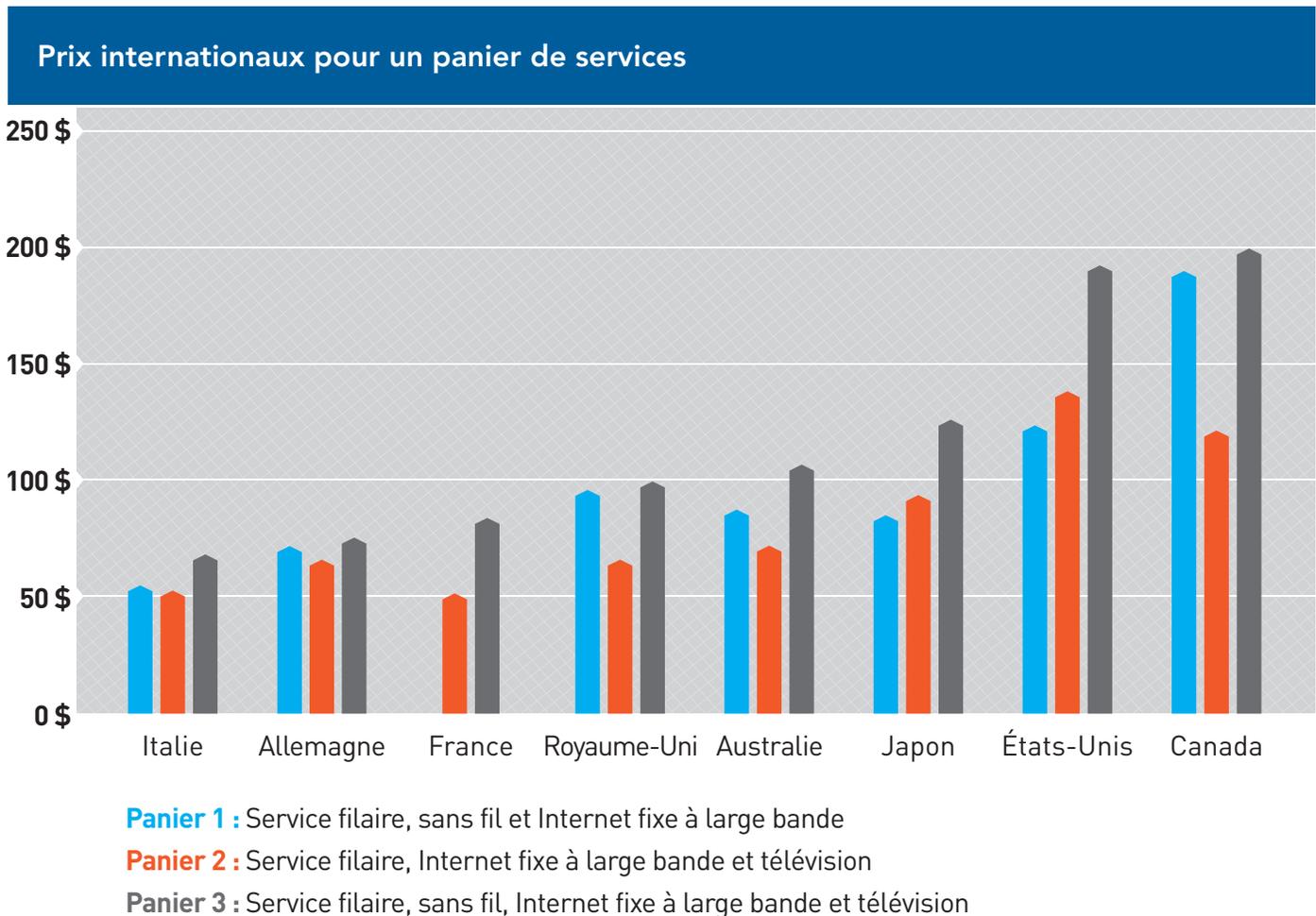
Note : Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat.

Source : NGL Nordicity Group, *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, Préparé pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Annexe D, Tableau D.3, 5 octobre 2017.

Nordicity Group a assemblé différents paniers de services internet à large bande fixe dans le but de comparer les prix des forfaits canadiens à ceux de sept autres pays. Les forfaits comparés ont été construits sur une base d'utilisation, allant d'un niveau d'utilisation très faible à très élevé.

En termes de prix, le Canada se classe en 2^e position sur 5 pour les forfaits à très bas niveau d'utilisation, et en 6^e position sur 7 pour ce qui est des forfaits à niveau d'utilisation très élevé.

Figure 1-8

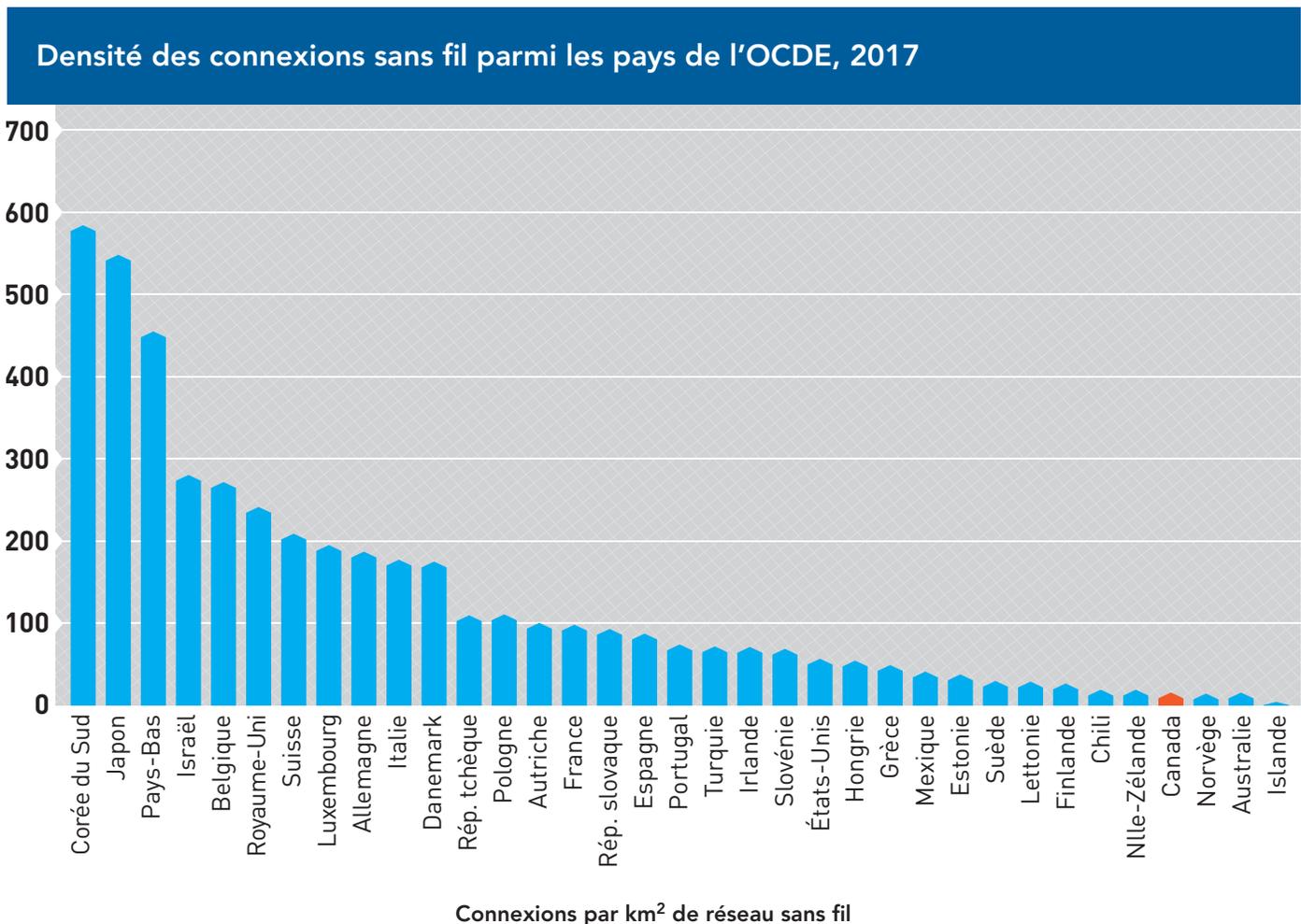


Note : Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat.

Source : NGL Nordicity Group, *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, Préparé pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Annexe D, Tableau D.5, 5 octobre 2017.

Nordicity Group a assemblé différents paniers de services dans le but de comparer les forfaits mensuels canadiens à ceux de sept autres pays. Le Canada présente les forfaits les plus onéreux pour ce qui est des paniers 1 et 3. Dans le cas du panier 2, il se classe 7^e sur 8 pays, devant les États-Unis.

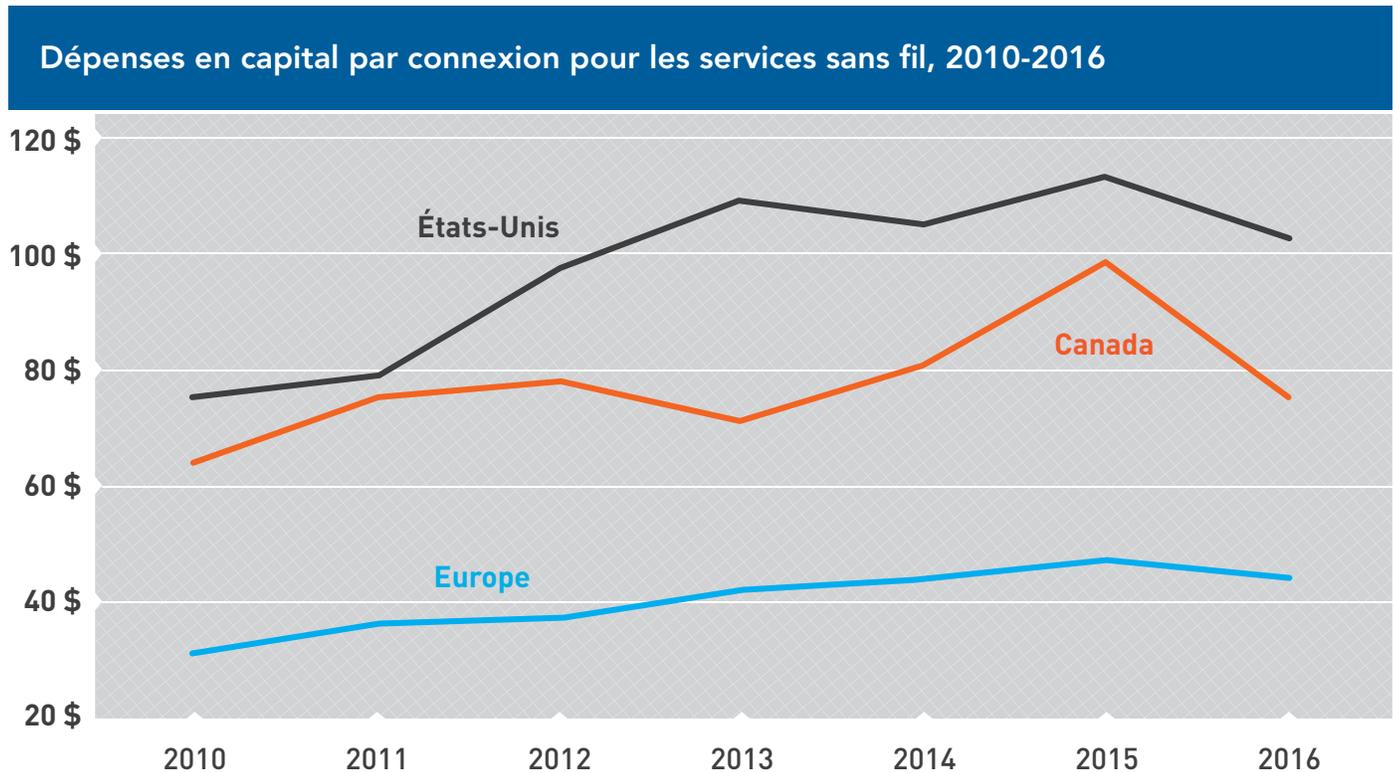
Figure 1-9



Note : Compte tenu qu'une bonne partie de leur territoire n'est pas habité, la superficie a été ajustée en fonction de la couverture du réseau au Canada (20 %), en Australie (31 %) et aux États-Unis (80,7 %). Nous présumons une couverture de 100 % pour les autres pays.
Sources : OCDE, Portail de l'OCDE sur le haut débit, Total fixed and wireless broadband subscriptions by country, juin 2017; Banque mondiale, Territoire (km carrés), 23 mars, 2017; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2016*, octobre 2016, p. 290; Federal Communications Commission, *Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless*, Chart III.A.1: Estimated Wireless Coverage by Census Block Including Federal Land Form 477, 23 septembre, 2016, p. 29; OzTowers, Mobile Bands (frequencies) By Provider, Information.

Le Canada se situe au 32^e rang parmi les 35 pays de l'OCDE avec seulement 14 connexions sans fil par km². Cela nous indique que comparativement à des pays comme la Corée du Sud, le Japon et les Pays-Bas, où la densité est supérieure à 450, il est beaucoup plus coûteux de développer et maintenir un réseau sans fil au Canada.

Figure 1-10

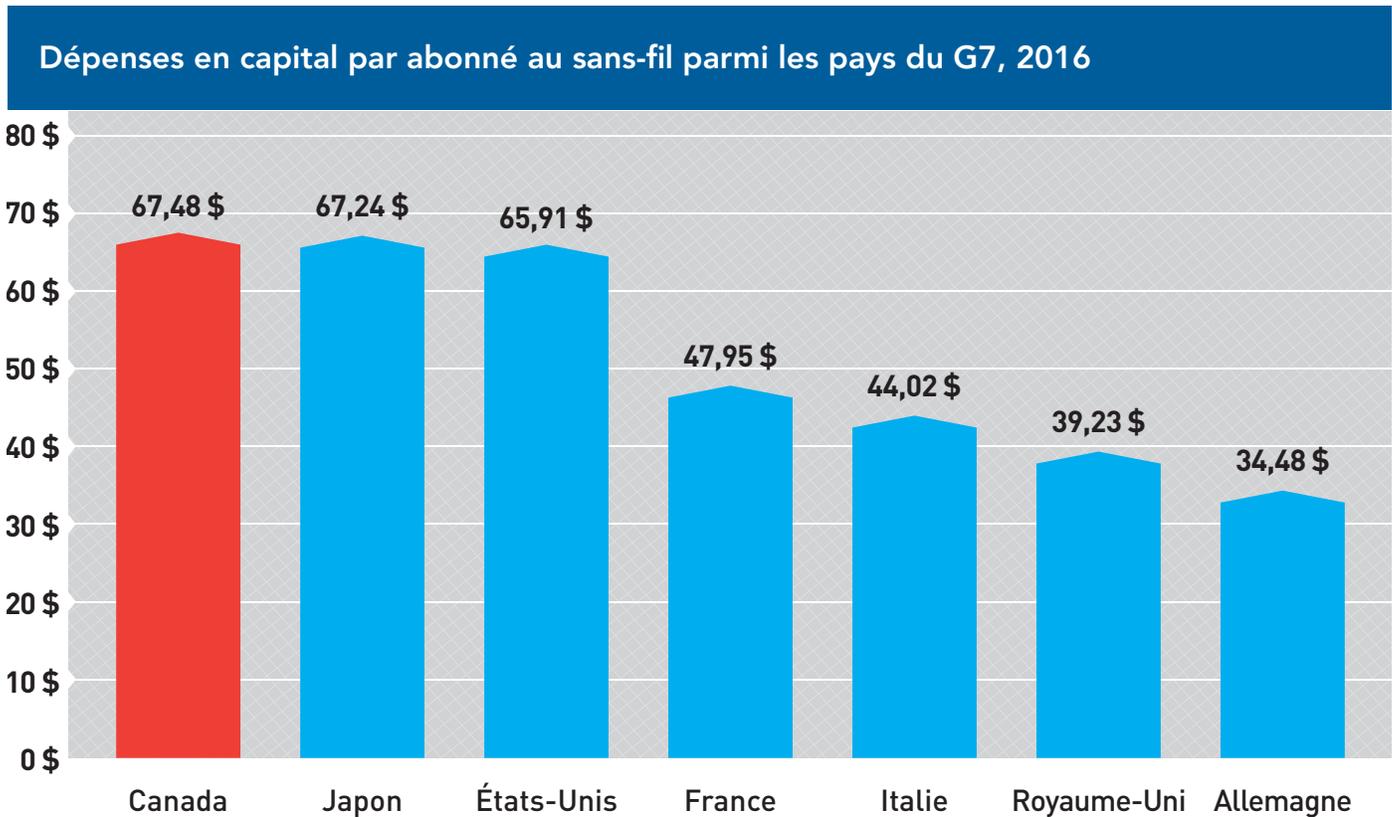


Note : Les données sont limitées aux opérateurs qui ont à la fois des connexions et des données d'investissement pour tous les trimestres d'une année donnée. Les données indiquent les dépenses en capital à l'exclusion des achats de spectre et sont exprimées en dollars courants américains.

Source : GSMA Intelligence, cité dans Jeffrey A. Eisenach, *Expert Report on Behalf of TELUS Communications Company*, CRTC 2017-259, Rapport présenté au CRTC, 8 septembre 2017, p. 29.

En ce qui a trait aux investissements par connexion pour les services sans fil, le Canada se compare relativement bien avec les États-Unis et l'Europe. Entre 2010 et 2016, les entreprises canadiennes ont investi en moyenne 78 \$ par connexion, soit près du double de la moyenne de 40 \$ en Europe, mais moins que la moyenne de 97 \$ aux États-Unis.

Figure 1-11

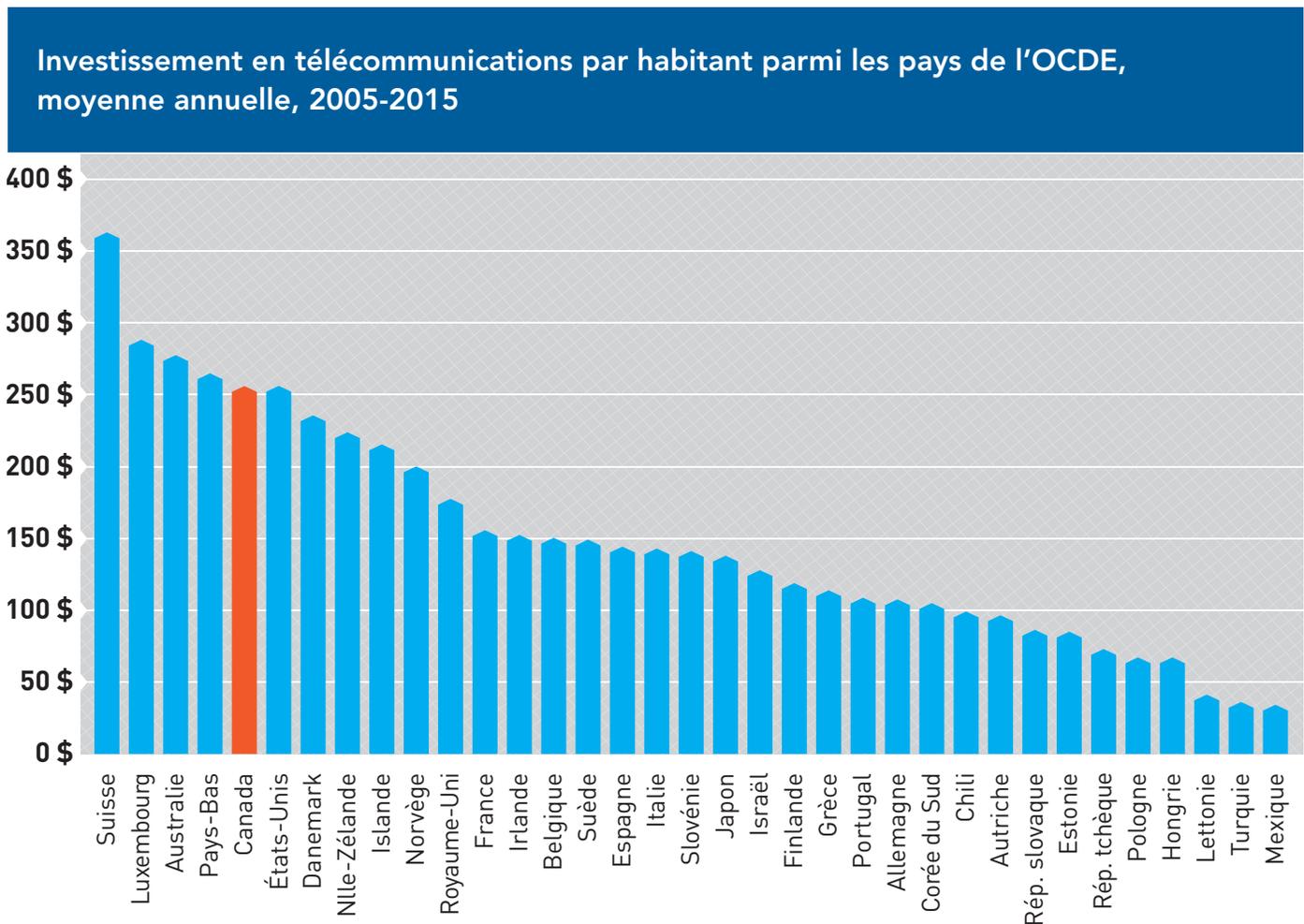


Note : Les montants sont en dollars américains.

Source : Bank of America Merrill Lynch, *Global Wireless Matrix Q1 2017*, cité dans Rogers Communications Canada Inc., *Intervention*, Telecom Notice of Consultation CRTC 2017-259, 8 septembre 2017, p. 55.

À partir des données de Bank of America Merill Lynch, on constate encore une fois que les compagnies canadiennes de télécommunications investissent beaucoup dans leurs réseaux comparativement aux autres pays du G7. Avec 67,48 \$ par abonné au sans-fil, le Canada se situe au premier rang, loin devant des pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne qui investissent respectivement 39,23 \$ et 34,48 \$.

Figure 1-12

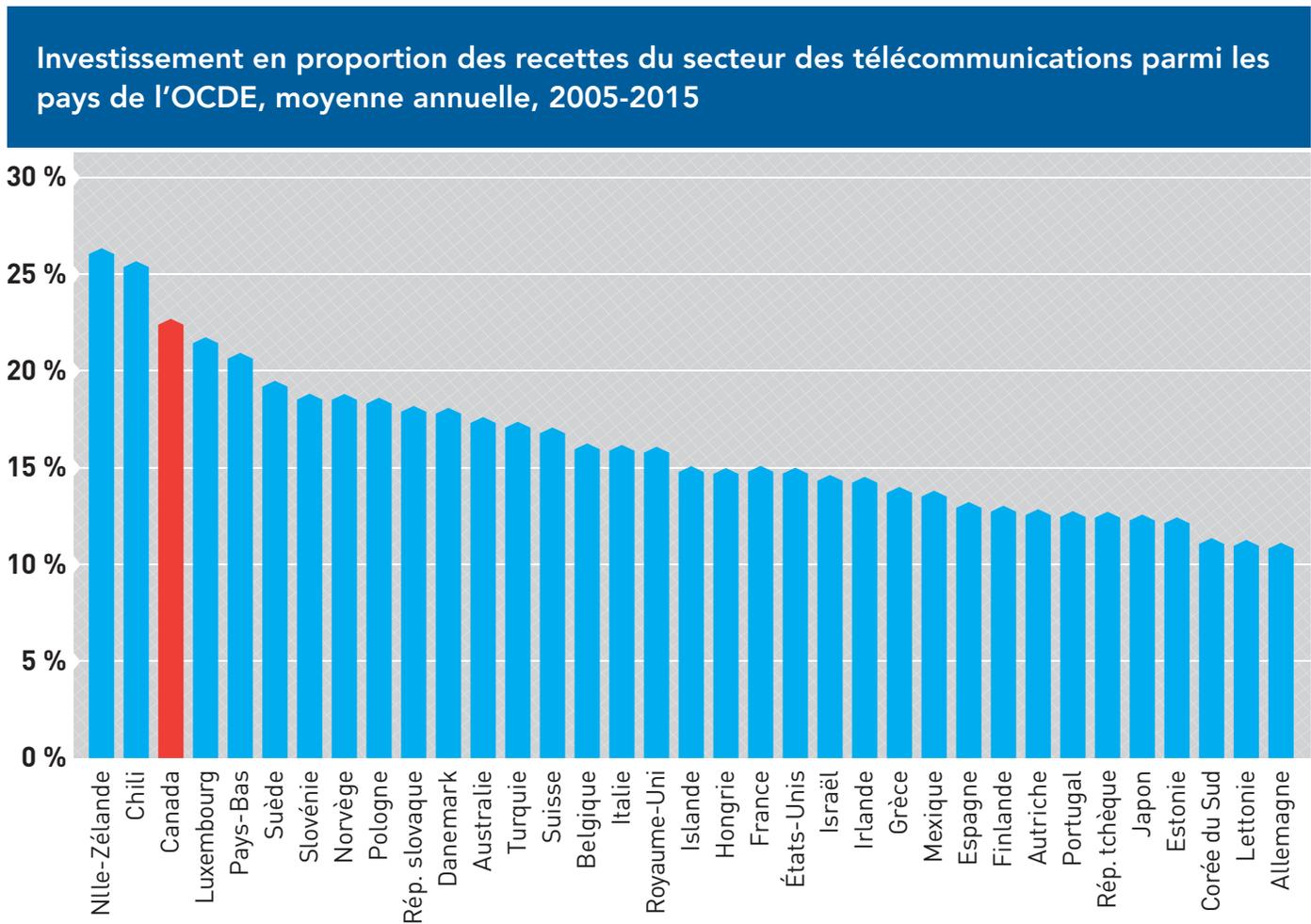


Notes : Ne comprend pas les dépenses en R&D ni celles liées à l'acquisition de licences et de spectre. Les données disponibles pour la Suède, Israël et la Lettonie débutent respectivement en 2006, 2009 et 2012. Les montants sont exprimés en dollars courants américains.

Source : OCDE, *OECD Digital Economy Outlook 2017*, Tableau 3.10 : Telecommunication investment in the OECD area, October 2017; Nations Unies, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Total population (both sexes combined) by region, subregion and country, annually for 1950-2100, juin 2017.

Sur le plan des investissements en télécommunications par habitant, le Canada se situe au 5^e rang avec une moyenne de 255 \$ entre 2005 et 2015, derrière la Suisse, le Luxembourg, l'Australie et les Pays-Bas. Les investissements par habitant au Canada sont plus élevés que dans n'importe quel autre pays du G7 et que la moyenne des 35 pays de l'OCDE, qui se situe à 156 \$.

Figure 1-13



Notes : Ne comprend pas les dépenses en R&D ni celles liées à l'acquisition de licences et de spectre. Les données de 2014 et 2015 pour le Chili et les Pays-Bas ne sont pas disponibles. Pour ce qui est d'Israël et de la Lettonie, les données disponibles débutent respectivement en 2009 et en 2014.

Source : OCDE, *OECD Digital Economy Outlook 2017*, Tableau 3.11 : Telecommunication investment as a percentage of telecommunications revenue, octobre 2017.

En ce qui concerne l'investissement des compagnies de télécommunications en pourcentage de leurs recettes, le Canada se situe au 3^e rang derrière la Nouvelle-Zélande et le Chili avec une moyenne de 22,7 % entre 2005 et 2015. Ce pourcentage est largement supérieur à la moyenne de 15 % pour les 35 pays de l'OCDE.

CHAPITRE 2

Les tarifs des télécommunications au Canada sont-ils vraiment parmi les plus élevés au monde?

Selon une hypothèse qui semble largement acceptée dans les débats sur les services de télécommunications au Canada, certains de nos tarifs sont parmi les plus élevés au monde et les Canadiens paient de plus en plus chaque année pour ces services en raison d'une concurrence insuffisante entre fournisseurs. Cette croyance est en partie renforcée chaque année par les conclusions d'une étude de comparaison des tarifs que publie Nordicity. Dans sa plus récente édition, Nordicity a encore conclu que, dans la majorité des catégories, les tarifs canadiens sont les plus élevés ou les deuxièmes plus élevés parmi les huit pays étudiés¹ (voir les Figures 1-6 à 1-8 du chapitre 1 de ce Cahier de recherche).

D'innombrables reportages et commentaires dans les médias déplorent cette situation. Le gouvernement et le CRTC l'invoquent pour justifier toujours plus d'interventions et de réglementation dans ce secteur, allant de l'application de règles préférentielles lors des ventes aux enchères de spectre jusqu'au partage obligatoire des réseaux et à l'adoption d'un Code sur les services sans fil. En 2017, lorsqu'il a ordonné au CRTC de réviser une décision sur l'accès des revendeurs aux réseaux des grands fournisseurs de sans-fil, le ministre de l'Innovation Navdeep Bains a déclaré que « les Canadiens de la classe moyenne et ceux qui travaillent fort pour en faire partie s'inquiètent de la hausse des factures de leurs services cellulaires et internet. Les Canadiens méritent d'avoir des options plus abordables. Ils méritent d'avoir plus de choix. Notre gouvernement passe donc aux actes. »²

1. NGL Nordicity Group Ltd., *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, 5 octobre 2017. Les sept autres pays sont les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne, le Japon, la France, l'Australie et le Royaume-Uni. Cette étude annuelle menée par Nordicity – et auparavant menée par Wall Communications – était habituellement préparée pour le CRTC. En 2017, elle a été préparée pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

2. Navdeep Bains, Discours devant le Sommet canadien sur les télécommunications 2017, Toronto, Site web du gouvernement du Canada, 5 juin 2017. Pour une analyse de la question elle-même et des raisons pour lesquelles le ministre avait tort, voir Martin Masse et Paul Beaudry, « Services sans fil : la réglementation doit-elle favoriser les revendeurs? », *Note économique*, IEDM, 9 novembre 2017. En mars 2018, le CRTC a décidé de ne pas donner suite à la demande du ministre et de ne pas forcer les grands fournisseurs à partager leurs réseaux avec les revendeurs. Voir Martin Masse, « The CRTC's great wireless non-decision », *National Post*, 29 mars 2018.

Le président récemment nommé du CRTC, Ian Scott, a toutefois refusé de joindre sa voix à ces critiques. Au cours d'une entrevue avec *La Presse* en 2017, il s'est abstenu de dire si, à son avis, les tarifs sont trop élevés, même s'il reconnaît que beaucoup de Canadiens semblent penser qu'ils posent problème : « Les comparaisons de prix sont difficiles à faire, [...] il y a tellement de variables »³.

Les données disponibles ne corroborent pas la conclusion voulant que les Canadiens paient des tarifs nettement plus élevés que les consommateurs d'autres pays développés.

Dans des éditions précédentes de ce Cahier de recherche, nous avons brièvement fait valoir, à la lumière de diverses comparaisons internationales présentées au chapitre 1, que les données disponibles ne corroborent pas la conclusion voulant que les Canadiens paient des tarifs nettement plus élevés que les consommateurs d'autres pays développés. Jusqu'à maintenant, cependant, nous n'avions jamais consacré un chapitre complet à la question de la tarification. Dans les pages qui suivent, nous expliquerons pourquoi les données fournies dans l'étude de Nordicity ne confirment pas l'opinion courante suivant laquelle les tarifs des télécommunications au Canada sont excessifs et augmentent sans cesse.

Limites méthodologiques des comparaisons établies par Nordicity

Ian Scott a cerné un problème crucial à propos des comparaisons de prix : il y a tellement de variables à considérer qu'on peut difficilement broser un portrait précis de la situation. Si toutes ces variables ne sont pas prises en compte parce qu'il est trop compliqué de le faire, nous devrions tout au moins être prudents dans l'interprétation des données dont nous disposons.

Dans son édition 2016, l'étude de Nordicity comprenait une section intitulée « Avertissements quant à l'interprétation des constatations de l'étude »⁴ qui reconnaissait

3. Vincent Brousseau-Pouliot, « Prix de la téléphonie sans fil : Le CRTC baisse le ton », *La Presse*, 27 novembre 2017.

4. NGL Nordicity Group Ltée, *Étude 2016 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, 22 mars 2016, p. 13.

ces limites méthodologiques. (Pour une raison quelconque, on ne la trouve nulle part dans l'édition 2017 même si elle demeure tout aussi pertinente, la méthodologie n'ayant pas changé.) Cette section mentionnait que « [l]es tarifs imposés au Canada et dans les autres pays sont établis en fonction d'un ensemble complexe de facteurs : coût du service, position concurrentielle, percées technologiques, comportement des consommateurs et cadres de réglementation ». Elle admettait que

[l]a présente étude ne tient pas compte des technologies relatives aux réseaux ayant été déployées, ni de la vitesse ou de la qualité du service de ces réseaux. Enfin, l'étude ne prend pas en considération les coûts des services offerts ou les facteurs socioéconomiques qui pourraient expliquer les différences de prix entre les provinces au Canada et les autres pays. Par conséquent, des facteurs tels que la densité démographique, la situation géographique et le climat ont des répercussions importantes sur les coûts des services offerts.

Parallèlement, des facteurs socioéconomiques tels que les indicateurs d'abordabilité (c'est-à-dire le prix des appareils mobiles par rapport au revenu disponible), le nombre d'appareils par abonné, le nombre de minutes d'utilisation par abonné ainsi que d'autres facteurs ne sont pas retenus/considérés dans l'étude.

En bref, l'étude de Nordicity compare les prix s'appliquant à des catégories générales de produits, mais ignore la plupart des facteurs expliquant comment ces produits et les marchés où ils sont conçus et vendus diffèrent. Ceci revient à comparer ce que deux personnes doivent déboursier pour la location d'une voiture sans préciser que l'une d'elles est une gestionnaire à revenu élevé qui loue une Lexus pour ses déplacements quotidiens, tandis que l'autre est un retraité à bas revenu qui loue une Yaris qu'il utilise une fois par semaine. Les chiffres bruts ne nous révèlent pas grand-chose.

L'étude de Nordicity ignore la plupart des facteurs expliquant comment ces produits et les marchés où ils sont conçus et vendus diffèrent.

Dans l'étude de Nordicity, presque tous les facteurs qu'on a laissés de côté montreraient la situation canadienne sous un jour plus favorable. Le fait de les ignorer crée donc une distorsion systématique qui fait paraître

les services de télécommunications canadiens plus chers qu'ils le sont en réalité.

Vitesse

Dans sa comparaison de six niveaux de paniers de services sans fil mobiles, l'étude de Nordicity tient compte du nombre de minutes et de textos, de la quantité de données et de la disponibilité ou non-disponibilité de fonctionnalités comme l'identification de l'appelant. En revanche, elle présuppose que la vitesse des réseaux est la même partout⁵.

Pourtant, les comparaisons internationales démontrent systématiquement que le Canada possède certains des réseaux sans fil de la meilleure qualité au monde. Le pays se classe 6^e parmi les 35 pays de l'OCDE échantillonnés par Ookla (voir Figure 1-1) et 9^e parmi les 34 pays de l'OCDE qu'a pu analyser OpenSignal (voir Figure 1-2). Dans son plus récent rapport sur l'état des réseaux mobiles au Canada, OpenSignal affirme que

Le Canada est devenu un véritable leader mondial de la LTE, tout particulièrement en matière de vitesse. Certaines des plus hautes mesures de vitesse que nous relevons à l'échelle mondiale proviennent maintenant de ce pays d'Amérique du Nord. Mais la vitesse brute n'est pas la seule chose dont le Canada peut s'enorgueillir. L'accès aux signaux LTE est excellent et le pays est en train de jeter des bases solides pour la 5G. [...] Il n'y a pas de doute que le Canada est aujourd'hui une superpuissance mondiale de la 4G. Ceci laisse supposer que peu de pays sont mieux préparés que lui en vue du déploiement des réseaux 5G de l'avenir⁶.

De toute évidence, en matière de vitesse et de qualité de service, les Canadiens paient pour une Lexus plutôt qu'une Yaris.

Investissements

Ce n'est pas une coïncidence si les réseaux de télécommunications canadiens sont parmi les meilleurs au monde : ceci résulte des dépenses en immobilisations massives que l'industrie engage chaque année pour déployer les plus récentes technologies. Et il n'y a pas de doute que les fournisseurs canadiens sont parmi ceux qui investissent le plus au monde, peu importe comment on

5. Quand elle compare uniquement des forfaits de données selon trois niveaux d'utilisation, l'étude se contente d'appliquer une vitesse de téléchargement égale ou supérieure à 1,5 Mbps partout. NGL Nordicity Group Ltd., note 1, p. 80-81.

6. OpenSignal, State of Mobile Networks: Canada, février 2018.

établit le calcul : par connexion, par abonné, par habitant ou en proportion de leurs recettes.

D'après GSMA Intelligence, les fournisseurs de sans-fil au Canada ont investi en moyenne 78 \$US par connexion entre 2010 et 2016, presque le double de ce qu'ont investi leurs homologues européens, lesquels n'y ont affecté que 40 \$. Les fournisseurs des États-Unis – où les tarifs, dans certains cas signalés par Nordicity, sont plus élevés qu'au Canada – investissent encore plus, dépensant en moyenne 97 \$ par connexion (voir Figure 1-10).

Une autre série de données fournie par Bank of America Merrill Lynch met le Canada en tête de peloton du G7 pour les dépenses en immobilisations par abonné au sans-fil en 2016, soit 67,48 \$, devançant de peu le Japon et les États-Unis qui ont dépensé 67,24 \$US et 65,91 \$ respectivement. Comme on pouvait s'y attendre, les pays d'Europe, que louangent les détracteurs de l'industrie canadienne à cause de leurs tarifs modiques, sont encore une fois loin derrière sur le plan des investissements dans les réseaux, la France engageant 47,95 \$ par abonné, l'Italie 44,02 \$, le Royaume-Uni 39,23 \$ et l'Allemagne 34,48 \$ (voir Figure 1-11).

Les comparaisons internationales démontrent systématiquement que le Canada possède certains des réseaux sans fil de la meilleure qualité au monde.

L'OCDE a publié une troisième série de données relativement aux investissements dans les services de télécommunications par habitant. Pour la période 2005-2015, le Canada se classait 5^e sur 35 pays avec ses investissements annuels moyens de 255 \$US par habitant, n'étant devancé que par la Suisse, le Luxembourg, l'Australie et les Pays-Bas, et surpassant tous les autres pays du G7 (voir Figure 1-12).

Enfin, l'OCDE fournit également une série de données sur l'investissement en proportion des recettes du secteur des télécommunications. Pour la période 2005-2015, les entreprises canadiennes de télécommunications ont investi en moyenne 22,7 % de leurs recettes, ce qui constitue le troisième pourcentage le plus élevé parmi les 35 pays (voir Figure 1-13).

Pour reprendre notre analogie avec l'automobile, comme il n'en coûte pas autant pour développer, construire, réparer et entretenir une Yaris qu'il en coûte pour une Lexus, leurs prix varieront en conséquence.

Utilisation

Les Canadiens comptent parmi les plus grands consommateurs de données au monde. Selon Cisco, en ce qui concerne l'utilisation des tablettes, le Canada se situe au 6^e rang parmi les 21 pays échantillonnés. Pour l'utilisation des téléphones intelligents, il se classe également au 6^e rang. Le taux de pénétration des téléphones intelligents est lui aussi élevé au Canada, où 83 % des abonnés au sans-fil les utilisent, ce qui place le pays au 3^e rang. Près des deux tiers des utilisateurs canadiens sont enfin connectés au réseau LTE, le réseau le plus rapide. Ceci place le Canada au 4^e rang parmi les 21 pays de l'échantillon de Cisco⁷.

En bref, les Canadiens sont d'avidés utilisateurs des services de télécommunications et ils paient pour des réseaux de calibre mondial capables de livrer des services avec la rapidité, la fiabilité et la haute qualité auxquelles ils s'attendent. À la lecture de l'étude de Nordicity, cependant, on ne pourrait tirer pareille conclusion.

Abordabilité

Parmi les interprétations que peut susciter l'étude de Nordicity, une des plus fausses serait de présumer que les tarifs qu'elle attribue au Canada dans ses comparaisons internationales sont représentatifs de l'ensemble des tarifs du marché canadien et sont payés par l'ensemble des consommateurs de télécommunications au pays. C'est ce que sous-entendent les reportages portant le titre « Les Canadiens paient... » qui accompagnent habituellement la publication de l'étude.

En fait, les données recueillies par Nordicity reflètent principalement les paniers de services les plus dispendieux. Elles excluent les marques dérivées moins coûteuses et sont pondérées selon la part de marché de chaque fournisseur et la population urbaine des six grandes villes canadiennes échantillonnées. Les tarifs agrégés qui sont ainsi obtenus pour l'ensemble du Canada sont très proches de ceux des trois principales marques nationales (Bell, Rogers et TELUS)⁸.

Cette série de données limitée masque une réalité fondamentale, qui est que les Canadiens disposent de toute une gamme d'options plus abordables. Ils

7. Voir les Figures 1-1 à 1-4 de l'édition 2017 de ce cahier de recherche pour tous les paramètres cités dans ce paragraphe. Les données de Cisco n'ont pas été mises à jour depuis 2016.

8. Effectivement, les tarifs des services sans fil canadiens utilisés aux fins de comparaison internationale relativement aux niveaux 1, 2, 3 et 5 des paniers de services sont en fait *plus élevés* que la moyenne non pondérée des tarifs des trois principales marques à travers le pays. Voir NGL Nordicity Group Ltd., *op. cit.*, note 1, p. 36, 38-40.

peuvent se procurer des paniers de services similaires, parfois à des tarifs beaucoup plus bas, en passant soit à une marque dérivée à services prépayés ou postpayés (comme Chatr et Fido, les marques dérivées de Rogers), soit à un fournisseur régional (comme Vidéotron ou Freedom), soit à un revendeur (comme PC mobile ou 7-Eleven SpeakOut). La majorité des gens qui restent fidèles aux marques les plus coûteuses le font peut-être parce qu'ils sont prêts à payer plus pour une garantie de qualité et de fiabilité, parce que ces marques sont mieux connues ou parce qu'ils ne se préoccupent pas assez de leur situation financière pour se donner la peine de comparer les prix et de changer de fournisseur. D'une manière ou d'une autre, il est tout simplement inexact de dire que « les Canadiens paient » ces tarifs haut de gamme. Quiconque ne veut pas payer un tel tarif dispose d'un éventail d'options.

Différences géographiques

L'étude de Nordicity ne tient pas compte d'un facteur géographique clé qui influe sur le coût : le Canada, qui occupe le deuxième plus vaste territoire du globe, est relativement peu peuplé. Même en soustrayant la part substantielle du territoire canadien qui est inhabitée, la densité des connexions sans fil par kilomètre carré est la quatrième plus faible parmi les 35 pays de l'OCDE, à peine au-dessus de celles de la Norvège, de l'Australie et de l'Islande. Avec une densité de seulement 14 connexions au km², on ne peut logiquement s'attendre à ce que les coûts de déploiement d'un réseau sans fil au Canada soient les mêmes qu'en Corée du Sud, au Japon ou aux Pays-Bas, où elle dépasse les 450, ou que dans certains grands pays d'Europe où elle est supérieure à 100 (voir Figure 1-9).

Une autre composante géographique de la méthodologie de Nordicity pourrait aussi désavantager indûment le Canada dans des comparaisons internationales. Puisque cette étude porte avant tout sur notre pays, sa série de données canadiennes est beaucoup plus étendue que celle des autres pays. Alors que les tarifs moyens canadiens sont relevés dans six villes, ceux des États-Unis le sont dans à peine quatre villes et ceux des six autres pays dans une seule, habituellement la capitale et plus grande ville du pays. Tous ces pays (sauf l'Australie) sont plus peuplés que le Canada, mais les tarifs utilisés dans l'analyse sont beaucoup moins représentatifs sur le plan géographique.

Quel est l'effet de cet échantillonnage inégal? Les tarifs dans la plus grande ville sont-ils plus hauts ou plus bas que dans d'autres grandes villes de ces six pays? Habituellement, il y a plus de concurrence et de choix

dans les grandes villes, ce qui pourrait se traduire par des tarifs plus bas. Ou ceux-ci pourraient être plus hauts en raison d'un niveau de vie et de prix généralement plus élevés. Nous ne le savons tout simplement pas. Cependant, il est certain qu'il s'agit là d'un autre défaut méthodologique des comparaisons de Nordicity, ce qui devrait nous inciter encore une fois à la prudence dans l'interprétation de ses statistiques.

Dans les faits, les tarifs sont en baisse

Parce que les risques méthodologiques sont alors beaucoup mieux circonscrits, l'étude de Nordicity repose sur des bases plus solides lorsqu'elle montre comment les tarifs canadiens ont évolué au fil des ans que lorsqu'elle les compare à ceux d'autres pays. Et les données qu'elle-même et que le CRTC nous fournissent contredisent franchement la perception courante suivant laquelle les services de télécommunications canadiens coûtent plus cher bon an mal an. Au contraire, tout indique que la plupart des tarifs ont baissé.

Les fournisseurs de sans-fil au Canada ont investi en moyenne 78 \$US par connexion, presque le double de ce qu'ont investi leurs homologues européens.

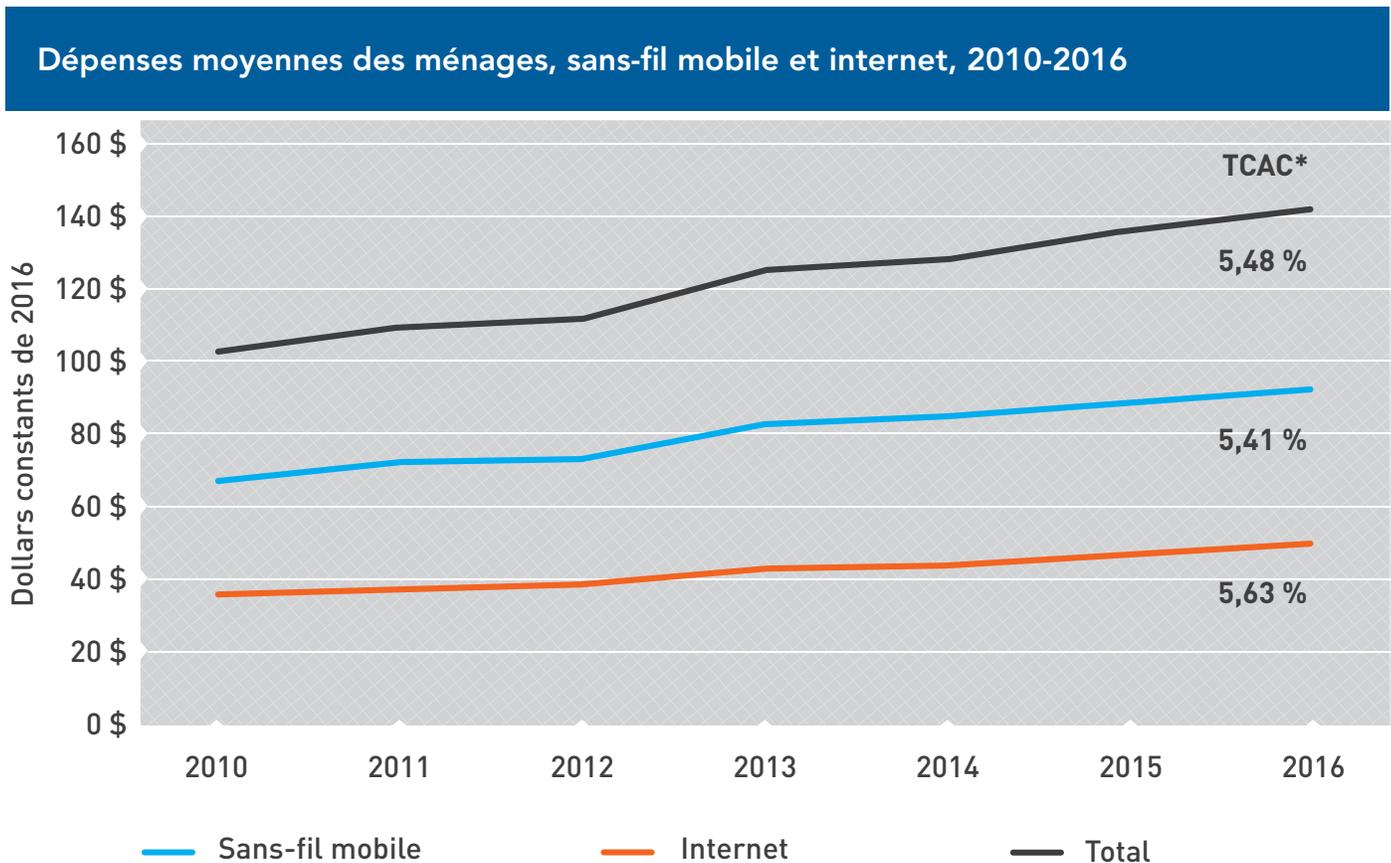
Ici, il faut faire une distinction importante si l'on veut éviter un malentendu courant. Il est certainement vrai que la facture moyenne que paient les Canadiens pour leurs services sans fil et internet continue d'augmenter (voir Figure 2-1). Mais ce n'est pas parce qu'ils doivent payer plus pour les mêmes services. C'est parce qu'ils paient plus pour des services en plus grande quantité et de meilleure qualité.

Depuis plusieurs années, les consommateurs migrent massivement du téléphone cellulaire ordinaire au téléphone intelligent avec forfait de données. La proportion de Canadiens possédant des téléphones intelligents a augmenté, passant de 51 % en 2012 à 77 % en 2016⁹. Les Canadiens optent aussi pour des forfaits sans fil livrant plus de données : leur utilisation mensuelle moyenne a doublé en deux ans à peine, passant de 641 Mo à plus de 1,2 Go entre 2014 et 2016¹⁰. Ils achètent aussi des

9. 18 ans et plus. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, 2017, p. 315.

10. *Ibid.*, p. 310.

Figure 2-1



*TCAC = taux de croissance annuel composé.

Sources : Statistique Canada, Tableau CANSIM 203-0022 : Enquête sur les dépenses des ménages, 2010-2016; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0020 : Indice des prix à la consommation (IPC), 2010-2016. Les prix en dollars courants ont été rajustés pour correspondre à des dollars constants de 2016.

forfaits internet résidentiels offrant de plus grandes vitesses et plus de données : les abonnements aux forfaits incluant une vitesse de 50 Mbps ou plus, qui représentaient 3,6 % des abonnements résidentiels haute vitesse en 2012, en représentaient 26,2 % en 2016¹¹.

Pour en revenir encore une fois à notre analogie avec l'automobile, même si les prix de location d'une Yaris et d'une Lexus diminuent tous deux d'une année à l'autre, les clients qui passeront de la Yaris à la Lexus paieront nécessairement plus. Quand presque tout le monde agit de la sorte dans un marché des télécommunications qui évolue constamment et offre sans cesse de meilleurs services, ceci entraîne une hausse de la facture moyenne – même si le prix unitaire de tous les services a diminué.

Ceci dit, que nous révèlent les statistiques sur l'évolution de ces prix unitaires? L'étude de Nordicity a recueilli

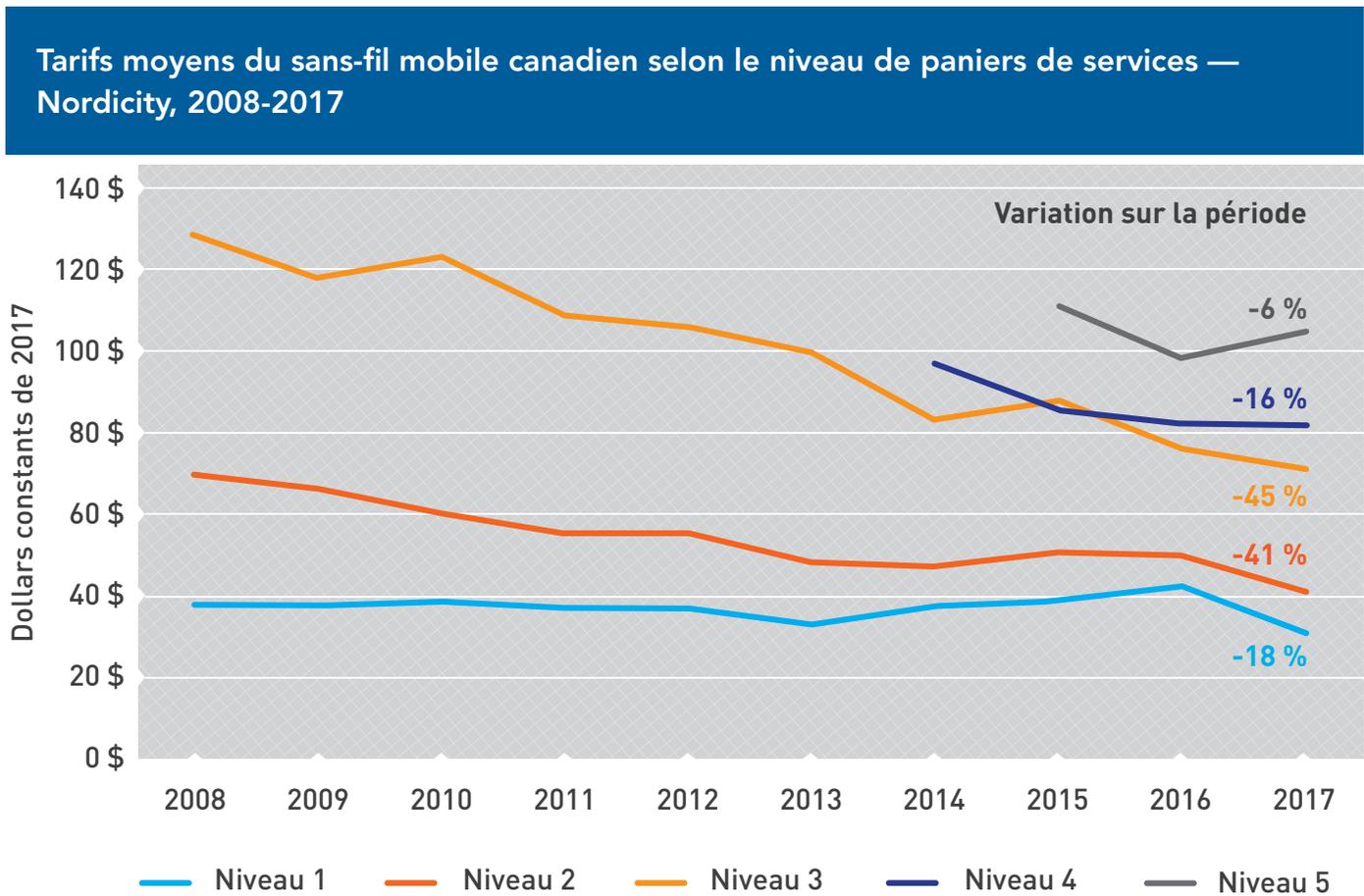
Les Canadiens sont d'avidés utilisateurs des services de télécommunications et ils paient pour des réseaux de calibre mondial capables de livrer des services avec la rapidité, la fiabilité et la haute qualité auxquelles ils s'attendent.

des données sur divers niveaux d'utilisation durant la dernière décennie. Après avoir fait l'ajustement pour tenir compte de l'inflation, on note que les tarifs des paniers de services en téléphonie sans fil ont tous diminué entre 2008 et 2017, cette réduction variant de 6 % au niveau 5 jusqu'à 45 % au niveau 3 (voir Figure 2-2)¹².

11. *Ibid.*, p. 262.

12. Un niveau se rapportant à un forfait familial à très forte utilisation, pour lequel on ne disposait que de deux points de données, n'a pas été inclus dans ce graphique.

Figure 2-2



Sources : NGL Nordicity Group Ltd., *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, préparée pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada, 5 octobre 2017, Figure 3, p. 32; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0020 : Indice des prix à la consommation (IPC), 2008-2017. Les prix en dollars courants ont été rajustés pour correspondre à des dollars constants de 2017.

Dans sa plus récente édition annuelle du Rapport de surveillance des communications, le CRTC présente aussi une série de données qui ne couvre que trois ans mais qui révèle une tendance similaire. Bien que le tarif du panier de services offrant une utilisation maximale soit demeuré stable, celui des trois autres paniers a baissé de 12 à 20 % durant cette brève période, ici encore après correction pour tenir compte de l'inflation (voir Figure 2-3).

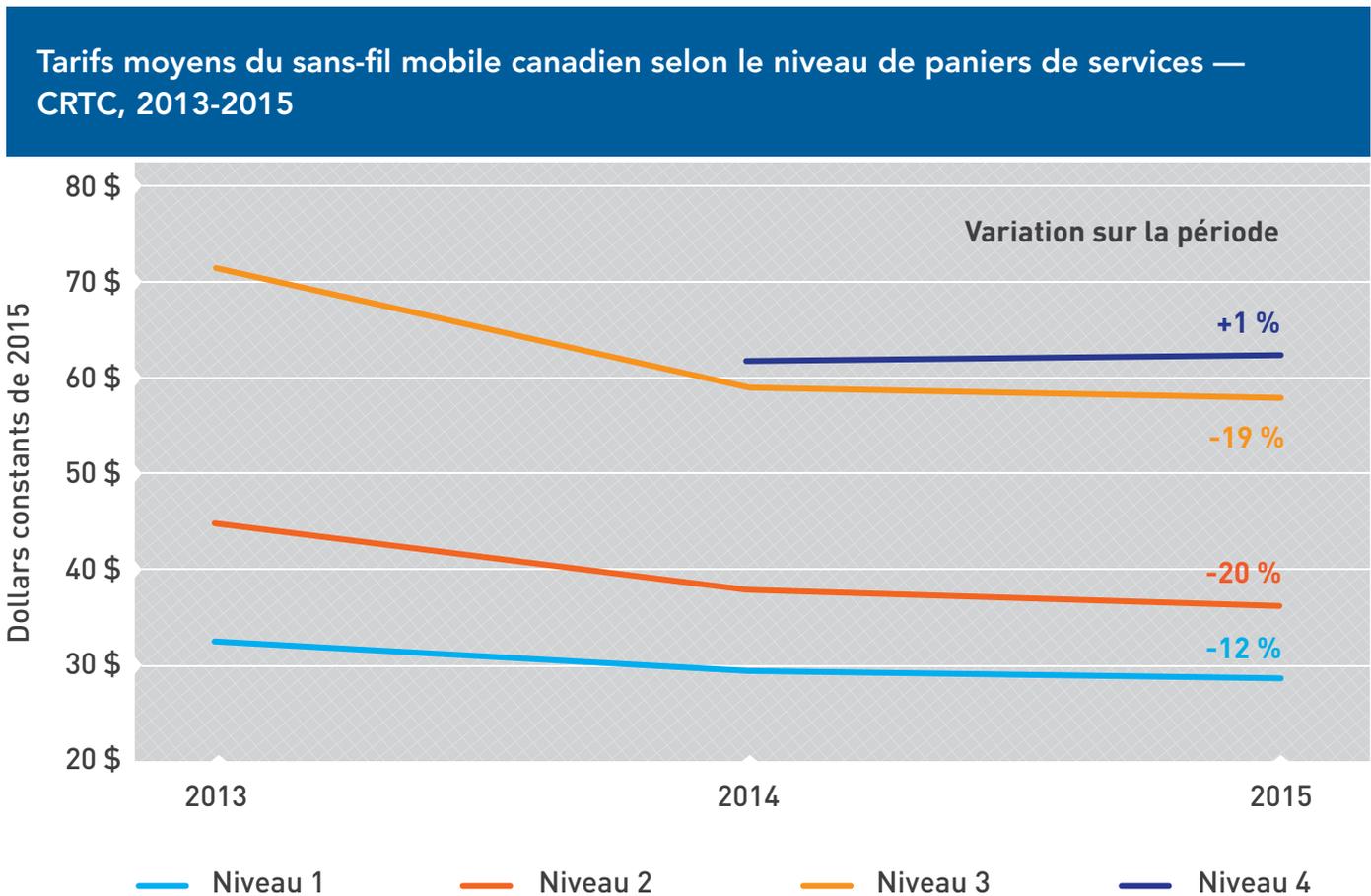
Enfin, l'étude de Nordicity montre aussi que certains tarifs applicables aux connexions internet à large bande ont diminué tandis que d'autres ont augmenté, en tenant compte de l'inflation (voir Figure 2-4). Ce graphique, cependant, ne fournit pas une représentation exacte. Tel qu'expliqué dans l'étude, les niveaux des paniers de services ne sont pas constants; ils ont été régulièrement rajustés depuis 2010 pour refléter l'augmentation incessante des vitesses de téléchargement offertes.

Cette série de données limitée masque une réalité fondamentale, qui est que les Canadiens disposent de toute une gamme d'options plus abordables.

Ainsi, le panier de services du niveau 1 offrait des vitesses pouvant aller jusqu'à 1,5 Mbps jusqu'en 2011 mais de 3 à 9 Mbps en 2016-2017, des vitesses jusqu'à six fois plus grandes, alors que le panier du niveau 4 offrait des vitesses de 20 Mbps ou plus en 2011 mais de 41 à 100 Mbps en 2016-2017, des vitesses jusqu'à cinq fois plus rapides¹³. Si on rajustait les données sur les tarifs pour refléter l'amélioration constante de la qualité des services de chaque panier, tous les tarifs seraient probablement

13. NGL Nordicity Group Ltd., *op. cit.*, note 1, p. 47-50.

Figure 2-3



Sources : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, 2017, p. 336; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0020 : Indice des prix à la consommation (IPC), 2013-2015. Les prix en dollars courants ont été rajustés pour correspondre à des dollars constants de 2015.

en baisse ou baisseraient encore plus que ce qu'illustre le graphique. Bien que les hausses de prix, comme celle annoncées en mars 2018 par Bell et Rogers¹⁴, attirent beaucoup d'attention médiatique et donnent l'impression que les tarifs d'internet n'arrêtent pas d'augmenter, cette perspective à long terme indique que ce n'est pas le cas.

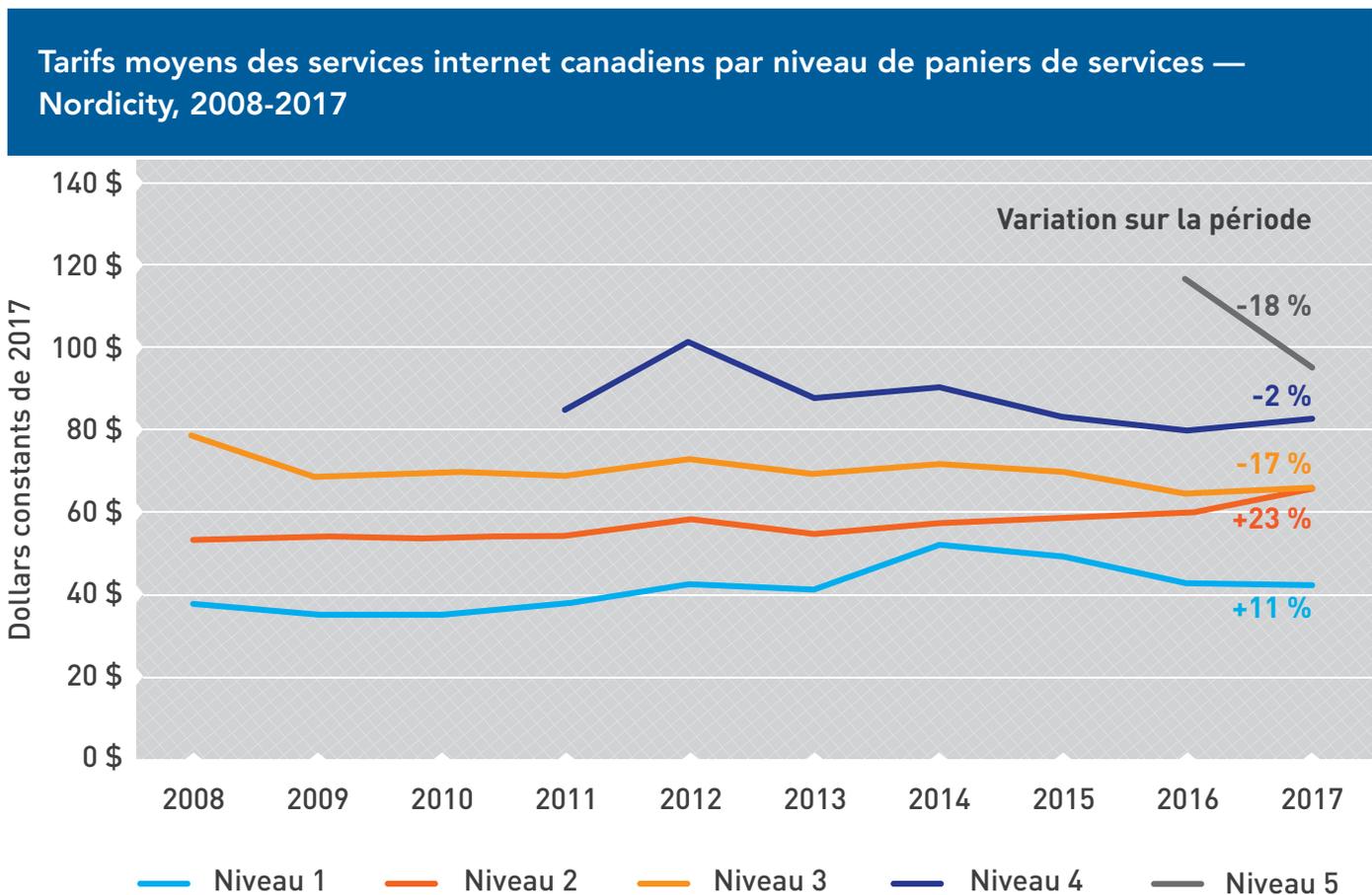
La facture moyenne que paient les Canadiens pour leurs services sans fil et internet continue d'augmenter parce qu'ils paient plus pour des services en plus grande quantité et de meilleure qualité.

Conclusion

La tendance à la baisse que dessinent les tarifs des services de télécommunications ne devrait surprendre personne. Il n'y a pas si longtemps, il fallait payer des prix prohibitifs pour passer des appels interurbains. Aujourd'hui, la plupart des paniers de services offrent des interurbains illimités à l'intérieur du Canada et on peut téléphoner gratuitement à l'étranger avec Skype ou une autre application similaire. Une tendance semblable a été observée en informatique et dans d'autres industries des technologies de l'information depuis des décennies. De nos jours, personne ne se plaint que l'ordinateur soit inabordable pour les Canadiens ordinaires alors qu'il était un bidule dispendieux dans les années 1990. De quoi se plaindront les détracteurs dans quelques années quand tous les Canadiens pourront profiter de services sans fil et internet étonnamment rapides à des prix raisonnables, et de services raisonnablement rapides à très bon marché ?

14. La Presse canadienne, « Rogers et Bell vont hausser les prix de leurs forfaits Internet », Radio-Canada, 10 mars 2018.

Figure 2-4



Note : Ce graphique ne fournit pas une représentation exacte. Tel qu'expliqué dans l'étude de Nordicity, les niveaux des paniers de services ne sont pas constants; ils ont été régulièrement rajustés depuis 2010 pour refléter l'augmentation incessante des vitesses de téléchargement offertes. Si on rajustait les données sur les tarifs pour refléter l'amélioration constante de la qualité des services de chaque panier, tous les tarifs seraient en baisse ou baisseraient encore plus que ce qu'illustre le graphique.

Sources : NGL Nordicity Group Ltd., *Étude 2017 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger*, préparée pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada, 5 octobre 2017, p. 47-50; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0020 : Indice des prix à la consommation (IPC), 2008-2017. Les prix en dollars courants ont été rajustés pour correspondre à des dollars constants de 2017.

Après avoir fait l'ajustement pour tenir compte de l'inflation, les tarifs des paniers de services en téléphonie sans fil ont tous diminué entre 2008 et 2017.

Les technologies évoluent à un rythme de plus en plus rapide, les investissements massifs effectués par l'industrie permettent aux consommateurs d'accéder promptement à ces technologies pendant que les pressions concurrentielles entraînent une diminution des tarifs. Même en admettant que les tarifs moyens au Canada sont plus élevés que ceux d'autres pays développés – ce que la méthodologie de l'étude de Nordicity ne nous permet pas de conclure, comme nous l'avons vu – personne n'est obligé d'acheter les services haut de

gamme les plus dispendieux que proposent les marques bien connues. Il existe un certain nombre d'options plus abordables.

Bien sûr, nous préférons tous payer moins pour ces services, et pour tout autre bien aussi, mais ce n'est là qu'une règle universelle de la psychologie des consommateurs. Cela ne veut pas dire que l'industrie des

télécommunications présente des défaillances particulières et ne devrait pas servir non plus de justification pour des interventions réglementaires. Le fait que l'industrie des télécommunications ait été longtemps dominée par des monopoles et qu'elle soit encore assujettie à un régime réglementaire spécifique et encombrant intensifie probablement la surveillance à laquelle on la soumet et politise inutilement chaque décision qui la concerne.

L'industrie canadienne des télécommunications est confrontée à un problème de réglementation et non un problème de tarification. Comme nous le verrons au chapitre 4, la solution consiste à la réglementer comme toute autre industrie en lui appliquant un régime général de droit de la concurrence au lieu de la soumettre à une microgestion dans l'espoir de faire baisser les tarifs. C'est par l'innovation technologique, l'investissement et l'entrepreneuriat que nous obtiendrons une réduction à long terme des tarifs et non avec davantage de réglementation.

Bien sûr, nous préférierions tous payer moins pour ces services, mais cela ne veut pas dire que l'industrie des télécommunications présente des défaillances particulières.

CHAPITRE 3

Réglementation de la large bande : le Canada devrait-il s'inspirer des États-Unis?

Le secteur des télécommunications aux États-Unis est en proie à la controverse depuis novembre 2017, lorsqu'Ajit Pai, récemment nommé à la présidence de la Federal Communications Commission (FCC), a annoncé son intention d'abolir les règles plus strictes de « neutralité du net » instaurées par l'administration Obama en 2015. La proposition de Pai – que la FCC a approuvée en décembre¹⁵ – a été accueillie avec indignation par les partisans d'une approche plus interventionniste en ce qui a trait à la réglementation d'internet. Ses détracteurs ont averti qu'un retour au cadre réglementaire plus limité qui avait régi le Web durant ses vingt premières années d'existence aurait pour effet de restreindre la liberté d'expression et l'innovation, de menacer la démocratie et de susciter la fin d'internet tel qu'on le connaît¹⁶.

Le débat s'est même propagé au Canada, le ministre de l'Innovation Navdeep Bains déclarant que le pays « demeure attaché aux principes de neutralité du net »¹⁷. L'ancien président du CRTC, Konrad von Finckenstein, et son ancien vice-président, Peter Menzies, ont publié un texte dans le *Globe and Mail* pour inciter les milléniaux à lutter pour la neutralité du net et ont prévenu que la proposition Pai, si elle devait triompher, aurait des effets terribles sur le secteur de la large bande au Canada¹⁸.

Les récents changements apportés aux politiques américaines auront-ils une incidence notable sur celles du Canada? Et les Canadiens devraient-ils craindre ces développements? À ces deux questions, nous répondons succinctement « non ».

15. Federal Communications Commission, *FCC Acts to Restore Internet Freedom*, Communiqué de presse, 14 décembre 2017.

16. Sarah Kendzior, « Gutting net neutrality is a death knell for the resistance », *The Globe and Mail*, 27 novembre 2017; Joe Concha, « CNN headline declares 'end of the Internet as we know it' after net neutrality vote », *The Hill*, 14 décembre 2017.

17. Michael Lewis, « Repeal of net neutrality in U.S. could impact Canada », *Toronto Star*, 22 novembre 2017.

18. Konrad von Finckenstein et Peter Menzies, « Millennial moment: Will the tech generation fight for net neutrality? », *The Globe and Mail*, 27 novembre 2017.

La neutralité du net aux États-Unis

En 2015, sur la recommandation du président Obama, la FCC a décidé de soumettre internet à la réglementation communément appelée du « Titre II », un cadre réglementaire élaboré en 1934 pour les monopoles téléphoniques de l'époque de la Grande Dépression. Cette décision visait à restreindre les pouvoirs des fournisseurs de large bande qui, selon les mots de la FCC, avaient en main « tous les outils nécessaires pour tromper les consommateurs, dégrader le contenu ou défavoriser un contenu qu'ils n'aiment pas ». C'est ainsi que l'*Open Internet Order* de 2015 a instauré trois règles de démarcation claires et nettes interdisant le blocage, le ralentissement artificiel du trafic et l'accès prioritaire payant, en plus de ce qu'on a appelé une norme de « conduite générale », une règle imprécise autorisant la FCC à sanctionner les fournisseurs de large bande qui nuiraient « de manière déraisonnable » à la neutralité du net selon la définition qu'elle-même en donnait¹⁹.

L'abolition de la réglementation du Titre II, malgré les termes saisissants qu'ont employés ses opposants pour la décrire, ne fait que rétablir le régime plus souple qui régissait internet de 1996 à 2015.

En particulier, cette règle de conduite générale a été invoquée, en l'absence de preuves probantes d'un tort causé aux consommateurs ou à la concurrence, pour lancer une enquête contestant l'« exonération de tarif », une pratique selon laquelle des fournisseurs internet ne réclament pas de frais pour des données utilisées par des applications ou services spécifiques.

Avec l'arrivée d'une nouvelle administration, les républicains ont repris le contrôle de la FCC et son nouveau président, Ajit Pai, a favorisé une approche beaucoup plus ouverte à la déréglementation. L'abolition de la réglementation du Titre II, malgré les termes saisissants qu'ont employés ses opposants pour la décrire, ne fait que rétablir le régime plus souple qui régissait internet de 1996 à 2015.

19. Federal Communications Commission, *Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order*, 12 mars 2015, paragr. 8.

Même si elles n'étaient en vigueur que depuis deux ans, ces règles de neutralité du net avaient toutefois déjà eu un effet négatif sur le marché américain de la large bande en créant de l'incertitude sur le plan réglementaire et en réduisant les incitations à investir dans des infrastructures de prochaine génération. Les investissements en réseaux à large bande ont ainsi diminué de plus de 5,6 % après la décision de la FCC sur la neutralité du net en 2015, une première baisse enregistrée en dehors d'une période de récession²⁰. Les nouvelles règles, celles adoptées à la fin de 2017, ont abrogé la norme de conduite générale évoquée plus haut parce que les régulateurs ont constaté que les inconvénients qu'elle causait – une réduction des investissements et de l'innovation – l'emportaient sur ses avantages allégués.

Tous les grands fournisseurs internet américains approuvent déjà les interdictions visant le blocage, le ralentissement artificiel du trafic et la discrimination injuste.

La FCC a aussi levé l'interdiction relative à l'accès prioritaire payant, ce qui accorde aux fournisseurs de large bande la liberté de s'entendre avec des fournisseurs de contenu pour accélérer la diffusion de certains contenus. Cette pratique était carrément interdite par les règles de neutralité de l'administration Obama, sous prétexte qu'elle allait à l'encontre d'un internet ouvert. Pourtant, une telle interdiction générale n'avait pas beaucoup de sens : l'accès prioritaire n'est pas en soi préjudiciable et le fait de permettre aux parties de s'entendre par contrat sur différentes vitesses d'acheminement des données peut dans certains cas favoriser les consommateurs et la concurrence. De nombreux petits fournisseurs de contenu pourraient même être avantagés par une priorité d'accès qui leur donnerait un coup de pouce et leur permettrait de s'implanter sur le marché. Tous les géants d'aujourd'hui – Google, Amazon et Facebook – ont déjà été des petits joueurs rivalisant avec des entreprises dominantes. D'ailleurs, on n'aura pas le choix de prioriser la diffusion de certains types de données pour développer des services tels la télémédecine et les systèmes de navigation des voitures intelligentes.

Qui plus est, la création éventuelle de « voies plus rapides » pour certains services à accès prioritaire payant

ne signifie pas que le reste d'internet sera confiné à une « voie à vitesse réduite ». L'internet basse vitesse sera bientôt chose du passé grâce aux milliards de dollars qu'investissent chaque année les fournisseurs pour mettre leurs réseaux à niveau. Cela ne poserait problème que si des fournisseurs dégradait des services spécifiques, mais tous les grands fournisseurs internet américains approuvent déjà les interdictions visant le blocage, le ralentissement artificiel du trafic et la discrimination injuste²¹. Ils n'ont aucunement intérêt à irriter leurs clients et, ces deux dernières décennies, seule une poignée de cas de discrimination injuste ont été signalés et tous ont été réglés rapidement. Même aujourd'hui, après l'abrogation de l'*Open Internet Order*, la FCC oblige les fournisseurs à divulguer publiquement leurs pratiques en matière de neutralité. En outre, si des pratiques anticoncurrentielles étaient de nouveau employées, il sera toujours possible de demander l'application des règles antitrust par la Federal Trade Commission pour protéger les consommateurs.

Ken Engelhart, avocat en communications et ex-dirigeant d'une grande entreprise canadienne de télécommunications, considère que les fournisseurs de large bande ont peu d'incitations à adopter des pratiques contraires à la neutralité²². Il signale que les « jardins murés » qui s'étaient imposés aux premiers temps de l'internet commercial, AOL par exemple, ont été remplacés par des connexions neutres non pas par suite d'une intervention gouvernementale mais tout simplement parce que les clients l'ont préféré ainsi. Toujours selon Engelhart, il est très peu probable que des fournisseurs de large bande forcent des plateformes de contenu importantes comme Google et Netflix à payer pour utiliser leurs réseaux, car ils ont bien plus besoin de ces plateformes et de leurs millions de clients que celles-ci ont besoin d'eux.

Le point central est qu'en cessant de réglementer internet comme s'il s'agissait d'un service public pour lui appliquer plutôt un régime réglementaire plus souple, on n'enclenche pas les scénarios catastrophiques qu'ont décrits certains militants de la neutralité du net. Selon le scénario le plus probable, internet demeurera fondamentalement ce qu'il est, hormis certains services qui profiteront peut-être d'une exonération de tarif ou seront livrés plus rapidement que d'autres grâce à l'accès prioritaire payant.

20. Hal J. Singer, « 2016 Broadband Capex Survey: Tracking Investment in the Title II Era », blogue personnel d'Hal Singer, 1^{er} mars 2017; voir aussi USTELECOM, Historical Broadband Provider Capex.

21. Tali Arbel, « After net neutrality, brace for Internet 'fast lanes' », *USA Today*, 20 décembre 2017.

22. Ken Engelhart, « Why concerns about net neutrality are overblown », *The New York Times*, 4 décembre 2017.

La neutralité du net au Canada

Bien que le débat sur la neutralité du net aux États-Unis se soit transporté au Canada, il y a peu de chances que notre approche réglementaire du sujet soit modifiée par suite des récents développements chez nos voisins du sud. Ainsi, le nouveau président du CRTC, Ian Scott, a réitéré l'engagement de l'organisme à maintenir la neutralité du net dans son premier discours à titre de président²³ et les ministres canadiens chargés de la radiodiffusion et des télécommunications ont clairement indiqué qu'Ottawa demeure un partisan inconditionnel de la neutralité²⁴.

Jusqu'à maintenant, la principale différence concrète entre l'approche de la FCC et celle du CRTC concernant la neutralité du net a été la ferme opposition du régulateur canadien aux exonérations de tarif.

Si les lois canadiennes sur les télécommunications ne consacrent pas expressément le concept de neutralité du net, elles défendent effectivement aux fournisseurs d'accorder une préférence induue et de se livrer à une discrimination injuste dans la prestation de leurs services de télécommunications, ou encore de faire subir à quiconque un désavantage indu ou déraisonnable²⁵. Elles empêchent aussi les fournisseurs canadiens de régir le contenu ou d'influencer le sens ou l'objet des télécommunications qu'ils acheminent pour le public²⁶. Cette disposition a servi de fondement au régime canadien de neutralité du net, lequel a été élaboré sur la base d'une série de décisions et de cadres de politiques émis par le CRTC depuis 2009²⁷.

Jusqu'à maintenant, la principale différence concrète entre l'approche de la FCC et celle du CRTC concernant la neutralité du net a été la ferme opposition du régulateur canadien aux exonérations de tarif. En 2015, le CRTC a conclu que certains fournisseurs accordaient un

traitement préférentiel à leurs services de télédiffusion mobile, ce qui désavantageait d'autres contenus internet²⁸. Ces fournisseurs – à savoir Bell et Vidéotron – offraient à leurs abonnés des services de télé mobile à un tarif forfaitaire à l'heure au lieu de les facturer d'après la quantité de données utilisées. Le CRTC leur a ordonné de cesser cette pratique, estimant qu'elle pouvait nuire à d'autres applications de contenu offertes sur les appareils mobiles des abonnés.

En 2017, le CRTC est allé encore plus loin en établissant de nouvelles règles qui, en fait, interdisent la plupart des pratiques d'exonération de tarif²⁹. Le régulateur a fondé sa décision sur l'étrange logique selon laquelle on porte préjudice au consommateur quand on lui offre un service gratuit. En plus de ces nouvelles règles, le CRTC a rendu une décision sanctionnant Vidéotron, le câblo-distributeur régional québécois, pour avoir proposé un programme de « Musique illimitée » à ses clients³⁰. À la différence de la décision de 2015, cependant, cette décision ne visait pas une situation où Vidéotron aurait accordé un traitement préférentiel à son propre contenu. Ici, le programme était ouvert à tous services de diffusion de musique en continu qui respectaient ses critères techniques et il permettait aux clients de Vidéotron qui s'abonnaient à certains forfaits de données d'accéder à ces services sans avoir à payer de frais d'utilisation pour leurs données³¹.

Ironiquement, en interdisant cette pratique bénéfique pour les consommateurs, le CRTC – qui a cherché à tout prix ces dernières années à stimuler la concurrence dans le marché canadien du sans-fil – a fini par nuire à un nouveau fournisseur de services sans fil qui essayait d'arracher une part du marché à des anciens monopoles. Par son rejet de forfaits ciblés innovants et favorables à la concurrence comme le programme Musique illimitée de Vidéotron, le CRTC n'a pas protégé l'intégrité d'internet; il a plutôt haussé les prix pour certains consommateurs et n'a réduit les prix pour personne. Cette décision désincitera les fournisseurs de large bande à innover et à proposer de nouveaux forfaits de

23. Ian Scott, « Ian Scott au congrès de la section canadienne de l'Institut international des communications portant sur les lois et la politique en matière de communications », Gouvernement du Canada, Discours, 14 novembre 2017.

24. Michael Lewis, *op. cit.*, note 17.

25. Gouvernement du Canada, *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, dernière modification le 30 septembre 2015, paragr. 27(2).

26. *Ibid.*, art. 36.

27. Scott M. Prescott, « Net neutrality is alive and well in Canada », *Lexology*, 24 avril 2017.

28. CRTC, *Plainte contre Bell Mobilité inc. et Québecor Média inc., Vidéotron Itée et Vidéotron s.e.n.c. alléguant une préférence et un désavantage indu et déraisonnables concernant les pratiques en matière de facturation de leurs services de télé mobile Télé mobile de Bell et illico.tv*, Décision de radiodiffusion et de télécom 2015-26, 29 janvier 2015.

29. CRTC, *Cadre d'évaluation des pratiques de différenciation des prix des fournisseurs de services Internet*, Politique réglementaire de télécom 2017-104, 20 avril 2017.

30. CRTC, *Plaintes contre Québecor Média inc., Vidéotron Itée et Vidéotron s.e.n.c. alléguant une préférence et un désavantage indu et déraisonnables concernant le programme Musique illimitée*, Décision de télécom 2017-105, 20 avril 2017.

31. *Ibid.*, paragr. 18-19.

données, ce qui portera préjudice en dernier ressort aux consommateurs canadiens.

L'approche rigide du CRTC en matière de neutralité du net contraste avec l'approche réglementaire moins lourde qu'applique maintenant la FCC, dont le président Pai a reconnu à bon droit que les exonérations de tarif favorisent non seulement le bien-être des consommateurs mais aussi, de manière générale, la concurrence dans le domaine de la large bande.

Ceci dit, il serait erroné de croire que ces divergences entre nos politiques sur la neutralité du net mèneront les industries de la large bande du Canada et des États-Unis dans des directions diamétralement opposées. Les réformes aux États-Unis signifient tout simplement qu'au lieu d'être soumise à une réglementation stricte à caractère préventif qui s'est révélée coûteuse et souvent préjudiciable à l'innovation, l'industrie retournera à un régime réglementaire moins encombrant qui peut s'adapter à de nouveaux modèles de gestion et aux progrès technologiques, tout en maintenant les règles de base de la neutralité du net interdisant le blocage et le ralentissement artificiel du trafic.

Promouvoir la concurrence fondée sur les installations

Malgré les différences entre leurs politiques sur la neutralité du net, le Canada et les États-Unis peuvent se vanter d'avoir des réseaux à large bande de calibre mondial grâce à la forte concurrence que s'y livrent des compagnies de télécommunications titulaires et des câblodistributeurs possédant tous leur propre infrastructure. Néanmoins, la place du Canada parmi les chefs de file en large bande pourrait être compromise par le penchant du CRTC à s'ingérer dans le marché. En 2015, le Conseil a pris une mesure sans précédent en obligeant les fournisseurs de large bande à partager leurs réseaux de fibre optique jusqu'au domicile avec des revendeurs. Comme nous l'avons signalé dans des éditions précédentes de ce rapport³², en exigeant que les revendeurs aient accès à ces réseaux de fibre optique, on ralentit le déploiement de tels réseaux puisqu'on désincite les fournisseurs de télécommunications à investir et qu'on les empêche de récupérer pleinement les coûts d'immobilisation associés à leurs investissements.

En effet, on peut douter que les fournisseurs de télécommunications continueront à investir dans des réseaux de fibre optique au même rythme que par le passé s'ils sont forcés de partager leur infrastructure nouvellement déployée avec leurs concurrents à des prix artificiellement bas. À la longue, cette approche à courte vue portera préjudice aux consommateurs canadiens, surtout ceux résidant dans les régions rurales et éloignées où les coûts de construction d'un réseau de fibre optique sont les plus élevés et les périodes de remboursement des investissements sont de ce fait plus longues.

Par son rejet de forfaits ciblés innovants et favorables à la concurrence, le CRTC n'a pas protégé l'intégrité d'internet; il a plutôt haussé les prix pour certains consommateurs et n'a réduit les prix pour personne.

Par contraste, aux États-Unis, après avoir initialement imposé des exigences très contraignantes de partage des réseaux aux anciens monopoles des télécommunications, la FCC a été forcée de changer de cap quand les tribunaux ont renversé ces décisions au début des années 2000. Par la suite, elle a choisi de ne pas exiger l'accès de concurrents aux réseaux de prochaine génération, ce qui a ouvert la voie à des investissements et travaux considérables pour déployer des réseaux de fibre optique de pointe³³.

À l'autre extrême, l'Europe a appliqué, en matière de déploiement de la large bande, une approche diamétralement opposée qui a entraîné des conséquences désastreuses. Alors qu'il était jadis considéré comme un chef de file technologique de l'économie numérique, le Vieux Continent a perdu du terrain face à de nombreux marchés asiatiques et nord-américains au cours de la dernière décennie pour ce qui est de fournir une couverture à large bande rapide et ultrarapide. Dans une étude datant de 2016, Andrea Renda, expert en innovation numérique en Europe, a décrit en des termes pessimistes le secteur européen de la large bande, soulignant que la couverture de fibre optique jusqu'à l'abonné aux États-Unis était près de deux fois celle en Europe et que la couverture générale par des systèmes d'accès de pro-

32. Voir, en particulier, le chapitre 3 de l'édition 2015 de ce Cahier de recherche, « Le partage obligatoire des réseaux à large bande : une mesure qui aide ou qui nuit à l'innovation? », et le chapitre 4 de l'édition 2016, « La concurrence fondée sur les installations en tant que catalyseur d'innovation ».

33. CRTC, intervention du Fiber to the Home Council Americas, *Examen des services de gros et des politiques connexes*, Avis public 2013-551, 31 janvier 2014, paragraphe 6.

chaîne génération était de 82 % aux États-Unis en comparaison de 54 % en Europe³⁴.

Il a été clairement démontré qu'en matière de déploiement de la large bande, les pays ayant adopté, comme le Canada et les États-Unis, la concurrence fondée sur les installations (c'est-à-dire une concurrence entre acteurs du marché qui possèdent leurs propres réseaux) ont obtenu des résultats nettement supérieurs à ceux des économies ayant priorisé la concurrence fondée sur les services, par laquelle les nouveaux acteurs concurrencent les titulaires en louant l'infrastructure à large bande de ceux-ci à des prix réglementés.

Il faudrait que le CRTC réexamine sa décision de 2015 accordant aux revendeurs un accès aux réseaux haute vitesse et qu'il démantèle graduellement son régime de partage des réseaux de large bande, comme l'ont fait les États-Unis au début des années 2000.

Même si le Canada et les États-Unis divergent sur la question de neutralité du net, il faut espérer que les deux pays demeureront unis dans leur attachement à la concurrence fondée sur les installations dans le secteur de la large bande. Il faudrait que le CRTC réexamine sa décision de 2015 accordant aux revendeurs un accès aux réseaux haute vitesse et qu'il démantèle graduellement son régime de partage des réseaux de large bande, comme l'ont fait les États-Unis au début des années 2000. L'environnement réglementaire qui en résulterait permettrait au Canada de demeurer un chef de file mondial en large bande, maximiserait les incitations à investir en infrastructure et assurerait une place de choix aux Canadiens en vue de participer pleinement à une économie numérique en perpétuelle croissance.

34. Andrea Renda, *Winners and Losers in the Global Race for Ultra-Fast Broadband: A Cautionary Tale from Europe*, Macdonald-Laurier Institute, août 2016, p. 16.

CHAPITRE 4

Nous n'avons plus besoin d'un régulateur des télécommunications

L'année 2018 marque le 50^e anniversaire du CRTC. Le régulateur canadien de la radiodiffusion a été établi par la *Loi sur la radiodiffusion* en 1968 sous la désignation de « Conseil de la radio-télévision canadienne ». En 1976, il est devenu le régulateur national des télécommunications, prenant la relève de la Commission canadienne des transports, et a alors été rebaptisé « Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes »³⁵.

Le rôle du CRTC en tant que régulateur des télécommunications a changé substantiellement depuis 1976. Jusqu'aux années 1990, au Canada, les services de télécommunications étaient fournis par des monopoles régionaux. Qu'ils aient appartenu à des intérêts privés ou au gouvernement, ces fournisseurs étaient réglementés comme des entreprises de services publics. Les choses ont changé durant les années 1990, cependant, quand le CRTC a supervisé la transition du modèle monopolistique au modèle concurrentiel dans la fourniture des services de téléphonie filaire. Le Conseil a d'abord permis la concurrence en téléphonie interurbaine en 1992³⁶ et l'a ensuite autorisée dans les marchés de la téléphonie locale en 1997³⁷. Entre ces deux décisions a été promulguée la *Loi sur les télécommunications* de 1993 qui, entre autres, permettait au CRTC d'accorder des « exemptions » ou de s'abstenir, à certaines conditions, de réglementer des services de télécommunication là où une abstention favorisait la mise en œuvre de la politique de télécommunication établie par la Loi³⁸.

À mesure que la concurrence a pris son essor et s'est étendue, le CRTC a exercé de plus en plus son pouvoir d'exemption. En 2016, environ 95 % des revenus en télécommunications provenaient de services dont le Conseil ne réglemente pas les tarifs au détail³⁹. Pourtant, en dépit de la déréglementation graduelle de ce secteur, il serait faux de croire que le CRTC a reculé

et adopté une approche moins interventionniste. En fait, le régulateur a détourné son attention du marché de détail en communications pour la diriger vers le marché de gros, où il a mis en œuvre une gamme de politiques afin d'aider les nouveaux entrants et les revendeurs.

De fait, malgré les tentatives d'amener le CRTC à adopter des politiques plus favorables au marché – notamment par l'adoption du Décret d'instructions de 2006⁴⁰ par lequel Ottawa lui enjoignait de se fier, dans la plus grande mesure possible, au libre jeu du marché – le régulateur a refusé dans nombre de cas d'abandonner ses vieilles habitudes interventionnistes.

En dépit de la déréglementation graduelle de ce secteur, il serait faux de croire que le CRTC a reculé et adopté une approche moins interventionniste.

Le gouvernement fédéral est en train de réviser les lois canadiennes sur les télécommunications⁴¹. Durant ce processus, il devrait étudier attentivement le cas du CRTC et déterminer si l'industrie canadienne a encore besoin d'un régulateur attitré. Puisque le Canada est passé avec succès d'une situation de monopole à une situation de concurrence, il serait logique de conclure que le CRTC doit être dessaisi de son rôle de régulateur des télécommunications et que ce secteur, au lieu de relever de la compétence spécifique du CRTC, devrait être soumis au régime plus général du droit de la concurrence, comme presque tous les autres secteurs de l'économie canadienne.

En particulier, un tel changement mettrait fin aux politiques nuisibles du CRTC en matière de partage des réseaux ainsi qu'à sa microgestion du secteur du sans-fil au pays.

Les politiques de partage des réseaux n'ont plus leur raison d'être

Les politiques d'accès de gros ont été élaborées lorsque le CRTC a ouvert les marchés de la téléphonie locale à

35. CRTC, *À propos de nous, Les origines du CRTC*, 2018.

36. CRTC, *Concurrence dans la fourniture de services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage*, Décision télécom 92-12, 12 juin 1992.

37. CRTC, *Concurrence locale*, Décision télécom 97-8, 1^{er} mai 1997.

38. Gouvernement du Canada, *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 34.

39. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, novembre 2017, p. 221.

40. Gouvernement du Canada, *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355, art. 1.

41. Ministère des Finances du Canada, *Bâtir une classe moyenne forte : Budget 2017*, 22 mars 2017, p. 120.

la concurrence en 1997. Le Conseil pensait, non sans raison, qu'il serait difficile pour les nouveaux entrants de concurrencer les anciens monopoles et de s'implanter solidement dans le marché. C'est pourquoi il a établi un cadre réglementaire permettant aux concurrents émergents d'accéder aux réseaux des anciens monopoles à des tarifs inférieurs à ceux du marché⁴². Une telle mesure, jugée nécessaire pour assurer une transition efficace du modèle monopolistique au modèle concurrentiel, a été adoptée par de nombreuses entités territoriales à travers le monde. On estimait qu'en autorisant les nouveaux entrants à accéder aux réseaux des titulaires à des tarifs réduits, ceux-ci seraient en mesure d'amasser les capitaux nécessaires pour déployer à plus long terme leurs propres réseaux.

Puisque le Canada est passé avec succès d'une situation de monopole à une situation de concurrence, il serait logique de conclure que le CRTC doit être dessaisi de son rôle de régulateur des télécommunications.

À l'origine, les politiques de partage des réseaux ont été adoptées pour stimuler la concurrence en téléphonie filaire par le partage des réseaux traditionnels en cuivre mais ces politiques n'ont pas réussi à instaurer au Canada une concurrence fondée sur les installations. Les concurrents qui misaient fortement sur l'accès obligatoire aux réseaux à des tarifs artificiellement bas n'ont pas construit d'infrastructure substantielle. Au contraire, les politiques d'accès aux réseaux ont désincité les nouveaux participants à construire des installations. Certes, les Canadiens ont fini par profiter d'une concurrence fondée sur les installations en téléphonie filaire, mais il faut en remercier les câblodistributeurs qui ont commencé à offrir des services téléphoniques au début des années 2000. Comme les câblodistributeurs possédaient déjà des réseaux, ils n'ont pas eu besoin de se raccrocher aux réseaux des titulaires pour offrir des services de téléphonie.

Des politiques similaires ont été employées plus récemment pour stimuler la concurrence dans le marché d'internet à large bande. Toutefois, comme ce fut le cas en téléphonie filaire, les politiques de partage des réseaux n'ont pas encouragé le déploiement de réseaux à large bande additionnels. Elles ont plutôt favorisé l'émergence

d'un grand nombre de petits revendeurs (appelés « FSI indépendants ») qui ne seraient pas viables sans les largesses réglementaires du CRTC. Ces revendeurs génèrent une part minuscule de toutes les dépenses en infrastructure et contribuent peu au développement de la large bande au pays. En effet, le CRTC signale qu'entre 2012 et 2016, les fournisseurs dotés d'installations ont investi en moyenne 11,7 milliards \$ par année en infrastructure tandis que les revendeurs n'y ont affecté que 32 millions \$⁴³.

Récemment, en dépit de ces résultats douteux, le CRTC a plus que réitéré sa confiance envers les politiques d'accès aux réseaux en obligeant les fournisseurs à laisser les FSI indépendants accéder à leurs réseaux les plus rapides, soit les installations de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTP)⁴⁴. Comme nous l'avons mentionné dans des éditions précédentes de ce cahier, aucun motif impérieux ne justifie cette exigence de partager les réseaux FTTP. Ceux-ci ne dépendent pas des réseaux traditionnels en cuivre des fournisseurs de téléphonie et les entreprises de télécommunications ne profitent d'aucun avantage concurrentiel intrinsèque en les déployant. Fait plus important, les installations FTTP sont encore en voie de construction et exiger leur partage pourrait réduire fortement les capitaux qu'on investit pour leur déploiement. Une telle approche à courte vue portera préjudice tout particulièrement aux consommateurs des régions rurales et éloignées du pays, où les coûts de construction d'un réseau de fibre optique sont les plus élevés et les périodes de remboursement des investissements sont plus longues.

Le Canada bénéficie déjà d'un marché concurrentiel de services internet à large bande, non pas à cause des politiques d'accès obligatoire aux réseaux mais en dépit de celles-ci. Environ 96 % des ménages canadiens profitent de vitesses de téléchargement de 5 Mbps, ce que le CRTC a longtemps considéré comme suffisant pour participer à l'économie numérique. De plus, 82 % des Canadiens ont déjà accès à des vitesses de téléchargement de 50 Mbps, ce qui correspond à la nouvelle cible idéale qu'a fixée le CRTC dans son cadre réglementaire de 2016 sur la politique numérique.

Au Canada, la concurrence fondée sur les installations a pu prendre son essor grâce à l'industrie de la câblodistribution et non en raison des politiques de partage des réseaux. On le sait, les câblodistributeurs ont commencé

43. CRTC, *op. cit.*, note 39, Tableau 5.0.5 Immobilisations relatives aux services de télécommunication dans les installations et les équipements, selon le type de FST, p. 227.

44. CRTC, *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom 2015-326, 22 juillet 2015.

42. CRTC, *op. cit.*, note 37.

à offrir des services de téléphonie au début des années 2000 et se sont révélés de farouches rivaux des anciens monopoles. La concurrence entre les entreprises de télécommunications et les câblodistributeurs du Canada est robuste. En 2005, les recettes des compagnies de téléphone titulaires et des câblodistributeurs représentaient environ 59 % et 23 % respectivement des recettes totales en communications⁴⁵ tandis qu'en 2016, elles en représentaient environ 33 % et 49 %⁴⁶.

Mettre fin au mandat du CRTC comme régulateur des télécommunications canadiennes entraînerait l'élimination des politiques d'accès obligatoire. Ce faisant, Ottawa enverrait un signal important au marché : en ces temps où la demande en large bande augmente rapidement, en partie à cause de la croissance exponentielle de l'internet des objets, on ne devrait plus prioriser une augmentation artificielle de la concurrence au détail par rapport à l'accroissement des investissements dans les réseaux à large bande de prochaine génération.

Une microgestion du sans-fil canadien n'est plus requise

Depuis 2008, le gouvernement fédéral s'est engagé à accroître la concurrence dans le marché du sans-fil canadien, notamment en mettant de côté du spectre au profit des nouveaux participants et en soumettant les titulaires à des plafonnements du spectre lors des ventes aux enchères.

Dans des éditions précédentes de ce cahier, nous avons souligné les lacunes de cette politique qui, entre autres, a favorisé l'émergence de plusieurs petits joueurs sans-fil mal pourvus en capitaux (Public Mobile, Mobilicity et WIND Mobile) qui n'ont pu livrer une concurrence valable et ont fini par être acquis par des rivaux plus costauds. Pour régler ce fouillis, il a fallu au gouvernement une décennie durant laquelle des milliards de dollars en investissements ont été gaspillés et un spectre précieux a été affecté inefficacement ou laissé inexploité.

Récemment, le gouvernement fédéral a mis de côté 30 MHz de spectre pour des fournisseurs non titulaires en vue de la prochaine vente aux enchères de 600 MHz, qui est censée se tenir en 2019⁴⁷. Cette mesure est malavisée. Maintenant que les entrants de l'enchère de 2008 font partie d'entreprises établies et adéquatement

financées, la décision de leur accorder un traitement préférentiel est encore moins défendable.

Bien qu'il ne soit pas responsable des politiques canadiennes en gestion du spectre, lesquelles relèvent d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDÉ, ministère auparavant appelé Industrie Canada), le CRTC a aussi établi ces dernières années des politiques qui ont entraîné une microgestion accrue dans le secteur du sans-fil. La principale politique en ce sens a été l'adoption d'un Code sur les services sans fil en 2013 (modifié en 2017) qui vise à mieux informer les consommateurs quant à leurs droits et obligations⁴⁸.

Ce Code permet notamment aux consommateurs d'annuler leur contrat de services après deux ans sans encourir de frais. En conséquence, les fournisseurs de sans-fil ont cessé d'amortir les subventions d'appareil sur des périodes de plus de deux ans, un changement qui a souvent imposé des frais mensuels plus élevés à leurs clients. Pareille politique ne sert pas les intérêts des consommateurs et peut nuire tout particulièrement aux moins fortunés, pour lesquels l'amortissement du prix d'un appareil sur une plus longue période comporte des avantages importants.

Le Canada bénéficie déjà d'un marché concurrentiel de services internet à large bande, non pas à cause des politiques d'accès obligatoire aux réseaux mais en dépit de celles-ci.

D'une certaine manière, la règle du contrat de deux ans prévue par le Code illustre les ratés de l'approche contrôlante du CRTC en matière de concurrence. En cherchant à se présenter comme l'allié des consommateurs, le régulateur a en fait accompli l'inverse : il a réduit les choix offerts aux consommateurs et limité la capacité des fournisseurs à développer des produits innovants pour leur clientèle. Dans ce cas-ci – comme dans beaucoup d'autres – les Canadiens auraient été plus avantagés si le CRTC avait compté sur les forces du marché plutôt que de tenter de gérer le processus concurrentiel.

Les développements récents dans le secteur du sans-fil canadien illustrent à quel point le marché n'a plus besoin de la surveillance excessive du CRTC. En octobre

45. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2013*, septembre 2013, p. 41.

46. CRTC, *op. cit.*, note 39, p. 82.

47. CRTC, *Cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz*, SLPB-002-18, mars 2018, p. 11.

48. CRTC, *Mobile, Droits des consommateurs, Le Code sur les services sans fil simplifié*, 1^{er} décembre 2017.

2017, Freedom Mobile a déclenché ce que certains analystes ont qualifié de « guerre des prix » en offrant aux clients de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, entre autres produits, un forfait téléphonie de 10 gigaoctets pour seulement 50 \$ par mois. Rogers a emboîté le pas en décembre, proposant aux clients des mêmes provinces un forfait offrant 10 gigaoctets de données ainsi que des appels illimités pour 60 \$ par mois. TELUS et Bell ont vite imité Rogers en proposant le même forfait à 60 \$, ce qui a poussé Freedom Mobile à ajouter les appels illimités à son forfait original. Certains analystes prédisent que d'autres forfaits de ce genre seront éventuellement offerts aux clients⁴⁹.

Cet exemple prouve que le marché canadien du sans-fil est concurrentiel et ne constitue pas l'« oligopole douillet » que certains ont décrit. À ce titre, il n'est plus du tout nécessaire que le CRTC s'ingère constamment dans ce marché.

Le Canada a-t-il encore besoin d'un régulateur des télécommunications?

Dans son *Rapport final* publié en mars 2006, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, un groupe d'experts chargés de réviser le cadre réglementaire canadien des télécoms, a conclu que « l'industrie canadienne des télécommunications a évolué pour atteindre un stade où l'on peut compter largement sur le libre jeu du marché afin de réaliser des avantages économiques et sociaux pour les Canadiens et où, dans bien des domaines, une réglementation détaillée et prescriptive n'est plus de mise »⁵⁰.

Plus de douze années se sont écoulées depuis la publication de ce rapport et, tel qu'expliqué plus haut, le CRTC a donné peu de signes de retenue dans son approche de la réglementation des télécoms. Bien qu'il ait cessé de se concentrer sur la réglementation du marché de détail, le Conseil a élargi ses régimes d'accès obligatoire aux réseaux, créé des politiques qui minent les incitations à l'investissement et récompensé les imitateurs de produits plutôt que les innovateurs. Si elles sont maintenues, ces politiques nuiront forcément aux consommateurs canadiens avec le temps.

Ces dernières décennies, le secteur canadien des télécoms est passé d'une situation de monopole à une situation de concurrence. La plupart des Canadiens

peuvent maintenant choisir entre quatre fournisseurs dotés d'installations pour leurs services sans fil et entre un câblodistributeur et un fournisseur titulaire de télécommunications pour leurs besoins en large bande. Des fournisseurs offrant des services par satellite ou sans fil fixes peuvent aussi combler les carences dans les régions rurales. Si la présence d'un régulateur spécifique au secteur des télécommunications était clairement justifiée pendant les années de monopole et durant la transition qui a suivi l'ouverture des marchés de la téléphonie locale et interurbaine, aucun argument probant ne justifie son maintien aujourd'hui, alors que la transition vers un marché concurrentiel est achevée.

L'édition 10^e anniversaire du *Telecommunications Regulation Handbook* qu'ont publié la Banque mondiale et l'Union internationale des télécommunications donne un aperçu de la façon dont la réglementation évolue, au fil du temps, du modèle monopolistique vers le modèle de complète concurrence⁵¹. La première phase, celle du monopole public, est caractérisée par

Pour régler ce fouillis, il a fallu au gouvernement une décennie durant laquelle des milliards de dollars en investissements ont été gaspillés et un spectre précieux a été affecté inefficacement ou laissé inexploité.

une réglementation limitée, le gouvernement étant le seul exploitant du monopole en plus d'être le régulateur. La deuxième phase, celle du monopole privé, est marquée par une réglementation accrue car l'exploitant privé doit suivre un ensemble de règles bien défini et le gouvernement doit disposer d'un cadre réglementaire pour faciliter la surveillance du monopole. Dans la troisième phase de concurrence partielle, le régulateur doit intervenir pour susciter et maintenir un nouveau marché concurrentiel. Enfin, quand le stade de complète concurrence est atteint, le marché peut fonctionner adéquatement

49. Sophia Harris, « Missed out on the \$60 10 GB cellphone plans? Experts bet more deals are coming », *CBC News*, 20 décembre 2017.

50. Industrie Canada, Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *Rapport final 2006*, mars 2006, p. 1-25.

51. Groupe de la Banque mondiale, *Telecommunications Regulation Handbook: Tenth Anniversary Edition*, 2011, p. 9-12.

et il suffit d'appliquer une réglementation *ex post*, comme dans tout autre secteur de l'économie⁵².

Dessaisir le CRTC de son rôle de régulateur des télécommunications canadiennes pourra sembler, aux yeux de certains, une solution difficilement applicable, ou même imaginable. Il est vrai que peu de pays ont choisi de se défaire de leur régulateur attitré des télécommunications. Néanmoins, il existe un précédent : le Danemark. Cet État scandinave est reconnu comme un pays de premier plan dans le domaine du numérique. Il est classé au quatrième rang par l'étude *Measuring the Information Society Report 2017* de l'Union internationale des télécommunications, laquelle évalue l'accès des pays aux technologies de communication de l'information, leur utilisation de ces technologies et leurs compétences en ce domaine. Et pourtant, il n'a plus de régulateur attitré des télécommunications depuis sept ans⁵³.

En 2011, le Danemark a en effet supprimé son régulateur et renoncé à la réglementation centralisée au profit d'ententes d'autorégulation négociées entre fournisseurs de services⁵⁴. Cette mesure découlait d'une décision éliminant la réglementation des services sans fil de gros, que le régulateur ne jugeait plus nécessaire à cause du niveau de concurrence dans ce marché qui comptait quatre exploitants de réseaux sans fil. Les pouvoirs réglementaires limités que détenait le régulateur attitré des télécoms ont été transmis à un organisme général, l'Autorité du commerce danois.

L'exemple du Danemark montre que la présence d'un régulateur attitré des télécoms n'est pas indispensable pour qu'un pays figure parmi les premières nations du monde numérique. En outre, son expérience d'une réglementation souple, notamment la déréglementation de son marché de gros en sans-fil, devrait être une source d'inspiration pour le Canada.

Alors que le CRTC célèbre sa 50^e année d'activités et que le gouvernement fédéral entreprend une révision de la *Loi sur les télécommunications*, le moment est

propice pour réévaluer la pertinence du Conseil⁵⁵. En vérité, le Canada n'a plus besoin d'un régulateur spécial pour son secteur des télécommunications, qui a maintenant atteint la maturité et est concurrentiel. Celui-ci devrait être géré comme la plupart des autres secteurs de l'économie canadienne et réglementé en grande partie suivant le droit général de la concurrence.

Le CRTC – qui a joué un rôle nécessaire dans le secteur des télécommunications canadiennes durant sa transition du monopole à la concurrence – a fait son temps.

Même si le démantèlement du régulateur canadien des télécoms devait susciter une âpre résistance chez les partisans du maintien d'une réglementation indûment rigoureuse, il serait tout compte fait avantageux pour les consommateurs et l'économie du pays. Le CRTC – qui a joué un rôle nécessaire dans le secteur des télécommunications canadiennes durant sa transition du monopole à la concurrence – a fait son temps.

52. Si un stade de concurrence complète est atteint et une réglementation spécifique au secteur n'est plus nécessaire, on devrait logiquement conclure que l'organisme régissant les télécommunications serait alors démantelé. Cependant, comme l'ont noté les chercheurs du Mercatus Center, même si le *Handbook* décrit clairement comment la réglementation devrait évoluer au cours des différentes phases, il ne fait pas explicitement état de ce qu'on fera du régulateur durant la quatrième phase. Roslyn Layton et Joseph Kane, *Alternative Approaches to Broadband Policy: Lessons on Deregulation from Denmark*, Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, mars 2017, p. 22.

53. Union internationale des télécommunications, *Measuring the Information Society Report 2017 – Volume 1*, p. 31.

54. Roslyn Layton et Joseph Kane, *op. cit.*, note 52, p. 43-46.

55. Notez que le CRTC réglemente à la fois les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au pays. Ce rapport porte uniquement sur les politiques en matière de télécommunications et notre recommandation de dessaisir le CRTC vise son rôle de régulateur des télécoms.

À PROPOS DE L'AUTEUR



MARTIN MASSE

Martin Masse est rédacteur et réviseur principal à l'Institut économique de Montréal depuis 2011. Il avait auparavant été directeur de la recherche et des publications de 2000 à 2007. Il a également été conseiller politique du ministre canadien de l'Industrie, Maxime Bernier, notamment sur les questions touchant l'industrie des télécommunications canadienne. Martin Masse est diplômé de l'Université McGill en science politique et en études est-asiatiques. Il est l'auteur d'un livre sur la politique québécoise et de nombreux articles parus au cours des deux dernières décennies dans des publications diverses sur des questions économiques, politiques et philosophiques.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8

T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**

ISBN 978-2-922687-80-4