

# **Les consommateurs et les frais d'itinérance associés à la transmission sans fil des données**

Rédigé par : Jonathan Bishop et Janet Lo  
Centre pour la défense de l'intérêt public  
1204 – 1, rue Nicholas  
Ottawa (Ontario)  
K1N 7B7

Décembre 2012

*Avec la participation financière du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada*

**Tous droits réservés © CDIP, 2012**

Il est interdit de reproduire ce document à des fins commerciales, mais sa reproduction à d'autres fins est encouragée, à condition que la source soit citée.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public  
(PIAC)  
Bureau 1204  
1, rue Nicholas  
Ottawa (Ontario)  
K1N 7B7

Données de catalogage avant publication (Canada)

Les consommateurs et les frais d'itinérance associés à la transmission sans fil des données

**ISBN**

X-XXXXX-XX-X

## **Remerciements**

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a reçu du financement du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ni du gouvernement du Canada.

Nous tenons également à remercier Roxane Gunning, Katie Szilagyi et Julien Bourgeois pour leur contribution à la recherche dans le cadre de ce projet.

## RÉSUMÉ

Plus que jamais, les Canadiens utilisent leurs appareils sans fil afin d'accéder à Internet et de garder contact. De nombreux utilisateurs sans fil n'interrompent pas ces activités lorsqu'ils voyagent dans d'autres pays. Cela peut d'ailleurs être particulièrement dangereux à l'ère des téléphones intelligents qui consomment des données par intermittence lorsque l'appareil est en marche, même si le consommateur n'ouvre pas activement ses courriels ou ne consulte pas Internet sur son appareil. En raison des frais d'itinérance internationale, les voyageurs canadiens sont surpris à leur retour à la maison par une facture démesurée imprévue de la part de leur fournisseur de services sans fil — cette expérience est surnommée la surprise de la « facture astronomique » (ou *bill shock*).

Le présent rapport examine les services sans fil et les pratiques de facturation liées aux frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données. En outre, le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) se penche sur l'expérience du consommateur des frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données. Il jette aussi un regard comparatif sur les mesures de protection du consommateur mises en place et envisagées par d'autres pays afin de définir les mesures requises, s'il y a lieu, pour limiter les situations de frais astronomiques éprouvées par les consommateurs canadiens.

Cet examen est à la fois utile et d'actualité, alors que les consommateurs au Canada continuent d'adopter l'utilisation des appareils sans fil qui consomment une quantité croissante de données. Au cours des cinq dernières années, cette nouvelle source de revenus des fournisseurs de services sans fil provenant de l'utilisation de données devient de plus en plus importante et devrait correspondre à 40 % de tous les revenus des services sans fil d'ici 2014.

Dans le courant de cette étude, le CDIP a conclu que 89 % des consommateurs canadiens interrogés estiment qu'ils paient trop pour l'utilisation des données sans fil à l'étranger. D'ailleurs, nombre d'entre eux ne sont pas convaincus qu'ils seraient en mesure d'estimer le coût de leurs frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données durant leur voyage et ne trouvent pas facile de comprendre l'information présentée à ce sujet sur leur facture de services sans fil à leur retour. Il n'est donc pas surprenant que la grande majorité des Canadiens interrogés, à savoir 89 %, auxquels des frais d'itinérance associés à la transmission sans fil de données ont été facturés alors qu'ils étaient en voyage, aient reçu une lourde facture de services sans fil imprévue. En raison de ces constatations, le CDIP soutient que les Canadiens font preuve d'incertitude quant à l'utilisation de leurs appareils sans fil lors de voyages à l'étranger. En fait, 44 % des personnes interrogées préféreraient garder leur appareil éteint en voyage, tandis que 16 % le laisseraient tout simplement à la maison.

En vue d'atténuer les conséquences des factures astronomiques, les fournisseurs canadiens de services sans fil encouragent leurs abonnés à les joindre avant de partir en voyage afin qu'ils puissent leur offrir des plans de données complémentaires. Cependant, il est nettement prouvé

que les consommateurs canadiens recherchent des dispositifs complémentaires qui les aideront à gérer leur utilisation de la transmission sans fil de données à l'étranger. Au total, 89 % des répondants conviennent que les fournisseurs de services sans fil devraient les aviser des frais d'itinérance par message texte au moment d'atteindre une destination étrangère. Alors qu'un certain nombre de fournisseurs de services sans fil canadiens communiquent désormais ce type de notification, il s'agit d'une pratique volontaire qui n'est pas encore une norme de l'industrie.

À l'heure actuelle, l'Union européenne est le seul territoire de compétence étudié par le CDIP où les avertissements concernant l'utilisation de la transmission de données en itinérance sont obligatoires aux termes de la loi. Les fournisseurs de services sans fil de l'Union européenne doivent également respecter le seuil maximal de 50 € par mois en frais d'itinérance, à moins d'indication contraire du consommateur. De plus, à moins d'avoir un domicile dans l'Union européenne, votre fournisseur de services sans fil n'est assujéti à aucune restriction ou réglementation concernant l'établissement de tarifs de gros ou de détail d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données. Bref, en dépit de l'envergure mondiale du Web, les tentatives de réglementer ou même d'examiner les tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données ont été limitées à des pays particuliers, à l'exception de l'Union européenne. En raison de la réglementation, entre juillet 2012 et juillet 2014, les tarifs de gros d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données dans l'Union européenne reculeront de 80 %, alors que les tarifs de détail dans l'Union européenne baisseront de 70 %.

Si les tarifs de gros et de détail d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données ne sont réglementés ni aux États-Unis, ni en Australie, les organismes de réglementation dans chacun de ces pays ont considéré la possibilité d'en faire autant à au moins une occasion depuis 2005. Le gouvernement australien envisage actuellement la mise en œuvre de notifications sur l'itinérance et sur la consommation de données et l'établissement de plafonds mensuels par défaut. Entre-temps, les avis concernant l'utilisation de la transmission de données sont en cours de mise en œuvre aux États-Unis, alors que l'adoption de plafonds mensuels par défaut demeure volontaire.

Au Canada, la réglementation du marché des tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données n'a jamais été envisagée. Il est fort discutable que l'absence prolongée de toute initiative d'orientation ou de réglementation par le gouvernement fédéral visant ce type de tarifs offerts par les fournisseurs de services sans fil soit dans l'intérêt de la population canadienne. En raison de la frustration des consommateurs canadiens envers leurs services sans fil, un ensemble de mesures législatives et réglementaires disparates sont à l'examen ou ont déjà été mises en œuvre. En l'absence de règles de fonctionnement claires fixées par un organisme de réglementation fédéral, cette approche désordonnée des mesures de protection du consommateur a même amené les fournisseurs canadiens de services sans fil à demander des précisions sous la forme d'un code de protection du consommateur ayant force exécutoire. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a

maintenant entamé une instance publique en vue d'établir un code obligatoire sur les services sans fil.

Au vu des initiatives menées récemment dans d'autres territoires de compétence relativement aux tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données, le CDIP a conclu qu'il est peut-être temps pour les organismes de réglementation canadiens de remettre en question la notion selon laquelle le marché actuel des services sans fil fournirait une protection adéquate aux voyageurs canadiens contre les factures astronomiques ainsi que des tarifs compétitifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données.

Dans le but de fournir des règles d'engagement précises aux consommateurs et aux fournisseurs de services sans fil canadiens ainsi que des mesures de protection des consommateurs canadiens qui utilisent leurs appareils sans fil en voyage, le CDIP recommande ce qui suit :

### **Première recommandation**

Les fournisseurs de services sans fil devraient transmettre une notification à leurs abonnés canadiens par message texte pour leur signaler les tarifs applicables d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données lorsqu'ils arrivent dans un autre pays et activent leur appareil sans fil. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger des fournisseurs de services sans fil qu'ils fournissent cette notification à titre de mesure de protection du consommateur inscrite dans un code sur les services sans fil ou un code distinct visant l'itinérance.

### **Deuxième recommandation**

Les fournisseurs canadiens de services sans fil devraient établir un plafond de dépenses mensuel visant les frais d'itinérance à l'étranger, au choix de l'abonné, et en l'absence d'un tel plafond choisi par l'abonné, fixer un montant maximal par défaut. Celui-ci s'ajouterait aux frais mensuels du client. Les fournisseurs canadiens de services sans fil seraient ensuite tenus de suspendre temporairement le service de transmission de données lorsque l'abonné assume des frais d'itinérance dépassant le plafond mensuel fixé par le client ou par défaut. La suspension du service sera signalée à l'abonné par message texte et le fournisseur de services sans fil peut rétablir le service s'il en reçoit la directive explicite de la part de l'abonné.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger que les fournisseurs de services sans fil offrent cette mesure de protection et établissent un plafond par défaut afin de prévenir les factures astronomiques dans un code obligatoire régissant les services sans fil adéquate ou un code distinct visant l'itinérance.

Le plafond mensuel préétabli de frais d'itinérance internationale devrait être fixé à un montant faible en vue de gérer les « factures astronomiques » que les consommateurs sont susceptibles de recevoir. Le CDIP recommande que le plafond mensuel de frais d'itinérance à l'étranger soit fixé à 50 \$ par défaut. Évidemment, un abonné pourrait annuler ce plafond de dépenses et

demander un montant inférieur ou supérieur qui correspond à leur seuil de tolérance personnel des factures astronomiques.

### **Troisième recommandation**

Les abonnés aux services sans fil canadiens devraient recevoir une notification par message texte de leur fournisseur au moins deux fois avant d'atteindre leur plafond mensuel de frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données. Le CDIP recommande, à tout le moins, que les fournisseurs de services sans fil soient tenus d'aviser leurs abonnés lorsqu'ils atteignent le seuil de 80 % du montant maximal. Le CDIP suggère fortement que les consommateurs soient avisés lorsqu'ils franchissent les 50 % du montant de dépenses maximal. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger que les fournisseurs de services sans fil offrent cette mesure de protection par notification dans le cadre d'un code obligatoire régissant les services sans fil adéquate ou un code distinct visant l'itinérance.

### **Quatrième recommandation**

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait imposer aux fournisseurs de services sans fil des exigences de déclaration sur les services d'itinérance à l'étranger. Le CRTC devrait recueillir les données sur les tarifs d'itinérance de gros facturés par les fournisseurs canadiens de services sans fil à d'autres fournisseurs étrangers de ces services et les tarifs d'itinérance de gros facturés aux fournisseurs de services sans fil canadiens par d'autres fournisseurs étrangers. Le CRTC devrait s'employer à obtenir chaque année de l'information sur les coûts, les recettes et l'utilisation auprès des fournisseurs de services canadiens. La collecte de ces données par cet organisme de réglementation garantirait la protection des données de nature commerciale délicate, toutefois, l'organisme bénéficierait d'une transparence accrue concernant les tarifs d'itinérance de gros payés et facturés et de la capacité de surveiller si les tarifs d'itinérance de détail facturés aux consommateurs canadiens sont justes ou représentent une marge démesurée par rapport aux attentes du marché. Si le Conseil n'est pas satisfait des tarifs d'itinérance de détail, le Conseil pourrait alors mener des consultations publiques afin de déterminer s'il faut adopter une approche réglementaire différente relativement aux tarifs d'itinérance de gros et de détail.

### **Cinquième recommandation**

Le gouvernement canadien devrait adopter des politiques de réglementation du cadre visant les coûts d'itinérance par le biais de négociations bilatérales ou multilatérales avec d'autres pays, afin que les pays comptant le plus grand nombre de visiteurs canadiens reçoivent la priorité. Cela pourrait exiger que le CRTC déploie des efforts en vue de mener de telles discussions d'abord avec la Commission fédérale des communications (FCC) aux États-Unis, suivi de l'Union européenne et des pays de l'Asie-Pacifique.

## Table des matières

RÉSUMÉ .....	4
1. INTRODUCTION .....	9
1.1. Méthodologie .....	12
2. EXPLICATION DE LA TRANSMISSION DE DONNÉES EN ITINÉRANCE À L'ÉTRANGER	13
2.1. Mesure de l'utilisation de données en itinérance.....	14
2.2. Modalités de facturation de gros et de détail applicables à la transmission de données en itinérance à l'étranger .....	15
2.2.1. Modalités de facturation de gros .....	15
2.2.2. Facturation de détail : Ce que paient les consommateurs lorsqu'ils utilisent des données à l'étranger .....	15
2.3. Quel est le problème? Manque de transparence des tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données .....	16
3. EXPÉRIENCE DU CONSOMMATEUR DE LA TRANSMISSION DE DONNÉES EN ITINÉRANCE À L'ÉTRANGER .....	17
3.1. Les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger sont-ils concurrentiels pour les Canadiens?.....	18
3.2. Plaintes des consommateurs canadiens concernant la facturation des frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données.....	21
4. INITIATIVES DE LUTTE CONTRE LES SITUATIONS DE FACTURES ASTRONOMIQUES — APPROCHES INTERNATIONALES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS CONTRE LES FRAIS D'ITINÉRANCE ÉLEVÉS À L'ÉTRANGER ASSOCIÉS À LA TRANSMISSION DE DONNÉES .....	22
5. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS CANADIENS .....	26
5.1. Encourager l'innovation et la concurrence en matière d'itinérance.....	32
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	33
APPENDIX A – PIAC/ENVIRONICS CONSUMER SURVEY .....	37
APPENDIX B - INTERNATIONAL DATA ROAMING – A TECHNICAL EXPLANATION.....	43
APPENDIX C - INTERNATIONAL DATA ROAMING ALTERNATIVES FOR CONSUMERS.....	46
APPENDIX D - FEDERAL AND PROVINCIAL LEGISLATIVE AND REGULATORY APPROACHES ADDRESSING INTERNATIONAL DATA ROAMING .....	48
APPENDIX E - A COMPARATIVE STUDY OF INTERNATIONAL DATA ROAMING RATES IN THE EUROPEAN UNION, UNITED STATES, AUSTRALIA, AND CANADA.....	54
APPENDIX F - GLOSSARY OF ACRONYMS.....	62

# 1. INTRODUCTION

Les gens aiment rester en contact les uns avec les autres. Lors de la génération précédente, pour demeurer en contact, les consommateurs devaient d'asseoir et rédiger une lettre, qui pouvait prendre plusieurs jours à arriver. Autrement, ils décrochaient le combiné de leur téléphone conventionnel pour parler à leurs amis et à leur famille, mais cela était seulement possible s'ils étaient à la maison. La situation est tout autre aujourd'hui, car l'avènement des appareils sans fil et en particulier des services de transmission sans fil de données a transformé la façon dont communiquent les gens du monde entier et les Canadiens ne font pas exception. Si par le passé les consommateurs devaient attendre la livraison du courrier ou une rencontre pour voir les photos des vacances en famille, ils ont désormais un accès instantané à ces photos grâce à la transmission sans fil de données en itinérance.

Si les moyens de garder contact utilisés par les Canadiens ont évolué, l'utilisation de ces méthodes a toutefois un prix. Par exemple, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) estime que les ménages canadiens ont dépensé en moyenne 181 \$ par mois en services de communication en 2011.<sup>1</sup> Cette somme correspond à environ 4,1 % des dépenses totales du ménage et est égale au montant consacré aux soins de santé.<sup>2</sup> De ce montant de 181 \$ par mois, environ 50 % peut être attribué aux services sans fil et d'Internet.<sup>3</sup>

Ces dépenses comprennent les frais d'itinérance associés à la transmission sans fil de données payés par les consommateurs pour obtenir des services tels que la messagerie multimédia, les courriels et l'accès à Internet sur leurs appareils sans fil auprès d'un réseau radiotéléphonique lorsqu'ils voyagent à l'étranger. Le fournisseur des services sans fil du consommateur s'assure que les consommateurs munis d'appareils sans fil demeurent branchés sur un réseau radiotéléphonique à l'extérieur de leur pays de résidence.<sup>4</sup>

Ces frais d'itinérance internationale peuvent être très dispendieux et les Canadiens en ont pris connaissance. Les voyageurs canadiens sont stupéfaits de constater à leur retour des factures élevées de leurs fournisseurs de services sans fil associées à leur consommation de données — un phénomène dénommé les « factures astronomiques » (ou *bill shock*). Par exemple, en 2011, une femme de Vancouver a reçu une facture s'élevant à 37 694 \$ en frais d'itinérance à l'étranger à la suite d'un séjour de deux semaines en Afrique du Nord.<sup>5</sup> Cette situation devient

---

<sup>1</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2012, page i.

<sup>2</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2012, page i.

<sup>3</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2012, page i.

<sup>4</sup> Union européenne, document de travail des services de la Commission européenne *Impact Assessment of Policy Options in Relation to the Commission's Review of the functioning of Regulation (EC) No. 544/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on Roaming on Public Mobile Telephone Networks Within the Community SEC (2011) 870 Final*, Brussels, 6.7.2011, p. 8

<sup>5</sup> CTV BC, *Vancouver Woman Racks up \$37K on Monthly iPhone Bill*, (3 mars 2011), Internet : <http://bc.ctvnews.ca/vancouver-woman-racks-up-37k-on-monthly-iphone-bill-1.614194>. Voir aussi : Australie, Telecommunications Industry Ombudsman, *2010 Complaints Landscape* (2010), Internet : <http://www.tio.com.au/publications/annual-reports>, p. 17. Voir aussi Australian Communications and Media Authority,

particulièrement dangereuse vu la croissance de l'utilisation des téléphones intelligents, puisque ces appareils consomment des données par intermittence lorsque l'appareil est en marche, même si le consommateur n'ouvre pas activement ses courriels ou ne consulte pas Internet. Pour éviter les frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données, de nombreux Canadiens décident d'éteindre leurs téléphones ou de les laisser à la maison lorsqu'ils partent en voyage.

La perception des frais de transmission sans fil de données est rapidement devenue une importante source de revenus pour le secteur canadien des services sans fil. Il semble que les Canadiens aient un appétit vorace pour l'accès aux services de transmission sans fil de données sur leur appareil. En fait, les services de données ont enregistré, en 2010, des recettes de 4,42 milliards \$ attribuables à la transmission sans fil de données, ce qui représente 25 % de leur revenu total.<sup>6</sup> Il s'agit d'une hausse de 25 % par rapport à 2009.<sup>7</sup> La figure 1-1 montre la croissance soudaine et rapide du secteur de transmission sans fil de données au sein du secteur canadien des services sans fil, par rapport au déclin relatif du revenu par minute associé aux services téléphoniques sans fil au Canada. La figure 1-1 indique également que les revenus attendus attribuables à la transmission sans fil de données correspondront à 40 % de tous les revenus du secteur des services sans fil au Canada d'ici 2014, par rapport à moins de 10 % en 2006.

**Figure 1-1 — Revenu par minute des services téléphoniques sans fil et pourcentage des revenus des services sans fil attribuable aux données – moyenne du secteur**

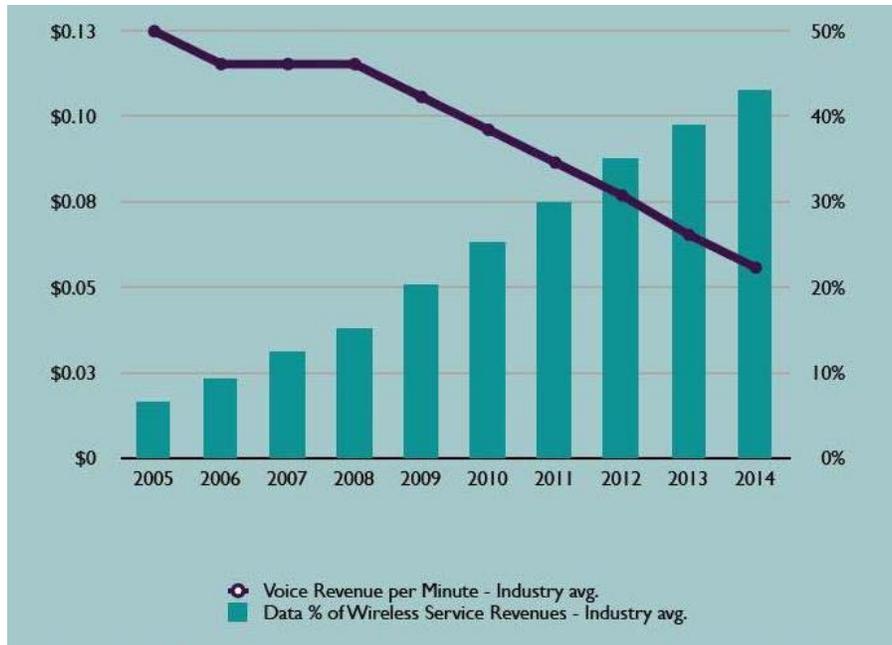
---

*Reconnecting the Customer: Final Public Inquiry Report*, septembre 2011, Internet:

[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_312222](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_312222), p. 50. « The TIO defines bill shock as a customer's reaction when they receive an internet or phone bill far in excess of their expectations. ACMA defines bill shock as the experience of a consumer either receiving a higher than expected bill or seeing their prepaid credit run down faster than expected, and suggests that the phenomenon is both the cause of customer dissatisfaction and an effect of poor customer care. »

<sup>6</sup> Ovum Group Ltd., *The Benefit to the Canadian Economy from the Wireless Telecommunications Industries: An Economic Impact Assessment* [L'apport bénéfique de l'industrie canadienne des télécommunications sans fil pour l'économie canadienne: Une évaluation des retombées économiques], juin 2012, page 2.

<sup>7</sup> Ovum Group Ltd., *The Benefit to the Canadian Economy from the Wireless Telecommunications Industries: An Economic Impact Assessment* [L'apport bénéfique de l'industrie canadienne des télécommunications sans fil pour l'économie canadienne: Une évaluation des retombées économiques], juin 2012, page 7.



Source : SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, mai 2011, page 6.

En fait, la transformation et la mise en œuvre des réseaux fondés sur la technologie d'évolution à long terme (LTE) élimineront de fait la distinction entre les services de téléphonie et de transmission de données, puisque tous les services prévoient utiliser des protocoles de données.<sup>8</sup> Il est juste de dire que la technologie LTE est en cours d'élaboration afin de satisfaire la demande croissante des consommateurs associée à la transmission de volumes de données de plus en plus importants. Les promoteurs de la technologie LTE soutiennent que, compte tenu des mêmes ressources (tours, courbe spectrale, habitudes des abonnés), celle-ci permettrait aux fournisseurs d'offrir des services sans fil à cinq fois plus d'abonnés pour un volume de 5 Go de données par mois par rapport à la technologie HSPA (accès haute vitesse au réseau à commutation de paquets) actuelle.<sup>9</sup> D'ailleurs, grâce à la technologie LTE, de nombreux consommateurs bénéficieraient de vitesses de transmission des données sur leurs appareils sans fil supérieures aux vitesses actuelles des services terrestres à domicile.<sup>10</sup>

Une combinaison de facteurs liés au fonctionnement actuel et futur du secteur canadien des services sans fil a porté le CDIP à croire qu'un examen des frais d'itinérance internationale associés à la transmission sans fil de données est à la fois très utile et d'actualité. Alors que les consommateurs canadiens utilisent une quantité croissante de données, les fournisseurs canadiens de services sans fil accorderont davantage d'importance à cette nouvelle source de revenus. Ces fournisseurs continuent d'offrir des produits qui consomment de plus en plus de données à une vitesse inouïe. De plus, les fournisseurs de services sans fil procèdent

<sup>8</sup> SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, mai 2011, p. 13.

<sup>9</sup> SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, mai 2011, p. 15.

<sup>10</sup> « Why Would I Need 4G? A Guide to LTE », whistleOut, 1<sup>er</sup> juin 2012, Internet : <http://www.whistleout.com.au/Broadband/Guides/Why-Would-I-Need-4G-A-Guide-to-LTE>, et SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, mai 2011, p. 16.

actuellement à des essais et à la mise en œuvre de nouvelles technologies de réseau afin de composer avec le volume croissant de transmission de données d'une manière plus efficace.

Le présent rapport examine les services sans fil et les pratiques de facturation associées aux frais d'itinérance associés à la transmission sans fil de données, et l'incidence de ces frais sur l'utilisation d'appareils sans fil à l'étranger. Le rapport analyse les approches internationales de réglementation des frais d'itinérance internationale associés à la transmission de données, notamment les tarifs de gros ou de détail ainsi que les mesures de protection des consommateurs contre les factures astronomiques adoptées à l'étranger.

## **1.1. Méthodologie**

En vue d'effectuer une analyse exhaustive de l'expérience des consommateurs canadiens en matière de frais d'itinérance à l'étranger pour la transmission sans fil de données, le CDIP a interrogé des intervenants du secteur et des organismes de réglementation. Le CDIP a communiqué avec les principaux acteurs du marché canadien des services sans fil pour mieux comprendre le barème tarifaire actuel et leurs points de vue sur les cadres de réglementation des frais d'itinérance associés à la transmission sans fil de données ainsi que d'éventuelles solutions visant à encourager les consommateurs canadiens à utiliser le service de transmission de données à l'étranger. Le CRTC, le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) et le Bureau de la concurrence ont également été joints afin d'obtenir des renseignements sur les plaintes des consommateurs ayant trait aux frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données. Enfin, des organismes de réglementation étrangers et des groupes de défense des consommateurs en Australie, en Europe et aux États-Unis ont été interrogés pour comprendre les pratiques internationales et les initiatives réglementaires actuelles visant à résoudre les préoccupations courantes des consommateurs relativement à la transmission de données en itinérance.

Le CDIP a mené des recherches préliminaires afin d'étudier l'expérience des consommateurs des services de transmission de données en itinérance. Un sondage en ligne auprès des consommateurs a été réalisé du 20 au 26 octobre 2011 et a permis d'obtenir des réponses auprès de 2002 consommateurs situés dans l'ensemble du pays. Le sondage fournit des statistiques concrètes sur les points de vue et l'opinion des consommateurs canadiens quant aux pratiques et à la structure de réglementation de la transmission de données en itinérance à l'étranger appliquées à l'heure actuelle au Canada. L'enquête se penche sur les déplacements et l'utilisation de téléphones cellulaires des consommateurs à l'étranger, la connaissance et l'expérience de ces derniers associée aux tarifs d'itinérance et leur attitude envers la réglementation et les mesures de protection. Les données issues du sondage en ligne sont utilisées tout au long du rapport du CDIP afin d'illustrer les difficultés propres au système actuel et les meilleurs moyens de résoudre celles-ci selon les consommateurs. Le sondage intégral est joint au présent rapport et figure à l'annexe A.

## 2. EXPLICATION DE LA TRANSMISSION DE DONNÉES EN ITINÉRANCE À L'ÉTRANGER

La transmission de données en itinérance à l'étranger est un service qui permet aux clients du réseau radiotéléphonique d'un pays donné d'obtenir des services comme la messagerie multimédia, les courriels et l'accès à Internet sur leurs appareils sans fil auprès du réseau radiotéléphonique d'un autre pays lorsqu'ils voyagent à l'étranger. Le fournisseur de services sans fil du consommateur veille à ce que son appareil demeure connecté à un réseau radiotéléphonique à l'extérieur de son pays de résidence.<sup>11</sup>

La figure 2-1 illustre l'utilisation d'un appareil sans fil pour se connecter à Internet à l'étranger. La connexion du consommateur est établie par le réseau d'un opérateur étranger et transmise au réseau d'origine.<sup>12</sup> Le réseau de l'opérateur étranger dirige le trafic Internet du consommateur vers son réseau d'origine. Le service de transmission internationale est un réseau international principal de données ou de transit qui sert à communiquer les données entre un pays de visite et un pays de résidence.<sup>13</sup>

**Figure 2-1 Illustration de votre utilisation des services Internet sans fil à l'étranger**



Source : GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*, p. 4.

L'itinérance internationale vise au moins deux entreprises de télécommunications ainsi que d'autres intermédiaires possibles – « les arrangements de gros ». Leur rôle et leur effet sur la prestation des services offerts au client, « les arrangements de détail », sont examinés ci-bas à

<sup>11</sup> Union européenne, document de travail des services de la Commission européenne *Impact Assessment of Policy Options in Relation to the Commission's Review of the functioning of Regulation (EC) No. 544/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on Roaming on Public Mobile Telephone Networks Within the Community SEC (2011) 870 Final*, Brussels, 6.7.2011, p. 8.

<sup>12</sup> GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*, Internet : <http://gsmworld.com/technology/roaming/index.htm>, p. 4.

<sup>13</sup> Pour une explication détaillée de l'itinérance à l'étranger associée à la transmission de données, veuillez consulter l'annexe B.

la section 2.2. Pour une explication technique sur l'itinérance à l'étranger associée à la transmission de données, voir l'annexe B.

## 2.1. Mesure de l'utilisation de données en itinérance

Les tarifs de transmission sans fil de données sont habituellement mesurés soit en kilo-octets (Ko), soit en mégaoctets (Mo). Ces deux types d'unités renvoient au volume de données communiquées par les services de transmission de données. Le tableau ci-dessous donne des exemples de quantités de données habituellement consommées pour un service donné.

**Figure 2-2 Consommation typique de données pour un service donné**

Service de transmission de données	Quantité de données consommées
Courriel sans pièce jointe	1 à 50 Ko
Consulter une page Web moyenne	Plusieurs centaines de Ko ou plus (en fonction du nombre d'éléments graphiques)
Télécharger une chanson	2 à 5 Mo (en fonction de la qualité et de la durée)
Envoyer ou recevoir un message multimédia	30 à 100 Ko par message
Surfer sur Internet	Plusieurs centaines de Ko par jour
Surfer sur Internet et télécharger des chansons ou lire des vidéos en continu	Plusieurs Mo par jour
Utiliser des services mobiles à large bande (téléchargement d'exposés, de photos, de musique et de vidéos)	10 Mo et plus

Source : GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*.

Ce tableau fournit un repère approximatif sur l'utilisation de services de transmission de données, car la consommation de données peut varier considérablement en fonction d'un certain nombre de facteurs tels que la marque de téléphone sans fil ou de téléphone intelligent, le type d'utilisation de données et l'intensité des différents services de transmission de données. Par exemple, la technologie offerte sur certains appareils BlackBerry condense les données avant leur transmission afin de limiter l'incidence de celle-ci sur le forfait de transmission de données du client.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> BlackBerry Connection, *Get more on your Fixed Data Plan*, Internet : <http://www.blackberry.com/newsletters/connection/ce/i0311/datasmart.html>. Voir aussi Josh Ong, *iPhone 4S users consume nearly twice as much data as iPhone 4 – study*, Internet : [http://www.appleinsider.com/articles/12/01/06/iphone\\_4s\\_users\\_consume\\_nearly\\_twice\\_as\\_much\\_data\\_as\\_iphone\\_4\\_study.html](http://www.appleinsider.com/articles/12/01/06/iphone_4s_users_consume_nearly_twice_as_much_data_as_iphone_4_study.html).

## **2.2. Modalités de facturation de gros et de détail applicables à la transmission de données en itinérance à l'étranger**

### **2.2.1. Modalités de facturation de gros**

Les tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données se répartissent en deux composantes : les services d'itinérance de gros et les services d'itinérance de détail.<sup>15</sup> Afin de facturer aux consommateurs leur utilisation des services de transmission de données à l'étranger, les exploitants de réseaux étrangers doivent saisir et enregistrer des renseignements sur l'utilisation dans un enregistrement détaillé des appels (EDA).<sup>16</sup> Un exploitant de réseau étranger utilise l'information de l'EDA pour calculer les frais d'itinérance de gros exigibles auprès de l'opérateur de réseau d'origine.<sup>17</sup> L'EDA et les frais de gros applicables sont ensuite sauvegardés vers une Procédure de transfert de compte ou fichier TAP. Les fichiers TAP sont transmis à l'exploitant de réseau d'origine par voie d'un centre d'échange.

Selon les données de référence internationales, le coût de gros dépend des éléments suivants : la position d'appel de départ et la fin de la communication sans fil, le transit international de l'appel et les coûts relatifs à l'itinérance.<sup>18</sup> Ces frais sont alors perçus par une entreprise de télécommunications étrangère auprès du fournisseur d'origine du consommateur et sont habituellement déterminés par voie de négociation d'une entente bilatérale confidentielle entre les exploitants de réseaux d'origine et étrangers.

### **2.2.2. Facturation de détail : Ce que paient les consommateurs lorsqu'ils utilisent des données à l'étranger**

Lorsqu'un consommateur utilise des services de transmissions de données à l'étranger, ces derniers seront facturés par leur fournisseur de téléphonie sans fil d'origine. Le tarif de détail est fixé par les fournisseurs de services sans fil du pays et comprend une marge dépassant le tarif de gros. Les tarifs de détail englobent généralement les coûts et les éléments suivants :

- le coût de gros;
- le coût de l'envoi d'un message (dans le cas du service de messagerie multimédia);
- le coût de connexion à un réseau étranger ainsi qu'au réseau d'origine (dans le cas de l'accès à Internet);
- les frais des centres d'échange de données;
- les frais de signalisation;
- les coûts de détail d'un exploitant de réseau d'origine;
- les taxes;

---

<sup>15</sup> Union européenne, document de travail des services de la Commission européenne *Impact Assessment of Policy Options in Relation to the Commission's Review of the functioning of Regulation (EC) No. 544/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on Roaming on Public Mobile Telephone Networks Within the Community SEC (2011) 870 Final*, Brussels, 6.7.2011, p. 8

<sup>16</sup> GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*, Internet : <http://gsmworld.com/technology/roaming/index.htm>, p. 5.

<sup>17</sup> GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*, Internet : <http://gsmworld.com/technology/roaming/index.htm>.

<sup>18</sup> Union internationale des télécommunications, *International Mobile Roaming Regulation – An Incentive for Cooperation*, document de travail du GSR 2008, p. 6.

- tout autre coût associé au service, tel que les coûts commerciaux, les coûts de TI et les coûts de commercialisation.<sup>19</sup>

Alors que de nombreux coûts susmentionnés seraient généralement considérés comme des coûts indirects, il existe aussi une majoration au détail pour garantir un profit au fournisseur de services sans fil d'origine. Pour les besoins de ce rapport, l'une des questions principales consiste à savoir si le tarif actuel de la majoration de détail des frais d'itinérance appliqués par les fournisseurs canadiens de services sans fil est juste et raisonnable pour la transmission de données en itinérance à l'étranger.

### **2.3. Quel est le problème? Manque de transparence des tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données**

Le CDIP soutient qu'une circonstance aggravante pour les consommateurs de services sans fil à l'échelle mondiale est le manque de transparence associé aux coûts de gros et de détail pour les services de transmission de données en itinérance à l'étranger. Les fournisseurs de services sans fil estiment que ces renseignements sont de nature commerciale délicate et ne sont par conséquent pas publiquement accessibles.<sup>20</sup> Cela pose un problème permanent aux organismes de réglementation dans le monde entier.

Malgré l'absence de renseignements sur le détail et les coûts, au moins un organisme de réglementation a étudié la question en profondeur. Une étude entreprise par la Commission européenne en 2006 a estimé que les frais de détail moyens pour un appel en itinérance étaient cinq fois plus élevés que les coûts de gros réels. Dans le cas des appels reçus en itinérance, la Commission européenne a déclaré que les opérateurs obtenaient des marges de détail entre 300 % et 400 %.<sup>21</sup> Ce rapport a conclu que les frais d'itinérance étaient difficiles à justifier du point de vue de la comptabilité de coûts et que les tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données étaient élevés, et ce, sans justification.<sup>22</sup> Selon un bulletin de nouvelles australien, les Australiens qui utilisent leurs appareils sans fil à l'étranger pour téléphoner, envoyer un message texte ou surfer sur Internet ont été échaudés par des entreprises de téléphonies engrangeant des marges de profit à concurrence de 1 000 %.<sup>23</sup>

Des données similaires ne sont pas actuellement disponibles au Canada et il est donc impossible de déterminer avec certitude si ou dans quelle mesure les consommateurs canadiens paient trop cher les services d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de

<sup>19</sup> GSMA, *Mobile SMS and Data Roaming Explained*, Internet : <http://gsmworld.com/technology/roaming/index.htm>, p. 5.

<sup>20</sup> Union internationale des télécommunications, *International Mobile Roaming Regulation – An Incentive for Cooperation*, document de travail du GSR 2008.

<sup>21</sup> Union européenne, *Mobile roaming charges: frequently asked questions*, communiqué de presse, (7 novembre 2006), Internet : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-408\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-408_en.htm). Voir aussi Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, *Report of Findings on: International Mobile roaming charges*, préparé par KPMG, June 2008.

<sup>22</sup> Parlement européen, *Technical Issues of Roaming: Transparency, Technical Aspects and Data Overview related to the Proposed Regulation on Roaming (IP/A/ITRE/FWC/2006-087/Lot2/SC1)*, note d'information, pp. 1 et 13.

<sup>23</sup> news.com.au, *Travellers charges thousands for using mobile overseas* (23 août 2012), Internet : [www.news.com.au/technology/smartphones/travellers-charged-thousands-for-using-mobiles-overseas/story-fn6vihic-1226456146618](http://www.news.com.au/technology/smartphones/travellers-charged-thousands-for-using-mobiles-overseas/story-fn6vihic-1226456146618).

données. Cependant, il est possible de comparer les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger des consommateurs canadiens et d'ailleurs. De plus, nous pouvons confirmer comment les consommateurs canadiens jugent le traitement que leur réservent leurs fournisseurs de services sans fil relativement aux frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données. Cet examen apportera peut-être des preuves déterminantes qui convaincront les organismes de réglementation canadiens d'entamer une enquête pour vérifier si les consommateurs canadiens paient des frais d'itinérances trop élevés pour la transmission de données à l'étranger.

### 3. EXPÉRIENCE DU CONSOMMATEUR DE LA TRANSMISSION DE DONNÉES EN ITINÉRANCE À L'ÉTRANGER

Alors que les factures astronomiques dues aux frais d'itinérance à l'étranger préoccupent les consommateurs du monde entier, il est naturel de se demander comment se positionnent les tarifs d'itinérance des consommateurs canadiens par rapport à ceux d'autres utilisateurs de la transmission de données en itinérance à l'échelle mondiale?

Un rapport récemment publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui comparait les tarifs de transmission sans fil de données en itinérance entre les pays de l'OCDE, a suscité une grande couverture médiatique, car il a attribué au Canada au premier rang parmi les pays de l'OCDE à payer les tarifs d'itinérance les plus élevés à l'étranger associés à la transmission de données pour une session d'échange de trafic unique de 1 Mo.<sup>24</sup> Pour obtenir ce résultat, l'OCDE a examiné les prix d'itinérance de détail pour la transmission de données facturés aux abonnés aux services postpayés par les deux plus grandes entreprises de télécommunications mobiles dans chacun des 34 pays de l'OCDE.<sup>25</sup> Le rapport a étudié cinq scénarios d'utilisation et a mesuré séparément, en fonction du pays d'origine du voyageur, le prix moyen de la transmission de données en itinérance et le prix de cette transmission vers la destination la moins chère. Les voyageurs canadiens aux États-Unis ont reçu des prix intéressants pour la transmission de données en itinérance. Cependant, les Canadiens se voient facturer uniformément les prix les plus élevés pour les services d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données en itinérance, selon les données de l'OCDE. Alors que les consommateurs canadiens semblent payer des tarifs

---

<sup>24</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (30 mai 2011), pp. 13-14. Voir aussi : CBC, *Mobile roaming fees highest in Canada: OECD*, (8 juin 2011), Internet : <http://www.cbc.ca/news/technology/story/2011/06/08/technology-mobile-roaming-wireless-oecd.html>; Terence Corcoran, « Canada's data roaming fees look pretty cheap », *National Post* (9 juin 2011), Internet : <http://fullcomment.nationalpost.com/2011/06/09/fps-terence-corcoran-canada%E2%80%99s-data-roaming-fees-look-pretty-cheap/>; Iain Marlow, « Roaming Canadians taking costly wireless hits », *The Globe and Mail*, (8 juin 2011), Internet : <http://www.theglobeandmail.com/news/technology/mobile-technology/roaming-canadians-taking-costly-wireless-hits/article2051566/>; Karen Fournier, « Regulation, competition for roaming fees can have unintended consequences, analyst says », *The Wire Report*, (16 juin 2011), Internet : <http://www.theglobeandmail.com/news/technology/mobile-technology/roaming-canadians-taking-costly-wireless-hits/article2051566/>; Josh O'Kane, « Don't get dinged by Canada's high roaming rates », *The Globe and Mail*, (4 août 2011), Internet : <http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/personal-finance/home-cents/dont-get-dinged-by-canadas-high-roaming-rates/article2120278/>.

<sup>25</sup> Les frais d'itinérance associés à la transmission de données recensés et déclarés n'étaient pas liés à un appareil en particulier et seuls les tarifs quotidiens proposant l'échange de trafic de 1 Mo le moins onéreux ont été examinés. Voir les pages 10, 11 et 13 du rapport de l'OCDE.

considérablement supérieurs dans certaines circonstances pour des services de transmission de données en itinérance à l'étranger, les prix élevés semblent s'être implantés dans les pays de l'OCDE. Le rapport a conclu que les prix de transmission de données en itinérance sont généralement très élevés par rapport aux tarifs appliqués dans le pays d'origine.<sup>26</sup>

### 3.1. Les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger sont-ils concurrentiels pour les Canadiens?

À la lumière des résultats de l'étude réalisée récemment par l'OCDE, il est naturel de poser une question évidente — le marché canadien de la transmission de données en itinérance à l'étranger est-il concurrentiel? Lorsque cette question a été posée aux intervenants du secteur, Rogers, TELUS et Vidéotron ont répondu « oui » à l'unanimité.<sup>27</sup> Cependant, un intervenant du secteur, WIND Mobile, a noté que les Canadiens paient généralement plus cher les services d'itinérance que les clients d'autres entreprises de télécommunications, et en particulier celles des États-Unis. Wind présume qu'il s'agit d'une conséquence de la concurrence faible au Canada et que nous assistons au tout début de la réduction des prix d'itinérance des fournisseurs canadiens de services sans fil.<sup>28</sup>

Nous avons posé directement la question dans le cadre du sondage réalisé récemment par le CDIP et une majorité des consommateurs canadiens ont exprimé leur frustration quant aux frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données.<sup>29</sup> En fait, comme l'illustre la figure 3-1, presque 9 consommateurs sur 10 ont jugé ces frais à tout le moins un peu trop élevés, tandis que 7 personnes sur 10 les trouvaient beaucoup trop élevés.

**Figure 3-1**

**Lorsque vous utilisez votre téléphone cellulaire à l'étranger, trouvez-vous que les frais d'utilisation des services de transmission de données (p. ex. navigation sur le Web, contenu audio et vidéo ou autres applications) sont raisonnables, un peu trop élevés ou beaucoup trop élevés?**

Réponse	Pourcentage des personnes interrogées
Raisonnables	7 %
Un peu trop élevés	16 %
Beaucoup trop élevés	73 %

<sup>26</sup> Rapport de l'OCDE, p. 4.

<sup>27</sup> Réponses de Rogers au questionnaire du CDIP (2011). Réponses de TELUS au questionnaire du CDIP (2011). Réponses de Vidéotron au questionnaire du CDIP (2011).

<sup>28</sup> Réponses de WIND Mobile au questionnaire du CDIP (2011).

<sup>29</sup> Le CDIP a engagé le cabinet Environics Research Group pour mener un sondage en ligne. Le sondage a été mené du 20 au 26 octobre 2011 et a porté sur un échantillon national de 2 002 adultes âgés de 18 ans et plus, toutes données démographiques confondues. Les questions du sondage se répartissent en quatre catégories : utilisation du téléphone cellulaire; voyages du consommateur et utilisation du téléphone cellulaire à l'étranger; connaissance et expérience des frais d'itinérance du consommateur; et attitude du consommateur quant à la réglementation et aux mesures de protection. Les répondants ont été choisis parmi des participants inscrits aux sondages en ligne d'Environics. Les données ont fait l'objet d'une pondération afin de représenter la composition démographique de la population canadienne adulte. Étant donné que l'échantillon est basé sur les personnes qui se sont portées volontaires pour participer au panel, on ne peut donner une estimation des erreurs d'échantillonnage. Tous les sondages fondés sur des échantillons peuvent être assujettis à diverses sources d'erreur, y compris des erreurs d'échantillonnage, de couverture et de mesure.

Aucune réponse	4 %
----------------	-----

Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

Ce même sondage a interrogé les consommateurs canadiens sur l'utilisation de leur téléphone cellulaire lorsqu'ils quittent le Canada en voyage de plaisance. Compte tenu des vues exprimées à la figure 3-1 et des réponses indiquées à la figure 3-2, on peut légitimement dire que les Canadiens ont une crainte saine des frais de transmission de données en itinérance à l'étranger et que celle-ci influence leurs habitudes d'utilisation d'appareils sans fil à l'étranger.

**Figure 3-2**

**Quels énoncés décrivent le mieux ce que vous faites habituellement de votre téléphone cellulaire lorsque vous quittez le Canada en voyage privé? (cocher toutes les réponses applicables)**

Réponse	Pourcentage des personnes interrogées
J'éteins mon téléphone cellulaire et je l'utilise seulement en cas d'urgence	44 %
J'arrête la transmission de données en itinérance sur l'appareil	24 %
J'utilise mon téléphone cellulaire et toutes ses fonctions comme à la maison	20 %
Je me branche seulement à Internet sur mon appareil dans des points d'accès wi-fi	20 %
J'achète une carte SIM dans le pays où je voyage pour la mettre dans mon téléphone cellulaire	8 %
J'achète un téléphone local dans le pays où je me rends en voyage	7 %
Je n'apporte jamais mon téléphone cellulaire	16 %

Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

Au moins 44 % des voyageurs canadiens interrogés choisissent d'éteindre leur appareil sans fil en voyage. En outre, 16 % ont indiqué qu'ils laissent tout simplement leur appareil sans fil à la maison, ce qui les prive d'un accès pratique et empêche leur fournisseur de services sans fil de générer des revenus potentiels. Parmi les Canadiens qui apportent leur appareil sans fil en voyage, près du quart éteignent l'accès à la transmission de données en itinérance, alors que seulement 20 % ont l'intention d'utiliser leur appareil sans fil en voyage comme ils le feraient au Canada. Si la crainte associée aux frais de transmission de données en itinérance à l'étranger n'explique pas exclusivement ces résultats, il est raisonnable de conclure qu'à leur niveau actuel, ces frais facturés ont contribué à la réticence des Canadiens à utiliser leurs appareils sans fil à l'étranger comme ils le feraient au pays. En raison de ces statistiques, il n'est pas surprenant que le même sondage ait révélé que 89 % des Canadiens qui ont payé des frais d'itinérance à l'étranger se sont vu facturer des montants considérablement plus élevés que leurs attentes.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

**89 % des Canadiens interrogés qui ont payé des frais d'itinérance à l'étranger se sont vu facturer des montants considérablement plus élevés que leurs attentes.**

Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

D'après les données disponibles, il appert que cette tendance se manifeste à l'échelle du secteur et ne se limite pas au Canada ou à toute autre région géographique. Aux États-Unis, par exemple, une enquête menée en janvier 2012 auprès des entreprises du Fortune 1000 a révélé que près de 70 % de ces sociétés subissent des augmentations de leurs dépenses en transmission sans fil de données en itinérance à l'étranger.<sup>31</sup> Qui plus est, 37 % des entreprises interrogées dépensent mensuellement en moyenne 1 000 \$ ou plus par utilisateur en itinérance sans fil à l'étranger et 12 % de ces sociétés dépensent plus de 3 500 \$ par utilisateur tous les mois.<sup>32</sup> Par conséquent,

4 entreprises interrogées sur 10 encouragent leur personnel à limiter leur utilisation de transmission sans fil de données en voyage ou interdisent carrément l'utilisation des appareils sans fil à l'étranger.<sup>33</sup>

Parallèlement, en février 2011, il a été constaté que 72 % des Européens interrogés limitent toujours leurs appels en itinérance en raison des frais élevés, même si la majorité d'entre eux sont conscients de la baisse des prix depuis 2006.<sup>34</sup> Seulement 19 % des utilisateurs des services associés à Internet à l'étranger sur leur appareil sans fil estiment que les coûts de transmission de données en itinérance internationale sont justes. L'Australian Digital Industry Association (AIMIA) examine un certain nombre des questions liées aux appareils sans fil depuis 2006, y compris la satisfaction des consommateurs quant aux tarifs d'itinérance associés à la transmission des données. En 2011, 47 % des personnes interrogées se sont déclarées satisfaites du coût d'accès aux services de transmission de données sur leur appareil sans fil, alors que 44 % se disaient insatisfaites.<sup>35</sup> Le sondage australien n'a pas posé de question précise au sujet des frais d'itinérance à l'étranger. Néanmoins, il y a de bonnes raisons de croire que les consommateurs, peu importe leur territoire de compétence, désirent un remaniement des frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données actuellement facturés par les fournisseurs de services sans fil.

<sup>31</sup> CCMI, *Trends and Best Practices to Control International Roaming Costs* (janvier 2012), Internet : [http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper\\_id=152](http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper_id=152) at p. 2.

<sup>32</sup> CCMI, *Trends and Best Practices to Control International Roaming Costs* (janvier 2012), Internet : [http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper\\_id=152](http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper_id=152) at p. 2.

<sup>33</sup> CCMI, *Trends and Best Practices to Control International Roaming Costs* (janvier 2012), Internet : [http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper\\_id=152](http://whitepapers.thevoicereport.com/DisplayWhitepaper.aspx?whitepaper_id=152) at p. 2.

<sup>34</sup> Commission européenne, *Digital Agenda: Europeans use mobile phones more when travelling abroad, but still worry about costs, EU survey reveals* (14 février 2011), Internet : [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/roaming/what\\_is/report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/what_is/report/index_en.htm), p. 1.

<sup>35</sup> Australian Interactive Media Industry Association, *Australian Mobile Phone Lifestyle Index*, 7<sup>e</sup> édition (octobre 2011), Internet : [http://www.aimia.com.au/enews/events/AMPLI%202011/AMPLI%20Report2011\\_FINAL.pdf](http://www.aimia.com.au/enews/events/AMPLI%202011/AMPLI%20Report2011_FINAL.pdf), p. 36.

### **3.2. Plaintes des consommateurs canadiens concernant la facturation des frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données**

Alors qu'une proportion croissante de Canadiens profite des nouvelles poussées des technologies sans fil et que les fournisseurs de services sans fil donnent suite à cette demande, des difficultés imprévues se révèlent inévitablement. À preuve, on témoigne d'un nombre croissant de plaintes déposées à l'endroit des services sans fil. Selon le rapport annuel de 2010-2011 du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST), plus de 62 % des 8007 plaintes reçues au cours de cet exercice se rapportaient aux services sans fil.<sup>36</sup> Il s'agit d'une augmentation de 11 % par rapport à l'année précédente. Les consultations auprès du Commission ont révélé que 44 % des plaintes découlaient de différends en matière de facturation entre les consommateurs et leur fournisseur de services sans fil.<sup>37</sup>

Bien que le CPRST ne disposait pas de données précises concernant le nombre de plaintes déposées relativement à la transmission de données en itinérance à l'étranger, le Rapport annuel de 2010-2011 indique de nombreux consommateurs éprouvent de la difficulté à comprendre comment évaluer et mesurer leur utilisation des services de transmission de données.<sup>38</sup> Il s'agit d'un problème courant des personnes qui accèdent à Internet à partir de leurs ordinateurs personnels et de ceux qui obtiennent des services similaires sur leur appareil sans fil. Tout particulièrement, le rapport fait ressortir le constat suivant : si les clients connaissent la quantité de données incluses dans leur forfait mensuel, ils peuvent souvent ignorer comment leur appareil utilise les données. Par exemple, le CPRST a observé que les applications de veille, telles que le fournisseur de service de localisation GPS ou de services cartographiques, peuvent consommer des quantités considérables de données.<sup>39</sup> Ces conclusions correspondent aux résultats du sondage du CDIP indiquant que 80 % des consommateurs ne sont pas certains de pouvoir estimer exactement le coût d'itinérance à l'étranger associé à la transmission de données. En plus de cette difficulté, les consommateurs ne se rendent pas compte de l'ampleur des frais exigés pour la transmission de données en itinérance internationale.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, *On rétablit la connexion : Rapport annuel 2010-2011*, (2011), Internet : <http://www.ccts-cprst.ca/fr/documents-fr/rapports-annuels>, p. 13.

<sup>37</sup> Consultation du PIAC auprès du CPRST, novembre 2011.

<sup>38</sup> Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, *On rétablit la connexion : Rapport annuel 2010-2011*, (2011), Internet : <http://www.ccts-cprst.ca/fr/documents-fr/rapports-annuels>, p. 24.

<sup>39</sup> Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, *On rétablit la connexion : Rapport annuel 2010-2011*, (2011), Internet : <http://www.ccts-cprst.ca/fr/documents-fr/rapports-annuels>, p. 24. Les exemples utilisés sont ceux de l'auteur et non visés particulièrement par le CPRST.

<sup>40</sup> Consultation du PIAC auprès du CPRST, novembre 2011.

#### 4. INITIATIVES DE LUTTE CONTRE LES SITUATIONS DE FACTURES ASTRONOMIQUES — APPROCHES INTERNATIONALES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS CONTRE LES FRAIS D'ITINÉRANCE ÉLEVÉS À L'ÉTRANGER ASSOCIÉS À LA TRANSMISSION DE DONNÉES

Un survol des diverses approches internationales d'aide aux consommateurs afin d'éviter les scénarios de factures astronomiques figure dans cette section du rapport. Ces initiatives vont de la réglementation des tarifs de gros pour la transmission de données en itinérance à l'étranger à un train de mesures de protection du consommateur qui ont été envisagées ou mises en œuvre dans l'Union européenne, aux États-Unis, en Australie et au Canada. Enfin, nous avons interrogé les Canadiens pour connaître leur avis sur les conséquences de frais d'itinérance associés à la transmission de données, leur comportement d'achat avant de voyager à l'étranger et la mise en œuvre de mesures de protection du consommateur afin de prévenir les factures astronomiques à l'avenir. Pour de plus amples renseignements sur les solutions de recharge à la transmission de données en itinérance à l'étranger qui permettent aux consommateurs d'éviter les factures astronomiques, veuillez consulter l'annexe C du présent rapport.

La figure 4-1 donne une comparaison sommaire des types de réglementation des prix de la transmission de données en itinérance à l'étranger et de mesures de protection des consommateurs abordées dans cette section :

**Figure 4-1 Comparaison de la réglementation des prix de la transmission de données en itinérance à l'étranger et des mesures de protection du consommateur**

Marché	Nombre d'appareils sans fil actifs	Réglementation des prix de gros	Réglementation des prix de détail	Avis par SMS obligatoire	Plafond d'itinérance obligatoire
Canada	26,15 millions	Non	Non	Volontaire	Volontaire
Union européenne	656 millions	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	322 millions	Non – envisagé par la FCC en 2010	Non – envisagé par la FCC en 2010	Oui, en cours de mise en œuvre	Volontaire
Australie	25,99 millions	Non – envisagé par l'ACCC en 2005	Non – envisagé par l'ACCC en 2005	À l'étude	À l'étude

À l'heure actuelle, à moins d'avoir domicile dans l'Union européenne, il n'y a aucune restriction ou réglementation applicable à votre fournisseur de services sans fil concernant l'établissement de tarifs de gros ou de détail pour la transmission de données en itinérance à l'étranger. Bref, en dépit de l'envergure mondiale du Web, les tentatives de réglementer ou même d'examiner les tarifs d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données ont été surtout limitées à des pays particuliers, à l'exception de l'Union européenne. Par conséquent, la majorité des fournisseurs de services sans fil encouragent leurs abonnés à les joindre avant de

partir en voyage afin qu'ils puissent leur offrir des forfaits de données en complément de leurs services actuels afin de réduire, mais non d'éliminer, les factures astronomiques.

Pour les fournisseurs et les consommateurs de services sans fil de l'Union européenne, c'est une autre histoire. La Commission européenne a mis au point une Stratégie numérique pour l'Europe qui consiste à faire en sorte que la différence entre les tarifs en itinérance et les tarifs nationaux soit devenue quasi nulle d'ici à 2015.<sup>41</sup> La Commission européenne est d'avis qu'il n'existe aucune justification dans un marché concurrentiel pour facturer des services d'itinérance aux clients à des prix considérablement supérieurs.

En 2007, la Commission européenne a adopté son règlement en matière d'itinérance, ce qui a introduit des prix de gros et de détail plafonnés pour l'accès en mode itinérance au signal vocal numérique. En 2009, la Commission européenne a modifié la réglementation afin de plafonner les prix de gros associés à transmission de données en itinérance. En 2011, la Commission européenne a donné des conseils au Parlement européen sur le fonctionnement de la réglementation existante en matière d'itinérance et des solutions structurelles proposées afin de régler les problèmes de concurrence du marché européen de l'itinérance à long terme ainsi que sur l'adoption de mesures de sauvegarde transitoires, y compris le plafonnement des prix de détail associés à la transmission de données en itinérance.<sup>42</sup> Au début de 2012, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil européen ont trouvé un compromis et ont adopté le nouveau « Règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union » désormais en vigueur.<sup>43</sup> L'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) mettra au point les détails techniques requis pour l'exécution obligatoire du nouveau règlement dans l'Union européenne en juillet 2014.<sup>44</sup> Des précisions sur les tarifs de gros d'itinérance et ceux réglementés par l'Union européenne figurent à l'annexe E.

Dans le cadre de la réglementation récente dans l'Union européenne, l'UE a imposé aux fournisseurs de services sans fil un plafond mensuel par défaut égal à 50 € par mois. De plus, le règlement a inclus une disposition veillant à aviser les clients d'avance des volumes de données associés au plafond.<sup>45</sup> Par conséquent, les utilisateurs d'appareils sans fil de l'Union européenne reçoivent désormais un message automatisé sur les frais applicables aux services de téléphonie, de messagerie texte et de transmission de données en itinérance. Les clients ont

---

<sup>41</sup> Commission européenne, *Digital Agenda for Europe* [Stratégie numérique pour l'Europe], Internet : [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=259&pillar\\_id=43&action=Action%20101%3A%20Roaming](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=259&pillar_id=43&action=Action%20101%3A%20Roaming).

<sup>42</sup> Commission européenne, *Digital Agenda for Europe* [Stratégie numérique pour l'Europe], Internet : [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=259&pillar\\_id=43&action=Action%20101%3A%20Roaming](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=259&pillar_id=43&action=Action%20101%3A%20Roaming).

<sup>43</sup> Union européenne, *Regulation on roaming on public mobile telephone networks within the Community* [Règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union], Règlement (UE) n° 531/2012.

<sup>44</sup> Union européenne, *Regulation on roaming on public mobile telephone networks within the Community* [Règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union], Règlement (UE) n° 531/2012.

<sup>45</sup> Union européenne, *Regulation on roaming on public mobile telephone networks within the Community* [Règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union], Règlement (UE) n° 531/2012, article 15.

la possibilité de fixer un autre plafond pour leurs frais d'itinérance mensuels. Cependant, si le client ne précise pas le montant du plafond, la limite de 50 € par mois s'applique par défaut.<sup>46</sup> Dans ce cas, le forfait de transmission sans fil de données des abonnés est interrompu lorsqu'ils atteignent leur plafond mensuel, jusqu'à ce qu'ils aient pris connaissance des frais et consentent à la réactivation de leur forfait de transmission sans fil de données.

Dans la même veine, en juin 2012, la Groupe Speciale Mobile Association (GSMA) qui représente près de 800 opérateurs d'appareils sans fil dans plus de 220 pays, a annoncé une initiative visant à donner aux consommateurs une plus grande transparence de leurs frais d'itinérance et d'utilisation des services de transmission sans fil de données à l'étranger.<sup>47</sup>

La GSMA s'est engagée à collaborer avec les exploitants sans fil à l'échelle mondiale en vue d'adopter l'ensemble des mesures suivantes :

- l'envoi de messages texte pour rappeler aux clients leurs tarifs de transmission de données en itinérance lorsqu'ils arrivent dans un pays étranger et activent leur appareil mobile;
- la mise en œuvre d'un plafond mensuel afin d'aider les consommateurs à gérer leurs dépenses en itinérance et l'envoi de notifications lorsqu'ils s'approchent de leur limite d'utilisation des données;
- l'interruption temporaire du service de transmission de données lorsque la consommation dépasse le plafond.<sup>48</sup>

Dans le contexte de la première étape de cette initiative, 24 exploitants et leurs filiales ont accepté de mettre en œuvre ces mesures de transparence de la transmission de données en itinérance d'ici la fin de 2012, ce qui représente plus de 4 milliards de connexions sans fil dans le monde entier.<sup>49</sup> Ce premier groupe de 24 fournisseurs de services sans fil inclut les entreprises de télécommunications américaines AT&T et Verizon, ainsi que Manitoba Telecom Services Inc. La GSMA a également promis de promouvoir l'adoption de ces lignes directrices auprès de l'ensemble de ses membres. Cet engagement a déjà été fructueux, car en septembre 2012 la GSMA a annoncé que plus de 40 exploitants de réseaux mobiles latino-américains prévoient la mise en œuvre d'un régime semblable de transparence des frais d'itinérance pour la transmission de données durant la seconde moitié de 2013.<sup>50</sup> Cette nouvelle entente englobera plus d'un demi-milliard d'abonnés sans fil.

En octobre 2011, l'association des fournisseurs de services sans fil aux États-Unis, la CTIA, a annoncé, lors d'une conférence de presse tenue avec la Commission fédérale des

---

<sup>46</sup> Union européenne, *Travelling in Europe 2012-13*, Internet : [http://europa.eu/travel/comm/index\\_en.htm#phone](http://europa.eu/travel/comm/index_en.htm#phone).

<sup>47</sup> GSMA, *GSMA Launches Data Roaming Transparency Initiative* (24 juin 2012), Internet :

<http://www.gsma.com/newsroom/gsma-launches-data-roaming-transparency-initiative/>.

<sup>48</sup> GSMA, *GSMA Launches Data Roaming Transparency Initiative* (24 juin 2012), Internet :

<http://www.gsma.com/newsroom/gsma-launches-data-roaming-transparency-initiative/>.

<sup>49</sup> GSMA, *GSMA Launches Data Roaming Transparency Initiative* (24 juin 2012), Internet :

<http://www.gsma.com/newsroom/gsma-launches-data-roaming-transparency-initiative/>.

<sup>50</sup> GSMA, *GSMA Latin America Launch Data Roaming Transparency Scheme* (10 septembre 2012), Internet :

<http://www.gsma.com/newsroom/gsma-latin-america-launch-data-roaming-transparency-scheme/>.

communications et la Consumers Union (union des consommateurs), la mise en œuvre de notifications gratuites envoyées aux consommateurs avant et après qu'ils atteignent leur plafond mensuel en matière de service de téléphonie, de transmission de données et de messagerie texte sur leurs appareils sans fil.<sup>51</sup> En outre, ce régime comprend l'avis aux consommateurs concernant les frais d'itinérance internationale lorsqu'ils voyagent à l'étranger. Les abonnés seront assujettis à ce régime à moins d'y renoncer. Aux termes de cette entente volontaire, chaque fournisseur de services sans fil devra transmettre au moins deux de ces notifications d'ici le 17 octobre 2012 et toutes ces notifications d'ici le 17 avril 2013.<sup>52</sup> L'entente stipule également que les exploitants sans fil fourniront des outils ou des services permettant aux consommateurs de surveiller leur utilisation de la téléphonie, de la messagerie et de la transmission de données ou de fixer des plafonds pour ces services.<sup>53</sup> Toutefois, cette entente ne prévoit pas la suspension du service de transmission de données une fois que le plafond mensuel de données du consommateur est atteint.

L'Australie a adopté une autre approche pour éliminer les préoccupations liées aux tarifs d'itinérance internationale de transmission de données. En 2005, l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) s'est penchée sur les services sans fil et a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de réglementer ces services. En 2009, le Comité des communications de la Chambre des représentants d'Australie a mené une enquête sur la transmission sans fil de données en itinérance et a recommandé que le gouvernement australien établisse un cadre réglementaire pour le coût de gros en matière d'itinérance par voie de négociations bilatérales et multilatérales avec d'autres pays, en s'assurant de donner la priorité aux pays les plus visités par les Australiens.<sup>54</sup> Le comité a aussi suggéré en outre que l'ACCC prévoie des exigences de déclaration des services d'itinérance à l'étranger applicables aux fournisseurs australiens. En particulier, le comité a recommandé d'obtenir de l'information sur les coûts, les revenus et l'utilisation.<sup>55</sup>

En réponse à ce rapport, le gouvernement australien a convenu en principe d'envisager les solutions disponibles pour élaborer des ententes bilatérales ou multilatérales raisonnables concernant les frais d'itinérance de gros.<sup>56</sup> À ces fins, le ministère australien des Réseaux, des Communications et de l'Économie numérique (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy — DBCDE) a entamé une enquête de marché conjointe sur les services sans fil en itinérance à l'étranger entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En août 2012, un

---

<sup>51</sup> CTIA-The Wireless Association, *CTIA-The Wireless Association®, Federal Communications Commission and Consumers Union Announce Free Alerts to Help Consumers Avoid Unexpected Overage Charges* (17 octobre 2011), Internet : <http://www.ctia.org/media/press/body.cfm/prid/2137>.

<sup>52</sup> CTIA-The Wireless Association, *CTIA-The Wireless Association®, Federal Communications Commission and Consumers Union Announce Free Alerts to Help Consumers Avoid Unexpected Overage Charges* (17 octobre 2011), Internet : <http://www.ctia.org/media/press/body.cfm/prid/2137>.

<sup>53</sup> CTIA-The Wireless Association, *CTIA-The Wireless Association®, Federal Communications Commission and Consumers Union Announce Free Alerts to Help Consumers Avoid Unexpected Overage Charges* (17 octobre 2011), Internet : <http://www.ctia.org/media/press/body.cfm/prid/2137>.

<sup>54</sup> Commonwealth d'Australie, rapport du comité permanent de la Chambre des Représentants sur les communications, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (mars 2009), p. XIII.

<sup>55</sup> Commonwealth d'Australie, rapport du comité permanent de la Chambre des Représentants sur les communications, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (mars 2009), p. XIII.

<sup>56</sup> Commonwealth d'Australie, ministère des Réseaux, des Communications et de l'Économie numérique, réponse du gouvernement à *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (mars 2009), p. 5.

document de travail a été diffusé, mentionnant la nécessité de prendre immédiatement des mesures de réduction des frais d'itinérance associés à la transmission de données entre les deux pays.

Depuis le début de ces consultations, les coûts d'appel, de messagerie texte et d'utilisation de données facturés les consommateurs de ces deux pays qui se rendent en Australie et en Nouvelle-Zélande a diminué énormément. Par exemple, le ministre responsable du DBCDE, Stephen Conroy, a indiqué qu'« au début de l'étude, la marge du coût d'appels internationaux entre ici et la Nouvelle-Zélande était de 1 000 %. Une fois mise en lumière, cette marge est désormais de 300 % ». <sup>57</sup> Cependant, le ministre Conroy demeure insatisfait des progrès accomplis. Lors de la diffusion du rapport préliminaire, il a noté « Je donne pour instruction à l'Australian Communications and Media Authority (ACMA) d'établir des normes selon lesquelles les sociétés de téléphonie sans fil aviseront leurs clients lorsqu'ils sont à l'étranger des coûts d'un appel, d'envoi d'un message texte et de la navigation en ligne, et leur donner le choix d'y renoncer »<sup>58</sup> Les détracteurs de cette mesure soutiennent qu'elle ne fait pas assez pour protéger les consommateurs et ne sert qu'à les informer des frais, sans régler le problème à la source.<sup>59</sup> De plus, le secteur australien craint que les fournisseurs de services sans fil transfèrent aux clients le coût du nouveau système de notification et de renoncement.<sup>60</sup> L'ACMA et le Australian Communications Consumer Action Network (ACCAN) ont revendiqué la mise en œuvre d'un système semblable à celui de l'UE et à la proposition de la GSMA en octobre 2011.<sup>61</sup>

## 5. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS CANADIENS

À la fin de 2011, un certain nombre d'intervenants du secteur canadien ont été interrogés par le CRTC sur l'éventuelle mise en œuvre de mécanismes de transparence et de protection des consommateurs contre les factures astronomiques et les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger. Ils ont exprimé un point de vue semblable à celui de Vidéotron :

« Nous sommes d'avis que le secteur canadien des services sans fil est parfaitement en mesure de définir et de mettre en œuvre les mécanismes de transparence et de protection qui s'imposent afin de fournir une protection adéquate à leurs clients qui

---

<sup>57</sup> Mark Gregory, « Technology Spectator: Conroy must do more on roaming rip-offs », *Business Spectator* (29 août 2012), Internet : <http://www.businessspectator.com.au/bs.nsf/Article/TECHNOLOGY-SPECTATOR-Conroy-needs-to-do-more-on-ro-pd20120829-XM2HN?opendocument&src=rss>.

<sup>58</sup> Mark Gregory, « Technology Spectator: Conroy must do more on roaming rip-offs », *Business Spectator* (29 août 2012).

<sup>59</sup> David Frith, « Ending roaming rip-off won't be easy », *The Australian*, (28 août 2012), Internet : <http://www.theaustralian.com.au/australian-it/opinion/ending-roaming-rip-off-wont-be-easy/story-e6frgb0o-1226459264968>.

<sup>60</sup> Mark Gregory, , « Technology Spectator: Conroy must do more on roaming rip-offs », *Business Spectator* (29 août 2012).

<sup>61</sup> Australian Communications and Media Authority, *Reconnecting the Customer: Final Public Inquiry Report*, (septembre 2011), Internet : [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_312222](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_312222), pp. 100-101, et Australian Communications Consumer Action Network, *Response to ACMA's 'Reconnecting the Customer' Draft Report*, (août 2011), p. 34.

utilisent les services de données en itinérance à l'étranger. À ce titre, nous ne croyons pas qu'une réglementation soit nécessaire. »<sup>62</sup>

Ce point de vue a été réfuté par WIND Mobile, qui a appuyé la mise en œuvre de mécanismes de transparence et de protection afin de réduire le risque de créances irrécouvrables, tant et aussi longtemps qu'une dérogation s'offre aux clients afin de prévenir les conséquences indésirables telles que l'interruption du service en voyage.<sup>63</sup>

Il faut dire en faveur du secteur canadien des services sans fil, de nombreux intervenants ont déjà mis en place des mesures de protection pour aviser leurs clients par message texte. Par exemple, Rogers, TELUS et WIND Mobile transmettent un message de bienvenue à leurs clients lorsqu'ils accèdent à un réseau à l'extérieur du Canada. En outre, comme l'indique figure 5-1, les clients de TELUS et de WIND Mobile sont avisés lorsqu'ils atteignent différents plafonds de leurs allocations mensuelles de transmission de données. Les clients de Rogers reçoivent des avis semblables s'ils ont acheté un forfait de données en itinérance complémentaire.

**Figure 5-1 Mesures de transparence des frais d'itinérance associés à la transmission de données destinées aux consommateurs canadiens par le fournisseur de services sans fil**

Fournisseur	Mesures de protection actuelles
TELUS	<p>Message de bienvenue lors de l'accès à un nouveau réseau – notification SMS</p> <p>Les consommateurs reçoivent les notifications suivantes :</p> <p>États-Unis Consommation de 10 Mo, 40 Mo, 100 Mo et 200 Mo de données – notification SMS</p> <p>Europe de l'Ouest, Mexique et Océanie Consommation de 10 Mo, 40 Mo, 100 Mo et 200 Mo de données – notification SMS</p> <p>Après consommation de 10 Mo, 40 Mo, 100 Mo et 200 Mo de données – transmission de données en itinérance interrompue et le client indique par message texte s'il désire reprendre le service de transmission de données.</p> <p>Europe de l'Est, Asie, Amérique du Sud et certains pays des Caraïbes Consommation de 5 Mo, 20 Mo, 50 Mo et 100 Mo de données – notification SMS</p> <p>Après consommation de 20 Mo, 50 Mo et 100 Mo de données – transmission de données en itinérance interrompue et le client indique par message texte s'il désire reprendre le service de transmission de données.</p>
WIND Mobile	Message de bienvenue lors de l'accès à un nouveau réseau – notification SMS

<sup>62</sup> Réponses de Vidéotron au questionnaire du CDIP (2011).

<sup>63</sup> Réponses de WIND Mobile au questionnaire du CDIP (2011).

	<p>Lorsqu'ils se rendent aux États-Unis, les clients reçoivent les notifications suivantes :</p> <p>Consommation de 5 Mo, 50 Mo, 100 Mo et 195 Mo de données – notification SMS</p> <p>Après consommation de 200 Mo de données – transmission de données en itinérance interrompue et le client indique par message texte s'il désire reprendre le service de transmission de données.</p> <p>Dans le cas d'autres destinations internationales, WIND surveille quotidiennement la transmission de données en itinérance. Le client est avisé par SMS si WIND juge sa consommation inquiétante, suivant le profil de crédit interne du client.</p>
Rogers	<p>Message de bienvenue lors de l'accès à un nouveau réseau – notification SMS</p> <p>À l'achat d'un forfait complémentaire de transmission de données en itinérance, vous recevez les notifications suivantes :</p> <p>50 % de l'allocation de données – notification SMS  80 % de l'allocation de données – notification SMS  100 % de l'allocation de données – notification SMS</p>
Vidéotron	<p>Message de bienvenue lors de l'accès à un nouveau réseau – notification SMS</p> <p>Les clients peuvent surveiller leur consommation de données sur le site Web de Vidéotron.</p>
Bell Canada	<p>Message de bienvenue lors de l'accès à un nouveau réseau – notification SMS</p> <p>Lorsqu'ils se rendent aux États-Unis, les clients reçoivent les notifications suivantes :</p> <p>Consommation de 5 Mo, 25 Mo et 125 Mo de données – notification SMS</p> <p>Après consommation de 500 Mo de données – transmission de données en itinérance interrompue et le client doit joindre Bell par message texte et effectuer un paiement s'il désire reprendre le service de transmission de données.</p> <p>Lorsqu'ils se rendent à d'autres destinations internationales, les clients reçoivent les notifications suivantes :</p> <p>Consommation de 2 Mo, 10 Mo et 50 Mo de données – notification SMS</p> <p>Après consommation de 100 Mo de données – transmission de données en itinérance interrompue et le client doit joindre Bell par message texte et effectuer un paiement s'il désire reprendre le service de transmission de données.</p>

Sources :

Réponses individuelles de TELUS, WIND Mobile, Rogers et Vidéotron au questionnaire du CDIP (2011). TELUS, WIND et Rogers ont révisé leurs réponses en novembre 2012. Bell Canada n'a pas répondu au questionnaire du

CDIP. Les renseignements sur les pratiques de Bell Canada ont été obtenus à [http://support.bell.ca/Mobility/Network\\_coverage/Where\\_can\\_I\\_use\\_my\\_HSPA\\_or\\_LTE\\_mobile\\_phone\\_outside\\_Canada\\_and\\_how\\_much\\_will\\_it\\_cost#hspago](http://support.bell.ca/Mobility/Network_coverage/Where_can_I_use_my_HSPA_or_LTE_mobile_phone_outside_Canada_and_how_much_will_it_cost#hspago), et dans O’Kane, Josh, « Don't get dinged by Canada's high roaming rates », *The Globe and Mail*, 4 août 2011, <http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/personal-finance/home-cents/dont-get-dinged-by-canadas-high-roaming-rates/article616433/> consulté le 24 octobre 2012.

Les renseignements sur l'interruption de la transmission de données chez TELUS ont été obtenus à <http://www.telusmobility.com/en/ON/International/enhanced-data-notifications-and-international-data-blocking.shtml> consulté le 24 octobre 2012.

Alors que les données dans la figure 5-1 pourraient étayer la prise de position de Vidéotron selon laquelle l'industrie canadienne du sans-fil est tout à fait en mesure de définir et de mettre en œuvre des mécanismes de protection des clients en itinérance, les mesures énumérées dans la figure 5-1 sont volontaires et varient d'un fournisseur à l'autre. Parmi les abonnés canadiens au sans-fil qui ont voyagé à l'étranger au cours des cinq dernières années et qui ont participé au sondage du CDIP, 89 % des répondants ont déclaré que les fournisseurs de services sans fil devraient aviser les consommateurs par message texte des frais d'itinérance engagés lorsqu'ils sont à l'étranger.<sup>64</sup> D'ailleurs, la même proportion, 89 % estime que les

fournisseurs de services sans fil devraient transmettre un message texte à leurs consommateurs indiquant les tarifs de transmission de données en itinérance lorsqu'ils arrivent à leur destination de voyage.<sup>65</sup> De plus, 88 % des personnes interrogées sont d'avis qu'une réglementation est nécessaire afin d'obliger les fournisseurs à aviser les consommateurs au sujet des frais engagés en itinérance à l'étranger.<sup>66</sup>

**89 % des Canadiens interrogés ont déclaré que les fournisseurs de services sans fil devraient aviser les consommateurs par message texte des frais d'itinérance engagés lorsqu'ils sont à l'étranger.**

Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

Le mécontentement des consommateurs concernant les services sans fil a suscité des initiatives de réglementation des contrats et de la protection des consommateurs pour l'industrie du sans-fil dans différentes assemblées législatives provinciales. Par exemple, le projet de loi C-5, la *Loi*

*de 2011 sur la transparence des services de téléphone mobile, de téléphone intelligent et de transmission de données*, déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario propose que les fournisseurs du sans-fil avisent leurs clients des frais supplémentaires applicables en cas de dépassement du plafond d'utilisation ou des limites géographiques prévues par l'entente. Des initiatives similaires ont été entreprises au Québec, au Manitoba, à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse.<sup>67</sup>

Cet ensemble croissant de mesures provinciales disparates en vue de la réglementation de l'industrie du sans-fil pour protéger les consommateurs a également amené Rogers et TELUS à

<sup>64</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>65</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>66</sup> Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>67</sup> Voir l'annexe D pour des précisions sur ces initiatives provinciales.

demander au CRTC de mettre au point un code national de protection du consommateur de services sans fil.<sup>68</sup> Dans sa demande de mars 2012, Ken Engelhart, le vice-président principal de Rogers, a noté que :

La prolifération de la réglementation provinciale est une indication claire que les consommateurs canadiens de services sans fil revendiquent un code exhaustif de protection du consommateur ayant force exécutoire.<sup>69</sup>

**58 % des Canadiens interrogés jugent que la facturation liée aux frais d'itinérance à l'étranger est difficile à comprendre.**

Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

En réponse à une audience publique sur la question de savoir si le CRTC devrait intervenir afin d'élaborer un code qui répond aux préoccupations des consommateurs quant aux services mobiles sans fil, le CRTC a écouté le témoignage de plus de 900 intervenants.<sup>70</sup>

Peut-être, en vue de pallier cette inquiétude, la plupart des fournisseurs canadiens de services sans fil proposent des forfaits complémentaires de données « ajouts » ou « laissez-passer » pour les voyages à l'étranger qui sont promus comme étant des « rabais » sur les tarifs d'itinérance du paiement à l'utilisation. Cependant, il semble que la plupart des clients canadiens des services sans fil doutent que ces forfaits complémentaires ne soient avantageux. Lors du sondage, 74 % des abonnés canadiens au sans-fil interrogés qui avaient voyagé à l'étranger au cours des cinq dernières années ont déclaré qu'ils achetaient rarement ou jamais de forfait complémentaire avant de voyager.<sup>71</sup> Parmi les répondants qui se sont prévalus des forfaits de données complémentaires, 84 % estiment que leurs prix de détail sont trop élevés.<sup>72</sup>

Le fait que les consommateurs canadiens ne sont pas en mesure de prévoir exactement leurs frais d'itinérance en voyage contribue au problème. En réponse au sondage, 4 personnes interrogées sur 5 ont exprimé leur incapacité à prévoir exactement ces frais. D'ailleurs, cela s'explique en partie, car 58 % des consommateurs canadiens jugent que la facturation liée aux frais d'itinérance à l'étranger est difficile à comprendre.<sup>73</sup> Par conséquent, l'ensemble des opinions exprimées par la majorité des consommateurs canadiens qui voyagent avec leur appareil sans fil sont peu élogieuses, comme le révèle la figure 5-2.

<sup>68</sup> *Demande de la Partie 1 au CRTC par le Centre de défense de l'intérêt public* (22 décembre 2011) et *Demande de la Partie 1 au CRTC par Rogers Communications Partnership* (8 mars 2012).

<sup>69</sup> *Demande de la Partie 1 au CRTC par Rogers Communications Partnership* (8 mars 2012).

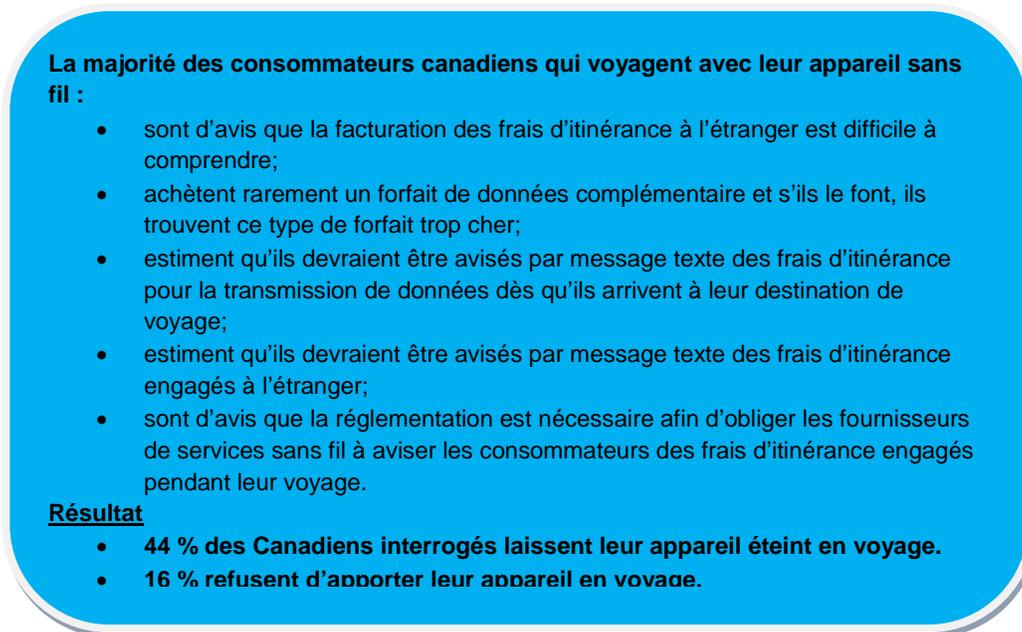
<sup>70</sup> Avis de consultation de télécom CRTC 2012-206, *Instance pour déterminer si les conditions dans le marché canadien du sans-fil ont suffisamment changé pour justifier l'intervention du Conseil à l'égard des services sans fil de détail*, (4 avril 2012). Dans sa Décision de télécom CRTC 2012-556 en date du 11 octobre 2012, le Conseil a conclu qu'il y a lieu d'élaborer un code obligatoire pour assurer la clarté et encadrer le contenu des contrats de services sans fil mobiles et les questions connexes et a émis l' Avis de consultation de télécom CRTC 2012-557, *Instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les fournisseurs de services sans fil mobiles* (11 octobre 2012), afin de déterminer le contenu ainsi que les modalités de mise en œuvre du Code sur les services sans fil.

<sup>71</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>72</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>73</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

**Figure 5-2 Opinions des consommateurs canadiens des services sans fil sur les frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission de données**



Source : Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

Dans de telles circonstances, les fournisseurs de services sans fil devraient se poser un certain nombre de questions évidentes : « comment pouvons-nous inciter nos clients à sortir leurs appareils de leurs poches? » et « comment rendre les clients plus à l'aise dans l'utilisation de leurs appareils sans fil à l'étranger? ». Nous avons déjà témoigné des mesures prises par certains fournisseurs canadiens de services sans fil en vue de traiter un certain nombre de préoccupations des consommateurs à la figure 5-2, y compris la notification des clients lorsqu'ils accèdent à un nouveau réseau à l'étranger et des avis sur leur utilisation et sur les tarifs d'itinérance applicables. Cependant, il n'en demeure pas moins que de nombreux Canadiens se méfient de toute utilisation de leurs appareils sans fil en voyage, ce qui les dérange et entraîne une perte de revenus pour les fournisseurs de services sans fil.

L'une des possibilités d'intervention possibles consiste à emboîter le pas à l'Union européenne, où les fournisseurs de téléphonie sans fil doivent limiter la transmission de données en itinérance des voyageurs à un montant financier préétabli, désignée la limite de facturation. Les voyageurs peuvent choisir, avant de partir en voyage, une limite supérieure ou inférieure et lorsque le consommateur atteint les 80 % de sa limite de facturation pour la transmission de données en itinérance, le fournisseur doit lui transmettre une notification par message texte. De cette façon, les Canadiens auraient l'esprit tranquille, en sachant avant de partir en voyage que les frais de transmission de données en itinérance seront restreints. D'ailleurs, de telles mesures encourageraient davantage d'utilisateurs à utiliser leurs appareils à l'étranger, ce qui se traduirait par des recettes accrues des fournisseurs canadiens de services sans fil. La mise en œuvre d'un tel système pourrait également engendrer une réduction du volume de plaintes

des consommateurs canadiens au sujet de leurs factures de transmission de données en itinérance à l'étranger. Les consommateurs canadiens interrogés ont appuyé la mise en œuvre des limites de facturations individuellement fixées, selon une proportion de 95 %.<sup>74</sup>

Dans l'Union européenne, le plafond mensuel de facturation par défaut s'élève à 50 millions € pour les frais d'itinérance associés à la transmission de données, conformément au Règlement n° 531/2012. Les avis des consommateurs canadiens divergent en ce qui concerne le montant d'un plafond mensuel de facturation associée à la transmission de données si un tel système était en place. Il est important de se rappeler que le plafond de facturation en itinérance à l'étranger associé à la transmission de données s'ajouterait aux frais mensuels d'utilisation actuels. La figure 5-3 indique que 40 % des répondants étaient en faveur d'une limite de facturation plafonnée à 20 \$ par mois ou moins, alors que le chiffre augment à 55 % si la limite proposée passe à 30 \$ ou moins et à 92 % pour une limite de 50 \$ ou moins.

**Figure 5-3**

**Si le Canada avait un système comme celui de l'Europe, avec un plafond mensuel de transmission de données en itinérance, à quel montant en dollars devrait-il être fixé? (Veuillez noter que ce montant en dollars s'ajouterait au total de votre facture mensuelle.)**

Montant	Appui
20 \$ ou moins	40 %
30 \$ ou moins	55 %
50 \$ ou moins	92 %

### **5.1. Encourager l'innovation et la concurrence en matière d'itinérance**

Comme il a été indiqué dans l'introduction, l'utilisation généralisée des appareils sans fil munis de connexions Internet signifie que la transmission de données en itinérance revêt une importance économique grandissante. Les frais d'itinérance élevés constituent un obstacle aux mesures visant l'élaboration d'une économie fondée sur les connaissances, peu importe le marché géographique.<sup>75</sup> La réglementation de l'itinérance par la Commission européenne donne aux clients la possibilité d'envisager les autres fournisseurs de services d'itinérance qui permettraient au client de garder son propre numéro de téléphone sans fil. La Commission européenne est d'avis qu'il s'agirait d'une mesure incitative pour que les fournisseurs de services sans fil offrent des services d'itinérance à des tarifs rapprochés des prix nationaux et déclare :

À mesure que l'utilisation de la transmission mobile des données s'intensifie et que les gens veulent utiliser leurs appareils partout et en tout temps, de nombreux voyageurs sont susceptibles de trouver intéressante cette option semblable au wi-fi. Ces catalyseurs se

<sup>74</sup> Sondage mené par Environics pour le CDIP (octobre 2011).

<sup>75</sup> Union européenne, Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil, Articles 5 et 6, Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:172:0010:0035:FR:PDF>.

renforceront et donneront lieu à des prix inférieurs et un meilleur service réseau.<sup>76</sup>

Si les entreprises et les consommateurs canadiens favorisent l'émergence de nouveaux modèles et technologies opérationnels et en tirent avantage, nous soutenons qu'il serait peut-être nécessaire d'intensifier les pressions concurrentielles sur le marché canadien de l'itinérance internationale associé à la transmission de données. Si une enquête menée par un organisme de réglementation conclut qu'une approche réglementaire est nécessaire, la réglementation et les frais d'itinérance qui en résultent devraient être conçus de façon à encourager la concurrence pour obtenir des prix de niveau inférieur. Nous sommes d'avis qu'un tel comportement mènera à la réduction des tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger facturés aux consommateurs canadiens. De plus, ce pourrait être une mesure incitative pour susciter l'innovation des fournisseurs de services sans fil en ce qui concerne les vitesses de bande passante, la mobilité, la zone desservie par le réseau et la capacité, et ce, dans l'optique de la réduction des coûts.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En conséquence de cette analyse, il est juste de conclure que la plupart des consommateurs canadiens aiment utiliser leurs appareils sans fil au Canada, alors que le secteur des services sans fil doit satisfaire à une croissance exponentielle de services de transmission de données mobiles à large bande.<sup>77</sup> Toutefois, les Canadiens, dans l'ensemble, se méfient encore de l'utilisation de leurs appareils sans fil aux fins de services de transmission de données à l'étranger en raison du coût élevé des frais d'itinérance associés à la transmission de données à l'étranger. Alors que les organismes de réglementation d'autres compétences ont considéré une myriade de questions associées aux frais de transmission de données en itinérance à l'étranger, ces mêmes organismes à l'échelle fédérale au Canada y ont porté bien peu d'attention publique. En raison de la frustration des consommateurs canadiens envers leurs services sans fil, un ensemble de mesures législatives et réglementaires disparates sont à l'examen ou ont déjà été mises en œuvre. En l'absence de règles de fonctionnement claires fixées par un organisme de réglementation fédéral, cette approche désordonnée des mesures de protection du consommateur a même amené les fournisseurs canadiens de services sans fil à demander des précisions sous la forme d'un code de protection du consommateur ayant force exécutoire.

Les voyageurs canadiens reçoivent-ils des tarifs raisonnables de transmission de données en itinérance à l'étranger? Il est difficile de se prononcer sur cette question sans connaître les tarifs de gros que paient les fournisseurs de services sans fil au Canada. Cependant, au vu de l'information comprise dans la présente analyse des tarifs de gros et de détail associés à la transmission de données en itinérance à l'étranger facturés aux consommateurs dans d'autres

---

<sup>76</sup> Commission européenne, *Digital Agenda: New price caps for mobile data roaming expected to save families over €200 each year and business travellers over €1000*, (10 mai 2012), Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-316\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-316_en.htm).

<sup>77</sup> Ovum Group Ltd., *The Benefit to the Canadian Economy from the Wireless Telecommunications Industries: An Economic Impact Assessment*, (juin 2012), p. 2.

territoires de compétences, ainsi que les variations récentes des prix au Canada, nous maintenons que les prix facturés aux consommateurs canadiens pourraient être réduits tout en permettant aux fournisseurs de sans-fil d'obtenir un rendement considérable sur leurs investissements.

Le défi permanent consiste à parvenir à un équilibre dans l'établissement des prix de détail pour les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger. D'une part, il faut un prix de vente au consommateur pour que les fournisseurs canadiens du sans-fil soient encouragés à innover en vue de baisser les prix et de poursuivre leur importante contribution à l'économie du pays. D'autre part, les consommateurs canadiens devraient pouvoir utiliser leurs appareils sans fil dans un milieu régi par des règlements et des indicateurs clairs au sujet de leur utilisation des services sans fil. De plus, s'agissant de la facturation des frais de transmission de données en itinérance, les consommateurs canadiens devraient jouir d'un tarif leur donnant la liberté d'utiliser occasionnellement leurs appareils en voyage à l'étranger sans s'inquiéter de la réception d'une facture astronomique de services sans fil à leur retour. Par conséquent, l'absence continue de toute orientation ou réglementation concernant les tarifs de transmission de données en itinérance à l'étranger offerts par les fournisseurs canadiens de services sans fil n'est pas dans l'intérêt des consommateurs canadiens.

Dans le but de fournir des règles d'engagement précises aux consommateurs et aux fournisseurs de services sans fil canadiens ainsi que des mesures de protection des consommateurs canadiens qui utilisent leurs appareils sans fil en voyage, le CDIP recommande ce qui suit :

### **Première recommandation**

Les fournisseurs de services sans fil devraient transmettre une notification à leurs abonnés canadiens par message texte pour leur signaler les tarifs applicables d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données lorsqu'ils arrivent dans un autre pays et activent leur appareil sans fil. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger des fournisseurs de services sans fil qu'ils fournissent cette notification à titre de mesure de protection du consommateur inscrite dans un code sur les services sans fil ou un code distinct visant l'itinérance.

### **Deuxième recommandation**

Les fournisseurs canadiens de services sans fil devraient établir un plafond de dépenses mensuel visant les frais d'itinérance à l'étranger, au choix de l'abonné, et en l'absence d'un tel plafond choisi par l'abonné, fixer un montant maximal par défaut. Celui-ci s'ajouterait aux frais mensuels du client. Les fournisseurs canadiens de services sans fil seraient ensuite tenus de suspendre temporairement le service de transmission de données lorsque l'abonné assume des frais d'itinérance dépassant le plafond mensuel fixé par le client ou par défaut. La suspension du service sera signalée à l'abonné par message texte et le fournisseur de services sans fil peut rétablir le service s'il en reçoit la directive explicite de la part de l'abonné.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger que les fournisseurs de services sans fil offrent cette mesure de protection et établissent un plafond par défaut afin de prévenir les factures astronomiques dans un code obligatoire régissant les services sans fil adéquate ou un code distinct visant l'itinérance.

Le plafond mensuel préétabli de frais d'itinérance internationale devrait être fixé à un montant faible en vue de gérer les « factures astronomiques » que les consommateurs sont susceptibles de recevoir. Le CDIP recommande que le plafond mensuel de frais d'itinérance à l'étranger soit fixé à 50 \$ par défaut. Évidemment, un abonné pourrait annuler ce plafond de dépenses et demander un montant inférieur ou supérieur qui correspond à leur seuil de tolérance personnel des factures astronomiques.

### **Troisième recommandation**

Les abonnés aux services sans fil canadiens devraient recevoir une notification par message texte de leur fournisseur au moins deux fois avant d'atteindre leur plafond mensuel de frais d'itinérance à l'étranger associés à la transmission sans fil de données. Le CDIP recommande, à tout le moins, que les fournisseurs de services sans fil soient tenus d'aviser leurs abonnés lorsqu'ils atteignent le seuil de 80 % du montant maximal. Le CDIP suggère fortement que les consommateurs soient avisés lorsqu'ils franchissent les 50 % du montant de dépenses maximal. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait exiger que les fournisseurs de services sans fil offrent cette mesure de protection par notification dans le cadre d'un code obligatoire régissant les services sans fil adéquate ou un code distinct visant l'itinérance.

### **Quatrième recommandation**

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a maintenant (CRTC) devrait imposer aux fournisseurs de services sans fil des exigences de déclaration sur les services d'itinérance à l'étranger. Le CRTC devrait recueillir les données sur les tarifs d'itinérance de gros facturés par les fournisseurs canadiens de services sans fil à d'autres fournisseurs étrangers de ces services et les tarifs d'itinérance de gros facturés aux fournisseurs de services sans fil canadiens par d'autres fournisseurs étrangers. Le CRTC devrait s'employer à obtenir chaque année de l'information sur les coûts, les recettes et l'utilisation auprès des fournisseurs de services canadiens. La collecte de ces données par cet organisme de réglementation garantirait la protection des données de nature commerciale délicate, toutefois, l'organisme bénéficierait d'une transparence accrue concernant les tarifs d'itinérance de gros payés et facturés et de la capacité de surveiller si les tarifs d'itinérance de détail facturés aux consommateurs canadiens sont justes ou représentent une marge démesurée par rapport aux attentes du marché. Si le Conseil n'est pas satisfait des tarifs d'itinérance de détail, le Conseil pourrait alors mener des consultations publiques afin de déterminer s'il faut adopter une approche réglementaire différente relativement aux tarifs d'itinérance de gros et de détail.

### **Cinquième recommandation**

Le gouvernement canadien devrait adopter des politiques de réglementation du cadre visant les coûts d'itinérance par le biais de négociations bilatérales ou multilatérales avec d'autres pays, afin que les pays comptant le plus grand nombre de visiteurs canadiens reçoivent la priorité. Cela pourrait exiger que le CRTC déploie des efforts en vue de mener de telles discussions d'abord avec la Commission fédérale des communications (FCC) aux États-Unis, suivi de l'Union européenne et des pays de l'Asie-Pacifique.

*Les annexes ci-jointes sont rédigées seulement en anglais.*

# APPENDIX A – PIAC/ENVIRONICS CONSUMER SURVEY

Commissioned Research  
conducted for the:  
**Public Interest Advocacy Centre**

## ONLINE SURVEY ABOUT WIRELESS DATA ROAMING

Field dates: October 20 – 26, 2011

**Number of Respondents:** 2002 (18+)

### Cell Phone Use

1. Do you own a cell phone or smart phone for which you pay the bill?

TOTAL 2002

Yes	81%
No	19%

2. Which of the following things do you regularly do with your cell or smart phone? Select all that apply.

SUBSAMPLE: 1625 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill)

a. Make and receive telephone calls	98%
b. Send and receive text messages	70%
c. Send and receive emails	37%
d. Web browsing	37%
e. Download and use other applications (e.g. interactive games, social networking, etc.)	31%
f. Use location-based services (maps, local weather apps and GPS)	30%
g. Use instant messaging services (e.g. BlackBerry Messenger, Whatsapp, Lifeprofile, MSN Messenger)	23%
h. Download or stream video content	14%
i. Download or stream audio content	12%

### Consumer Travel and Cell Phone Use Abroad

3. Have you travelled outside Canada for any personal trips (i.e. not a business trip) in the past five years?

SUBSAMPLE: 1625 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill)

Yes	76%
No	24%

4. In a typical year, about how many days do you spend outside of Canada travelling on personal trips?

SUBSAMPLE: 1232(Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years)

More than 30 days	12%
15-29 days	26%
8-14 days	29%
1-7 days	29%
None	4%

5. Which of the following best describes what you typically do with your cell phone when you leave Canada? Select all that apply.

SUBSAMPLE: 1232 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years)

a. I switch off my cell phone and have it only for emergencies	44%
b. I turn off data roaming on the handset	24%
c. I use my cell phone and all its functions just like I do at home	20%
d. I only access the Internet on my phone using WiFi hotspots	20%
e. I buy a SIM card in the country I'M visiting and put it into my cell phone	8%
f. I buy a cell phone in the country I am visiting	7%
g. I never take my cell phone with me at all	16%

6. Which of the following do you typically do with your cell phone when travelling outside Canada on a personal trip? Select all that apply.

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

a. Make and receive telephone calls	54%
b. Send and receive text messages	48%
c. Send and receive emails	19%
d. Web browsing	12%

e. Use instant messaging services (e.g. BlackBerry Messenger, Whatsapp, Lifeprofile, MSN Messenger)	11%
f. Use location-based services (maps, local weather apps and GPS)	10%
g. Download and use other applications (e.g. interactive games, social networking, etc.)	5%
h. Download or stream video content	2%
i. Download or stream audio content	2%
j. None of these things	27%

7. When you use your cell phone outside Canada, do you think that the fees charged for each of the following are reasonable, a little too high or much too high?

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

- a) Making and receiving voice calls

Reasonable	11%
A little too high	22%
Much too high	67%
No answer	1%

- b) Sending and Receiving text messages

Reasonable	16%
A little too high	26%
Much too high	56%
No answer	2%

- c) Using data services (e.g., Web browsing, audio, video or other applications)

Reasonable	7%
A little too high	16%
Much too high	73%
No answer	4%

### Consumer knowledge and experience with roaming rates

8. How often do you buy a flat fee roaming package before you travel abroad?

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

Always	6%
Usually	9%
Sometimes	11%

Rarely	14%
Never	59%

9. Do you think the cost of the flat fee roaming packages offered by wireless companies for using cell phones while travelling are reasonable, a little too high or much too high?

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

Reasonable	14%
A little too high	43%
Much too high	41%
No answer	1%

10. How confident are you that you could accurately estimate the cost of your data roaming on your phone while travelling abroad if you wanted to?

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

Very confident	5%
Somewhat confident	14%
Not very confident	35%
Not at all confident	45%
No answer	1%

11. Have you ever been billed international data roaming charges while using your phone to access data services abroad?

SUBSAMPLE: 1036 (Those who have taken their cell phone or smart phone with them on a personal trip outside of Canada in the past 5 years.)

Yes	40%
No	60%

12. Have you ever received a bill with international data roaming charges that were a lot more than you had expected?

SUBSAMPLE: 415 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years and have been billed international data roaming charges)

Yes	89%
No	11%

13. Is the billing information from your wireless service provider about international data roaming presented in a manner that is....?

SUBSAMPLE: 415 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years and have been billed international data roaming charges)

Very easy to understand	8%
Somewhat easy to understand	34%
Somewhat difficult to understand	41%
Very difficult to understand	17%

**Consumer attitudes towards regulation and safeguards**

14. To what extent do you agree with each of the following statements?

SUBSAMPLE: 1232 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years)

a) Cell phone providers should send a text message to notify consumers of data roaming rates when they arrive at their travel destination.

Strongly agree	66%
Somewhat agree	23%
Somewhat disagree	6%
Strongly disagree	5%

b) Cell phone providers should send a text message to inform consumers about the charges they have incurred for roaming while they are travelling abroad.

Strongly agree	64%
Somewhat agree	26%
Somewhat disagree	5%
Strongly disagree	5%

c) Regulation is needed to require cell phone providers to notify consumers (such as text message) about the charges they have incurred for roaming while they are travelling.

Strongly agree	65%
Somewhat agree	23%
Somewhat disagree	6%
Strongly disagree	5%

15. In the European Union, mobile phone providers have to limit data roaming for travellers to a pre-set financial amount (bill limit). Travellers can choose a higher or lower limit. When the customer reaches 80% of their data-roaming bill limit, the provider must send a notice via

text message...Do you support or oppose introducing this requirement for Canadian cell phone providers?

SUBSAMPLE: 1232 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years)

Strongly support	62%
Somewhat agree	33%
Somewhat disagree	4%
Strongly disagree	1%

16. If Canada had a system like they have in Europe with a monthly “bill limit” for data roaming, what dollar amount do you think the monthly data roaming bill limit should be set to? (Note that this dollar amount would be in addition to your monthly bill amount.)

SUBSAMPLE: 1232 (Those who own a cell phone or smart phone for which they pay the bill and who have left Canada on a personal trip in the past 5 years)

N.B. Consumers were asked to provide a dollar amount. The amounts were subsequently coded into the appropriate bracket by Environics.

\$10 or less	19%
\$11 to \$20	21%
\$21 to \$30	15%
\$31 to \$40	3%
\$41 to \$50	34%
\$51 to \$60	1%
More than \$60	5%
No answer	1%

## APPENDIX B - INTERNATIONAL DATA ROAMING – A TECHNICAL EXPLANATION

### How international data roaming works

The technical process of voice and data roaming is called "routing".<sup>78</sup> In order for a consumer to have access to international data roaming services, a bilateral roaming agreement and an inter-operator tariff (IOT) must be in place between the domestic provider and the foreign provider. Although the content of these agreements is largely discretionary, the Global System for Mobile Communications Association (GSMA) and the CDMA Development Group (CDG), have created a broad outline for the content of these agreements.<sup>79</sup> If a roaming agreement is in place, then when a consumer arrives at the foreign destination and turns on his or her wireless phone, the device will attempt to communicate with a GSM or 3G network. A consumer's handset is often preconfigured to automatically select a preferred network; however a different one may also be manually selected. Once the foreign network receives the signal from the handset, it makes note that the consumer is visiting and attempts to identify the individual's domestic wireless network provider. As soon as this occurs, the consumer will have access to data roaming services.

### Components of the International Data Roaming Retail Price

When setting a consumer price for data roaming services, wireless operators consider charges related to the wholesale costs and charges related to retail costs.<sup>80</sup> Many of the wholesale costs are determined through an Inter-Operator Tariff (IOT), which is a bilateral agreement between domestic and foreign operators. PIAC's consultation with industry stakeholders revealed that bilateral roaming agreements and IOTs are a key determinant of international roaming rates. Rogers, TELUS and Vidéotron stated that the cost incurred from a foreign partner is one of the most important factors in setting a retail rate for international data use.<sup>81</sup> Rogers underscored the inconstant nature of rates which can be influenced by extraneous factors such as the local competitive landscape in the foreign country, the volume and balance of roaming traffic between Canada and the foreign jurisdiction, the prevalence of alternatives such as public Wi-Fi and internet cafés, and offers made by other operators around the world.

---

<sup>78</sup> The Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, *Phoning Home: Inquiry into international mobile roaming*, (March 2009) at section 2.1.

<sup>79</sup> International Telecommunication Union, "International Mobile Roaming Regulation – An Incentive for Cooperation" GSR 2008 Discussion Paper at p. 6.

<sup>80</sup> International Telecommunication Union, "International Mobile Roaming Regulation – An Incentive for Cooperation" GSR 2008 Discussion Paper at p. 6. Wholesale costs consist of the following: mobile call origination termination costs; international call transit costs; and roaming specific costs.

<sup>81</sup> Separate responses by Rogers, TELUS, and Videotron to PIAC questionnaire (2011). Other factors cited by the providers include the cost of interconnection (i.e. setup fees, testing, interconnection, support and financial clearing services); competitive landscape (other available services) and competitor pricing. See also Evidence before the Senate Standing Committee on Transport and Communications, 40th Parliament, 3rd Session, (October 21, 2009). One provider stated that Canadian operators are at the whim of foreign service providers with whom they are negotiating.

According to the OECD, technological choices made by member states, such as GSM or Code Division Multiple Access (CDMA) technology, can limit an operator's ability to negotiate wholesale roaming charges. In fact, this can at times cause operators using CDMA technology to face higher wholesale charges than their GSM counterparts.<sup>82</sup> TELUS' response to consultations appears to support this assertion, as they attribute the recent 60% reduction of international roaming rates to the company's new HSPA+ network. This network change allowed TELUS to renegotiate international carrier agreements and pass savings on to consumers.<sup>83</sup>

A country's geographical location and ability to attract travelers may impact retail roaming prices. Canada, for example, shares a geographical proximity to fewer countries and is a less frequent destination for travel. These factors may also contribute to reduced bargaining power and lead to higher charges for roaming.<sup>84</sup>

### **International Data Retail Roaming Payment Options**

Wireless providers generally offer three price options for data roaming: pay-per-use; data roaming packages; and pre-paid services.<sup>85</sup>

Pay-per-use services charge consumers on a per kB or per MB rate for the amount of data he or she consumes while abroad. Pay-per-use services are usually charged either at a standard roaming rate if no other data roaming plan is selected.<sup>86</sup> A consumer can gain access to a lower data roaming rate if he or she pays a one-time fee or selects a monthly add-on.<sup>87</sup>

Due to the trend of higher data consumption, many operators have offered international data roaming packages as an option to for consumer savings.<sup>88</sup> International data roaming packages offer a specified amount of data that can be accessed by a consumer while abroad for a fixed price, which is a discounted rate compared to the pay-per-use rate. Once a consumer has exceeded the pre-set amount, he or she will be charged a different rate (usually the default pay-per-use rate) for any additional use. Traditionally these international data roaming packages had to be purchased prior to travel, but are now also available for purchase when a consumer has arrived at their desired destination. Consumers can select between daily, weekly or monthly

---

<sup>82</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at p. 6.

<sup>83</sup> TELUS response to PIAC questionnaire (2011).

<sup>84</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at p. 6.

<sup>85</sup> For more information on charging patterns see GSMA, "Mobile SMS and Data Roaming Explained" at p. 3 and Organisation for Economic Co-operation and Development *International Mobile Data Roaming* DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at pp. 12 to 13.

<sup>86</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at p. 12.

<sup>87</sup> GSMA, "Mobile SMS and Data Roaming Explained" at p. 3. Special data roaming fees are increasingly being offered as part of domestic monthly packages.

<sup>88</sup> GSMA, "Mobile SMS and Data Roaming Explained" at p. 3 and Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at p. 12.

data roaming packages, where a pre-determined amount of data can be accessed at a fixed rate for set number of days.

Some service providers also offer international data roaming to customers who use pre-paid wireless services. In this situation a consumer can consume data up to the maximum amount available in their pre-paid account.

All charges, whether accessed at a pay-per-use default rate or incurred through the use of a package at a discounted rate, are dependent on the country a consumer is roaming in.<sup>89</sup> Most providers group countries together to create different zones used to determine the data roaming rate that will be applied to a subscriber. Most providers break down data roaming rates into two, three or four zones. TELUS for example, divides international roaming rates into three zones: U.S. which includes the United States; Zone 1, which includes Mexico, Greenland, Western Europe, Australia and New Zealand; and Zone 2 which includes all other international destinations.<sup>90</sup>

Finally, many service providers have begun implementing various consumer protection safeguards to help consumers monitor their data usage while abroad. These safeguards include general disclosure practices (such as information on a provider's website or a text message send to a roaming consumer), notification tools to advise consumers when they have incurred costs for data roaming, and cut-off mechanisms that disable further data roaming when a consumer reaches a certain price threshold. In Europe these safeguards have recently become mandatory. In the rest of the world however, these safeguards remain largely discretionary.

---

<sup>89</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Mobile Data Roaming*, DSTI/ICCP/CISP (2010) 12/FINAL, (May 30, 2011) at p. 12.

<sup>90</sup> TELUS, "International Travel Rates", online: [http://www.telusmobility.com/en/ON/international\\_travel/index.shtml](http://www.telusmobility.com/en/ON/international_travel/index.shtml).

## APPENDIX C - INTERNATIONAL DATA ROAMING ALTERNATIVES FOR CONSUMERS

Various data roaming alternatives exist for consumers who would like to avoid incurring international data roaming charges. These options are: accessing data services using Wi-Fi hotspots; purchasing a cell phone in the country they are visiting; purchasing and using a SIM card in the foreign destination; and using services provided by an independent specialized roaming provider.<sup>91</sup>

If a wireless device has Wi-Fi capabilities, a consumer can access data while traveling by using a local internet connection. Wi-Fi networks are often available at private residences, hotels, and other commercial locations such as a coffee shop or café. Wi-Fi networks or “hotspots” are often free or low-cost and allows a consumer to avoid international data roaming costs as they are not accessing data through their domestic provider. While using a Wi-Fi network, consumers have access to the same data services as those that are accessible on their domestic provider’s network, such as internet access, e-mail, and sending or receiving instant messages.<sup>92</sup>

Consumers can also purchase a cell phone in a foreign destination and subscribe to a pre-paid service offered by a local provider. The consumer is then able to access data services in the country they are visiting at the rate determined by the foreign provider they have selected.<sup>93</sup>

A consumer who is using an unlocked wireless device can purchase a Subscriber Identity Module (SIM) card from a provider in the country they are visiting to gain access to data services.<sup>94</sup> The consumer will then have access to data services in the country they are visiting at the rate determined by the provider they have selected on the unlocked phone, if the phone is compatible with the foreign network. They will also be provided with a local phone number, as the domestic number they use is linked to the SIM card provided by their domestic provider.<sup>95</sup> For example, a traveler in the United States can purchase a T-mobile SIM card and use a pay-per-day prepaid plan (ranging from \$1 to \$3 per day). AT&T allows travelers to purchase a SIM card with unlimited pay-per-month or pay-per-day prepaid plans. Canadian wireless carriers do not offer this option for travellers visiting Canada.

---

<sup>91</sup> Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, *Report of Findings on: International Mobile roaming charges*, prepared by KPMG (June 2008) at p. 34. See also Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 45.

<sup>92</sup> BlackBerry, "Networks", online: [http://ca.blackberry.com/ataglance/networks/#tab\\_tab\\_overview](http://ca.blackberry.com/ataglance/networks/#tab_tab_overview) .

<sup>93</sup> Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, *Report of Findings on: International Mobile roaming charges*, prepared by KPMG (June 2008) at p. 35. See also Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 47

<sup>94</sup> Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 47

<sup>95</sup> Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, *Report of Findings on: International Mobile roaming charges*, prepared by KPMG (June 2008) at p. 35 and Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 47.

A Canadian wireless subscriber whose phone is locked to a Canadian carrier may be able to unlock their phone, depending on the phone unlocking policy of their wireless carrier. The following chart summarizes Canadian wireless carriers' unlocking phone policies:

<b>Wireless Carrier</b>	<b>How long the customer must have service with the carrier before unlocking is permitted</b>	<b>Charge</b>	<b>Effect on warranty</b>
Bell	90 days	\$50	Voided
Mobilicity	Anytime	Depends on phone model	Factory warranty not affected; Mobilicity warranty voided
Rogers	1 year	\$50	Warranty already ended
TELUS	90 days	\$50	Not affected
Videotron	Unlocking not permitted		
WIND Mobile	6 months	\$10	Not affected

### ***Independent Specialized Providers***

As of January 17, 2012, Canadians have access to Roam Mobility, an independent specialized mobility provider, when traveling to the United States. Consumers can: use a Roam SIM card in their unlocked device; purchase a Roam Mobility phone (the Breeze Phone); or purchase a hotspot to connect up to five devices, to access voice, text and data through direct access to wireless network across the US.<sup>96</sup> In order to gain access to reduced roaming rates, consumers must purchase a pre-paid Roam Mobility plan. Users have access to a United States telephone number that can be used for their present and any subsequent visits.<sup>97</sup> This service is currently only available for Canadians traveling to the U.S. and no comparable service is available to consumers traveling to other international destinations at the time this study was published.

<sup>96</sup> Roam Mobility, online: <http://www.roammobility.com/how-it-works>.

<sup>97</sup> Roam Mobility, "Introduction to Roam Mobility", online: <http://www.roammobility.com/blog/roam-intro/>.

## APPENDIX D - FEDERAL AND PROVINCIAL LEGISLATIVE AND REGULATORY APPROACHES ADDRESSING INTERNATIONAL DATA ROAMING

Currently, wireless service providers in Canada are free to apply international data roaming rates at their discretion.

While at present there is not a direct approach to regulating international data roaming in Canada, there are regulatory agencies that have the jurisdiction or the ability to apply regulations in order to protect consumers in this area.

### ***Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)***

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) is an independent administrative tribunal responsible for regulating and supervising telecommunications systems in Canada. The CRTC has a general mandate to guarantee that the Canadian public is served by telecommunications systems within the country and is tasked with making decisions that meet the policy objectives of the *Telecommunications Act*, which helps the CRTC make decisions.<sup>98</sup>

One of the policy objectives is to ensure that Canadians benefit from reliable telephone and other telecommunications services at affordable prices. Moreover, section 47 of the *Telecommunications Act* states that Canadian carriers must provide telecommunications services and charge rates that are just and reasonable and not unduly discriminatory.

The CRTC has refrained from regulating wireless services since the 1990s and therefore does not regulate wireless services. The CRTC's chief role in its regulation of wireless telecommunications services is to encourage competition in the industry. In 2006, the Governor-in-Council issued a Policy Direction requiring the CRTC to implement the policy objectives of the *Telecommunications Act* in a way that relies on market forces to the maximum extent feasible as a means for achieving the telecommunications policy and objectives.<sup>99</sup> The Policy Direction states that market forces and competition offer better protection to consumers by allowing for competitive pricing structures and packages.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, "About the CRTC", online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/backgrnd/brochures/b29903.htm>.

<sup>99</sup> *Order Issuing a Direction to the CRTC on Implementing the Canadian Telecommunications Policy Objectives*, P.C. 2006-1534, SOR/2006-355.

<sup>100</sup> CRTC, "About the CRTC", online: <http://www.crtc.gc.ca/eng/backgrnd/brochures/b29903.htm>. In December 2010, PIAC released *Waiting for the Dream, The Consumer Brief for Telecom Reform 2010*, recommending that the government rescind the Policy Direction of December 2006, and establish a licensing regime for all carriers with codes of conduct in place for all licensees. PIAC also recommended reforms to the CRTC operations, including the establishment of more powers and resources recommended by the Government's Policy Review Panel Report of 2006. The report, containing a thorough analysis of the Policy Direction of December 2006, can be accessed at [http://piac.ca/piac\\_telecom\\_reform\\_report\\_final\\_april\\_2011.pdf](http://piac.ca/piac_telecom_reform_report_final_april_2011.pdf)

On October 11, 2012, the Commission noted that while it forbears from regulating the mobile wireless market, it retains regulatory powers under s. 24 of the *Telecommunications Act* and found it necessary to impose a s. 24 condition that all mobile wireless service providers abide by a mandatory code to address the clarity and content of mobile wireless service contracts and related issues to ensure that consumers have the information and protection they need to make informed choices in the competitive marketplace.<sup>101</sup> The Commission then launched a public proceeding to establish the mandatory code for mobile wireless services, inviting comments from the public regarding the content and enforcement of the Wireless Code.<sup>102</sup>

### **Competition Bureau**

The Competition Bureau is an independent law enforcement agency responsible for the administration and enforcement of the *Competition Act* and ensures that Canadian businesses and consumers prosper in a competitive and innovative market place.<sup>103</sup> The Act applies generally to all businesses in Canada, including wireless services providers. The Competition Bureau is not a consumer protection agency and cannot act on behalf of consumers to obtain reimbursement or to settle disputes between parties. However, certain complaints regarding wireless services, such as those relating to false and misleading advertising, fall within the scope of the *Competition Act* and are therefore subject to the Bureau's oversight.

The Bureau was not able to provide PIAC with information about data roaming complaints it has received. The Bureau did note however that it has taken an active role in regulating false and misleading advertising practices within the telecommunications industry. In 2011, the Bureau signed a consent agreement with Bell Canada that required the provider to improve its advertising practices and pay an administrative monetary penalty of \$10 million dollars. This amount represents the maximum amount allowed by the civil provisions governing misleading advertising of the *Competition Act*.<sup>104</sup>

### **Senate Standing Committee on Transport and Communications: "A Plan for Digital Canada"**

In June 2010, the Standing Senate Committee on Transport and Communications issued a report entitled *A Plan for Digital Canada* which provides a comprehensive review of the current Canadian digital society. The scope of the final study was considerably expanded from the original proposal and among the reasons given for this were the growing popularity of smartphones and the substitution of cell phones as computers. The Committee noted that cell

<sup>101</sup> Telecom Decision CRTC 2012-556, *Decision on whether the conditions in the mobile wireless market have changed sufficiently to warrant Commission intervention with respect to mobile wireless services*, (October 11, 2012).

<sup>102</sup> Telecom Notice of Consultation CRTC 2012-557, *Proceeding to establish a mandatory code for mobile wireless services*, (October 11, 2012).

<sup>103</sup> Competition Bureau, online: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/home>.

<sup>104</sup> Competition Bureau, Press Release, "Competition Bureau Reaches Agreement with Bell Canada Requiring Bell to Pay \$10 Million for Misleading Advertising" (June 28, 2011) online: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/03388.html>. See also *The Commissioner of Competition v. Bell Canada, Bell Mobility Inc. and Bell Expressvu Limited Partnership*, Competition Bureau CT – 2011-005 (June 26, 2011) online: <http://www.ct.gc.ca/CasesAffaires/CasesDetails-eng.asp?CaseID=349>.

phones were no longer separate devices used for the transmission of voice calls and text messages but rather Canadians were increasingly accessing broadband from handheld and other wireless devices.<sup>105</sup> The report acknowledged the existence of ongoing irritants, such as bill shock from high roaming charges and the continuing high cost of roaming packages.<sup>106</sup>

The Committee considered international developments regarding bill shock prevention.<sup>107</sup> In light of these findings, the report issued a recommendation that Industry Canada and the CRTC work with the Canadian Wireless Telecommunications Association (CWTA) and individual Canadian wireless services providers to develop a technological procedure for informing users when their usage will push their monthly bill past a set limit.<sup>108</sup> Unfortunately, this recommendation was not directly addressed in the Government's response to this report.

### ***Federal Private Members Bill C-555***

Private Member's Bill C-555, *The Telecommunications Clarity and Fairness Act*, was introduced in the second session of the 39<sup>th</sup> Parliament in June of 2008. The Bill sought to prohibit wireless service providers from levying additional fees or charges not part of a subscriber's monthly fee or monthly plan rate. The Bill also attempted to mandate the CRTC to engage in a public inquiry regarding competition, consumer protection and consumer choice issues relating to telecommunication services in Canada.<sup>109</sup> Following the dissolution of Parliament, however, the bill has not subsequently been re-introduced.

### ***Ontario – The Wireless Phone, Smart Phone and Data Services Transparency Act, 2011***

The *Wireless Phone, Smart Phone and Data Services Transparency Act 2011* or Bill 5 is a private member's bill that calls for greater consumer protection with regards to wireless phone services. Originally introduced by MPP David Oraziotti as Bill-133 in 2010, Bill 5 was re-introduced in November 2011 and received all party support in its second reading and was referred to the Standing Committee on General Government in December of the same year. The proposed act would require clearer disclosure practices for mandatory and optional services, including the disclosure of hidden fees and contract cancellation penalties, and would

---

<sup>105</sup> Senate, Standing Senate Committee on Transport and Communications, *Plan for a Digital Canada*, 40th Parliament, 3rd Session, (June 2010) at p. 11.

<sup>106</sup> Senate, Standing Senate Committee on Transport and Communications, *Plan for a Digital Canada*, 40th Parliament, 3rd Session, (June 2010) at p. 58.

<sup>107</sup> Senate, Standing Senate Committee on Transport and Communications, *Plan for a Digital Canada*, 40th Parliament, 3rd Session, (June 2010) at p. 45

<sup>108</sup> Senate, Standing Senate Committee on Transport and Communications, *Plan for a Digital Canada*, 40th Parliament, 3rd Session, (June 2010) at Appendix 1. High roaming charges and bill shock were extensively studied as can be seen in the Committee transcripts. For more information please see:

[http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/tran/05evce.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=19](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/tran/05evce.htm?Language=E&Parl=40&Ses=2&comm_id=19).

Also, in a letter to the Committee issued on March 12, 2011, the Minister of Industry stated that the recommendations presented in *A Plan for a Digital Canada* will provide valuable input in the development of the Ministry's digital economy strategy.

<sup>109</sup> Parliament, Bill C-555, *An Act to Provide Clarity and Fairness in the Provision of Telecommunication Services in Canada*, 39<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session (2008).

apply to performance agreements for cell phones, smart phones and wireless data devices signed in Ontario.<sup>110</sup>

Among other things, the bill proposes that wireless providers must notify consumers when they may incur additional charges as a result of exceeding usage limits or for attempting to use a service outside geographical limits set out in the agreement.

### **Quebec – Amendments to the Consumer Protection Act**

The Quebec *Consumer Protection Act* was amended in June 2010 to include additional provisions addressing wireless contracts. Under the Act, these contracts are categorized as a contract involving sequential performance for a service provided at a distance.<sup>111</sup>

Under the new provisions, a wireless provider must fulfill specific disclosure requirements with regards to a cell phone contract. In particular, the contract must be presented in writing and must include specific information concerning monthly charges and charges for additional services incurred for roaming services.<sup>112</sup> This information must be displayed at the very beginning of the contract and must be presented in a clear and legible manner.<sup>113</sup>

### **Manitoba – The Consumer Protection Amendment Act (Cell Phone Contracts)**

The *Consumer Protection Amendment Act (Cell Phone Contracts)* amends Manitoba's *Consumer Protection Act* and aims to provide greater protection for consumers who enter into cell phone contracts.<sup>114</sup> Among other things, the Act requires all important information about a wireless contract to be clearly set out at the beginning of the agreement.<sup>115</sup> Of importance to the present discussion are the provisions that require a contract to include information on rates for

---

<sup>110</sup> David Oraziotti, News Release, "Oraziotti Re-introduces Tough New Legislation to Reduce Cell Phone Costs" (November 23, 2011), online: <http://www.davidoraziotti.onmpp.ca/RELNOV232011.htm>. See also David Oraziotti, News Release, "Oraziotti's Cell Phone Bill Passes Second Reading in Ontario Legislature" (December 1, 2011), online: <http://www.davidoraziotti.onmpp.ca/RELDEC12011.htm>.

<sup>111</sup> Office de la Protection du Consommateur, online: [http://www.opc.gouv.qc.ca/Webforms/NousJoindre/NousJoindre\\_En.aspx](http://www.opc.gouv.qc.ca/Webforms/NousJoindre/NousJoindre_En.aspx). See also Quebec, *Consumer Protection Act*, R.S.Q., chapter P-40.1 at Division VII.

<sup>112</sup> Quebec, *Consumer Protection Act*, R.S.Q., chapter P-40.1 at s. 214.2. This section provides an extensive list of mandatory information to be listed in a contract. With regards to international data roaming services, the applicable provisions appear to be subsections 214.2 (h) and (n) which read as follows:

(h) any restrictions on the use of the service or services as well as the geographical limits within which they may be used;

(n) the manner of easily obtaining information on the rate for services that are not provided under the contract, and the rate for services that are subject to restrictions or geographical limits as mentioned earlier.

<sup>113</sup> Quebec, *Regulation respecting the application of the Consumer Protection Act*, c. P-40.1, r. 3 at s. 79.8.

<sup>114</sup> Manitoba, *The Consumer Protection Amendment Act (Cell Phone Contracts)*.

<sup>115</sup> Manitoba, Bill-35, *The Consumer Protection Amendment Act (cell phone contracts)*, 39<sup>th</sup> Legislature, 5<sup>th</sup> Session (2011) at s. 185(1).

additional use charges and details about optional services.<sup>116</sup> This would require international data roaming rates to be clearly explained in wireless service contracts.<sup>117</sup>

### ***Nova Scotia –Amendments to the Consumer Protection Amendment Act (Cell Phone Contracts)***

In May 2012, Amendments to the Nova Scotia *Consumer Protection Act* were passed in response to public concerns around long-term wireless device contracts, silent extensions and high cancellation fees. Some of the protections proposed include:

- letting customers cancel their contract at any time, and limiting contract cancellation fees to no more than \$50. Customers will still be responsible for buying out their equipment if they cancel the contract early.
- restricting automatic contract renewals or extensions
- requiring cellphone service providers to include consumer protection information on responsible cellphone use with the contract.<sup>118</sup>

Wireless providers will also be required to provide more information about minimum monthly costs in their advertising. As well, wireless providers will not be able to change major parts of the contract, including service options, costs, fees, or areas of use without customer permission.

### ***Newfoundland and Labrador –Amendments to the Consumer Protection and Business Practices Act***

In June 2012, the House of Assembly of Newfoundland and Labrador passed amendments to the *Consumer Protection and Business Practices Act* that will require actions on the part of service providers of cell phones, residential phones, Internet, cable and satellite television, and remote surveillance services. This Bill would:

- prescribe information required to be disclosed by a supplier to a consumer in a contract;
- establish the circumstances under which a consumer or supplier may cancel or amend a contract;
- establish rules regarding cancellation fees;
- establish rules regarding the use of security deposits;
- prescribe information respecting warranties which is required to be disclosed by a supplier to a consumer; and

---

<sup>116</sup> Manitoba, Bill-35, The Consumer Protection Amendment Act (cell phone contracts), 39<sup>th</sup> Legislature, 5<sup>th</sup> Session at para. 185(1)(h).

<sup>117</sup> At the committee stage, Ms. Gloria Desorcy, a representative from the Consumers' Association of Canada, Manitoba Branch stated that activation fees, roaming charges and long-distance data fees can at times make a significant difference in a consumer's total bill. In her opinion, consumers would be more likely to make sound decisions and choose options they can afford if they are clearly informed about minimum monthly fees, optional service costs ahead of time and also about the tools available to them to minimize some of those costs. [http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/5th-39th/sed\\_04/sed\\_04.html](http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/5th-39th/sed_04/sed_04.html).

<sup>118</sup> Service Nova Scotia, "Province Protects Consumers," (April 27, 2012), online: <http://novascotia.ca/news/release/?id=20120427001>.

- prescribe information required to be included when advertising goods or services which may be sold or provided under a contract.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Newfoundland and Labrador, Bill 6, *An Act to Amend the Consumer Protection and Business Practices Act* (June 27, 2012), online: <http://www.assembly.nl.ca/business/bills/Bill1206.htm>.

## APPENDIX E - A COMPARATIVE STUDY OF INTERNATIONAL DATA ROAMING RATES IN THE EUROPEAN UNION, UNITED STATES, AUSTRALIA, AND CANADA

During this investigation, research was undertaken to obtain the retail and wholesale international data roaming rates in the European Union, the United States, Australia and Canada. The average regulated wholesale and retail rates that are applied to residents of the European Union are included.

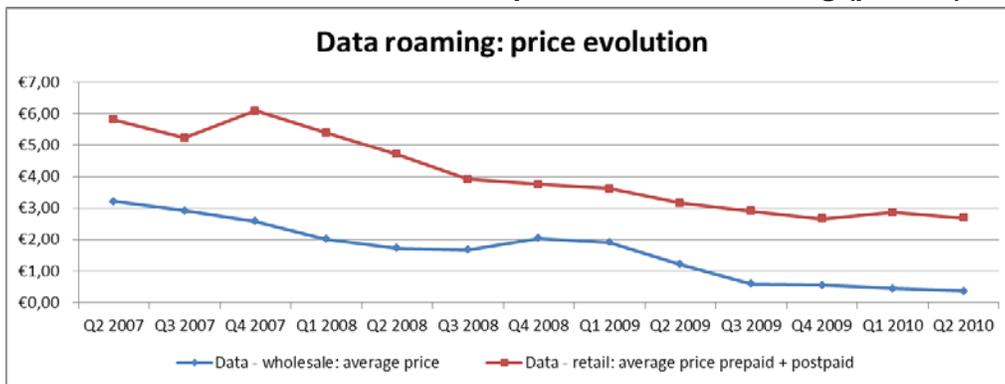
### Retail Roaming Rates

#### *European Union*

The structure of the EU roaming market of 656 million subscribers has not substantially changed since the introduction of roaming regulation in 2007 in terms of actors in the market. While there are around 100 mobile network licences granted in 27 Member States, approximately half of these operators are subsidiaries of, or have co-operation agreements with, the four main market players.<sup>120</sup> As a result, almost 80% of EU citizens subscribe to one of the four main mobile groups.<sup>121</sup> It can be argued the quasi-oligopolistic structure of the EU's mobile network industry, which is similar to what currently exists in Canada, has done little to encourage competition in the international roaming market. Simply put, neither the structure of Europe's mobile industry, or the roaming regulations imposed prior to 2012, have effectively compelled mobile operators to provide services at the lowest possible price.<sup>122</sup>

The European Commission based this conclusion, in part, on the figures generated during the first year the wholesale international data roaming regulation was applied.

**Figure E-1 Evolution of wholesale and retail prices for data roaming (per MB), 2007-2010**



<sup>120</sup> European Commission, *Impact Assessment of Policy Options in Relation to the Commission's Review of the Functioning of Regulation (EC) No. 544/2009 of the European Parliament and the Council of 18 June 2009 on Roaming on Public Mobile Telephone Networks Within the Community*, Working Paper, June 2011, at p. 9.

<sup>121</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2010) at p. 9.

<sup>122</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2010) at p. 18.

Source: BEREC database on roaming data collection.<sup>123</sup>

During that period (Q2 2009 and Q2 2010 in the chart above), wholesale rates decreased by about 70%, while retail rates declined by only about 15%.<sup>124</sup> Obviously, any decrease in price is beneficial to European consumers; however, the European Commission Vice-President Neelie Kroes in September 2010, noted that retail prices do not reflect the underlying cost for providing roaming services when margins over 95% can be observed.<sup>125</sup>

This sentiment was part of the motivation for the implementation of the new regulation on retail international data roaming rates within the EU that was passed in June 2012 by the European Parliament. As shown by the following table, retail international data roaming rates within the EU will decrease by over 70% between 2012 and 2014.

**Figure E-2 European Union's Current and Proposed Average Retail Price Caps**

	1 July 2012	1 July 2013	1 July 2014 – 30 June 2017
Data (per MB)	70 cents	45 cents	20 cents

Source: Regulation (EU) No 531/2012 of the European Parliament and of the Council, Article 8, Article 10 and Article 13.

### **United States**

While the United States has not followed the EU by regulating international data roaming rates, it is evident this industry has become a vibrant and dynamic segment of the U.S. economy. According to an independent assessment, the United States wireless industry was valued at \$195.5 billion in July 2012, which is larger than publishing, agriculture, and the air transportation industries.<sup>126</sup> More specifically, the CTIA reported in October 2010 that wireless service providers handled 161.5 billion MB of data during the first half of 2010, up 49.8 percent from the second half of 2009.<sup>127</sup>

Given its sheer size, a U.S.-based consumer may expect a highly competitive market to fulfill their international roaming requirements. Unfortunately, our investigation of publicly available information reveals that in the United States, international data roaming rates appear to vary widely, depending upon the wireless service provider.

<sup>123</sup> Since Q1 2010, the BEREC database makes a distinction between retail tariffs applicable to prepaid versus post-paid customers. Therefore, a weighted tariff has been determined, based on respective volumes of roaming data services used by prepaid and post-paid customers. More precisely, on average for Q1 and Q2 2010; 13% of roaming data volumes was transmitted by prepaid user and 87% by postpaid subscribers. European Commission, Working Paper, June 2011, Page 11.

<sup>124</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2011) at p. 11.

<sup>125</sup> *Impact Assessment*, at p. 18 and Neelie Kroes, European Commission, "Vice-President for the Digital Agenda Telecoms markets – Working together for change Brussels", Speech/10/472 (September 23, 2010).

<sup>126</sup> Roger Entner, Recon Analytics, *The Wireless Industry: The Essential Engine of US Economic Growth*, (2012), online: <http://reconanalytics.com/wp-content/uploads/2012/04/Wireless-The-Ubiquitous-Engine-by-Recon-Analytics-1.pdf>.

<sup>127</sup> CTIA-The Wireless Association, "CTIA-The Wireless Association Releases Semi-Annual Survey on Wireless Trends", Press Release, (October 6, 2010) online: <http://www.ctia.org/media/press/body.cfm/prid/2021>.

The Federal Communications Commission advises consumers to educate themselves and contact their wireless service providers prior to departure to protect themselves from instances of bill shock.

### **Australia**

In Australia's wireless industry, which generated \$17.8 billion in revenue during 2009-2010, wireless data services continue to see significant growth.<sup>128</sup> The Australian Mobile Telecommunications Association (AMTA) stated that during 2011, for the first time, the volume of data processed through wireless devices was double the volume of voice traffic.<sup>129</sup> In fact, the Australian Communications and Media Authority (ACMA) contends that mobile broadband services are an economic enabler within society and the provision of these services, technologies and applications in the wider community is in the public interest.<sup>130</sup>

The Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) in 2005, and a committee of the Austrian Parliament in 2009, reviewed the possibility of regulating international data roaming rates based on the model implemented in the European Union.

It can be speculated that these investigations, existing retail prices faced by Australians, and the fact that 1 in 5 Australian travelers are destined for New Zealand, laid the foundation for the Australian and New Zealand governments undertaking a joint market investigation into international wireless roaming rates. While roaming rates for Australian and New Zealand consumers have decreased in these countries since this investigation began, it is interesting to note the investigation itself may be a chief cause of the retail roaming rate reductions, according to the Trans-Tasman Roaming draft report, released in August 2012:

The current investigation, and with it the threat of legislation, will soon come to an end. It is not an established and enduring access regime; rather, it is an ad hoc process, difficult to establish and resource-intensive to run. Upon the conclusion of the investigation, a key component of the forces constraining New Zealand and Australian visited networks will disappear. We are concerned that the downward trend in wholesale margins is likely to flatten out upon conclusion of this investigation, as the threat of (effective) regulation recedes.<sup>131</sup>

### **Canada**

As the Australian and New Zealand investigate methods to reduce international retail data roaming rate reductions, the Canadian wireless industry has been experiencing movement in retail prices for international data roaming. For instance, in April 2012, TELUS announced price reductions for international data roaming for customers traveling to Western Europe, Mexico

---

<sup>128</sup> Australian Mobile Telecommunications Association, *Annual Report*, 2011, at p. 6.

<sup>129</sup> Australian Mobile Telecommunications Association, *Annual Report*, 2011, Page 6.

<sup>130</sup> Australian Mobile Telecommunications Association, *Annual Report*, 2011, Page 6. From 2011 ACMA "*Towards 2020—Future spectrum requirements for mobile broadband*"

<sup>131</sup> Commonwealth of Australia, Department of Broadband, Communications and the Digital Economy and New Zealand, Ministry of Business, Innovation and Employment, Draft Report, *Trans-Tasman Roaming* (August 2012) at p. 51

and Oceana from \$10/MB to \$5/MB and from \$25/MB to \$10/MB for those accessing their wireless devices from cruise ships.<sup>132</sup> While this is encouraging news to consumers, some may argue that changes of this nature are long overdue, given the growth and popularity of Canada's wireless device industry.

In 2011, the number of Canadian wireless subscribers increased by 6.0%, following an 8.5% increase in 2010.<sup>133</sup> Moreover, a recent survey noted that 47% of Canadian wireless device users now have a data plan, representing a 20% increase since 2011.<sup>134</sup> As a result, this growth contributed to a 6.3% increase in revenue collected by the wireless sector in 2011, when compared to 2010 figures.<sup>135</sup>

As an increasing number of Canadian consumers acquire smartphones and data plans, they are also beginning to embrace new entrant wireless service providers. In 2011, new wireless entrants captured approximately 4% of wireless subscribers and 2% of \$19.1 billion collected by the wireless industry in revenues.<sup>136</sup> However, even in the face of new entrants and exceptional growth, the average per-subscriber revenues actually increased from \$57.86 in 2010 to \$57.98 in 2011.<sup>137</sup>

Not surprisingly, retail roaming rates for Canadian wireless subscribers vary from provider to provider. There appear to be three distinct price points for Canadian consumers when it comes to retail data roaming rates for international travel – rates for travel to the United States, rates for travel to Europe, and rates for travel to the rest of the world. Generally, it appears that a number of Canadian wireless service providers have attempted to provide competitive retail data roaming rates to those traveling to the United States. These efforts reflect the reality noted by one industry stakeholder that the vast majority of Canadian wireless consumers visit the United States more than any other country.<sup>138</sup> Some wireless providers offer data add-on plans. However, PIAC noted in its scan of retail roaming rates that many add-ons require consumers to purchase plans for large amounts of data that are only valid for a short period of time, such as 30 days, regardless of whether the full data amount is used or not.

## Wholesale Roaming Rates

### *European Union*

As previously noted, the European Union introduced international data roaming regulation in 2007, and there are around 100 wireless network licences granted in 27 Member States.<sup>139</sup>

---

<sup>132</sup> Ian Hardy, "TELUS cuts international roaming rates again, data pay-per-use drops to \$5/MB" MobileSyrup, online: <http://mobilesyrup.com/2012/04/09/telus-cuts-international-roaming-rates-again-data-pay-per-use-drops-to-5mb/>.

<sup>133</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Communications Monitoring Report*, (September 2012) at p. iii. 2011 marks the fifth consecutive year this rate has surpassed 6%.

<sup>134</sup> Quorus Consulting Group, "2012 Cell Phone Consumer Attitudes", (April 23, 2012) at p. 5.

<sup>135</sup> CRTC, *Communications Monitoring Report*, (September 2012) at p. 165.

<sup>136</sup> CRTC, *Communications Monitoring Report*, (September 2012), at p. iii.

<sup>137</sup> CRTC, *Communications Monitoring Report*, (September 2012) at p. 165.

<sup>138</sup> Rogers response to PIAC questionnaire (2011).

<sup>139</sup> European Commission, *Impact Assessment of Policy Options in Relation to the Commission's Review of the Functioning of Regulation (EC) No. 544/2009 of the European Parliament and the Council of 18 June 2009 on Roaming on Public Mobile Telephone Networks Within the Community*, Working Paper, (June 2011), at p. 9.

While on its face, this might indicate an effective, competitive market, the European Commission has recently suggested that neither the large number of retail suppliers, nor the regulations imposed, have created the conditions where wireless operators to provide services at the lowest possible price.<sup>140</sup> However, at the wholesale level, a case can be made that the EU's roaming regulations have been quite effective. For instance, in the first year of application of wholesale data roaming price caps, occurring in 2009-2010, wholesale prices decreased by about 70%.<sup>141</sup> Moreover, wholesale SMS and voice roaming rates within the EU have dropped on average by at least 50% since 2007.<sup>142</sup>

In response to the wireless industry's reluctance to provide services at the lowest possible price, and in a continuing effort to ensure that residents of the European Union do not pay excessive prices for EU-wide roaming services, the European Parliament passed a new regulation in June 2012. The regulation is aimed at fostering competition and transparency in the wireless services market while offering incentives for innovation.

As a result of the passage of this regulation, the following price guidelines have now been placed on wireless service providers within the European Union:

**Figure E-3 European Union's Current and Proposed Average Wholesale Price Caps**

	1 July 2012	1 July 2013	1 July 2014 – 30 June 2022
Data (per MB)	25 cents	15 cents	5 cents
Voice (per minute)	14 cents	10 cents	5 cents
SMS (per SMS)	3 cents	2 cents	2 cents

Source: Regulation (EU) No 531/2012 of the European Parliament and of the Council, Article 7, Article 9 and Article 12.

### **United States**

In the United States, there were more than 322 million wireless devices active in 2011, and the wireless industry generated \$195.5 billion in economic activity in the 12 months from July 2010 to June 2011.<sup>143</sup> While resellers and Mobile Virtual Network Operators (MVNOs) purchase minutes at wholesale prices from facilities-based mobile service providers, the contractual agreements between mobile network operators and resellers or MVNOs are generally not publicly available.<sup>144</sup> As a result, it is difficult to track wholesale pricing in the United States mobile wireless sector in a comprehensive manner.

<sup>140</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2011) at p. 18.

<sup>141</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2011) at p. 11.

<sup>142</sup> European Commission, *Impact Assessment*, (June 2011) at p. 10.

<sup>143</sup> Roger Entner, Recon Analytics, *The Wireless Industry: The Essential Engine of US Economic Growth*, (2012), online: <http://reconanalytics.com/wp-content/uploads/2012/04/Wireless-The-Ubiquitous-Engine-by-Recon-Analytics-1.pdf>.

<sup>144</sup> Federal Communications Commission, *15th Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless, Including Commercial Mobile Services*, (June 27, 2011) at p. 122.

That being said, one industry analyst estimated the pricing for Sprint Nextel's wholesale deal with Virgin Mobile USA prior to Sprint Nextel's acquisition of Virgin Mobile in November, 2009. According to this analyst, Virgin Mobile paid Sprint Nextel approximately \$0.02 per minute on average.<sup>145</sup> Based on Virgin Mobile's retail pricing structure, the analyst estimated that Sprint Nextel received about 25 percent of the revenues generated by an average Virgin Mobile customer.<sup>146</sup>

In 2010, the Federal Communications Commission (FCC) prepared a working document contemplating whether a wholesale data roaming tariff should be applied across the United States.<sup>147</sup> During the consultation process that followed, the country's larger wireless service providers, AT&T and Verizon, strongly objected to the proposed plan, claiming existing data-roaming contracts were sufficient. Meanwhile, smaller wireless providers argued that without the change, their larger competitors would be in a position to strong-arm them into paying excessive fees to enable their customers to roam outside their coverage zones.<sup>148</sup> The smaller providers feared that as a result of these fees being passed on to the consumer, customers may well choose to leave for one of the two national incumbents. Thus, the larger networks would effectively stifle any hope that the challenger companies would have in establishing and building customer bases.<sup>149</sup>

In April 2011, the FCC adopted rules for national roaming requiring major carriers to offer "reasonable" rates to their domestic rivals.<sup>150</sup> However, it did so in a 3-2 vote, and, as a result, Verizon Wireless and AT&T sought to appeal the decision.<sup>151</sup> Subsequently, as a condition of a spectrum purchase, Verizon agreed to adhere to these rules for 5 years in August 2012.<sup>152</sup>

### **Australia**

Meanwhile, the Government of Australia, as noted previously, has been engaged in a strategy of developing bilateral and multilateral arrangements for wholesale roaming charges, highlighted by the joint market investigation into international wireless roaming between Australia and New Zealand. However, unlike the experience in the European Union, negotiations for bilateral and multilateral arrangements in an effort to regulate wholesale roaming charges remain at the discussion phase. This lack of progress has become increasingly frustrating for Australian

---

<sup>145</sup> Federal Communications Commission, *15th Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless*, (June 27, 2011) at p. 122.

<sup>146</sup> Federal Communications Commission, *15th Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless*, (June 27, 2011) at p. 122.

<sup>147</sup> SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, (May 2011) at p. 7.

<sup>148</sup> SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, (May 2011) at p. 11.

<sup>149</sup> SeaBoard Group, *A Tide in the Affairs of Men*, (May 2011) at p. 11.

<sup>150</sup> Jasmin Melvin, "FCC mandates wireless data roaming," Reuters, (April 7, 2011) online: <http://www.reuters.com/article/2011/04/07/us-fcc-data-roaming-idUSTRE7365VG20110407>.

<sup>151</sup> Ewan Sutherland, "A review of international mobile roaming to December 2011" (January 2012) at p. 14.

<sup>152</sup> Phil Goldstein, "FCC approves Verizon's \$3.9B AWS purchase, T-Mobile spectrum swap" Fierce Wireless, (August 23, 2012), online: <http://www.fiercewireless.com/story/fcc-approves-verizons-39b-aws-purchase-t-mobile-spectrum-swap/2012-08-23>.

consumers, as complaints to the Australian Telecommunications Industry Ombudsman regarding international wireless roaming charges increased about 80% in 2010 alone.<sup>153</sup>

In 2005, the ACCC investigated whether it had the jurisdiction to regulate roaming charges set by providers in overseas jurisdictions. The ACCC concluded it is unlikely that it has jurisdiction over the setting of wholesale prices by overseas providers or over telecommunications services established outside Australia.<sup>154</sup> Further, the ACCC noted that, even if it did have jurisdiction over the wholesale cost setting behaviour of overseas wireless network providers, it would be impractical to regulate the wholesale costs set by the large number of overseas wireless network providers on whose networks Australian consumers could potentially roam while travelling overseas.<sup>155</sup>

During the 2009 investigation into international wireless roaming by the Australian House of Representatives Committee on Communications, the model of wholesale regulation employed by the European Union was examined. It was determined that due to the structural arrangement of the EU, the goal of negotiating and implementing roaming regulation in that jurisdiction was more achievable than it would be in other regions of the world.<sup>156</sup>

### **Canada**

While there currently is no wholesale regulation of international data roaming rates in Canada, the submissions PIAC received from industry stakeholders revealed a few instructive insights. When asked for their views on the desirability of applying the EU approach to regulating wholesale roaming rates in Canada, WIND Mobile responded that it would have no objections to such regulation.<sup>157</sup> In fact, WIND noted it would be desirable for consumers since it would increase consumer comfort with their wireless devices.<sup>158</sup> In response to the same question, TELUS expressed no view on the EU approach to regulating roaming rates. However, TELUS did contend that wholesale telecommunication service rates are not regulated by the CRTC since the provision of these services is subject to competition sufficient to protect the interests of consumers. Therefore, TELUS currently sees no need for regulatory intervention respecting wholesale telecommunication service rates.<sup>159</sup>

Rogers meanwhile suggests that the EU approach to regulating wholesale data roaming rates is not international at all and is similar to the Canadian government regulating data roaming rates between provinces within Canada. This argument is based on the notion that the EU has not proposed regulating wholesale data roaming rates when EU residents travel outside the EU, nor

---

<sup>153</sup> Australia, Telecommunications Industry Ombudsman, *TIO Talks* (January 2011), online:

[http://www.tio.com.au/data/assets/pdf\\_file/0003/8814/TIOTalks\\_No1\\_2011.pdf](http://www.tio.com.au/data/assets/pdf_file/0003/8814/TIOTalks_No1_2011.pdf) at p. 3.

<sup>154</sup> Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 32.

<sup>155</sup> Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 32.

<sup>156</sup> Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Communications, Report, *Phoning Home, Inquiry into International Mobile Roaming* (March 2009) at p. 33.

<sup>157</sup> WIND Mobile response to PIAC questionnaire (2011).

<sup>158</sup> WIND Mobile response to PIAC questionnaire (2011).

<sup>159</sup> TELUS response to PIAC questionnaire (2011).

the wholesale rates non-EU residents are charged when they use roaming services within the EU. As a result, Rogers concludes the EU initiatives to regulate wholesale data roaming rates do not provide a useful model for the regulation of these rates in Canada, stating that under such a model, foreign customers would benefit, while Canadians traveling abroad would see little improvement in their roaming rates.<sup>160</sup>

On the question of whether the CRTC should regulate wholesale data roaming rates, Rogers maintains the Canadian wireless market is fiercely competitive. As evidence, Rogers notes the existence of as many as six wireless carriers as well as a number of resellers and mobile virtual network operators (MVNOs) in a number of urban markets.

---

<sup>160</sup> Rogers response to PIAC questionnaire (2011).

## APPENDIX F - GLOSSARY OF ACRONYMS

ACCAN	Australian Communications Consumer Action Network
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission
ACMA	Australian Communications and Media Authority
AIMIA	Australian Digital Industry Association
AMTA	The Australian Mobile Telecommunications Association
DBCDE	Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy
BEREC	Body of European Regulators of Electronic Communications
CCTS	Commissioner for Complaints for Telecommunications Services
CDG	CDMA Development Group
CDR	Call Detail Record
CDMA	Code Division Multiple Access
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
CTIA	The Wireless Association - an international nonprofit membership organization that has represents the wireless communications industry
CWTA	Canadian Wireless Telecommunications Association
FCC	Federal Communications Commission
GSMA	Groupe Speciale Mobile Association
HSPA	High Speed Packet Access
IOT	Inter-operator Tariff
LTE	Long Term Evolution Networks
MNO	Mobile Network Operator
MVNO	Mobile Virtual Network Operators
MMS	Multimedia Messages
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RPM	Revenue per Minute
SIM	Subscriber Identity Module
TAP	Transferred Account Procedure