

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu
dans les prestations de services de télécommunications :
où en est le Canada?**

Rapport final du projet
présenté au Bureau de la consommation
d'Industrie Canada



Juin 2009

Rapport publié par :



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514-521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514-521-0736

union@consommateur.qc.ca
www.consommateur.qc.ca/union

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
Association des consommateurs
pour la qualité dans la construction
Membres individuels

L'Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (CI), une fédération regroupant 220 membres en provenance de 115 pays.

Rédaction du rapport

- Me Anthony Hémond

Avec la collaboration

- du Comité télécommunications, radiodiffusion, inforoute et vie privée

Stagiaire en droit – contribution à la recherche

- Ioanna De La Peta

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher

ISBN 978-2-923405-33-9

L'Union des consommateurs remercie Industrie Canada pour l'aide financière accordée à ce projet de recherche. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du Gouvernement du Canada.

Le masculin dans ce rapport a valeur d'épicène.

© Union des consommateurs — 2009

TABLE DES MATIÈRES

UNION DES CONSOMMATEURS, la force d'un réseau	5
INTRODUCTION	6
Cadre de la déréglementation au Canada	7
SITUATION DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU AU CANADA	9
Accessibilité financière	9
<i>Analyse de l'abordabilité des services de télécommunications au Canada</i>	12
Mesures spéciales mises en place par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en faveur de l'abordabilité	21
<i>Ordonnance CRTC 2000-393</i>	21
<i>Analyse des résultats des outils de gestion de compte</i>	21
<i>Décision Télécom CRTC 2004-31 : Modalités de service - Débranchement pour cause de paiement partiel des frais</i>	24
Abordabilité et déconnexion	25
<i>Décision Télécom CRTC 2005-38 : Outils de gestion des états de compte - Plans de remboursement des dettes</i>	27
<i>Décision Télécom CRTC 2008-27 : Amélioration de l'accès aux services locaux</i>	29
MESURES ADOPTÉES À L'ÉTRANGER ET DESTINÉES AUX MÉNAGES À FAIBLE REVENU	31
Service universel	31
<i>Directive « service universel » du Parlement européen et du Conseil</i>	32
<i>Service universel aux États-Unis</i>	34
Mesures mises en place aux États-Unis	34
<i>Programmes « Lifeline » et « Link-up »</i>	35
<i>Critères d'admissibilité aux programmes</i>	36
<i>Principales critiques des programmes</i>	37
<i>Programme Safelink Wireless</i>	39
Mesures mises en place en France	40
<i>Code des postes et communications électroniques: un code à portée sociale ?</i>	41
<i>Détail de la tarification sociale</i>	42
<i>Fonds de service universel</i>	43
<i>Autres initiatives pour les ménages à faible revenu</i>	43
Mesures mises en place en Belgique	44
<i>Détail du tarif téléphonique social</i>	45
<i>Fonds de service universel</i>	45
<i>Critique du tarif social</i>	46
Mesures mises en place en Grande-Bretagne	47
<i>Particularités de la Loi britannique</i>	47
<i>Situation actuelle des consommateurs à faible revenu</i>	48
<i>Mesures destinées aux consommateurs à faible revenu</i>	49
<i>Détails du programme « BT Basic »</i>	50
<i>Critiques du programme</i>	50
Mesures mises en place en Autriche	50
Mesures mises en place en Australie	51
<i>Conditions de licence de Telstra</i>	51
<i>Situation des personnes à faible revenu en Australie</i>	52
<i>Programme destiné aux personnes à faible revenu</i>	53
<i>Promotion du programme</i>	55
<i>Responsabilité sociale</i>	55

Applicabilité au Canada des mesures mises en place dans les pays étrangers	56
<i>Synthèse des différentes mesures mises en place dans les pays étudiés e destinées aux personnes à faible revenu</i>	56
<i>Le Canada en retard dans la prise en considération des personnes à faible revenu dans la fourniture de services de télécommunication?</i>	57
<i>Possibilité de mise en œuvre au Canada de mesures destinées aux personnes à faible revenu</i>	58
Mesures possibles	59
<i>Mesures pouvant d'ores et déjà être mises en œuvre par le Conseil ou le CPRST</i>	59
Mesures pouvant être mises en place par les provinces et les municipalités:	60
CONCLUSION	62
RECOMMANDATIONS	65
MÉDIAGRAPHIE	67

UNION DES CONSOMMATEURS, *la force d'un réseau*

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels.

La mission d'Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

INTRODUCTION

Notre étude se propose d'examiner l'état actuel de la situation dans les services de télécommunication, plus particulièrement dans les services résidentiels, d'analyser les expériences nord-américaines et européennes, ainsi qu'australiennes, en matière de prise en compte des ménages à faible revenu dans la prestation de ces services et d'étudier l'applicabilité dans le contexte canadien des meilleures mesures et pratiques identifiées. Les résultats escomptés par la recherche sont l'identification des limites actuelles des programmes mis en place au Canada, l'identification des mesures et des programmes étrangers qui pourraient être transposables au Canada et qui viseraient à permettre un meilleur accès aux services de télécommunications par les ménages canadiens à faible revenu.

La principale caractéristique des services de télécommunications que l'on doit examiner, lorsque l'on parle d'accès à ces services par les ménages à faible revenu, c'est celle de l'accessibilité économique. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci après CRTC ou le Conseil), quand il aborde la question d'accessibilité économique, utilise pour la désigner le terme « abordabilité » ; c'est ce terme que nous utiliserons donc aussi dans le cadre du présent rapport. Conscients que l'abordabilité est un concept qu'il n'est pas si facile de cerner précisément¹, c'est tout de même sur les mesures visant à augmenter cette abordabilité des services de télécommunications pour les ménages à faible revenu que notre étude s'intéressera.

La première partie de la recherche s'intéresse à l'accès aux services de télécommunications des personnes à faible revenu au Canada. Nous dresserons un portrait général de la situation des personnes à faible revenu, avec une attention particulière portée aux problèmes reliés à l'abordabilité. Nous examinerons aussi les principales raisons pour lesquelles certaines personnes à faible revenu n'ont pas de services de télécommunication.

Dans cette première partie, nous analyserons également comment le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes définit l'abordabilité en matière de services de télécommunications ; nous présenterons quelques mesures ordonnées par le CRTC et mises en place par les fournisseurs de services de télécommunication, qu'ils soient entreprises de services locaux titulaires (ci-après ESLT), petites entreprises de services locaux titulaires (petites ESLT), ou encore entreprises de services locaux concurrentes (ci-après ESLC), suite aux ordonnances ou volontairement.

La seconde partie de notre recherche s'est concentrée sur l'étude des mesures et programmes mis en place dans un certain nombre de pays, comme les États-Unis, la France, la Belgique, l'Autriche, le Royaume-Uni ou encore l'Australie en vue de faciliter l'accessibilité économique aux services de télécommunication. Nous avons détaillé ces programmes afin de déterminer si les programmes sont issus d'une intervention législative ou réglementaire ou mis en place volontairement par les entreprises, de déceler les critères d'accès et les modes de financement des programmes, etc. Nous avons examiné, le cas échéant, le bilan de ces programmes et les critiques dont ils ont pu faire l'objet.

¹ Claire Milne. Telecoms demand: measures for improving affordability in developing countries, Medi@lse, Department of Media and Communication, Royaume Uni, janvier 2006, disponible [En ligne] <http://www.lse.ac.uk/collections/media@lse/pdf/affordability%20report%2031.01.06.PDF> (dernière visite le 3 juin 2009).

Cette seconde partie est aussi l'occasion d'envisager la possibilité et la pertinence de l'intégration de telles mesures au Canada. Nous finirons cette seconde partie par une synthèse qui propose l'application au Canada de certaines mesures phares.

L'ensemble des recherches et analyses effectuées nous a permis de formuler des constats sur la prise en compte des ménages à faible revenu au Canada dans l'accès aux services de télécommunication. Nos conclusions seront suivies de recommandations en vue de favoriser la prise en compte de ces ménages et d'améliorer leur accès aux services de télécommunication.

CADRE DE LA DÉRÉGLEMENTATION AU CANADA

L'ouverture à la concurrence dans le marché des services locaux a commencé au Canada avec la décision Télécom 97-8 *Concurrence locale*², dans laquelle le CRTC établissait un cadre pour la concurrence dans le marché des services locaux. Suite notamment à un décret pris par le ministre de l'Industrie en 2006³, le mouvement de déréglementation s'est accéléré. Le Conseil, dans sa décision de Télécom CRTC 2006-15 : *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*⁴, posait les critères sur lesquels le Conseil allait baser ses décisions d'abstention de réglementation dans le domaine du service local de détail.

Le Conseil précise clairement dans cette décision que les « forces du marché ne suffiront peut-être pas à protéger les intérêts de ces clients. »⁵ Ces clients dont parle le Conseil sont notamment les clients vulnérables, catégorie dans laquelle sont inclus les consommateurs à faible revenu. Dans sa décision, il faut noter que le Conseil précise qu'il : « s'est surtout attardé à éliminer autant que possible la réglementation de nature économique, tout en conservant les pouvoirs et fonctions prévus à l'article 24 qui sont actuellement essentiels à la réalisation de certains objectifs en matière de politiques tels que l'abordabilité, l'accessibilité, la disponibilité des services d'urgence et la protection de la vie privée. »⁶

Il faut savoir que certains services de télécommunications n'ont jamais été réglementés, le Conseil s'en étant abstenu. Il s'agit notamment des services sans fil mobiles, des services Internet de détail, de certains services de données, de l'équipement terminal, des liaisons spécialisées inter-circonscriptions, et des services de réseau étendu. Le Conseil a, au fil du temps, déréglementé certains services locaux dans lesquels la concurrence semblait apte à assurer l'atteinte des objectifs de la Loi.

L'article 24 de la Loi sur les télécommunications (1993, ch. 38)⁷ (ci-après la Loi), qui est la clef de voûte du pouvoir d'intervention du Conseil, prévoit : « L'offre et la fourniture des services de télécommunications par l'entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le

² Décision Télécom CRTC 97-8 *Concurrence locale*, site du CRTC, Ottawa, Canada, 1^{er} mai 1997 [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1997/DT97-8.HTM> (dernière visite le 3 juin 2009).

³ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication (DORS/2006-355) C.P. 2006-1534 du 14 décembre 2006.

⁴ Décision de Télécom CRTC 2006-15: *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, site du CRTC, Ottawa, Canada, 6 avril 2006, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-15.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁵ *Ibid.*, §355

⁶ *Ibid.*, §358

⁷ Loi sur les télécommunications, site du ministère de la Justice, Ottawa, Canada, 27 mai 2009, [En ligne] <http://laws.justice.gc.ca/fr/showdm/cs/T-3.4> (dernière visite le 3 juin 2009).

Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci. » C'est donc dire que le Conseil conserve en vertu de la Loi un pouvoir d'intervention qui s'applique même dans les marchés dits dérèglementés.

Toutefois, toute intervention du Conseil dans ce domaine est maintenant limitée par effet du *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*⁸ (ci-après le Décret). Ce dernier précise que :

Dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la Loi sur les télécommunications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes doit mettre en œuvre la politique canadienne de télécommunications énoncée à l'article 7 de cette loi selon les principes suivants :

a) il devrait :

- (i) se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique,*
- (ii) lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs; (...)*

b) lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait prendre des mesures qui satisfont aux exigences suivantes :

- (i) préciser l'objectif qu'elles visent et démontrer leur conformité avec le présent décret (...)*
- (iii) lorsqu'elles sont de nature non économique, être mises en œuvre, dans toute la mesure du possible, de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence.(...)*

Si l'on prend en considération le fait que l'article 7 de la Loi qui détaille un ensemble d'objectifs qui doit viser à atteindre la politique canadienne de télécommunication, et que celui qui consiste à favoriser le libre jeu du marché se retrouve déjà à l'alinéa f) de cet article, force est de constater que ce Décret fait en sorte que le Conseil a l'obligation de faire primer sur tous les autres un des objectifs de la Loi. L'objectif du libre jeu du marché devient donc de facto pour le Conseil l'objectif central de la Loi... et le moyen qu'il doit favoriser pour atteindre les autres objectifs. (Notamment : favoriser le développement ordonné des télécommunications, faire en sorte que les télécommunications contribuent à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions, permettre l'accès à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité, satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers, contribuer à la protection de la vie privée des personnes, etc.)⁹

⁸ *Op. cit.*, note 3

⁹ Loi sur les télécommunications, (1993, ch, 38), art. 7. *Op. Cit.*, note 7.

SITUATION DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU AU CANADA

ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

La Loi sur les télécommunications (1993, ch,38) (ci-après la Loi) précise à son article 7, qui détaille les objectifs de la Loi :

« La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadienne; la politique canadienne de télécommunications vise à : b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité; »¹⁰.

L'article 47 de la Loi prévoit que le CRTC doit se conformer «aux décrets que lui adresse le gouverneur en conseil au titre de l'article 8 ou aux normes prescrites par arrêté du ministre au titre de l'article 15, exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi et toute Loi spéciale de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunications et à assurer la conformité des services et tarifs des entreprises canadiennes avec les dispositions de l'article 27.»¹¹

L'un des objectifs de la Loi vise donc expressément à assurer que les services de télécommunications au Canada soient abordables et il revient au Conseil de veiller à l'atteinte de cet objectif. C'est dans ce cadre que le Conseil a émis un avis public de Télécom CRTC 95-49, le 22 novembre 1995, intitulé Options de tarification des services locaux (modifié par l'avis public Télécom CRTC 95-56, le 20 décembre 1995). Cette instance visait à «examiner l'opportunité d'établir des mécanismes particuliers pour s'assurer que le service local (de résidence) continue d'être universellement accessible à des tarifs abordables.»¹²

Le Conseil met en contexte ce qu'il entend par *méthodes assurant l'abordabilité* : « les méthodes permettant d'assurer l'abordabilité du service local se sont généralement présentées sous deux formes: les services économiques ou les programmes de subventions ciblées.»

Le Conseil poursuit en définissant, d'une part, le service économique comme un service « offert à tous les abonnés et [qui] permet de réaliser des économies sur le tarif local courant en contrepartie d'une réduction des niveaux de service ». D'autre part, le Conseil précise qu'un « programme de subventions ciblées se distingue du service économique en ce qu'il permet d'offrir le service local à un tarif réduit seulement aux abonnés à faible revenu.»¹³ (nos soulignés)

Le Conseil a donc, dans le cadre de l'avis public 95-49, envisagé la mise en place de programmes de subventions ciblées. Cependant, selon le Conseil, la nécessité de mettre en place de tels programmes repose sur une évaluation préalable du caractère abordable des

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Avis public Télécom CRTC 95-49 - Options de tarification des services locaux, site du CRTC, Ottawa, Canada, 22 novembre 1995, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1995/PT95-49.HTM> (dernière visite le 3 juin 2009)

¹³ *Ibid.*

services de télécommunication. En effet, ce n'est que dans le cas où les services ne sont pas abordables que de telles mesures seront nécessaires.

Or, le caractère abordable des services de télécommunications a été discuté dans le cadre de cet avis public 95-49, aussi bien que dans la décision Télécom 96-10 - Option de tarification des services locaux.¹⁴

Certaines parties à l'instance ont affirmé que la «notion d'abordabilité devait être envisagée sous l'angle d'une combinaison de priorités en matière de prix, de revenus et de dépenses et du choix fait par un particulier quant à savoir s'il faut ou non s'acheter un service.»¹⁵ D'autres parties ont avancé que : «la définition pertinente de l'abordabilité est de savoir si les gens peuvent s'offrir continuellement un produit ou un service. »¹⁶

Le Conseil, dans la décision 96-10, rapporte : «De nombreuses parties, notamment l'AGT, la C.-B., l'ACC, l'ACTC, les concurrents, le Directeur, la Saskatchewan et Stentor, ont soutenu que le taux de pénétration du téléphone dans l'ensemble du pays, calculé par Statistique Canada, est l'indicateur le plus pertinent et fiable de l'abordabilité.»

Cette façon purement mathématique et statistique de mesurer l'abordabilité a été sévèrement critiquée notamment par les groupes de défense des droits des consommateurs et les groupes représentant certaines clientèles défavorisées¹⁷, qui mentionnaient que, si la pénétration du téléphone et l'abordabilité du service sont liées, le lien est imparfait dans la mesure où la demande du service téléphonique de base est inélastique. Notamment la Fédération Nationale des Associations de Consommateurs du Québec (ci-après FNACQ) et autres avançaient que les taux de pénétration comme indicateurs d'abordabilité : «ne sont utiles que dans une certaine mesure, puisque le service téléphonique est considéré comme essentiel et que ceux qui connaissent une situation financière difficile le conserveront en renonçant à d'autres biens de consommation importants. »¹⁸

Retenant malgré tout les taux de pénétration comme élément de mesure déterminant de l'abordabilité, le Conseil conclut que : «globalement, les taux de pénétration du téléphone pour les services locaux se sont maintenus à des niveaux élevés dans tous les groupes tarifaires.(...) Le Conseil fait observer que bien que les tarifs du service téléphonique local varient considérablement dans l'ensemble du Canada, les taux de pénétration ne varient pas nécessairement de la même façon; lorsque les tarifs sont relativement faibles, les taux de pénétration ne sont pas nécessairement élevés. Le Conseil fait aussi observer cependant que les taux de pénétration des groupes dont les revenus sont inférieurs sont généralement plus faibles que le taux de pénétration global moyen du téléphone. Par conséquent, le Conseil estime que le service téléphonique est abordable pour la vaste majorité des ménages canadiens.»

¹⁴ Décision Télécom CRTC 96-10, Options de tarification des services locaux, site du CRTC, Ottawa, Canada, 15 novembre 1996, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1996/Dt96-10.htm> (dernière visite le 3 juin 2009)

¹⁵ *Ibid.*, Position notamment de Stentor, la CAC Alberta.

¹⁶ *Ibid.*, Position notamment de l'AGT et du Directeur.

¹⁷ *Ibid.*, Voir notamment les observations de la B.C. Old Age Pensioners' Organization, le Council of Senior Citizens' Organisation of B.C., les Federated Anti-Poverty Groups of B.C., le West End Seniors' Network, la Consumers' Association of Canada [C.-B.], la section 1-217 de l'IWA Seniors Network, l'End Legislated Poverty, la B.C. Coalition for Information Access, et la Senior Citizens' Association of B.C. Repris par le Conseil dans la décision 96-10.

¹⁸ *Ibid.*, Voir la prise de position de la FNACQ.

En conclusion, et malgré sa constatation, sur la base de ces mêmes critères, que les ménages dont les revenus sont inférieurs auraient donc en fait un problème d'accessibilité économique, le Conseil ne considère pas utile de mettre en place un programme de subvention, l'accessibilité « pour la vaste majorité » rencontrant pour lui, de toute évidence, l'exigence qu'impose la Loi de veiller à ce que les services soient abordables.

Faisant abstraction de la distinction qui existe en fait entre « partout au Canada » et « pour tous au Canada », le Conseil résume : « l'un des objectifs (de l'Avis public 95-49) consistait à définir les moyens qui permettraient le mieux d'assurer que le service local demeure universellement accessible à des tarifs abordables. Dans la présente décision, le Conseil conclut qu'à l'heure actuelle, le service téléphonique de base est abordable partout au Canada. »¹⁹

Le Conseil juge toutefois utile de mettre en place une certaine surveillance de l'abordabilité. Comme le taux de pénétration sert de révélateur, le Conseil demande dans cette même décision que les données relatives au taux de pénétration soient affinées. Le Conseil exige donc que les entreprises de télécommunications fournissent des « statistiques sur les taux de pénétration du téléphone par groupe de revenus des ménages et par province seraient utiles, puisqu'elles permettraient de connaître les régions et les fourchettes de revenus où il pourrait y avoir des préoccupations relativement à l'abordabilité. »²⁰

Sensible à certaines représentations qui lui ont été faite quant aux ménages défavorisés, mais constatant qu'il « n'existe aucune preuve impérieuse indiquant que les niveaux actuels des tarifs mensuels du service téléphonique local soient la raison pour laquelle les abonnés cessent de s'abonner à leur service téléphonique, le Conseil est d'accord avec l'avis selon lequel il y a des abonnés qui font face à l'éventualité d'un débranchement en raison de factures impayées relatives à l'utilisation de l'interurbain et que les frais initiaux et les dépôts de garantie découragent considérablement les usagers à faible revenu qui s'abonnent au service téléphonique. »²¹

Le Conseil intervient donc sur ces questions précises : pour permettre aux usagers à faible revenu de pouvoir s'abonner aux services téléphoniques il ordonne aux entreprises de permettre aux consommateurs d'étaler le paiement des frais de branchement sur une période pouvant aller jusqu'à 6 mois. Pour protéger également les consommateurs, le Conseil ordonne également aux entreprises de leur offrir gratuitement le blocage des services interurbains.

En vue de procéder à la surveillance de l'abordabilité des services de télécommunications qu'il estime pertinente, le Conseil ordonne au groupe d'entreprises membres de *Stentor*²², dans le cadre d'un *programme de contrôle de l'abordabilité du service téléphonique de résidence au Canada*, la production de plusieurs rapports destinés à permettre d'évaluer la situation des personnes à faible revenu. Ces rapports de contrôle d'abordabilité, qui utilisent les statistiques

¹⁹ *Op. Cit.*, note 14.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Les compagnies membres du groupe Stentor sont : British Columbia Telephone Co., AGT Ltd., Saskatchewan Telecommunications, Manitoba Telephone System, Bell Canada, New Brunswick Telephone Co., The Island Telephone Co., Maritime Telegraph and Telephone Co., Newfoundland Telephone Co. et Telesat Canada. Québec Téléphone, qui exploite les régions du Québec non desservies par Bell Canada, est membre associé. Voir l'article de Robert E., Babe, sur le site Internet de l'encyclopédie canadienne, Canada, s.d. [En ligne] <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0008092> (dernière visite le 3 juin 2009).

de Statistique Canada, font une analyse précise des raisons pour lesquelles les consommateurs ne s'abonnent pas aux services de télécommunications ou se désabonnent de ces services. Ce sont les données du rapport de contrôle d'abordabilité de juin 2008²³ que nous utiliserons pour notre étude.

Analyse de l'abordabilité des services de télécommunications au Canada

Le rapport annuel de contrôle d'abordabilité des services de télécommunications est établi à la demande du Conseil et rédigé par certaines entreprises de services locaux titulaires²⁴ sur la base de statistiques de Statistique Canada, ainsi que de celles qui sont issues des sondages effectués par ces entreprises. Le Conseil, qui reçoit ce rapport, ne se prononce toutefois pas sur les conclusions qu'il en tire.

Depuis 1996, les exigences du Conseil relatives aux rapports de contrôle d'abordabilité ont été modifiées à quelques reprises²⁵ quant aux outils de gestion des états de compte, de la fréquence des rapports (réduite de deux à une fois par année) et du parrainage de l'enquête de Statistique Canada sur le service téléphonique résidentiel.

Les rapports de contrôle d'abordabilité ont aussi évolué avec le temps, suivant les changements technologiques. Ainsi, si les rapports analysaient à la base le service résidentiel filaire, d'autres technologies sont apparues au fil des années, comme la téléphonie par câble et la Voix sur protocole IP (ou VoIP), ou encore les services sans-fil. Toutes ces technologies sont désormais intégrées dans les rapports sur le contrôle d'abordabilité.

Le sommaire des résultats du rapport annuel de 2008 rapporte que, de façon générale, le taux de pénétration au Canada des services de télécommunications est resté stable durant la période de l'analyse soit pour l'année 2007, en comparaison avec les autres années, avec un taux d'environ 99.1 %. Les données rapportées permettent de constater que, pour les ménages à faible revenu, soit ceux dont les revenus se situent dans le quintile de revenus le plus bas, le taux de pénétration des services de télécommunication, bien qu'il ait augmenté de 94.3 % à 96.7 % entre 2001 et 2006, est toujours inférieur à la moyenne canadienne. Les tableaux 1 et 2 qui suivent révèlent clairement le lien entre les revenus et les taux de pénétration, qui suivent une courbe ascendante régulière qui correspond à celle des revenus, et ce, pour chacun des services examinés.²⁶

²³ Affordability Monitoring Report submitted on behalf of Bell Aliant Regional Communications, Limited Partnership, Bell Canada, MTS Allstream Inc., Northwestel Inc., and TELUS Communications Company (collectively, the Companies), pursuant to the Commission's directives in Telecom Decision CRTC 2004-73, *Modification to the affordability monitoring program for residential telephone service in Canada*, June 2008. Disponible sur le site du CRTC, Ottawa, Canada, 12 juin 2008, [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/partvii/fra/2004/8665/a53_200403345.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

²⁴ Les compagnies qui participent au rapport annuel sont: Bell Aliant Regional Communications, Limited Partnership, Bell Canada, MTS Allstream Inc., Northwestel Inc., Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) and TELUS Communications Company, *Op. Cit.*, note 23.

²⁵ Ordonnances Telecom 97-1214, site du CRTC, Ottawa, Canada, 29 août 1997, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1997/O97-1214.HTM>, 2000-393, 10 mai 2000, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2000/O2000-393.htm> et décision Télécom CRTC 2004-73, 9 novembre 2004, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2004/dt2004-73.htm> (pour chacune de ses trois pages, dernière visite le 3 juin 2009).

²⁶ *Op. Cit.*, note 23.

Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations de services de télécommunications : où en est le Canada?

TABLEAU 1

Table 2-5A

SHS Penetration Rates and 95% Confidence Intervals ($\pm X$ %)*
Wireline, Wireless, and Voice télécommunications Service(s)
by Income Quintile by Province – 2001

	Quintile Upper Limit	With Wireline Telephone Service		With Wireless Telephone Service		With Voice télécommunications Service(s)	
		%	$\pm X$ %	%	$\pm X$ %	%	$\pm X$ %
	\$						
Canada		97,4	0,4	47,6	1,1	98,6	0,3
Quintile 1	20,931	91,1	0,9	19,9	1,5	94,3	0,6
Quintile 2	38,000	97,1	0,9	34,4	2,0	99,1	0,6
Quintile 3	57,437	98,9	1,0	49,3	2,5	99,7	0,7
Quintile 4	85,076	99,7	1,0	61,9	2,9	100,0	0,7
Quintile 5	N/A	100,0	1,1	72,5	3,4	100,0	0,7

TABLEAU 2

Table 2-5F

SHS Penetration Rates and 95% Confidence Intervals ($\pm X$ %)*
Wireline, Wireless, and Voice télécommunications Service(s)
by Income Quintile by Province – 2006

	Quintile Upper Limit	With Wireline Telephone Service		With Wireless Telephone Service		With Voice télécommunications Service(s)	
		%	$\pm X$ %	%	$\pm X$ %	%	$\pm X$ %
	\$						
Canada		94,1	0,6	67,7	1,0	99,1	0,2
Quintile 1	25,000	87,9	1,2	39,9	1,7	96,7	0,4
Quintile 2	43,000	92,3	1,2	57,0	2,0	99,3	0,4
Quintile 3	66,400	94,0	1,2	71,0	2,2	99,7	0,4
Quintile 4	101,000	97,8	1,3	80,7	2,4	100,0	0,4
Quintile 5	N/A	98,4	1,3	89,9	2,7	100,0	0,5

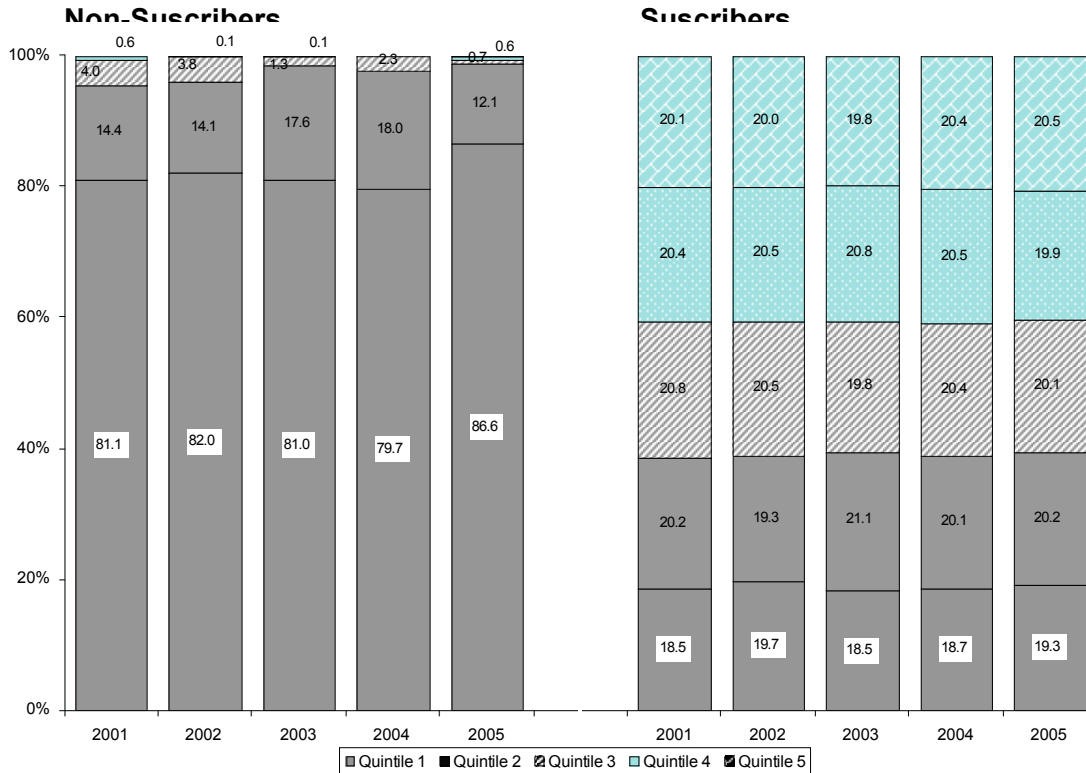
Ces tableaux révèlent aussi, notamment, que le pourcentage d'abonnés aux services de téléphone sans fil du premier quintile de revenus a doublé en l'espace de cinq (5) années ; c'est par l'effet d'une plus grande pénétration de ce nouveau mode de télécommunications que le taux global des services de télécommunications a augmenté pour la catégorie des foyers à faible revenu ; on constate en effet une baisse du pourcentage d'abonnés aux services de téléphonie filaire ou résidentiel entre 2001 et 2006, qui passe de 91,1 % à 87,9 %.

On note également que les foyers se situant dans le quintile de revenu le plus élevé ont un taux d'abonnement aux services sans fil de près de 90 %, soit 2,25 fois plus grands que pour le quintile de revenu le plus faible.

Il y au Canada, selon les statistiques fournies dans le rapport de contrôle d'abordabilité, environ 3 % des foyers canadiens qui n'ont pas de services de télécommunications (soit 110 059 de foyers). Le rapport précise que 98,7 % des personnes non abonnées aux services de télécommunications se situent dans les deux plus bas quintiles de revenus. Le plus bas de ces quintiles regroupe à lui seul 86,61 % de tous les non-abonnés aux services de télécommunication. Le rapport constate expressément que le bas revenu est la caractéristique

principale des ménages qui ne sont pas abonnés²⁷. (tableau 3 ci-dessous)

TABLEAU 3
Figure 2-1
Percent of Canadian Non-Subscribers/Subscribers
by Household Income Quintile Groupings – 2001 to 2005

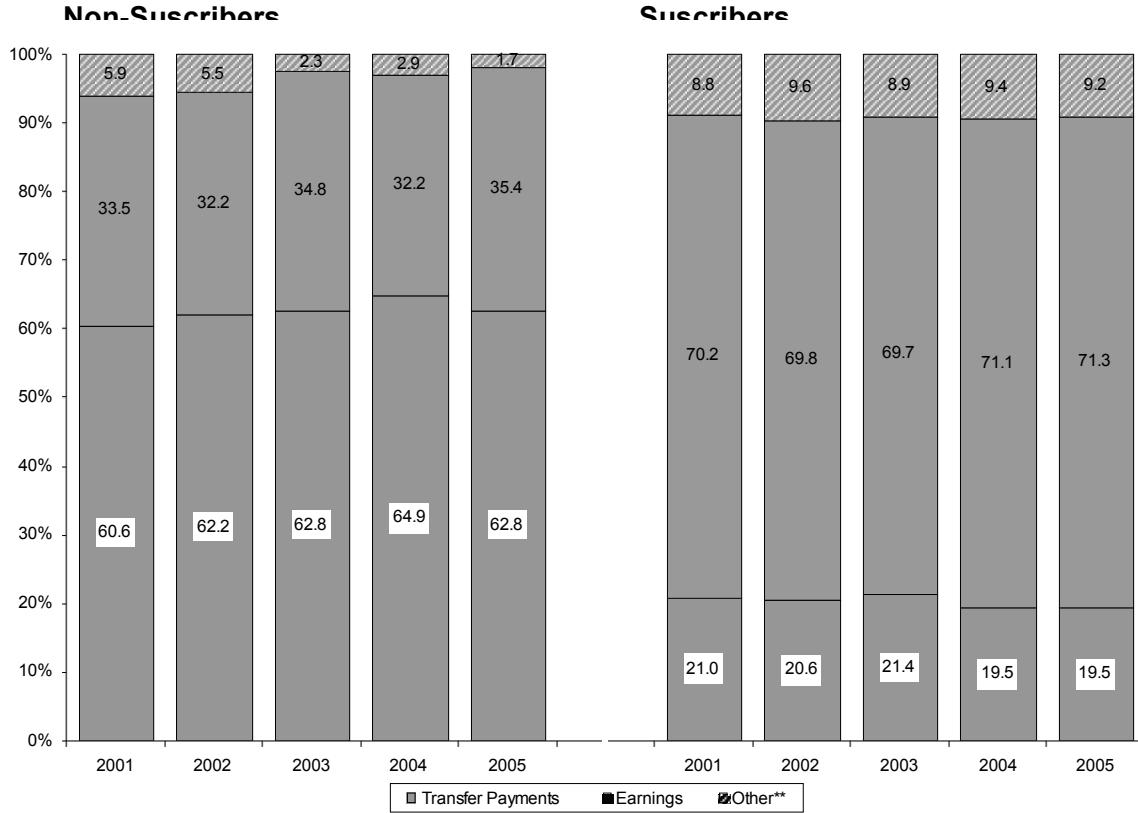


Les données qui apparaissent au rapport permettent également de dresser un portrait extrêmement précis des foyers qui sont ou ne sont pas abonnés aux services de télécommunication. Il appert clairement qu'il existe différents critères socio-économiques et démographiques qui différencient les abonnés des non-abonnés.

Les foyers qui n'ont pas de services de télécommunications sont ceux avec les plus bas revenus, comme nous l'avons précédemment mentionné. Mais l'on apprend également que la source des revenus de près des deux tiers des non-abonnés aux services de télécommunications pour cette catégorie de foyers est constituée essentiellement des prestations de différents régimes d'aide gouvernementale. Cette proportion de non-abonnés bénéficiant de ce type de prestations est restée stable, autour de 60 %, durant la période 2001 à 2005. Il reste plus d'un tiers des non-abonnés qui ont des revenus de travail. (tableau 4, ci-dessous).

²⁷ « Low income is a major characteristic of non-subscribing households ». *Op. Cit.*, note 23.

TABLEAU 4
 Figure 2-2
 Percent of Canadian Non-Subscribers/Subscribers
 by Major Source of Household Income* – 2001 to 2005



D'autres facteurs permettent de différencier les foyers abonnés aux services de télécommunications de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, les foyers sans services de télécommunications sont généralement constitués d'une personne seule, mâle, jeune et bien souvent plus mobile que ceux qui ont un service de télécommunication.

Est-ce par choix que ces foyers ne sont pas abonnés à des moyens de télécommunications ou bien parce qu'ils ne peuvent, même avec des revenus de travail, supporter le coût d'un abonnement à ces services?

D'après les données compilées, il apparaît que 56 % des foyers non abonnés ont indiqué que la non-accessibilité économique était la principale raison de leur non-abonnement aux services de télécommunication.

L'analyse de la part des dépenses des services de télécommunications (soit les services de téléphonie résidentielle + cellulaire + internet) dans le budget des foyers est révélatrice : pour les foyers se situant dans le quintile de revenus le plus bas, ces dépenses représentent environ, et ce, de façon stable entre 2001 et 2005, près de 3,3 % des dépenses du foyer, comparativement à 2 % pour la moyenne des foyers.

Pour les foyers dont les revenus se situent dans le quintile de revenus le plus bas, la part des dépenses relatives aux services téléphoniques seulement est presque deux fois plus élevée que pour l'ensemble de toutes les classes : la part de cette dépense pour toutes les classes se situe en moyenne à 1,3 % des revenus, alors qu'elle est de 2,3 % pour les consommateurs à faible revenu. Ce qui signifie que les ménages à faible revenu consacrent une plus grande part de leurs ressources aux services de télécommunication, et ce, malgré le fait qu'ils se limiteront souvent aux services de base.

On constate par ailleurs que, pour ce qui est des services de téléphone sans fil et d'Internet, la proportion des revenus appliquée aux dépenses pour ces services est équivalente entre les catégories de personnes à faible revenu et la moyenne, la multitude des offres de service et les importantes différences de prix entre les services de base et les services plus dispendieux aplanissant vraisemblablement les écarts entre la proportion des revenus nécessaires pour avoir accès au service des différentes classes de revenus.

Les données rapportées permettent d'analyser, pour les années 2001 à 2005²⁸, les dépenses moyennes faites par les foyers à faible revenu au titre des services de télécommunication²⁹. En 2001, les services téléphoniques résidentiels représentaient une dépense moyenne annuelle de 505 \$, alors que les services sans fil constituaient une dépense de 54 \$, et les services Internet de 38 \$. En 2005, les dépenses des services téléphoniques résidentiels se situaient à 508 \$ par année, soit une augmentation de moins de 0,6 %. Pour la même période, les dépenses liées à la téléphonie sans fil ont augmenté à 130 \$ par année, soit une augmentation, en 4 ans, de près de 141 %. Les dépenses liées aux services d'accès Internet ont quant à elles augmenté à 88 \$ par année, soit une augmentation de 131 %. Durant la même période, les revenus pour le quintile des revenus les plus bas ont augmenté de 15 %. La proportion du revenu consacrée aux services Internet et au cellulaire a par conséquent doublé. (Voir tableaux 5 et 6 ci-après)

²⁸ Les procédures de sondage de Statistique Canada ayant été modifiées, nous ne pouvons utiliser les données de 2006 pour les comparer à celles de 2001 ; il nous faut donc utiliser les données de 2005.

²⁹ Voir tout particulièrement les tableaux 2-8A et 2-8E du rapport de contrôle d'abordabilité, *Op. Cit.*, note 23.

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

TABLEAU 5

Table 2-7A

Average Percentage Household Expenditure by Household Income
(Lowest Income Quintile) and by Subscription Status*
Canada – 2001

	Lowest Income Quintile**	Non- Subscribers	Subscribers	All Classes
	(%)	(%)	(%)	(%)
Food	18,1	20,0	11,2	11,2
Shelter	31,1	28,7	18,6	18,7
Household Operation Excluding télécommunications	3,4	2,9	2,7	2,7
Telephone Services*** (Excluding Cellular)	2,8	0,5	1,3	1,3
Cellular Services	0,3	0,1	0,4	0,4
Internet Services	0,2	0,0	0,2	0,2
Household Furnishings and Equipment	2,4	3,5	2,9	2,9
Clothing	4,0	3,8	4,2	4,2
Transportation	10,6	6,7	13,2	13,2
Health Care	3,8	2,2	2,5	2,5
Personal Care	2,2	1,7	1,7	1,7
Recreation/Home Entertainment Excluding Cablevision and Satellite Services	3,7	4,1	5,3	5,3
Rental of Cablevision and/or satellite Service	1,5	0,8	0,7	0,7
Tobacco Products and Alcoholic Beverages	3,7	8,6	2,3	2,3
Personal Tax	3,3	7,9	21,3	21,3
Gifts Money and Contributions to Persons Outside Household	2,4	2,0	2,2	2,2
Other	6,4	6,4	9,4	9,4
Total Expenditure	100,0	100,0	100,0	100,0

Note: Totals may not balance due to rounding.

* Estimates are based on the 2001 SHS Public-Use Microdata File for full year households.

** Quintiles are created by ranking households in ascending order of total household income and partitioning the households into five groups such that the estimated number of households in each group is the same. The upper bound for the lowest income quintile is \$22,000.

*** Telephone services include basic and enhanced service charges, long distance charges (net of discounts), equipment rentals, calls from hotels and pay phones and phone cards, purchase of telephones and equipment, and other charges, e.g., wiring and installation fees and repairs.

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

TABLEAU 6

Table 2-7E

Average Percentage Household Expenditure by Household Income
(Lowest Income Quintile) and by Subscription Status*
Canada – 2005

	Lowest Income Quintile**	Non- Subscribers	Subscribers	All Classes
	(%)	(%)	(%)	(%)
Food	17.1	19.5	10.7	10.7
Shelter	09-01-30	33.7	18.8	18.9
Household Operation Excluding télécommunications	3.1	2.4	2.6	2.6
Telephone Services*** (Excluding Cellular)	2.3	0.1	1.0	1.0
Cellular Services	0.6	0.0	0.6	0.6
Internet Services	0.4	0.0	0.4	0.4
Household Furnishings and Equipment	2.6	1.8	3.0	3.0
Clothing	3.8	3.7	3.9	3.9
Transportation	12.2	6.5	13.6	13.6
Health Care	3.9	1.7	2.7	2.7
Personal Care	2.1	1.9	1.6	1.6
Recreation/Home Entertainment Excluding Cablevision and Satellite Services	3.1	3.2	5.2	5.2
Rental of Cablevision and/or satellite Service	1.6	1.0	0.7	0.7
Tobacco Products and Alcoholic Beverages	3.5	9.4	2.1	2.1
Personal Tax	3.6	6.5	20.6	20.6
Gifts: Money and Contributions to Persons Outside Household	2.7	1.5	2.5	2.5
Other	7.5	7.0	10.0	10.0
Total Expenditure	100.0	100.0	100.0	100.0

Note: Totals may not balance due to rounding.

* Estimates are based on the 2005 SHS Public-Use Microdata File for full year households.

** Quintiles are created by ranking households in ascending order of total household income and partitioning the households into five groups such that the estimated number of households in each group is the same. The upper bound for the lowest income quintile is \$25,940.

*** Telephone services include basic and enhanced service charges, long distance charges (net of discounts), equipment rentals, calls from hotels and pay phones and phone cards, purchase of telephones and equipment, and other charges, e.g., wiring and installation fees and repairs.

L'existence d'un problème d'accessibilité économique aux services téléphoniques est confirmée par les raisons avancées par les foyers pour justifier le fait qu'ils n'ont pas d'abonnement aux services de télécommunication.

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

Un tableau extrait du rapport de contrôle d'accessibilité 2008 (Tableau 7 ci-dessous) dresse un portrait précis des motifs invoqués par les non-abonnés.

TABLEAU 7
Table 2-4
Households Without Voice télécommunications Service by Reason*
Canada – 2001 to 2006

	Total	Can't Afford	Moving	Don't Need/Want
2001	165,925	99,401	5,357**	61,167
2002	155,682	73,958	0**	81,724
2003	147,935	67,301	2,209**	78,425
2004	132,752	48,383	16,504**	67,865
2005	137,053	62,031	9,385**	65,637
2006	106,174	59,852	5,499**	40,823

* Estimates provided by Statistics Canada based on the 2001 to 2006 SHS master files.

** Note that as per Statistics Canada's Quality Guidelines this estimate is unacceptable. Conclusions based on these data will be unreliable and most likely invalid.

Il appert donc qu'entre 55 et 60 % des foyers donnent comme principale raison de non-abonnement aux services de télécommunications un problème d'accessibilité économique à ces services, dont ils ne peuvent assumer le coût. Le rapport mentionne que seulement 0,6 % des foyers n'ont pas de services de télécommunications pour cause de non-accessibilité économique³⁰.

Le détail de cette inaccessibilité économique révèle qu'elle repose, pour 72,5 % des foyers, sur le coût de l'abonnement mensuel, alors que pour 59,7 % des foyers, ce sont les frais d'installation qui constituent le frein³¹.

Le rapport nous apprend également que les foyers à faible revenu sont plus enclins à ne disposer comme seul moyen de télécommunications que des services sans-fil : en décembre 2007, près de 10 % des foyers se situant en dessous du seuil défini par Statistique Canada comme LICO (low-income cut-off) rapportaient être dans cette situation, alors que, pour l'ensemble de la population, le taux de foyers n'ayant que des services de télécommunications sans fil se situe à 6 %. Cette information est importante parce qu'elle indique qu'en cas d'éventuelle intervention du législateur ou du Conseil, les services sans-fil devront également être pris en considération.

Malgré ces renseignements, les compagnies qui soumettent ce rapport (et qui sont seules responsables de l'interprétation des données qui y apparaît) arrivent, au paragraphe 3-7, à une conclusion pour le moins surprenante, quoique conforme à ce qui était leur position de départ devant le CRTC, c'est-à-dire une évaluation de l'accessibilité économique qui ne prendrait comme seul critère que le taux de pénétration :

« The December 2007 RTSS results demonstrate that penetration rates for all provinces in Canada continue to be high in 2006. These results are consistent

³⁰ Voir la section 3-3 du rapport de contrôle d'abordabilité, *Op. Cit.*, note 23.

³¹ On rappellera que le Conseil a mis en place une politique spécifique pour les frais d'installation, mais aucune concernant l'abonnement mensuel.

with earlier penetration rates reported pursuant to the affordability monitoring program established in Decision 96-10 and show that voice telecommunications services penetration rates have basically been stable over the monitoring period. The results demonstrate that basic residential land-line service rates have continued to remain affordable. »³²

Ces frais de base, que les compagnies estiment économiquement accessibles sont, rappelons-le, la principale raison du non-abonnement des foyers à faible revenu. Si ces frais sont abordables pour la plupart des foyers, force est de conclure qu'ils ne le sont pas pour les ménages à faible revenu et les données qui apparaissent au rapport le démontrent clairement. Si l'utilisation du seul taux de pénétration des services de télécommunications comme indicateur privilégié a pour conséquence d'amener à conclure à l'accessibilité économique des services malgré les données objectives à l'effet contraire, pour une certaine classe de la population à tout le moins, la nécessité de ne plus se baser sur ce seul indicateur apparaît de façon éclatante. L'évaluation de l'accessibilité économique des services de télécommunications doit être différenciée, et ce, surtout lorsqu'on se concentre sur les foyers à faible revenu.

Le rapport de contrôle d'abordabilité nous apprend que plus de 90 % des personnes non abonnées aux services de télécommunications ne possèdent pas non plus un ordinateur. (En 2004, le nombre des personnes ayant un ordinateur, mais n'ayant pas de services de télécommunications (services d'accès internet) a atteint un taux de près de 18 % ; ce taux est retombé en 2005 à 9 %, soit le taux moyen des autres années). L'accès à un ordinateur devient un élément de plus en plus crucial afin de pouvoir réaliser certaines démarches administratives, et c'est surtout l'outil indispensable pour accéder de façon adéquate à Internet à partir de son domicile.

Au final, le rapport dresse le portrait type du foyer qui est abonné aux services de télécommunication, et de celui qui n'est pas abonné à ces services de télécommunication³³.

Si le revenu moyen du quintile inférieur a augmenté de 15 % entre 2001 et 2005, on constate que celui des non-abonnés aux services de télécommunications a diminué de près de 15 % pour la même période. Dans le même temps, il y a eu une baisse du nombre des foyers sans aucun abonnement, passant de 165 925 à 137 048 foyers. Si le manque d'accessibilité économique est le facteur principal qui les amène à ne pas s'abonner, il faut admettre qu'une diminution de leurs revenus n'est pas de nature à aider les ménages à faible revenu à surmonter cette barrière. Vue l'importance qu'occupent les communications dans la vie des Canadiens, il importe de réfléchir dès maintenant à des moyens d'action qui permettraient à cette population d'avoir accès à des services de télécommunications abordables.

³² Voir le rapport de contrôle d'abordabilité, *Op. Cit.*, note 23.

³³ Voir les tableaux 2-6A et 2-6E du rapport de contrôle d'abordabilité, *Op. Cit.*, note 23.

MESURES SPÉCIALES MISES EN PLACE PAR LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES EN FAVEUR DE L'ABORDABILITÉ

Il faut préciser que les mesures mises en place ou ordonnées par le Conseil en vue de favoriser l'abordabilité des services sont d'application générale et ne visent donc pas spécifiquement les foyers à faible revenu et ne sont imposées qu'aux entreprises qui fournissent les services de télécommunications locaux et pour ces seuls services.

Les mesures instaurées par le Conseil visaient expressément à favoriser l'accès ou à éviter le désabonnement des foyers aux services de télécommunications locaux. Nous examinerons ici certaines décisions du Conseil relativement à ces mesures.

Ordonnance CRTC 2000-393³⁴

Cette ordonnance du Conseil rendue relativement à l'obligation faite aux entreprises de produire des rapports concernant l'abordabilité venait, à la demande des compagnies, modifier certaines des exigences précédemment imposées. Mais l'ordonnance venait surtout consacrer les outils de gestion de compte destinés aux abonnés, soit : le blocage d'appels interurbains de départ, le blocage d'appels à frais virés d'arrivée ainsi que les programmes de règlement de certains frais par versements. En outre, cette ordonnance venait créer un comité chargé de la promotion de ces outils de gestion de compte.

Si le Conseil ne se préoccupe toujours pas du tarif mensuel payé par l'abonné, qui est la principale cause de non-abonnement aux services de télécommunication, il s'attaque notamment à la deuxième cause de non-abonnement, soit les frais d'installation.

La promotion auprès des abonnés des outils de gestion de compte avant cette ordonnance a été laissée aux bons soins des entreprises. Le Conseil, dans cette ordonnance, se ravise : « Les efforts déployés à ce jour pour promouvoir les outils de gestion de compte (ci-après OGEC) et pour aider les clients à rester branchés au réseau ou à le devenir n'ont pas connu le succès espéré. Par conséquent, le Conseil participera activement à des mesures visant la promotion des OGEC et l'aide aux clients désirant obtenir le service ou à rester branchés au réseau. »

Un problème de taille se dressait pour ce qui est de la promotion des outils de gestion de compte : comment rejoindre les personnes qui n'ont pas de services de télécommunications et leur faire connaître les programmes qui leur permettraient de minimiser l'impact des frais d'installation en les étalant?

Analyse des résultats des outils de gestion de compte

Nous nous intéresserons ici en particulier au programme qui permet d'étaler les frais d'installation sur une période allant jusqu'à 6 mois et à celui qui permet de restreindre les appels interurbains et les appels à frais virés.

Le rapport de contrôle d'abordabilité nous fournit des données extrêmement précises

³⁴ Ordonnance Télécom CRTC 2000-393, site du CRTC, Ottawa, Canada, 10 mai 2000, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2000/O2000-393.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

concernant ces deux programmes.

Nous nous intéresserons principalement aux provinces du Québec et de l'Ontario. En effet, c'est pour ces deux provinces que nous possédons le plus de statistiques pertinentes. En outre, les données proviennent de la compagnie Bell, principale entreprise de services locaux titulaires dans ces deux provinces.

D'après les données des deux tableaux (8 et 9) qui suivent, il appert que ce sont les consommateurs qui initient la grande majorité des cas l'initiative d'adhérer au programme de restriction de numéros. On constate par ailleurs que ces programmes remportent un certain succès auprès des abonnés, puisque l'on a compté, en Ontario, entre 105 000 et 120 000 demandes d'adhésion par mois, et entre 43 000 et 48 000 demandes par mois au Québec.

TABLEAU 8
Table 4.1-2A
Bill Management Tools Tracking Report
Bell Canada
January 2007 to December 2007

PROVINCE		INSTALLMENT PAYMENT PLAN	TOLL RESTRICT								
Ontario			Company-Initiated Customers*			- Total		Customer-Initiated Customers		- Total	
Year	Month	New Customers	Direct Toll (1 ⁺ or 0 ⁺)	3 rd Number	Inbound Collect	Direct Toll (1 ⁺ or 0 ⁺)	3 rd Number	Inbound Collect			
2007	Jan	684	4,178			120,368	26,135	57,257			
2007	Feb	869	1,935			118,735	25,864	56,545			
2007	Mar	970	2,512			117,716	25,953	56,294			
2007	Apr	1,144	2,741			116,447	25,975	55,925			
2007	May	674	4,271			114,765	25,844	55,319			
2007	June	289	4,530			113,499	25,723	54,811			
2007	July	224	2,386			112,862	25,548	54,463			
2007	Aug	268	2,355			111,027	25,222	53,680			
2007	Sept	259	3,261			109,274	24,977	52,899			
2007	Oct	262	4,882			107,978	24,861	52,418			
2007	Nov	224	5,575			106,318	24,816	51,907			
2007	Dec	177	4,371			104,838	24,831	51,534			

* The number of Company-Initiated Toll Restrict customers reported is the total of all three (3) sub-categories (Direct Toll; 3rd Number & Collect).

Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations de services de télécommunications : où en est le Canada?

TABLEAU 9

Table 4.1-2B

Bill Management Tools Tracking Report, Bell Canada
January 2007 to December 2007

PROVINCE		INSTALLMENT PAYMENT PLAN	TOLL RESTRICT											
Québec			Company-Initiated Customers*			Total			Customer-Initiated Customers			Total		
Year	Month	New Customers	Direct Toll (1 ⁺ or 0 ⁺)	3 rd Number	Inbound Collect	Direct Toll (1 ⁺ or 0 ⁺)	3 rd Number	Inbound Collect						
2007	Jan	656	1,723			48,205	4,981	20,739						
2007	Feb	836	1,027			47,772	4,855	20,606						
2007	Mar	709	1,319			47,462	4,855	20,511						
2007	Apr	706	1,224			46,982	4,768	20,281						
2007	May	534	2,012			46,627	4,724	20,071						
2007	June	373	2,160			46,005	4,715	19,868						
2007	July	666	1,593			45,244	4,589	19,584						
2007	Aug	351	1,278			44,587	4,523	19,390						
2007	Sept	330	1,837			44,204	4,504	19,277						
2007	Oct	294	2,198			43,770	4,499	19,189						
2007	Nov	269	2,725			43,420	4,522	19,058						
2007	Dec	244	1,868			43,084	4,510	19,016						

* The number of Company-Initiated Toll Restrict customers reported is the total of all three (3) sub-categories (Direct Toll; 3rd Number & Collect).

Le nombre de nouveaux clients qui adhèrent au programme d'étalement des frais d'installation est moins élevé. C'est au tableau 10 ci-dessous issu du rapport de contrôle sur l'abordabilité qu'apparaît la proportion de nouveaux abonnés qui choisissent ce programme.

TABLEAU 10

Table 4.1-6

Installment Payment Plan Tracking
New Installment Payment Plan Customers Per Inward Movement (%)
2003 to 2007

COMPANY	PROVINCE/TERRITORY	2003	2004	2005	2006	2007
Bell Aliant	New Brunswick	6.6	4.3	7.4	8.8	9.5
	Newfoundland	6.8	8.0	32.3	28.7	28.2
	Nova Scotia	8.2	10.4	7.9	7.6	6.6
	Prince Edward Island	14.6	14.4	10.7	8.1	6.1
Bell Canada	Ontario	3.2	2.6	1.7	1.4	1.0
	Québec	9.6	5.2	3.3	2.6	1.6
MTS Allstream	Manitoba	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Northwestel	Northwest Territories/Yukon/ British Columbia/Nunavut	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
TELUS	Alberta	0.1	0.0	0.0	0.0	N/A*
	British Columbia	0.6	0.6	0.4	0.0	0.0
	Québec	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

N/A = Not Available.

* Inward movement for April to December 2007 is not available due to design, testing and implementation of a new tracking system.

Entre 2003 et 2007, le pourcentage de nouveaux clients qui ont choisi le plan d'étalement de frais d'installation à Terre-Neuve est passé de 7 % à plus de 28 %. On constate également une hausse au Nouveau-Brunswick où la proportion est passée de 6 % à près de 10 %. Dans le même temps dans les provinces de l'Ontario et du Québec, le pourcentage de nouveaux clients choisissant ce plan est passé de près de 10 % au Québec à un peu moins de 2 %.

Le nombre impressionnant d'utilisateurs de ces différents programmes devrait suffire à justifier la pertinence et l'importance de mesures qui visent à permettre non seulement aux consommateurs d'avoir accès aux services téléphoniques, mais qui contribuent également au maintien de l'accès aux services de télécommunication.

Décision Télécom CRTC 2004-31 :³⁵ Modalités de service - Débranchement pour cause de paiement partiel des frais

Précédemment, nous avons mentionné que les abonnés aux services de télécommunications avaient la possibilité de faire bloquer la fonction appels interurbains de leur service téléphonique. Cependant, certains abonnés qui n'ont pas fait bloquer cette fonction ont vu leur service téléphonique suspendu parce qu'ils ne payaient pas les frais relatifs aux services interurbains ou à d'autres frais qui n'étaient pas les frais de base du service, tarifés par le CRTC.

Dans la décision 2004-31, le Conseil « conclut qu'aux termes des Modalités de service approuvées des entreprises de services locaux titulaires (ESLT), les ESLT ne peuvent ni suspendre ni résilier (débrancher) ou menacer de débrancher les services tarifés d'un client qui a fait des paiements partiels suffisants pour couvrir ses arriérés impayés pour les services tarifés, qu'il reste ou non des arriérés impayés pour les services non tarifés. »

Cette décision s'insère logiquement dans le cadre réglementaire défini par le Conseil dans deux décisions précédentes, soit les décisions Télécom 77-14 et 88-4. Dans ces deux décisions, le Conseil avait mentionné que le débranchement d'un abonné était une mesure aux conséquences graves et qu'elle ne pouvait être décidée que dans des cas particuliers, notamment lors d'infraction au règlement en vigueur à l'époque. Cela se comprend dans le sens où le téléphone est, notamment, le seul moyen pour prévenir à partir de son domicile les services d'urgence. De plus, il s'agit d'un lien avec la société dont les entreprises ne peuvent priver les utilisateurs sans motifs sérieux.

La décision 88-4 visait quant à elle plus particulièrement les services 976, soit (...).³⁶, soit des services identiques aux services 900, selon le Conseil ces services permettent « aux utilisateurs d'appeler à des numéros de téléphone précédés de l'indicatif 1-900 et d'accéder à un service tarifé à l'appel et fourni par un tiers, appelé fournisseur de contenu 900. Il s'agit en fait d'un service réseau tarifé que certaines compagnies de téléphone offrent aux fournisseurs de contenu 900. »³⁷ Déjà à l'époque, le Conseil rappelait que « le non-paiement des frais non tarifés ne peut entraîner un débranchement de service. (...) Comme les abonnés ne peuvent peut-être pas distinguer entre le paiement des frais tarifés et non tarifés, le Conseil ordonne que les

³⁵ Décision Télécom CRTC 2004-31, Modalités de service-Débranchement pour cause de paiement partiel des frais, site du CRTC, Ottawa, Canada, 11 mai 2004, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2004/dt2004-31.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

³⁶ Services 900/976, site du CRTC, Ottawa, Canada, 13 février 2006, [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/fra/info_sht/t1001.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

³⁷ *Ibid.*

paiements partiels s'appliquent d'abord aux frais tarifés. »

La décision 2004-31 s'inscrivait parfaitement dans la continuité des deux décisions précitées, puisqu'elle visait à permettre aux abonnés de conserver leurs services de télécommunication, et à prévenir des déconnexions hâtives de la part des fournisseurs de services de télécommunication.

Déjà dans cette décision, le Conseil reconnaissait que « les raisons les plus souvent invoquées pour le non-abonnement au service ou à son débranchement sont les frais d'installation, le tarif local mensuel de base et les dépôts, dont les coûts continuent d'être régis par le Conseil. » Encore une fois, malgré cette constatation, le Conseil ne s'attaque pas au problème du tarif local mensuel, alors que dans le même temps il maintient et renforce les mesures relatives aux autres obstacles à l'accès ou au maintien de l'abonnement aux services, soit les frais d'installation et les dépôts.

ABORDABILITÉ ET DÉCONNEXION

Afin de pouvoir s'assurer que les usagers n'étaient pas privés à la légère de leurs services de télécommunication, le Conseil a imposé aux compagnies des obligations relatives au suivi des déconnexions des abonnés. En effet, les compagnies doivent procéder à une enquête lorsqu'un abonné demande la déconnexion de ses services pour cause d'inaccessibilité économique.

Ainsi, toutes les compagnies doivent donc communiquer de vive voix avec les clients avant de procéder au débranchement et les informer de l'existence des outils de gestion de compte qui sont à leur disposition. Après avoir informé les clients de l'existence de ces outils, si le client souhaite toujours se désabonner, les compagnies doivent déterminer quels sont les frais responsables de l'inabordabilité : frais d'installation, tarif mensuel, interurbains, puis : options et autres services ou frais (comme les services 1-900, par exemple). Les résultats de ces questionnaires se retrouvent dans plusieurs tableaux du rapport de contrôle d'abordabilité ; ici encore, nous analyserons principalement les données en provenance des provinces de l'Ontario et du Québec, puisque c'est pour ces deux provinces que nous avons le plus de données exploitables. (tableaux 11 et 12 ci-après).

Sur le nombre de débranchements effectués par les entreprises, on constate que les abonnés initient eux-mêmes la déconnexion dans la plus grande part des cas ; il y a entre 9 et 10 fois plus de déconnexions demandées par les abonnés que celles initiées par les compagnies. Cependant, selon les données issues des compagnies, la part des déconnexions volontaires reliées à l'abordabilité représente environ un peu plus de 2 % des déconnexions volontaires en Ontario et près de 1 % au Québec. Il faut garder à l'esprit que même si ce pourcentage est assez faible de prime abord, les personnes à faible revenu représentent la quasi-totalité de ces pourcentages, et que ces demandes de déconnexion sont liées à des problèmes d'abordabilité.

En second lieu, de façon générale, que ce soit pour le Québec ou l'Ontario, lorsque les abonnés se déconnectent, ils mentionnent dans une très large proportion que c'est dans la catégorie « autres » que se trouvent les frais qui les font considérer comme économiquement inaccessibles leur service de télécommunication. L'absence de détails pour cette catégorie ne permet malheureusement pas de connaître le ou les services ou ensembles de services qui mènent ceux qui se désabonnent à trouver le service inabordable. En outre, il serait tout de même étonnant qu'une personne se désabonne de services de télécommunications uniquement à cause du prix de services optionnels comme le répondeur ou l'afficheur du

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

numéro.

Les frais mensuels, au sujet desquels le Conseil n'a mis en place aucun programme, occupent la première place parmi les catégories spécifiques, avant les frais de branchement ou d'interurbains. On note également que peu d'abonnés ont essayé les outils de gestion de compte avant de se déconnecter. On peut se demander si ces services sont convenablement présentés aux abonnés et s'ils les comprennent bien.

TABLEAU 11
Table 4.2-2A
Disconnect Survey Tracking Results, Bell Canada
January 2007 to December 2007

Province		Disconnects		Voluntary Disconnects for Affordability Reasons							Tried BMTs	
Ontario												
Year	Month	Involuntary	Voluntary	Total	Basic	Install.	Toll	Other	Options & Features	Don't Know/Refused	Toll Restrict	IPP
2007	Jan	4,471	45,554	984	19	3	0	957	0	5	0	1
2007	Feb	4,576	37,668	794	24	4	0	763	1	2	0	0
2007	Mar	4,308	43,207	872	11	3	0	855	0	3	0	1
2007	Apr	5,481	56,223	1,121	13	9	2	1,089	1	7	0	2
2007	May	7,103	49,863	1,117	24	2	1	1,086	0	4	0	0
2007	June	1,112	46,926	1,139	17	2	0	1,113	0	7	0	0
2007	July	7,731	52,224	1,289	14	5	2	1,262	1	5	1	0
2007	Aug	5,651	54,472	1,174	20	5	1	1,144	0	4	1	1
2007	Sept	5,313	45,818	1,118	9	6	2	1,095	0	6	2	2
2007	Oct	7,029	52,464	1,138	18	15	1	1,098	0	6	1	1
2007	Nov	5,251	46,895	893	14	13	3	858	0	5	1	4
2007	Dec	3,499	41,682	622	5	8	2	605	0	2	2	2

TABLEAU 12
Table 4.2-2B
Disconnect Survey Tracking Results, Bell Canada
January 2007 to December 2007

Province		Disconnects		Voluntary Disconnects for Affordability Reason							Tried BMTs	
Québec												
Year	Month	Involuntary	Voluntary	Total	Basic	Install.	Toll	Other	Options & Features	Don't Know/Refused	Toll Restrict	IPP
2007	Jan	3,017	31,477	157	7	2	0	146	1	1	0	1
2007	Feb	3,624	27,098	174	0	0	1	172	1	0	0	0
2007	Mar	4,663	30,889	159	7	0	0	151	1	0	0	0
2007	Apr	3,839	33,961	239	5	7	2	219	2	4	0	1
2007	May	5,236	37,548	341	11	7	13	285	3	22	3	0
2007	June	1,134	45,053	668	11	5	14	617	10	11	1	0
2007	July	4,436	43,938	722	7	2	3	698	6	6	1	1
2007	Aug	2,697	32,639	300	5	1	4	281	3	6	1	1
2007	Sept	3,562	32,106	234	7	3	1	218	3	2	0	0
2007	Oct	4,467	35,008	272	8	8	3	249	4	0	0	2
2007	Nov	2,012	32,570	204	4	3	6	189	1	1	2	0
2007	Dec	2,060	28,481	172	2	2	0	166	2	0	0	0

Décision Télécom CRTC 2005-38 : Outils de gestion des états de compte - Plans de remboursement des dettes³⁸

Dans la décision Télécom CRTC 2004-31, le Conseil avait mentionné qu'il « était interdit aux entreprises de services locaux titulaires de débrancher les services tarifés ou de menacer de le faire lorsque les autres interdictions prévues dans les Modalités de service s'appliquent. » (Par ex., il est interdit de débrancher un client prêt à conclure et honorer un accord raisonnable de paiements différés.)

Souhaitant que les offres d'accords raisonnables pour paiement différés soient un tant soit peu encadrées, afin d'assurer qu'elles représentent pour les ménages une possibilité réelle d'éviter le débranchement, les groupes de défense des droits des consommateurs ont demandé au Conseil d'imposer aux fournisseurs de services de télécommunications l'obligation de conclure avec sa clientèle des ententes raisonnables pour le paiement des montants en souffrance, comme l'a fait, par exemple, la Régie de l'énergie pour les entreprises qu'elle réglemente³⁹, et de prévoir les modalités acceptables de telles ententes.

³⁸ Décision Télécom CRTC 2005-38, outils de gestion des états de compte – Plan de remboursement des dettes, site du CRTC, Ottawa, Canada, 29 juin 2005, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2005/dt2005-38.htm> (dernière visite le 3 juin 2009)

³⁹ Observations d'Union des consommateurs dans le cadre de l'Audience publique sur les conditions de fourniture d'électricité par Hydro-Québec R-3439-2000, site de la Régie de l'Énergie, Canada, Québec, 15 janvier 2009, [En ligne] <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3439-00/index.html> (dernière visite le 3 juin 2009).

Une décision ultérieure du Conseil, la décision Télécom 2005-38, prévoyait la mise sur pied d'un projet pilote de *plan de remboursement des mauvaises créances* (PRMC), d'une durée de 18 mois. Ce projet devait permettre à des clients dont le service de télécommunications avait été suspendu parce qu'ils avaient accumulé des retards de paiement de voir leur service rétabli à condition de s'engager dans un plan de remboursement précis dont les caractéristiques sont précisées par le Conseil dans cette même décision⁴⁰. On relèvera qu'une seule compagnie de télécommunication, soit SaskTel, disposait déjà à l'époque d'un tel plan de remboursement des mauvaises créances.

Le Conseil justifiait dans cette décision la nécessité d'un tel plan de remboursement sur la base de certains des objectifs de la Loi sur les télécommunications, précisant notamment que les alinéas 7a), b) et h) de la Loi⁴¹ plaident en faveur de la mise en œuvre d'un tel plan de remboursement, puisqu'il serait susceptible de faciliter l'accès au service téléphonique pour les consommateurs à faible revenu.

Le Conseil rappelle dans cette décision les avantages qu'apporte le fait d'être abonné à des services de télécommunication. Notamment, le Conseil mentionne que la garantie d'un accès aux services de télécommunications offre aux consommateurs à faible revenu plus de chance de se trouver un emploi et de gagner un revenu, une meilleure sécurité, c'est-à-dire une possibilité, en cas d'urgences médicales ou autre, de rejoindre les services d'urgences. Le Conseil relève de plus le fait que les services de télécommunications permettent de prévenir l'isolement social. Ces constatations n'ont toutefois pas suffi pour que le Conseil juge bon d'élargir le plan d'ententes de paiement aux abonnés qui pourraient rencontrer, avant le débranchement, des difficultés de paiement de retards accumulés.

À la fin de la période de 18 mois fixée pour ce projet pilote, le Conseil a réexaminé la pertinence d'un tel programme ; sur la foi des représentations des entreprises, qui peinaient à trouver des avantages dans ce plan de remboursement, le Conseil a décidé d'y mettre un terme⁴².

⁴⁰ *Op. Cit.*, note 38, §42: «Plus précisément, le Conseil estime que : a) Toutes les Compagnies doivent mettre à l'essai, à titre de projet pilote, un PRMC. b) Le projet pilote de PRMC doit se limiter à un échantillon représentatif de 600 anciens abonnés dont le service a été débranché pour mauvaises créances. c) Les Compagnies doivent se servir du barème de remboursement et des montants des versements mensuels contenus dans le PRMC tarifé de SaskTel. Aucun intérêt ne doit être imposé sur les montants dus, aucun dépôt de garantie ne doit être exigé, et les frais de rebranchement doivent être étalés sur six mois. d) Les clients du projet pilote de PRMC ne peuvent s'abonner qu'au service local, à moins que d'autres services ne fassent l'objet d'une demande particulière dans le but de répondre à des besoins spéciaux ou à des besoins en matière de santé ou de sécurité. e) Le projet pilote de PRMC doit durer 18 mois. »

⁴¹ *Op. Cit.*, note 7.

7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; (...) h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

⁴² Décision Télécom CRTC 2008-27, Amélioration de l'accès aux services locaux - Le processus décisionnel du Conseil, et l'analyse des données contenues au rapport sur le projet pilote expliquent le temps écoulé entre la fin du projet pilote et la décision du Conseil de ne pas le renouveler (soit presque autant que la durée du projet en lui-même de 18 mois), site du CRTC, Ottawa, Canada, 19 mars 2008, [En ligne] <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2008/dt2008-27.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

Décision Télécom CRTC 2008-27 : Amélioration de l'accès aux services locaux⁴³

La Décision Télécom CRTC 2008-27 - Amélioration de l'accès aux services locaux⁴⁴ rendue par le Conseil vient donc sonner le glas du programme pilote qui visait à faciliter pour les consommateurs le remboursement de leurs créances liées aux services de télécommunication. Le Conseil met en effet un terme au projet pilote et donne mandat au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications nouvellement mis sur pied « de se pencher sur les questions de gestion du crédit liées à l'amélioration de l'accès aux services locaux »⁴⁵.

Pour justifier l'abandon du projet, le Conseil mentionne notamment que les taux de défauts de remboursement des consommateurs qui avaient entrepris de participer au programme variaient considérablement d'une compagnie à l'autre (par ex: 81% dans le cas de Bell Aliant et 40% dans le cas de SaskTel (qui avait dû apporter quelques modifications à son plan existant pour qu'il soit compatible avec celui du projet pilote).).

Dans le rapport sur le projet pilote remis au Conseil, les compagnies de télécommunications lui ont demandé de ne pas le reconduire ; les entreprises, outre l'inefficacité à laquelle elles concluaient, ont principalement critiqué le coût du projet et de la mise en place administrative de gestion qu'un tel programme leur imposait. Les plus grosses compagnies soulevaient de plus que le programme était inéquitable, les entreprises qui avaient une plus grande clientèle étant contraintes à une gestion administrative plus exigeante que les autres.

Certains groupes de défenses des droits des consommateurs (notamment le Public Interest Advocacy Centre⁴⁶ et Union des consommateurs⁴⁷ ont souligné pour leur part certains résultats positifs du projet pilote, à commencer par le paiement intégral de leur dette par 8 % des abonnés de Bell et 30 % de ceux de MTS All Stream. Les groupes de consommateurs soulignaient aussi la diminution de l'endettement moyen des abonnés qui ont participé au projet ; parmi «les personnes ayant été en défaut de paiement avant le remboursement total de leur dette, les nouvelles dettes contractées ont été très faibles, soit 2 158 \$. Ce montant, réparti entre l'ensemble des 424 participants ayant fait défaut, représente une somme de 5,09 \$ chacun.»⁴⁸.

Les groupes de consommateurs plaident donc pour le maintien et l'amélioration du programme qui, d'après eux, n'avait pas eu le temps de faire ses preuves. Ils soulignaient aussi, entre autres, que les ententes proposées par les entreprises manquaient de la flexibilité qui aurait été nécessaire pour l'atteinte de résultats plus satisfaisants (certaines entreprises exigeaient, par exemple, dans le cadre du projet pilote le paiement complet des arriérés dans le mois suivant la conclusion de l'entente, ce que les groupes de consommateurs refusaient de considérer comme une offre d'entente raisonnable).

⁴³ *Ibid.* Amélioration de l'accès aux services locaux.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Observations du PIAC du 1er juin 2007, site du CRTC, Ottawa, Canada, 19 mars 2008, [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/PartVII/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

⁴⁷ Observation d'Union des consommateurs du 1er juin 2007, site du CRTC, Ottawa, Canada, 19 mars 2008, [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/PartVII/fra/2005/8638/c12_200515002.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

⁴⁸ *Ibid.*, §18

Le Conseil, qui n'a pas cherché à comprendre pourquoi le taux de défaut de remboursement était moindre chez SaskTel, l'entreprise qui avait déjà un plan avant la mise sur pied du projet pilote, a été sensible à l'argumentation des compagnies. En effet, le Conseil, après une analyse purement économique du programme sur la période de 18 mois qu'avait duré le projet pilote, écrit dans sa décision: « la mise en œuvre du PRD pilote de façon permanente aurait une incidence financière différente sur les compagnies d'après leurs coûts de mise en œuvre ainsi que leur ratio de recouvrement de dettes (c.-à-d. les dettes recouvrées à la suite de la mise en œuvre du PRD pilote divisées par les nouvelles dettes accumulées au cours de la même période). »⁴⁹ Le Conseil reconnaît toutefois que l'absence de la flexibilité qui aurait été nécessaire à la conclusion d'ententes qu'il aurait été plus facile aux consommateurs de respecter a nui à l'efficacité du programme.

Le Conseil n'a donc pas tenu compte du fait que de tels programmes gagnent en efficacité sur une plus longue durée et que les coûts initiaux de mise en place influent naturellement sur la rentabilité à court terme. Le Conseil a surtout négligé le fait qu'un tel programme, qui vise à favoriser l'accès à un service essentiel pour les citoyens, constitue une mesure sociale qui ne peut être uniquement analysée sous l'angle économique et, qui plus est, du seul point de vue des entreprises.

Lorsque le Conseil, dans cette décision, mentionne qu'il existerait d'autres méthodes plus efficaces et proportionnées pour que les consommateurs aient un meilleur accès aux services locaux, comme des mesures qui réduiraient les débranchements, il semble malheureusement indiquer du même coup, que les personnes qui ont déjà été débranchées sont dorénavant abandonnées à leur sort, le seul programme qui aurait été susceptible de corriger cette situation étant aboli.

C'est donc du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications que relèvent dorénavant les questions de gestion du crédit⁵⁰. Ce dernier devra surveiller et contrôler les plaintes des consommateurs relatives à la gestion du crédit ainsi que les politiques de rebranchement de ses entreprises membres ; il lui reviendra de déterminer, notamment, si la mise en place d'un code de conduite applicable aux compagnies sera nécessaire en la matière.

L'analyse de la décision du Conseil laisse clairement transparaître la portée qu'a eue le Décret⁵¹ sur l'approche réglementaire, fut-elle de nature non économique. L'absence apparente de symétrie et de neutralité sur le plan de la concurrence de ce programme a constitué, au-delà de sa nécessité et de ses bienfaits, l'élément déterminant sur lequel se base la décision du Conseil quant à sa survie.

⁴⁹ *Op. Cit.*, note 42, §17

⁵⁰ Dans le cas des services qui font l'objet d'une abstention de réglementation par le CRTC et pour les entreprises qui en sont membres.

⁵¹ *Op. Cit.*, note 3.

MESURES ADOPTÉES À L'ÉTRANGER ET DESTINÉES AUX MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Dans la présente partie, nous effectuerons une étude de certaines législations qui mettent en place certains programmes d'aide aux personnes à faible revenu. Nous nous pencherons sur les programmes mis en place notamment aux États-Unis et en Europe (plus particulièrement en France, Grande-Bretagne, Belgique et Autriche). Nous nous intéresserons aussi au cas particulier de l'Australie.

Nous avons effectué nos recherches par le biais d'une collecte d'information sur les sites Internet des autorités de réglementation de chaque pays et par l'étude des législations applicables, ainsi que par une collecte d'information sur les sites Internet de certaines entreprises de télécommunications qui participent aux programmes.

Chaque fois où il nous a été possible de trouver les renseignements à ce sujet, nous avons mentionné la part des dépenses que représentent sur le budget des ménages à faible revenu celles qui sont liées aux télécommunications.

Avant d'examiner les différents programmes, nous estimons important d'évoquer un élément commun à nombre de législations sur les télécommunications, soit le concept baptisé *service universel*, qui est à la base de la plupart des programmes d'aide aux consommateurs à faible revenu.

SERVICE UNIVERSEL

La notion de service universel appliquée aux services de télécommunications est apparue en 1910 dans le rapport annuel de AT&T ; Theodore Vail, président à l'époque de la compagnie, présentait le système de téléphonie comme étant « universel, interdépendant et inter communicant ». Ce qui n'était à l'origine qu'un objectif de marketing de la compagnie AT&T est devenu par la suite, à partir de 1934, un objectif central de la politique de régulation des télécommunications aux États-Unis⁵².

À l'origine ce concept faisait référence à la protection légale de l'opérateur dominant à l'encontre de la concurrence, qu'il qualifiait de « déloyale », que lui faisait d'autres compagnies qui n'étaient pas l'obligation de fournir des services de télécommunications à l'ensemble de la population⁵³. Le concept a évolué au fil du temps et il réfère aujourd'hui à des politiques qui facilitent l'accès à des services essentiels⁵⁴. L'application du principe de service

⁵² RYAN, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*, Carswell, Toronto 2005; SIMON, Jean Paul « Universal service: between socio-political mythology and economic reality- an international cross comparison EU-USA of the regulatory-economic framework », info- The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media, Emerald Group Publishing Limited, 2008, vol. 10, Issue 5/6, pp.138-151, site du Emerladinsight, Royaume-Uni, Bingley, s.d., [En ligne] <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do;jsessionid=A5E6EA640BAF26C2F717D76907628BE8?contentType=Article&contentId=1745090> (dernière visite le 3 juin 2009)

⁵³ *Ibid*, p. 139.

⁵⁴ REISS, Dorit Rubinstein « Agency Accountability Strategies After Liberalization: Universal Service in

universel entraîne une obligation de fournir l'ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable.

Au Canada, la Loi sur les télécommunications ne mentionne pas de façon spécifique le service universel ; il est toutefois possible de déduire à partir de certains objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunications que les services de télécommunications canadiens doivent tendre au service universel⁵⁵. Le Conseil a d'ailleurs mentionné dans certaines décisions que l'accessibilité universelle à des services de téléphonie était un principe fondamental de la réglementation⁵⁶.

Au fil des années, le Conseil s'est concentré sur les zones rurales afin de permettre à des régions éloignées de bénéficier de services de télécommunications abordables, et dans le même temps, s'est livré à une déréglementation des services locaux là où, selon lui, la concurrence était présente. L'absence de reconnaissance explicite du principe de service universel essentiel dans la Loi et dans les instructions données par le ministre a certainement contribué à une déréglementation galopante, au détriment de la protection que le Conseil aurait pu choisir d'accorder aux foyers à faible revenu.

Directive « service universel » du Parlement européen et du Conseil

La législation européenne reconnaît explicitement le principe de service universel : la Directive 2002/22CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel »)⁵⁷ précise en son quatrième considérant la portée du principe: « Garantir un service universel (c'est-à-dire fournir un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable) peut entraîner la fourniture de certains services à certains utilisateurs finals à des prix qui s'écartent de ceux découlant de conditions normales du marché. »

Si les conditions normales du marché ne permettent pas d'offrir le service universel, la Directive « service universel » reconnaît donc explicitement aux États membres le droit, voire leur impose l'obligation, de déroger, au besoin, aux conditions normales du marché pour permettre que soient offerts des services de télécommunications universels, quitte à ce qu'ils soient offerts à des prix inférieurs à ceux du marché.

the United Kingdom, France, and Sweden », LAW AND POLICY, Wiley-Blackwell, Buffalo, vol. 31, 1, p. 111. « The term universal service refers to policies aimed at providing or facilitating access to telecommunications and electricity services, considered by many essential services in modern society. », p. 112.

⁵⁵ *Op. Cit.* note 7. Article 7.

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; (...) h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication).

⁵⁶ Décision Télécom CRTC 78-7, dite *Bell Canada, Augmentation des tarifs*, à la page 26.

⁵⁷ Directive 2002/22CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, site de Eur-lex, géré par l'Office des publications, Europe, [En ligne] http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22 (dernière visite le 3 juin 2009).

La Directive « service universel » insiste aussi sur les mesures que les États membres peuvent avoir à mettre en place et les types de clientèles auxquelles ces mesures s'appliqueront : le considérant sept de la Directive précise: « De telles mesures peuvent également inclure celles qui sont directement ciblées vers les consommateurs ayant des besoins sociaux spécifiques en apportant une aide à des consommateurs identifiés, par exemple par le biais de mesures spécifiques, prises après examen des demandes individuelles, telles que les remises de dette. »

On trouve également au considérant dix de la Directive « service universel », une définition du « prix abordable », qui se doit d'être défini en tenant compte de la capacité de payer de chaque utilisateur individuel : « Un prix abordable s'entend comme un prix défini au niveau national par les États membres compte tenu de circonstances nationales spécifiques et peut impliquer l'établissement d'une tarification commune indépendante de la position géographique ou de formules tarifaires spéciales pour répondre aux besoins des utilisateurs à faible revenu. Du point de vue du consommateur individuel, le caractère abordable des prix est lié à sa capacité de surveiller et de maîtriser ses dépenses. » (nos soulignés)

La législation européenne identifie donc des besoins spécifiques pour les utilisateurs à faible revenu et ordonne des mesures spécifiques qui tiennent compte de leur situation particulière. Outre le prix du service lui-même, la Directive impose aux entreprises certaines autres obligations ciblées : au considérant quinze, celle d'offrir aux consommateurs la possibilité d'interdire de façon sélective certains appels, ou celle de prévoir certaines mesures relativement aux frais de raccordement. Le considérant seize aborde la question de la déconnection des utilisateurs pour non-paiement persistant des frais, et la possibilité au sein des États membres de maintenir l'accès téléphonique pour autant que l'abonné paie les frais de base de la ligne téléphonique.

La législation européenne prévoit donc que des services et des mesures spécifiques doivent être prévus pour les ménages à faible revenu et donne aux États membres toute latitude pour veiller à la mise en œuvre de telles mesures : ainsi, aux alinéas deux et trois de l'article neuf de la Directive :

2. Les États membres peuvent, au vu des circonstances nationales, exiger que les entreprises désignées proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible public ou d'en faire usage.

3. En plus des dispositions éventuelles prévoyant que les entreprises désignées appliquent des options tarifaires spéciales ou respectent un encadrement des tarifs ou une péréquation géographique, ou encore d'autres mécanismes similaires, les États membres peuvent veiller à ce qu'une aide soit apportée aux consommateurs recensés comme ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques.

Le Parlement européen et le Conseil réexaminent actuellement, dans le cadre de ce qu'on appelle le « paquet télécom », la Directive « service universel », qui fait l'objet d'après discussions.⁵⁸

⁵⁸ Les travaux actuels de la Commission européenne et du Conseil européen sur le « paquet télécom »

Service universel aux États-Unis

Aux États-Unis le concept de service universel a été intégré dans le *Telecommunication Act* de 1996⁵⁹, qui décline quatre objectifs distincts : accroître la concurrence, déréglementer, favoriser l'investissement, et assurer le service universel⁶⁰ ; l'article 254 du *Telecommunication Act* est entièrement dédié au « service universel ».

L'article 254. [47 U.S.C. 254] *UNIVERSAL SERVICE* définit les divers éléments qu'inclut le service universel, le premier portant spécifiquement sur l'accessibilité financière au service: « (1) Quality and Rates - Quality services should be available at just, reasonable, and affordable rates.⁶¹ »

À l'alinéa i) de cet article 254, intitulé « *consumer protection* », on retrouve ce même principe, appliqué directement aux tarifs, au respect duquel doivent veiller la Commission et les États: « *The Commission and the States should ensure that universal service is available at rates that are just, reasonable, and affordable.* »

Dans le cadre du service universel, certains programmes ont été mis en place pour accroître l'accès aux services de télécommunications pour les personnes à faible revenu.

MESURES MISES EN PLACE AUX ÉTATS-UNIS

Les États-Unis ont constitué un fonds spécifique pour garantir l'universalité des services de télécommunication; toutes les compagnies de télécommunications qui fournissent des services d'interurbains doivent percevoir et déposer au fonds un certain pourcentage des frais d'interurbains facturés, soit une surcharge de dix pour cent (10 %) appliquée sur tous les appels interurbains, y compris les appels internationaux. Ce fonds a permis la mise en place de programmes spécifiques destinés aux ménages à faible revenu, soit les programmes « *Link-up* » et « *Lifeline* » pour les services de télécommunications résidentiels.

En 1996, l'adoption du *Telecommunication Act* a intégré directement ces programmes dans les dispositions législatives relatives au service universel.

Dans son rapport de 1997, la *Federal Communications Commission* (ci-après FCC) a interprété le *Telecommunication Act* et surtout les programmes « *Lifeline* » et « *Link-up* » à la lumière des nouvelles exigences relatives au service universel :

« With respect to the Lifeline and Link-up programs, we observe that the Act evinces a renewed concern for the needs of low-income citizens. Thus, for the

sont disponibles sur le site de Europarl, s.d. [En ligne]

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5563972¬iceType=null&language=fr> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁵⁹ Telecommunications Act of 1996, Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996) disponible sur le site de la Commission fédérale des communications (FCC), Washington, DC, Etats-Unis, 15 novembre 2008, [En ligne] <http://www.fcc.gov/telecom.html> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁶⁰ *Op. Cit.*, note 52, p. 142.

⁶¹ Les autres éléments présents à l'article 254 du *Telecommunications Act* sont: (2) Access to advanced services, (3) Access in rural and high cost areas, (4) Equitable and non discriminatory contributions, (5) Specific and predictable support mechanisms, (6) Access to advanced telecommunications services for schools, health care, and libraries, (7) Additional principles.

first time, Congress expresses the principle that rates should be « affordable », and that access should be provided to « low-income consumers » in all regions of the nation. These principles strengthen and reinforce the Commission's preexisting interest in ensuring that telecommunications service is available « to all the people of the United States. » Under these directives, all consumers, including low-income consumers, are equally entitled to universal service as defined by this Commission under section 254(c)(1). »⁶²

Par la suite, l'accessibilité économique a été interprétée par le « *Joint Board* », constitué de représentants du fédéral et des États, qui a précisé que : « factors, other than rates, such as local calling area size, income levels, cost of living, population density, and other socio-economic factors may affect affordability. »⁶³

Mais le « *Joint Board* » va plus loin, rejetant le concept d'un seuil national d'abordabilité et reconnaissant le rôle fondamental que les États doivent jouer dans l'évaluation de l'abordabilité⁶⁴.

Programmes « Lifeline » et « Link-up »

La FCC détaille les programmes « *Lifeline* » et « *Link-Up* » dans le formulaire 497⁶⁵. Cependant, les programmes sont implantés par le biais de la législation fédérale et l'on retrouve dans le code de réglementation au titre 47, Volume 3, à la partie 54, le service universel et les programmes mentionnés⁶⁶.

Le montant des réductions que les entreprises de télécommunications appliquent en vertu de ces programmes leur est remboursé par le biais du fonds créé pour garantir l'universalité des services de télécommunications.

Lifeline

L'article 401 du code de réglementation définit le programme « *Lifeline* »⁶⁷, qui permet de faire bénéficier les personnes à faible revenu d'une réduction mensuelle sur les frais d'abonnement aux services téléphoniques. Quatre niveaux de réductions sont prévus, pouvant aller jusqu'à trente-cinq dollars (35 \$) par mois, notamment pour les clients habitant des réserves, ou des lieux où le service doit être amélioré.

⁶² Federal-State Joint Board on Universal Service, Report & Order, 12 FCC Rcd. 8,776, 8 mai 1997, p.180, disponible sur le site de Universal Service Administrative Company, Washington, D.C., États-Unis, s.d., [En ligne] <http://www.universalservice.org/res/documents/about/pdf/fcc-orders/1997-fcc-orders/FCC-97-157.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁶³ Federal-State Joint Board of Universal Service, Recommended Decision, 12 FCC Rcd.87 (1996).

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Formulaire disponible sur le site de Universal Service Administrative Company, Washington, D.C., États-Unis, juillet 2008 [En ligne] <http://www.universalservice.org/res/documents/li/pdf/Form-497-instructions-FY2008.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁶⁶ *Code of Federal Regulations*, disponible sur le site du Government Printing Office (GPO) Access Services, Washington, DC, États-Unis, 13 mai 2008 [En ligne] <http://www.gpoaccess.gov/CFR/retrieve.html> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁶⁷ *Ibid.*, « a retail local service offering: (1) That is available only to qualifying low-income consumers; (2) For which qualifying low-income consumers pay reduced charges as a result of application of the Lifeline support amount described in Sec. 54.403; and (3) That includes the services or functionalities enumerated in Sec. 54.101 (a)(1) through (a)(9). »

Link-up

Le programme « *Link-up* » vise exclusivement les frais d'installation ; des remises peuvent être accordées, allant, pour les résidents des réserves, par exemple, jusqu'à cent dollars (100 \$).⁶⁸ « *Link-up* » inclut également un programme de paiement différé des frais d'installation.

Critères d'admissibilité aux programmes

Les critères d'admissibilité à ces programmes se retrouvent à l'article 54.409 a) du code de réglementation⁶⁹ :

« To qualify to receive Lifeline service in a state that mandates state Lifeline support, a consumer must meet the eligibility criteria established by the state commission for such support. The state commission shall establish narrowly targeted qualification criteria that are based solely on income or factors directly related to income. »

Lorsque l'État n'impose pas son programme, l'admissibilité est déterminée comme suit :

« b) To qualify to receive Lifeline service in a state that does not mandate state Lifeline support, a consumer's income, as defined in Sec. 54.400(f)⁷⁰, must be at or below 135% of the Federal Poverty Guidelines or a consumer must participate in one of the following federal assistance programs: Medicaid; Food Stamps; Supplemental Security Income; Federal Public Housing Assistance (Section 8); Low-Income Home Energy Assistance Program; National School Lunch Program's free lunch program; or Temporary Assistance for Needy Families. »⁷¹

Il n'y a que cinq (5) États américains qui n'ont pas implanté leurs propres programmes « *Lifeline* » et « *Link-up* », et où les consommateurs utilisent les critères d'admissibilité généraux définis précédemment⁷².

Les critères d'admissibilité déterminés par les différents États retiennent de façon générale comme prioritaire celui du revenu. En plus d'avoir défini les critères d'éligibilité, les États ont également défini les modalités de ces programmes, c'est à dire, les procédures de vérification de participation aux programmes, les restrictions applicables aux programmes (par exemple inclusion ou non d'options dans le cadre du programme), mais également la contribution de l'État dans le programme⁷³.

⁶⁸ *Op. Cit.*, note 65, voir également 47 CFR 54.413.

⁶⁹ *Op. Cit.*, note 66.

⁷⁰ *Ibid.*, « (f) Income. "Income" is all income actually received by all members of the household. This includes salary before deductions for taxes, public assistance benefits, social security payments, pensions, unemployment compensation, veteran's benefits, inheritances, alimony, child support payments, worker's compensation benefits, gifts, lottery winnings, and the like. The only exceptions are student financial aid, military housing and cost-of-living allowances, irregular income from occasional small jobs such as baby-sitting or lawn mowing, and the like. »

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Les cinq États dont il est question sont : le Delaware, Hawaï, Indiana, Louisiane, New Hampshire.

⁷³ Lire l'article de HOLT, Lynne et Mark JAMISON, « Re-evaluating FCC Policies concerning the lifeline & Link-up programs », 5 *Journal on Telecommunication & High Technologies Law* 393, 2006-2007.

Principales critiques des programmes

Avant la modification de 2004, qui a élargi les critères d'admissibilité aux programmes, les statistiques sur ces programmes révélaient qu'environ un tiers des foyers éligibles aux programmes y avaient adhéré⁷⁴. Les rapports de la FCC mentionnent également cet état de fait, et précisent que sur les 88 % de foyers à faible revenu qui sont abonnés aux services de télécommunications, seul un tiers a souscrit au programme « *Lifeline* »⁷⁵. Depuis 1998, alors que le rabais offert a augmenté de près de 64 %, le niveau de participants au programme n'a quant à lui augmenté que de deux pour cent.⁷⁶

Le faible recours à ces programmes découlerait d'un flagrant problème de visibilité, les populations visées ignorant souvent l'existence même de ces mesures⁷⁷ ; c'est pour remédier à cet état de fait que certains États ont donc mis en place des mesures afin de les faire connaître. Certains États envoient à des foyers éligibles à ces programmes, par exemple, des courriers ou même des formulaires préapprouvés, ciblant la clientèle par le biais de leur inscription à d'autres programmes d'assistance ou programmes sociaux. Certains États prévoient une adhésion automatique à ces programmes pour tous les ménages qui adhèrent à certains autres programmes sociaux⁷⁸.

L'autre principale critique de ces programmes porte sur leur coût. On peut constater l'augmentation des coûts des programmes dans le tableau ci-après, qui présente le financement annuel du fonds dédié pour le service universel.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 399. Les taux d'adhésion à ces programmes varient en fonction de chaque État.

⁷⁵ Federal and State staff for the State Joint Board on Universal Service, Universal Service Monitoring Report, CC Dkt. 98-202, tbl. 2.3, mai 2005, disponible sur le site de California Communications Association (CalCom) Sacramento, Californie, États-Unis, mai 2008 [En ligne] <http://www.caltelassn.com/Reports06/Universal%20Service/UnivSer05.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁷⁶ *Op. Cit.*, note 54, p. 403

⁷⁷ *Op. Cit.*, note 54, p. 404: « The four surveys conducted for PURC indicate the primary barrier to Lifeline participation appears to be a lack of public awareness. »

⁷⁸ Voir le Rapport du groupe de travail FCC/NARUC/NASUCA sur les programmes « Lifeline » and « Link-up » p. 6, disponible sur le site de Life Line, Washington, DC, États-Unis, 26 juillet 2005 [En ligne] <http://www.lifeline.gov/LLURReport.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

TABLEAU 13

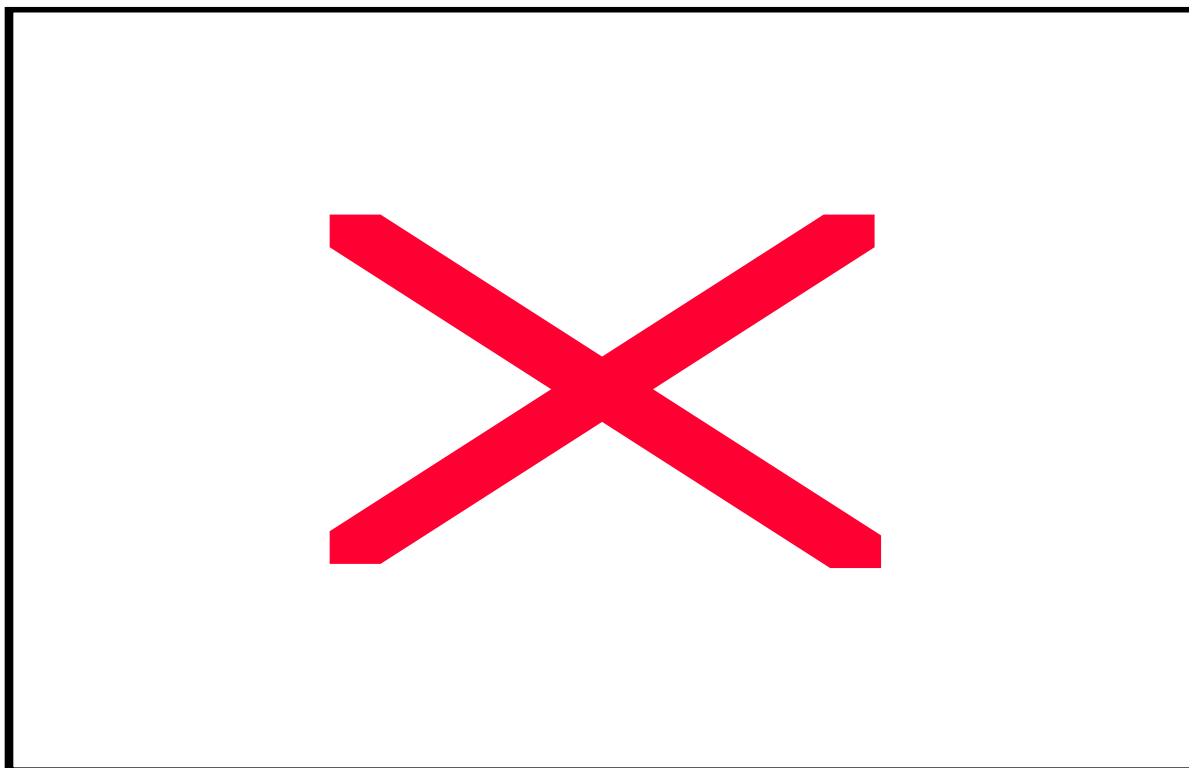


Figure 1 – Growth of the USF ⁷⁹

Le faible taux de participation au programme et le faible taux de nouveaux participants s'expliquent non seulement par le manque de connaissance de l'existence de ces programmes, mais aussi par l'arrivée des téléphones cellulaires ; à l'époque où les critères d'admissibilité ont été élargis afin de permettre l'admission aux programmes d'un plus grand nombre de foyers, on a constaté que le nombre d'abonnés aux services de télécommunications sans fil a dépassé le nombre d'abonnés aux services de télécommunications résidentiels⁸⁰.

Depuis peu de temps, certains fournisseurs de services sans fil ont donc le statut de fournisseurs de télécommunications éligibles aux programmes. Malgré cet effort bienvenu pour rejoindre les clientèles visées, le nombre d'abonnés qui se sont prévalus de ces dispositions est resté assez faible.

Compte tenu de ces résultats, certains auteurs insistent sur la nécessaire évolution du programme, proposant de nouvelles pistes de réflexion pour le financement et la mise en application de ces programmes. D'autres proposent notamment l'utilisation des bons permettant d'acheter spécifiquement un bien ou d'obtenir une réduction (ces bons se nomment aussi : *Vouchers*)⁸¹. Les bénéficiaires de ces mesures pourraient utiliser leurs bons pour

⁷⁹ Extrait de l'article de Simon, *Op. Cit.*, note 52, p. 142.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 405.

⁸¹ *Op. Cit.*, note 54; les auteurs mentionnent d'ailleurs que l'idée des *Vouchers* a déjà été émise par le

n'importe quel type d'accès aux services de télécommunication, que ce soit en paiement de services VOIP, pour payer les frais d'un abonnement à un service de télécommunications sans fil, ou même pour payer une carte prépayée.

Il sera bon de suivre l'évolution du financement de ces programmes avec la nouvelle administration américaine, et de voir les nouvelles orientations qui seront prises en vue d'aider les foyers à faible revenu à accéder aux services de télécommunication.

Programme Safelink Wireless

Depuis 2008, dans la continuité du programme « *Lifeline* », un nouveau programme, le « *Safelink Wireless* »⁸², a été lancé dans certains États américains⁸³.

Dans cette nouvelle version du programme « *Lifeline* » destinée aux services sans fil, les personnes éligibles au service reçoivent un téléphone cellulaire gratuitement avec un certain temps de communication alloué, qui varie selon les États participants (entre 41 et 80 minutes⁸⁴) ; les bénéficiaires de ce programme peuvent également acheter des cartes d'appel leur permettant d'étendre le temps de communication alloué. Le programme est valable pour une année, renouvelable sur preuve que l'abonné répond toujours aux conditions d'éligibilité du programme. Le bénéficiaire n'est lié par aucun contrat avec une entreprise de télécommunications donnée. Outre le simple accès, des services additionnels sont compris : l'affichage du numéro de l'appelant, la mise en attente des appels entrants, la messagerie. Les appels internationaux sont facturés au même prix que les interurbains, il y a un report d'un mois à l'autre des minutes non utilisées, l'appareil reste activé pendant une année à partir de l'envoi, et les appels d'urgences ne sont pas comptabilisés.

Sont éligibles au programme les ménages qui participent à un programme d'assistance d'État ou fédéral, comme les « Federal Public Housing Assistance, Food Stamps et Medicaid », ou ceux dont le total des revenus est en dessous du seuil de 135 % des lignes directrices sur la pauvreté. Sont exclus les ménages dont l'un des membres bénéficie déjà du programme « *Lifeline* ». La personne qui demande l'adhésion au programme doit avoir également une adresse fixe autre qu'une boîte postale.

passé notamment dans : Universal Service Working Group, *Digital Age Communication Act*, Progress & Freedom Foundation, décembre 2005. Disponible [En ligne] <http://www.pff.org/issues-pubs/books/051207daca-usf-2.0.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁸² Site Internet du programme, SafeLink, Miami, Floride, États-Unis, s. d. [En ligne]

<https://www.safelinkwireless.com/EnrollmentPublic/home.aspx> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁸³ Delaware, Floride, Tennessee, Georgie, Massachusetts, Michigan, New York, Caroline du Nord, Pennsylvanie, Virginie.

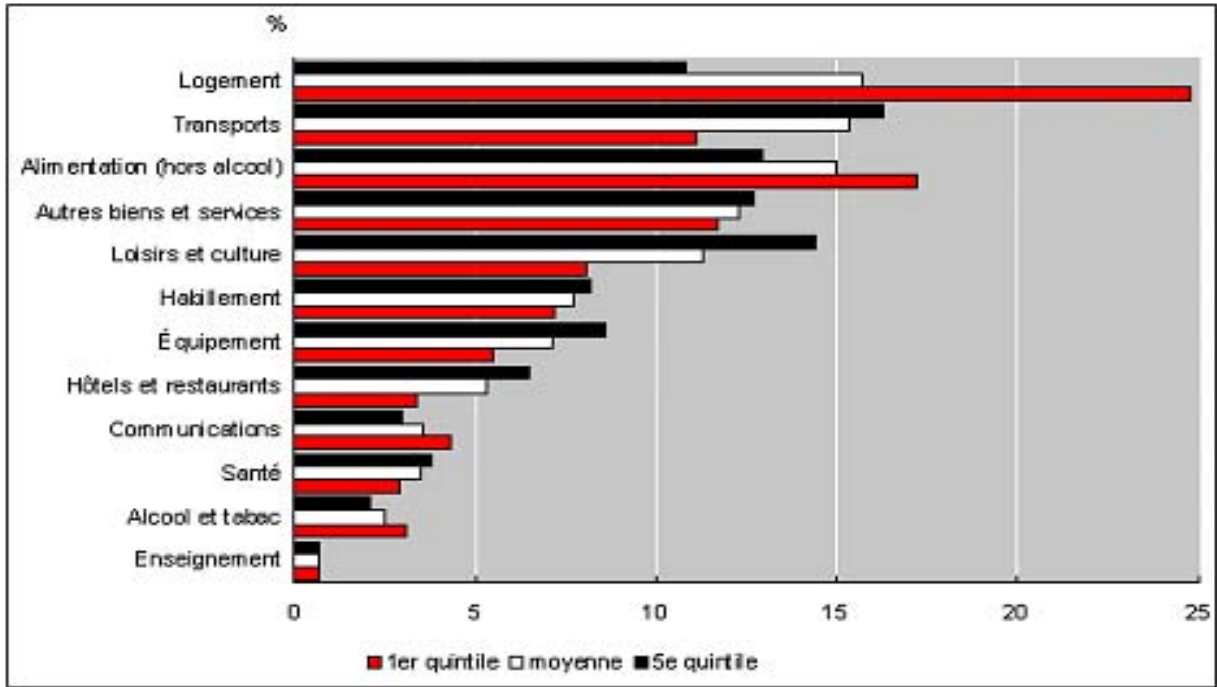
⁸⁴ Détails des programmes pour chaque État, notamment pour le Massachusetts, sur le site de SafeLink, Miami, Floride, États-Unis, s. d. disponibles, [En ligne]

<https://www.safelinkwireless.com/EnrollmentPublic/faq.aspx#> (dernière visite le 3 juin 2009).

MESURES MISES EN PLACE EN FRANCE

D'après les statistiques fournies par l'Institut National de la statistique et des études économiques, la part des dépenses des services de télécommunications dans les dépenses des foyers à faible revenu, soit ceux qui se trouvent dans le premier quintile de revenus, est légèrement plus élevée que celle des ménages canadiens correspondants. (tableau 14 ci-dessous)

TABLEAU 14



Graphique sur la structure de la consommation selon le quintile de niveau de vie en 2006⁸⁵

⁸⁵ Graphique tiré de : Enquête de budget de famille 2006 de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INEE), disponible sur le site de l'INEE, (), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Paris, France, [En ligne] http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=BDF06 (dernière visite le 3 juin 2009).

Code des postes et communications électroniques: un code à portée sociale ?

La France étant membre de l'Union européenne (tout comme le Royaume-Uni, la Belgique et l'Autriche, que nous aborderons plus loin), nous ne reviendrons pas sur la Directive « service universel », puisqu'elle doit avoir été transposée dans le droit interne de chaque État membre. Nous évoquerons toutefois brièvement certaines dispositions relatives au service universel⁸⁶.

Nous examinerons tout d'abord le Code des postes et communications électroniques⁸⁷ (ci-après le Code), et plus particulièrement le livre II sur les communications électroniques et son chapitre III sur les obligations de service public.

L'article L.35 du Code définit les caractéristiques que doivent présenter les services publics :

« Les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. Elles comprennent :

a) Le service universel des communications électroniques défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 ; (...)

L'article L35-1 quant à lui précise le contenu du service universel :

« Le service universel des communications électroniques fournit à tous :

1° Un service téléphonique de qualité à un prix abordable.

Les conditions tarifaires incluent le maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint comportant la possibilité de recevoir des appels ainsi que d'acheminer des appels téléphoniques aux services gratuits ou aux services d'urgence au bénéfice du débiteur (...)

Le service universel est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, précise les modalités d'application du présent article et le contenu de chacune des composantes du service universel. »

⁸⁶ Pour de plus amples informations sur le service universel en France, lire l'article de Michel Berne, « Telecommunications universal service in France », info- The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media, Emerald Group Publishing Limited, 2008, vol. 10, Issue 5/6, pp. 121-137, disponible sur le site du Emeraldinsight, Bingley, Royaume Uni, s.d., [En ligne] <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1745089> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁸⁷ Le Code des postes et communications électroniques est disponible sur le site de Légifrance, Paris, France, s.d. [En ligne] <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do> (dernière visite le 3 juin 2009).

Au-delà de la simple accessibilité économique, le Code impose en outre le maintien d'un service, quoique restreint, en cas de défaut de paiement. Le fait que le Code français impose ce type de mesure indique clairement la volonté du législateur de protéger les populations les plus fragiles financièrement. On comprend aussi que le législateur conçoit l'importance, en vue d'atteindre cet objectif, d'éviter de briser le lien social que permet le téléphone et d'assurer la sécurité des personnes.

Toujours dans ce même article, nous notons la présence d'une obligation quant au tarif et à la fourniture du service universel, qui impose que soit prise en compte la situation particulière d'un abonné en vue de déterminer si le service lui est abordable.

Les mesures et les programmes concernent les services téléphoniques résidentiels.

Détail de la tarification sociale

Dans la continuité des articles cités précédemment, nous nous intéresserons maintenant à l'article R. 20-34 du Code, qui spécifie le type de mesures à destination des personnes à faible revenu qui est mis en place :

« Les personnes physiques qui ont droit au revenu minimum d'insertion ou qui perçoivent l'allocation de solidarité spécifique ou l'allocation aux adultes handicapés et qui ont souscrit un abonnement au service téléphonique fixe auprès de l'opérateur qui les dessert, autorisé selon les conditions fixées au III, bénéficient, sur leur demande, d'une réduction de leur facture téléphonique. »

On constate que l'adhésion à cette tarification est volontaire et que les ménages qui peuvent en bénéficier devront en faire la demande.

Pour ce qui est du montant mensuel de la réduction, il est, en vertu du troisième alinéa du même article « fixé par arrêté du ministre chargé des communications électroniques pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. [ARCEP]»

Selon le rapport annuel de 2007 de l'ARCEP⁸⁸, le tarif social d'abonnement est de 6,49 € par mois, toutes taxes comprises (ci-après TTC), contre 16€ TTC pour l'abonnement standard. La compensation de la réduction sur l'abonnement consentie par France Télécom, l'opérateur « historique » et le seul qui offre un tarif social en France, se décompose comme suit: une partie est prise en charge par le fonds de service universel (5,04 € TTC par mois) et l'autre partie est prise en charge par France Télécom (4,47 € TTC par mois). Le rapport annuel de l'ARCEP explique: « En effet, en tant que prestataire désigné par le ministre de la première composante du service universel, le téléphone, l'opérateur historique a l'obligation d'offrir une réduction sociale tarifaire. »

⁸⁸ Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Rapport annuel, Partie IV, chapitre V, p. 316, disponible sur le site de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Paris, France, s.d. [En ligne] <http://www.arcep.fr/index.php?id=2105> (dernière visite le 3 juin 2009).

Fonds de service universel

Aux termes de l'article L.35-3 du Code⁸⁹, toutes les compagnies qui fournissent des services de télécommunications sont tenues de contribuer au financement du fonds de service universel. Par toutes les compagnies qui fournissent des services de télécommunication, il faut comprendre celles qui offrent des services filaires et des services sans fil aussi bien que les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de cartes d'appel, les fournisseurs de service VOIP, et même les collectivités locales qui peuvent parfois être fournisseurs de services de télécommunication.

Les fournisseurs de services de télécommunications contribuent généralement au fonds au prorata de la portion de leur chiffre d'affaires réalisée au titre des services de communications.

Autres initiatives pour les ménages à faible revenu

France Télécom propose depuis peu un nouveau programme destiné aux ménages à faible revenu, applicable cette fois aux services sans fil.

En effet, la compagnie Orange (France Télécom, ci-après Orange) propose pour les *allocataires des minima sociaux* (les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, ainsi que les bénéficiaires futurs du revenu de solidarité active) un forfait à dix euros (10 €) par mois (soit environ 16 \$) incluant 40 minutes de communications⁹⁰ et 40 messages textes⁹¹. Cette offre d'Orange est liée à un contrat mensuel ; un abonné peut donc mettre fin au service en tout temps, sans se voir imposer les frais de pénalité qui sont liés aux contrats à plus long terme⁹². En outre, cette même compagnie planche également sur un projet d'offre groupée (téléphone, Internet, Télévision) à 20 € (environ 32 \$) par mois à destination des personnes à faible revenu.

Il est permis de croire que ce programme destiné aux personnes à faible revenu découle des modifications apportées par l'adoption de la Loi dite de modernisation de l'économie⁹³ au Code, qui y incorpore un nouvel article L.33-9 qui prévoit: « Une convention entre l'État et les opérateurs de téléphonie mobile détermine les conditions dans lesquelles ceux-ci fournissent

⁸⁹ Le Code est disponible sur le site de Légifrance, Paris, France, s.d. [En ligne] <http://www.legifrance.gouv.fr> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁹⁰ Si, au Canada, le temps d'antenne comprend les appels entrants et sortants, en France seuls sont comptabilisés dans le temps d'antenne les appels sortants, aucune limite aux appels entrants n'étant imposée.

⁹¹ Information publiée sur le site de Libération. Rédaction, «*Orange lance un forfait low cost «pour les plus démunis»*», Libération, section économie, 12 mai 2005, Paris, France, [En ligne] <http://www.liberation.fr/economie/0101566776-france-telecom-lance-un-forfait-low-cost-pour-les-plus-demunis> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁹² À titre de comparaison : l'une des premières offres de l'un des fournisseurs de services sans fil (FIDO) propose au Canada un forfait dont les conditions s'approchent en apparence de celles offertes par Orange (pour 15 \$ par mois avant taxes, un forfait qui comprend 50 minutes d'appels (entrants et sortants) et 50 messages textes. L'offre de FIDO peut être liée à un contrat de deux ans et assortie de pénalités sévères en cas de fin prématurée du service. En effet, cela dépend si le consommateur choisit d'acheter le téléphone sans fil ou alors de bénéficier d'une promotion de FIDO qui offre le téléphone en contrepartie d'un engagement de deux ans aux services sans fil fournis par FIDO.

⁹³ La Loi est disponible sur le site de Légifrance, Paris, France, s.d. [En ligne] <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000019283050> (dernière visite le 3 juin 2009).

une offre tarifaire spécifique à destination des personnes rencontrant des difficultés particulières dans l'accès au service téléphonique en raison de leur niveau de revenu. »⁹⁴ Cette modification législative confirme que le service universel et le tarif social n'avaient pas pour vocation de s'appliquer à tous les services de télécommunication.

La Mairie de Paris a elle aussi mis en place, en 2008, un programme destiné aux ménages à faible revenu ; en effet, l'Office public d'aménagement et de construction (ci-après OPAC) a élaboré une offre groupée à destination des personnes habitant dans les logements sociaux de la ville. Désormais les locataires de ces logements pourront bénéficier pour 1,19 € TTC (1,85 \$) par mois d'un accès Internet à 512 kbps (la vitesse de transfert de données se calcule en kilo bytes par seconde = kbps), d'un service de téléphonie sur IP, et de 18 chaînes de télévision. De plus, les immeubles connectés le seront en fibre optique, et les locataires pourront, s'ils le désirent, opter pour une autre offre de services de télécommunication. Ces mesures visent essentiellement à réduire, en France, la fracture numérique.⁹⁵

Au vu de ces mesures, y compris dans les services de télécommunications sans fil, qui sont mises en place en France, une sociologue va jusqu'à parler d'un nouveau droit, celui « d'être joignable »⁹⁶.

MESURES MISES EN PLACE EN BELGIQUE

Un peu comme en France, et du fait de la Directive « service universel », nous retrouvons dans la Loi belge du 13 juin 2005, dite Loi relative aux communications électroniques⁹⁷, des dispositions visant la mise en place d'un tarif social à l'intérieur de l'obligation de service universel.

En effet, nous lisons à l'article 74 de la Loi belge: « La composante sociale du service universel consiste en la fourniture par chaque opérateur à certaines catégories de bénéficiaires, de conditions tarifaires particulières. »

La définition d'opérateur, telle qu'elle apparaît à l'article 2 de la Loi, nous indique que, contrairement à ce que prévoit la France, le tarif social s'applique aussi bien aux services de téléphonie sans fil qu'aux services résidentiels ou filaires.⁹⁸

⁹⁴ Nous n'avons toutefois pas eu connaissance de l'existence d'une convention adoptée en vertu de cet article.

⁹⁵ Estelle Dumout, «L'office HLM de Paris propose le haut débit à un euro avec Neuf Cegetel», Zdnet, Paris, France, 12 février 2008, disponible [En ligne] <http://www.zdnet.fr/actualites/internet/0,39020774,39378489,00.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁹⁶ Marie Piquemal, Libération, section société, Paris, France, 13 mai 2009, disponible [En ligne] <http://www.liberation.fr/societe/0101567055-ne-pas-avoir-de-portable-est-discriminant> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁹⁷ La Loi est disponible sur le site de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, Bruxelles, Belgique, s. d. [En ligne] <http://www.ibpt.be/GetDocument.aspx?forObjectID=951&lang=fr> (dernière visite le 3 juin 2009).

⁹⁸ Tarifs sociaux, site de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, Bruxelles, Belgique, s. d. [En ligne] http://www.ibpt.be/fr/196/ShowContent/1042/Tarifs_sociaux/Tarifs_Sociaux.aspx (dernière visite le 3 juin 2009).

Détail du tarif téléphonique social

Les critères d'admissibilité au tarif téléphonique social se retrouvent à l'article 22 de l'annexe de la Loi du 13 juin 2005⁹⁹. Plusieurs catégories de personnes peuvent bénéficier de ce tarif téléphonique social : les personnes âgées de plus de 65 ans ou handicapées dont les revenus se situent sous un certain seuil (14 624,7 € (environ 23 350 \$) par an), les déficients auditifs ou les personnes ayant subi une laryngectomie, les aveugles militaires de la guerre, et les personnes bénéficiant du revenu d'intégration (« Minimexés »).

Il y a une autre condition importante : un foyer ne peut bénéficier que d'un seul tarif téléphonique social, qui s'appliquera, au choix, pour une ligne résidentielle ou bien pour une ligne sans fil.

Les montants des réductions, qui porteront sur l'installation du service, sur le tarif de l'abonnement mensuel, si applicable, et sur le montant des communications, sont précisés à l'article 38 de l'annexe de la Loi. L'Institut belge des services postaux et des télécommunications les résume dans le tableau 14 que nous reproduisons ci-dessous¹⁰⁰.

TABLEAU 14

Bénéficiaire	Type de formule		Réductions sur le raccordement	Réduction tous les mois		
	Opérateur pour l'abonnement	Opérateur pour les com.	Ligne FIXE	Abon.	Com.	Total
+65 ans, handicapés, déficients auditifs, laryngectomie, aveugles militaires « Minimexés »	Opérateur A	Opérateur A	50 % du prix normal	8,40 €	3,10 €	11,50 €
	(pas de frais d'abonnement)	Opérateur A	50 % du prix normal	-	3,1€	3,10 €
	Opérateur A	Opérateur B	50 % du prix normal	-	11,5€ (par B)	11,50 €
			-	-	3,10 €	3,10 €

Encore une fois, c'est au consommateur qu'il revient de faire la demande de ces tarifs téléphoniques sociaux.

Fonds de service universel

La section 7 de la Loi sur les communications électroniques belge est dédiée au fonds pour le service universel. L'article 92 §2 de cette Loi mentionne que le « fonds est affecté à la rétribution des prestataires des services prestés au titre du service universel. »¹⁰¹

Comme c'est le cas en France, le fonds est alimenté par des contributions versées par les opérateurs sur la base de leur chiffre d'affaires. (Voir les articles 94 et s. de la Loi belge). Tous les opérateurs doivent contribuer au fonds. (Article 96 de la Loi belge)

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Op. Cit.*, note 97.

Critique du tarif social

La principale critique contre le tarif social en matière de téléphonie en Belgique, c'est que le montant alloué à titre de réduction sur le tarif mensuel n'est pas indexé – la proportion des frais que couvre cette allocation diminue donc au fil des augmentations du prix de l'abonnement standard, les ménages à faible revenu se retrouvant à devoir absorber sans aucune compensation la hausse de prix. Afin d'éviter cette situation, une association à but non lucratif (l'Association belge des consommateurs connue sous le nom également de la revue qu'elle édite, Test Achat) propose que la réduction tarifaire soit faite sous forme d'un pourcentage applicable sur le tarif de base¹⁰².

Curieusement, il se trouve en Belgique des opérateurs qui fournissent les services à un prix plus bas que celui du tarif social pratiqué par Belgacom, le fournisseur historique, qui détient encore 70 % du marché sur les lignes résidentielles. C'est notamment le cas de l'opérateur de télécommunications sans fil BASE, avec son forfait *Classic*¹⁰³. L'intérêt et l'attrait d'un tarif social sont considérablement réduits s'il existe sur le marché des offres plus économiques encore. On peut toutefois se demander si ces offres existeraient réellement s'il n'y avait pas l'obligation faite aux fournisseurs d'appliquer un tarif social.

Alors que tous les opérateurs ont en théorie l'obligation de fournir un tarif social en Belgique, certains opérateurs refusent pourtant de le faire, sans que l'Institut belge des services postaux et des télécommunications ne sévisse à l'encontre de ces récalcitrants¹⁰⁴...

¹⁰² La page «Les tarifs sociaux de la téléphonie fixe toujours moins sociaux» est disponible sur le site de Test Achat, Bruxelles, Belgique, s.d. [En ligne] <http://www.test-achats.be/telephonie/les-tarifs-sociaux-de-la-telephonie-fixe-toujours-moins-sociaux-s555023.htm> (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰³ Bart Vandesompele, «BASE offre à tous les consommateurs belges un nouveau tarif « BASE Classic » moins cher que le tarif social « Classic » de Belgacom», Communiqué de presse, site de Base, Bruxelles, Belgique, 27 juin 2008, disponible [En ligne] http://www.base.be/base/fr/home/about_base/press/page.aspx/1073 (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰⁴ Article 104 de la Loi belge qui précise : « Art. 104. En cas de défaillance du prestataire, constatée par l'Institut, dans l'exécution des obligations de service universel aux conditions techniques et tarifaires prévues en annexe, le ministre peut imposer au prestataire concerné une amende administrative dont le montant ne peut excéder 1 % du chiffre d'affaires du prestataire concerné pour l'année considérée, calculé conformément à l'article 95. » *Op. Cit.*, note 97.

MESURES MISES EN PLACE EN GRANDE-BRETAGNE

Particularités de la Loi britannique

La partie I du Communication Act de 2003 (c. 21) du Royaume-Uni énumère les fonctions et pouvoirs dont dispose l'« *Office of Communications* » (ci-après Ofcom)¹⁰⁵, qui a un rôle central et majeur dans la réglementation des services de communication, c'est à dire à la fois le secteur des télécommunications et celui de la radiodiffusion.

L'article 3 du Communication Act définit les obligations de l'Ofcom :

- (1) It shall be the principal duty of OFCOM, in carrying out their functions—
 - (a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and
 - (b) to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition.
- (...)
- (4) OFCOM must also have regard, in performing those duties, to such of the following as appear to them to be relevant in the circumstances — (...)
 - (i) the needs of persons with disabilities, of the elderly and of those on low incomes;¹⁰⁶

Outre le fait que la promotion de la concurrence doit être tributaire des intérêts des consommateurs, on constate que la Loi britannique oblige l'Ofcom à tenir compte, dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires, des besoins spécifiques des personnes à faible revenu. À cet effet, la Loi, à la section « *Functions for the protection of consumers* » de la partie I, comporte des dispositions originales qui établissent un panel de consommateurs (« Consumers Panel ») qui est chargé d'effectuer de la recherche et de donner des conseils à l'Ofcom sur toute question qui touche les consommateurs dans le domaine des communications, exception faite du contenu des émissions de radiodiffusion¹⁰⁷. Ce panel, dont les membres sont choisis notamment par l'Ofcom et par le secrétaire d'État, doit s'intéresser à certaines questions particulières, dont la question de la prise en compte des personnes à faible revenu dans le secteur des communications¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Texte de loi disponible sur le site de l'Office of Public Sector Information, Londres, Royaume-Uni, 17 juillet 2003 [En ligne] http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_1#Legislation-Preamble (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰⁶ L'article « General duties of OFCOM » est disponible sur le site de l'Office of Public Sector Information, Londres, Royaume-Uni, 17 juillet 2003. [En ligne] http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_2#pt1-pb2-11g3 (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰⁷ Voir tout particulièrement l'article 16(2) de la Loi britannique qui précise: « The arrangements must include the establishment and maintenance of a panel of persons (in this Act referred to as “the Consumer Panel”) with the function of advising both—
(a) OFCOM; and
(b) such other persons as the Panel think fit. » Loi disponible sur le site de l'Office of Public Sector Information, Londres, Royaume-Uni, 17 juillet 2003 [En ligne] http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_3#pt1-pb6-11g16 (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰⁸ Voir en particulier l'article 17(4) de la Loi britannique: « (4) In appointing persons to be members of the

Depuis son instauration, le panel a notamment tenu, en 2004, un séminaire sur la réglementation des communications et les consommateurs à faible revenu¹⁰⁹ et, en 2006, un autre, qui portait cette fois sur les consommateurs à faible revenu et le futur de la réglementation, puis, en 2007, le dernier en date, sur l'inclusion sociale et les communications. Ces séminaires agissent comme un groupe de travail et font des recommandations qui devront être suivies par l'Ofcom.

Situation actuelle des consommateurs à faible revenu

Avant d'examiner les mesures destinées aux ménages à faible revenu, dressons un portrait de la situation en Grande-Bretagne quant à l'accès par les consommateurs à faible revenu aux services de télécommunications. Les travaux du panel de consommateurs nous permettent de disposer de quelques données précieuses, comme les pourcentages de consommateurs qui disposent de certains moyens de communication, en fonction de certains critères (âge, revenus, handicap).

TABLEAU 15

Mode	All (in percent)	Age 65+ (in percent)	Disability (in percent)	Income <£11.5k (in percent)
Fixed line telephone	90	98	91	78
Mobile phone (personal use)	80	48	63	66
Multi-channel TV	74	56	67	61
Personal Computer	68	35	47	35
Internet	61	29	40	26
Broadband	45	15	26	17

Source: Ipsos/Mori *Tracker Survey* for Ofcom Consumer Panel¹¹⁰

Consumer Panel, OFCOM must secure, so far as practicable, that the Panel are able to give informed advice about matters referable to each of the following— (...)d) the interests of disadvantaged persons, persons with low incomes and persons with disabilities; and(...)disponible sur le site de l'Office of Public Sector Information, Londres, Royaume-Uni, 17 juillet 2003 [En ligne] http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_3#pt1-pb6-l1g16 (dernière visite le 3 juin 2009).

¹⁰⁹ Tous les documents sur le séminaire Communications Regulation and Low Income Consumers sont disponibles sur le site de Communications Consumer Panel, Londres, Royaume-Uni, novembre 2004, [En ligne] <http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/smartweb/low-income-research/communications-regulation-and-low-income-consumers> (dernière visite le 3 juin 2009).

¹¹⁰ Tableau disponible à la page 29 du rapport sur l'inclusion sociale et les communications disponible [En ligne] http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Social%20inclusion%20and%20communications/Social%20inclusion%20and%20communication_s.pdf (dernière visite le 3 juin 2009).

On notera de prime abord que le taux de pénétration du téléphone résidentiel pour les consommateurs à faible revenu est plus faible en Grande-Bretagne qu'au Canada (78 % contre 89 %). Par contre, on constate également un plus faible taux de pénétration du téléphone fixe en général pour l'ensemble de la population en Grande-Bretagne par rapport au Canada (90 % contre 94,1 %). Les consommateurs à faible revenu en Grande-Bretagne possèdent par contre, dans une proportion de 66 % un téléphone sans fil, alors que ce pourcentage n'est que de 39,9 % au Canada.

La part des dépenses en télécommunications des foyers à faible revenu varie entre 1 à 3 %, ce qui est équivalent à celle des foyers à faible revenu canadiens¹¹¹.

Mesures destinées aux consommateurs à faible revenu

Bien avant la nouvelle Loi de 2003, des mesures destinées aux consommateurs à faible revenu ont été mises en place par l'ancêtre de l'Ofcom, l'OfTel, qui avait ordonné à British Telecom, équivalent de Bell Canada, de mettre en place de telles mesures. Ces mesures concernaient les services de télécommunications résidentiels.

À la fin de l'année 1993, British Telecom a proposé des programmes spéciaux qui permettaient aux ménages d'obtenir un abonnement à des services de télécommunications à des prix inférieurs à ceux qui étaient habituellement pratiqués sur le marché. Ce plan, dit « *Light User Scheme* », était inclus dans la licence de British Telecom. (Jusqu'à la modification de la Loi de 2003, qui a changé totalement le système, les entreprises de télécommunications au Royaume-Uni devaient obtenir une licence¹¹²). Comme son nom l'indique, ce service à prix spécial n'était disponible que pour un usage restreint.

En 1998 et 1999 deux nouveaux programmes ont été mis en place soit les programmes « *In Contact* » et « *In Contact Plus* ». Ces programmes ont été remplacés depuis par un seul programme, chez British Telecom, soit le programme « *BT Basic* ».

Il faut noter également que c'est à British Telecom qu'il incombe de financer la mise en place du programme¹¹³.

¹¹¹ Données issues du rapport : « Social inclusion and communications: a review of the littérature », novembre 2007, disponible sur le site de Communications Consumer Panel, Londres, Royaume-Uni, [En ligne] http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Communications%20Regulation%20and%20low%20Income%20Consumers/Seminar1%20report.pdf (dernière visite le 3 juin 2009).

¹¹² Pour de plus amples informations sur le changement de régime et le passage du régime de licence à celui d'autorisation, voir la page Industry information, disponible sur le site de l'OfTel, Londres, Royaume-Uni, s.d. [En ligne] http://www.ofcom.org.uk/static/archive/OfTel/ind_info/index.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

¹¹³ Document de l'OFCOM intitulé Strategic Review of Telecommunications, Phase 2 consultation document, Policy Annexes, p. 56, disponible sur le site de l'OfTel, Londres, Royaume-Uni, s.d. [En ligne] http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/PolicyAnnexes_FL.pdf (dernière visite le 3 juin 2009).

Détails du programme « *BT Basic* »

Le *BT Basic* est un programme de location de ligne téléphonique résidentielle à faible coût¹¹⁴. Ce programme comprend, en option, un service de blocage des numéros surtaxés (équivalent des services 1-900 au Canada).

Ce programme est destiné prioritairement aux personnes à faible revenu, comme, notamment, les personnes qui perçoivent des aides au revenu de la part du gouvernement (Income Support, Income-Based Jobseeker's Allowance, Employment Support Allowance (Income related), Pensions Credit). Les personnes admissibles ne bénéficieront du programme que s'ils en font la demande.

La location de la ligne revient à 13.20 £ tous les trois mois (soit environ 8 \$ par mois), et les consommateurs peuvent payer leur facture quand bon leur semble.

Est compris dans la location de la ligne un crédit d'appel de 4.50 £ pour la période de 3 mois. Ce crédit d'appel peut aussi bien être utilisé pour des appels internationaux, locaux, ou nationaux. (Le prix de la communication locale ou nationale est facturé sur la base de 9.78 pence la minute plus 2.93 pence pour chaque appel. Au-delà du crédit de 4.50 £ les appels sont facturés au tarif de base.) Si le consommateur n'utilise pas la totalité de son crédit d'appel, la balance ne peut être transférée sur les mois suivants.

Critiques du programme

Les critiques de ce programme portent sur le faible crédit d'appel (4.50 £) octroyé pour trois mois. En effet, cela représente, par exemple, à peine plus de 35 minutes d'appels locaux à être répartis sur 3 mois, si l'on considère dix appels par mois (et les frais de 2.93 pence liés à chaque appel). Cela équivaldrait à une durée d'appel moyenne d'à peine plus d'une minute, ce qui est ridiculement bas.

MESURES MISES EN PLACE EN AUTRICHE

La Loi autrichienne a été modifiée en 2003, pour intégrer dans le droit interne les Directives européennes, dont la Directive «service universel»¹¹⁵.

Dans la section 4 de la Loi autrichienne, relative au service universel, nous retrouvons les dispositions de la Directive «service universel». Ainsi, au §26 : « Universal service is the provision of a minimum set of public services to all users at an affordable price regardless of their place of residence or work. », puis, au §27(1) : « Universal service shall be available on an nationwide basis at a uniform and affordable price in a certain quality. »

La Loi autrichienne ne donne pas de définition de l'accessibilité économique ou de critères dont

¹¹⁴ Tous les détails du programme se trouvent sur la page «A simple guide to BT Basic» disponible sur le site Internet de British Telecom, Londres, Royaume-Uni, s. d. [En ligne] http://www.btplc.com/inclusion/phoneservices/services/btbasic/index.htm?s_cid=con_FURL_calls_basi_c (dernière visite le 3 juin 2009).

¹¹⁵ Cette Loi est disponible en traduction anglaise, sur le site de l'Autorité de réglementation des télécommunications autrichienne (Rundfunk & Telekom Regulierungs Gmbh), Vienne, Autriche, 19 août 2003, [En ligne] <http://www.rtr.at/en/tk/TKG2003> (dernière visite le 3 juin 2009).

le calcul de telle accessibilité doit tenir compte, mis à part cette mention quant à un tarif qui doit être uniforme sur l'ensemble du territoire. Outre l'obligation de prévoir des services économiquement accessibles, nous ne trouvons pas non plus de mention explicite relativement à l'accès aux services de télécommunications pour les personnes à faible revenu.

Néanmoins, l'article 70 prévoit des dispositions particulières qui s'appliquent aux personnes qui sont en défaut de paiement de leurs factures de services de télécommunications :

« § 70. The operator of a telecommunication service may interrupt or disconnect the service in case of default in payment only after having reminded the subscriber without success, warning to interrupt or disconnect the service and granting a period of grace of at least two weeks. Interruption of access to emergency telephone numbers shall not be permitted. Disconnection or interruption of services of the universal service as defined in § 26 (2) items 1 and 2 must not take place if the subscriber is in default solely with obligations under another contractual relationship of universal service or any other contractual relationship with the operator. »

On constate que la Loi autrichienne vise à prévenir la déconnection des usagers des services de télécommunications résidentiels ; elle insiste d'autre part sur l'obligation de maintenir une possibilité pour l'abonné déconnecté d'avoir accès aux numéros des services d'urgences. On note également la prise en considération des offres groupées au sein de cet article : l'abonné ne pourra être déconnecté s'il est en défaut de paiement pour des services qui ne sont pas compris dans le service universel.

MESURES MISES EN PLACE EN AUSTRALIE

Conditions de licence de Telstra

Des pays étudiés dans le cadre de notre recherche, l'Australie est celle qui dispose du plus grand nombre de mesures destinées aux personnes à faible revenu.

L'autorité de réglementation australienne, l'Australian Communications and Media Authority (ACMA), qui a remplacé l'Australian Communications Authority (ACA) a imposé des mesures spécifiques concernant les personnes à faible revenu dans le cadre de la licence octroyée à *Telstra*, le principal opérateur de services de télécommunications en Australie.

La Loi australienne sur les télécommunications, le *Telecommunication Act 1997*, en sa section 52 donne, à l'ACMA les pouvoirs d'octroyer des licences pour les services de télécommunication¹¹⁶. La licence de *Telstra* prévoit (condition 22) la mise en place de mesures qui visent tout particulièrement les personnes à faible revenu ainsi que les manières de les concevoir et de les faire approuver¹¹⁷:

¹¹⁶ Loi australienne disponible sur le site de Common Law, Sidney, Australie, s.d. [En ligne] [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/84E4764AEF95F2EECA25750E00285667/\\$file/Tele1997_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/84E4764AEF95F2EECA25750E00285667/$file/Tele1997_WD02.pdf) (dernière visite le 3 juin 2009).

¹¹⁷ Licence disponible sur le site de Common Law, Sidney, Australie, s.d. [En ligne] [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/LegislativeInstrumentCompilation1.nsf/0/DDF6769C7E5214F8CA25755A0002961F/\\$file/CarrLicConditions.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/LegislativeInstrumentCompilation1.nsf/0/DDF6769C7E5214F8CA25755A0002961F/$file/CarrLicConditions.pdf) (dernière visite le 3 juin 2009).

« (1) By 1 July 2002, the licensee must offer, or have a plan for offering products and arrangements to low-income customers (the low-income package) that has been:

- (a) endorsed by low-income consumer advocacy groups; and
- (b) notified in writing to the ACA.

(2) The low-income package must include details of the dates by which products or arrangements not offered to low-income customers from 1 July 2002 will be offered to such customers.

(3) The licensee must comply with the low-income package as in force or existing from time to time.

(4) The licensee must maintain and adequately resource a Low-income Measures Assessment Committee (LIMAC), comprising representatives of such organisations as are approved by the Minister in writing from time to time.

(5) The role of LIMAC will be:

- (a) to assess proposed changes to the low-income package or to the marketing plan for the low-income package; and
- (b) to report annually to the Minister on the effectiveness of the low-income package and of its marketing by the licensee.

(6) From 1 July 2002, the licensee must have in place a marketing plan for making low-income consumers aware of the low-income package, being a plan that has been approved by LIMAC.

(7) The licensee must seek and consider the views of LIMAC before it makes any significant change to the low-income package. Note It is intended that the licensee may make minor non-substantive changes to the low-income package (such as minor editorial or typographical corrections) without having to seek and consider the views of LIMAC. LIMAC is to be consulted on other proposed changes to the low-income package.

(8) If the licensee makes a significant change to the low-income package, the licensee must give the ACA a revised version of the package incorporating the change. »

(nos soulignés)

Ce que l'on constate en particulier de cette condition de la Licence, c'est que les programmes destinés aux personnes à faible revenu, qui devront inclure des produits et des « arrangements », devront être approuvés au préalable par des associations de consommateurs. En outre, *Telstra* doit non seulement financer ces programmes, mais aussi financer un groupe chargé de ces programmes, le « LIMAC », qui assume un rôle de surveillance des programmes, et qui pourra proposer des modifications aux dits programmes.

À la différence d'autres pays, le financement de ce programme n'est pas effectué par le biais d'un fonds dédié au service universel¹¹⁸.

Situation des consommateurs à faible revenu en Australie

D'après les chiffres fournis dans un sondage et reproduits dans le rapport annuel 2008 du LIMAC, il y aurait environ 15 % de la population qui s'adresse aux agences sociales du gouvernement qui n'a pas de téléphone, alors que le pourcentage moyen pour l'ensemble de la

¹¹⁸ Pour de plus amples informations sur l'histoire du programme, voir le Rapport annuel 2008 du LIMAC p. 26, disponible sur le site de Telstra, Sidney, Australie, 2008. [En ligne] <http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/docs/limac-report-2008.pdf> (dernière visite le 3 juin 2009).

population est de 2 %. Les dépenses en services de télécommunications représentent environ 2,5 % des dépenses des ménages à ménage à faible revenu australiens, comparativement à environ 3 % au Canada¹¹⁹.

Programme destiné aux personnes à faible revenu

En 2002, Telstra a lancé le programme « *Access for everyone* »¹²⁰, qui comprend toute une série de mesures pour l'accès notamment aux services téléphoniques résidentiels pour différentes catégories de personnes défavorisées : handicapés, aborigènes, sans domicile fixe, à faible revenu, sans emploi, qui ne parlent pas anglais, etc.

Bien qu'il s'adresse à de nombreuses catégories de personnes, ce programme vise essentiellement à régler un problème soit celui de l'accessibilité économique pour les foyers à faible revenu¹²¹. Le site Internet de *Telstra*, dans la rubrique « *Affordability Options* »¹²², présente toute une série de mesures destinées aux personnes à faible revenu. Par exemple : un programme particulier pour le paiement des factures, le « *Telstra EasyPay Fixed Payment* : », qui permet de payer en versements fixes mensuels ou bimensuels (d'un minimum de 20 \$AUS). On retrouve bien entendu des mesures telles que celles qui permettent de bloquer certains types de numéros de téléphone, mais aussi des mesures comme le « *HomeLine Budget* », destiné aux ménages qui veulent rester connectés malgré qu'ils ne fassent pas beaucoup d'appels : en échange de frais par appel légèrement supérieurs, le programme offre un abonnement mensuel à prix réduit. Le programme le plus original, « *InContact* », offre un service limité de téléphonie résidentielle sans abonnement qui permet de recevoir les appels et de faire des appels vers les services d'urgences, et les autres « *Health and Help, 24-Hour services* » listés dans l'annuaire téléphonique. Pour les autres appels sortants, le client doit se procurer des cartes d'appels. Ce service était, en 2008, fourni à 80 000 ménages.

Des mesures spécifiques sont aussi mises en place pour les personnes sans emploi et sans domicile : le programme « *MessageBox* »¹²³ donne accès à une boîte vocale qui permet de recevoir des messages, donnant l'occasion à cette clientèle de garder contact, par exemple, avec les organismes sociaux chargés de les aider.

Sur la base des études qu'il a menées, le LIMAC indique que les utilisateurs de ces mesures déclarent un grand niveau de satisfaction et trouvent qu'elles contribuent à rendre plus abordables les services de télécommunications. Le rapport de 2008 du Limac souligne toutefois qu'il y a encore 42% de ces personnes qui ont de la difficulté à payer leurs factures de téléphones¹²⁴.

¹¹⁹ Voir tableau 5 du présent document. Nous arrivons à 3,3 en faisant la somme de trois catégories, à savoir : Telephone Service, Cellular Services et Internet Services.

¹²⁰ Les détails du programme sont disponibles sur la page «Access for everyone» disponible sur le site de Telstra, Sidney, Australie, 2008. [En ligne]
<http://www.telstra.com.au/abouttelstra/commitments/accessforeveryone/index.cfm> (dernière visite le 3 juin 2009).

¹²¹ *Op. Cit.*, note 118.

¹²² *Op. Cit.*, note 120.

¹²³ Les détails du programme sont disponibles sur la page «Access for everyone» disponible sur le site de Telstra, Sidney, Australie, 2008 [En ligne]
http://www.telstra.com.au/abouttelstra/commitments/accessforeveryone/a_z.cfm#azlist_messagebox (dernière visite le 3 juin 2009).

¹²⁴ Détails dans le rapport LIMAC 2008, *Op. Cit.*, note 118, p. 26.

Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations de services de télécommunications : où en est le Canada?

Depuis peu, *Telstra* songe à étendre ces mesures aux services de télécommunications sans fil et à Internet.

Dans son rapport, le LIMAC illustre à l'aide d'un tableau comparatif les populations ciblées par son programme « *Access for everyone* » et celles auxquelles s'adressent les programmes américains et britanniques¹²⁵. Nous reproduisons ci-dessous ce tableau, qui permet de constater que le programme australien couvre une grande partie des populations qui ont de la difficulté à accéder aux services de télécommunication.

TABLEAU 15

	<i>Target groups</i>						
	<i>Low income</i>	<i>People with a disability</i>	<i>Unemployed</i>	<i>Pensioners</i>	<i>Homeless people</i>	<i>Indigenous people</i>	<i>Culturally & Linguistically diverse</i>
Australia							
<i>Access for everyone</i> (2002 –)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
United States							
<i>Lifeline</i> (1984 –)	✓					✓	
<i>Safelink wireless program</i> (2008 –)	✓						
<i>Link Up</i> (1987 –)	✓						
United Kingdom							
<i>Light Users Scheme</i> (1993 – 2007)	✓						
<i>In Contact plus</i> (1999 – 2007)	✓						
<i>BT Basics</i> (2007 –)	✓	✓	✓	✓			

Il faut également noter que le gouvernement australien propose aussi des programmes d'assistance aux foyers à faible revenu pour les services de télécommunications par le biais du Département aux Familles, au logement, aux services communautaires, et aux affaires aborigènes.

Évolution du programme

Dans son plus récent rapport annuel, le *LIMAC* conclut, après avoir étudié le nouveau programme américain « *SafeLink Wireless* », et devant l'importance que prend la téléphonie sans fil, qu'il sera nécessaire de considérer l'implantation d'un dispositif semblable au programme « *SafeLink Wireless* » en Australie. Le rapport mentionne aussi qu'il faudra également tenir compte de l'importance de l'accès Internet large bande et envisager la possibilité de mettre en place des mesures spécifiques pour ce type de service de télécommunication.

Promotion du programme

Dans son rapport annuel de 2007¹²⁶, le *LIMAC* fait état de toutes les activités faites pour la promotion du programme « *Access for everyone* ». Parmi ces activités : *Telstra* dispose d'un numéro spécifique ainsi que d'une page Internet pour informer le public sur le programme. Des brochures sont également distribuées, des conférences sur le programme sont présentées à des organismes d'aides aux personnes en difficultés. L'entreprise achète également des pages publicitaires dans certaines revues destinées aux personnes handicapées et sur les radios aborigènes.

Responsabilité sociale

À la différence, par exemple, des autorités américaines qui financent en partie les programmes pour l'accès aux services de télécommunication, le gouvernement australien n'intervient pas financièrement dans le programme « *Access for everyone* ». Si la mise en place d'un tel programme lui a été imposée par l'autorité de réglementation, *Telstra* utilise désormais ce programme pour développer son image au sein de la communauté, publiant chaque année, par exemple, un rapport sur sa responsabilité sociale¹²⁷. Chaque année, l'entreprise fait le bilan de ses initiatives au sein de la communauté et se félicite des résultats obtenus par les programmes mis en place pour permettre l'accessibilité des services de télécommunication.

Il faut admettre qu'à ce jour, les résultats de ce programme sont probants : en effet (sur une population de plus de 20 millions d'habitants) plus d'un million de personnes bénéficient des mesures qu'offre le programme « *Access for everyone* », ce qui n'empêche pas *Telstra* de générer des profits significatifs¹²⁸. Il peut donc être rentable pour les entreprises de télécommunications d'aider les populations à faible revenu à bénéficier d'un accès aux services de télécommunication

¹²⁶ Le Rapport annuel 2007 du *LIMAC* est disponible sur le site de *Telstra*, Sidney, Australie, 2007. [En ligne] http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/docs/limac_report_2007.pdf (dernière visite le 3 juin 2009).

¹²⁷ Ces rapports sont disponibles sur la page « Reports » du site de *Telstra*, Sidney, Australie, 2008. [En ligne] http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/reporting_performance/reports.cfm#tab-social (dernière visite le 3 juin 2009).

¹²⁸ *Ibid.* L'entreprise mentionne dans le rapport annuel sur la responsabilité sociale de l'entreprise de 2008 (p. 22) des profits annuels de plus de deux cents millions dollars (200 millions \$)

APPLICABILITÉ AU CANADA DES MESURES MISES EN PLACE DANS LES PAYS ÉTRANGERS

Synthèse des différentes mesures mises en place dans les pays étudiés et destinées aux personnes à faible revenu

Nous avons vu que plusieurs types de mesures ont été mises en place dans les pays étudiés précédemment, nous proposons ici d'en faire la synthèse.

Aux États-Unis, on dénombre désormais trois programmes spécifiquement applicables aux ménages à faible revenu. Il s'agit de programmes qui permettent, d'une part, de réduire les frais d'installation des services de téléphonie résidentielle (Link-up), et, d'autre part, de réduire les frais d'abonnement aux services téléphoniques filaires et sans fil (« Lifeline » et « Safelink Wireless »). Ces programmes sont mis en place par les États, ou par l'État fédéral, et sont financés par le biais d'une surcharge de 10% sur les appels interurbains et internationaux.

En France, le Code des postes et communications électroniques impose certaines mesures sociales : par exemple, le maintien d'un service de téléphonie résidentiel restreint ne permettant que de recevoir des appels et d'appeler les services d'urgences, et ce, même si la personne est en défaut de paiement. Le Code des postes et communication électronique identifie les personnes qui peuvent bénéficier de certains services spécifiques. Ainsi, les bénéficiaires de certaines aides de l'État ont droit à une réduction de leur facture de service téléphonique, offerte par la seule compagnie qui propose le service universel (comparable au Canada à Bell du temps de son monopole). Les autres compagnies de services de télécommunications doivent contribuer au fonds qui permet cette réduction. Cette contribution est calculée sur le chiffre d'affaires de ces compagnies.

Certaines initiatives, en France, ont aussi été initiées par les compagnies de télécommunications elles-mêmes. Celle, par exemple, de la compagnie Orange, qui propose un service de télécommunications sans fil, à faible prix, destiné aux personnes qui sont bénéficiaires de certains programmes d'aides mis en place par le gouvernement. Est également à l'étude une offre spécifique, destinée toujours aux personnes bénéficiant de ces programmes d'aides du gouvernement, qui inclurait les services téléphoniques, Internet, et de télévision à un prix réduit.

Notons également une initiative de la Ville de Paris, qui propose aux personnes qui résident dans des logements sociaux, les services d'accès Internet, de téléphonie IP et télévision pour 1,19 € (soit 1,85 \$).

La Belgique a instauré un tarif social, prévu dans sa Loi relative aux communications électroniques. Ce tarif social est destiné à plusieurs catégories de personnes défavorisées, dont les ménages à faible revenu. Le tarif social consiste en une réduction des frais de raccordement et des frais d'abonnement mensuel aux services de télécommunication, qu'ils soient résidentiels ou sans fil. Comme c'est le cas en France, il existe un fonds pour financer ce tarif social et les entreprises de télécommunications y contribuent en fonction de leur chiffre d'affaires.

La Grande-Bretagne a également mis en place des programmes destinés aux personnes à faible revenu, ainsi que pour celles qui bénéficient d'aides financières du gouvernement. Ces programmes ont été mis en place par l'autorité de réglementation des services de télécommunications (Ofcom). Aujourd'hui, il n'existe plus qu'un programme, celui mis en place

par l'opérateur de télécommunications historique *British Telecom*, «BT Basic », qui consiste en la location à faible coût d'une ligne téléphonique résidentielle, assortie d'un crédit d'appel. Il faut noter par ailleurs que c'est à British Telecom qu'il incombe de financer ce genre de programme.

En Autriche, des mesures législatives spécifiques ont été adoptées pour les personnes qui sont en défaut de paiement de leurs factures de services de télécommunications : le fournisseur doit respecter certaines obligations avant de s'autoriser à interrompre le service. Néanmoins, il est interdit par la Loi autrichienne d'interrompre l'accès aux numéros des services d'urgences.

L'Australie présente également bon nombre de mesures destinées à assurer l'accès aux services de télécommunications aux personnes à faible revenu. Ainsi, la compagnie historique *Telstra* se voit imposer des mesures spécifiques dans la licence qui lui est octroyée par l'autorité de réglementation australienne, et il revient à l'entreprise, comme c'est le cas en Grande-Bretagne, de financer ces programmes. Le programme phare de Telstra est «Access for everyone» qui comprend toute une série de mesures pour différentes catégories de personnes défavorisées, dont les ménages à faible revenu : un programme particulier pour le paiement des factures, par exemple, ou encore un programme d'accès à bas prix pour les personnes qui effectuent peu d'appels, mais aussi un programme qui permet uniquement de recevoir des appels et de contacter les services d'urgences. Le groupe responsable de ces mesures étudie actuellement l'extension de ces mesures à d'autres services de télécommunications comme les services sans fil ou l'accès Internet.

Le Canada en retard dans la prise en considération des personnes à faible revenu dans la fourniture de services de télécommunication?

Nous avons constaté que la législation européenne avait, dans le cadre de la Directive «service universel», identifié les besoins des utilisateurs à faible revenu des services de télécommunication, et ordonné que des mesures spécifiques soient mises en place.

Au Canada, cette partie de la population et ses besoins ne sont pas clairement identifiés par le Conseil ou par la Loi et aucune mesure qui leur soit spécifiquement applicable n'a été prévue par voie législative. Il s'agit d'une distinction fondamentale avec le droit européen.

Néanmoins, le Canada dispose, grâce au Conseil, d'outils de gestion des états de compte, et d'autres programmes comme celui permettant l'étalement des frais de branchement, ou encore l'interdiction d'interrompre les services de téléphonie résidentielle d'un abonné qui s'acquitte du montant relatif au service de télécommunications local. On remarquera tout de même qu'il s'agit là de mesures minimales, adoptées spontanément par toutes les juridictions que nous avons étudiées.

Aux États-Unis, on a rejeté le concept d'un seuil national qui servirait à déterminer si les services de télécommunications sont économiquement accessibles ; on a plutôt, en plus de reconnaître l'importance de l'accessibilité économique aux services de télécommunication, affirmé le rôle fondamental que les États doivent jouer dans l'évaluation de cette accessibilité. Or, au Canada, le Conseil s'appuie principalement, voire exclusivement, sur le taux de pénétration du service de téléphonie pour jauger de l'accessibilité économique aux services de télécommunication, et ce, malgré la preuve qu'il a reçue et acceptée à l'effet que les ménages les plus défavorisés sont justement ceux qui n'ont pas accès aux services.

Les mesures en place au Canada font bien piètre figure lorsqu'on les compare, par exemple, à certaines interdictions d'interruption du service, et aux obligations de maintien de certaines

fonctionnalités telles qu'elles existent en France, et en Autriche. De même, au vu des nombreuses mesures adoptées à l'étranger par les fournisseurs d'accès, volontairement ou sous contrainte, qui agissent directement sur le prix de base des services en vue de favoriser leur accessibilité, il appert clairement que le Canada a pris un retard considérable pour ce qui est de la mise en œuvre de mesures efficaces visant à assurer que tous les Canadiens, peu importe leur revenu, aient accès à des services de télécommunications adéquats.

Possibilité de mise en œuvre au Canada de mesures destinées aux personnes à faible revenu

L'article 24 de la Loi sur les télécommunications, qui est la clef de voûte du pouvoir d'intervention du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, prévoit : « L'offre et la fourniture des services de télécommunications par l'entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci. » C'est donc dire que le Conseil possède, théoriquement, un pouvoir d'intervention sur tous les types de services de télécommunications et sur toutes les entreprises qui offrent ce type de services, et ce, même dans les marchés dits dérèglementés ; interpellé par les groupes de défense des consommateurs au sujet de la situation, notamment, des ménages à faible revenu et de leurs besoins particuliers concernant les services de télécommunication, le Conseil reconnaît d'ailleurs que les « forces du marché ne suffiront peut-être pas à protéger les intérêts de ces clients. »¹²⁹

Si les forces du marché ne suffisent pas à protéger certaines clientèles et que l'un des objectifs de la Loi consiste justement à s'assurer que les intérêts de tous les Canadiens soient pris en compte, il devrait logiquement revenir au Conseil, qui possède les pouvoirs réglementaires nécessaires pour assurer l'atteinte des objectifs de la politique canadienne des télécommunications, d'imposer aux entreprises les mesures adéquates.

Si la Loi sur les télécommunications canadiennes ne comporte pas de disposition semblable à celle que l'on retrouve à la Directive du Parlement européen et du Conseil, qui impose que les services de télécommunications soient universels, c'est-à-dire que soit fourni un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable, notre Loi indique tout de même que l'un des objectifs de la politique des télécommunications canadienne est de « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité ».

Il importe de garder à l'esprit que la marge de manœuvre du Conseil peut varier, selon qu'il envisage des mesures de réglementation économique ou d'autres qui viseraient certains objectifs sociaux, et que les instructions issues du Décret le forcent tout de même, dans tous les cas, à se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique et, lorsqu'il a recours à la réglementation, à prendre des mesures minimales, symétriques et neutres sur le plan de la concurrence¹³⁰.

On doit avouer que le contexte canadien, depuis l'intervention du ministre, nous éloigne considérablement de celui des pays qui estiment que l'importance de garantir l'accès aux services de télécommunications aux ménages à faible revenu justifie pleinement les autorités réglementaires à exiger « la fourniture de certains services à certains utilisateurs finals à des prix qui s'écartent de ceux découlant de conditions normales du marché ».

¹²⁹ *Op. Cit.*, note 4 §355

¹³⁰ DORS/2006-355, *Op. Cit.*, note 3.

Alors que les instances européennes tiennent compte du fait que le marché et la concurrence ne peuvent répondre aux besoins de tous les consommateurs et jugent nécessaire de mettre en place des mesures spécifiques pour certaines catégories de personnes, dont les ménages à faible revenu, le Décret de 2006 est venu au contraire réaffirmer la primauté qui doit être accordée au libre jeu du marché, limitant le pouvoir d'intervention du Conseil.

Si le Conseil dispose donc théoriquement des pouvoirs nécessaires pour assurer aux consommateurs à faible revenu l'accès aux services de télécommunications ou pour faciliter cet accès, le Conseil devra toujours veiller, dans l'exercice de ces pouvoirs, à n'interférer que minimalement avec le libre jeu du marché.

Dans ce contexte de déréglementation à tout crin, il est difficile de croire que le Conseil envisage l'adoption de mesures aussi audacieuses que celles que nous avons observées sous d'autres juridictions : comme l'imposition de rabais pour les personnes à faible revenu, le financement par l'ancien monopole de tout programme destiné aux personnes à faible revenu, etc.

Restent certaines mesures, inspirées de ce qui se fait à l'étranger, que le Conseil ou le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications (CPRST) pourraient dès maintenant envisager.

MESURES POSSIBLES

Mesures pouvant d'ores et déjà être mises en œuvre par le Conseil ou le CPRST

Le Conseil peut mettre en place une mesure équivalente à celle que l'on retrouve dans les lois autrichienne ou française, qui obligerait les entreprises de services de télécommunications à permettre aux abonnés d'utiliser le service téléphonique pour appeler les services d'urgences, et ce, même si leur service a été suspendu. Le but de cette mesure en est une de sécurité des personnes qui aurait pour effet d'octroyer aux personnes qui ont été déconnectées la possibilité d'appeler en tout temps les services d'urgences. Cette mesure, si elle est imposée à toutes les entreprises, serait proportionnelle et efficace quant au but fixé. Il s'agit d'une mesure sociale de réglementation qui serait neutre et symétrique dans sa mise en place par toutes les compagnies de services de télécommunication, qui respecterait donc le Décret de 2006.

Une des méthodes qui a été adoptée à l'étranger afin de faciliter aux ménages à faible revenu l'accès à des services de télécommunications qui pourraient présenter pour eux des problèmes d'accessibilité économique est l'intervention directe sur le prix de ces services. Le Conseil pourrait imposer des mesures identiques à celles mises en place aux États-Unis, en France ou encore en Australie, qui consistent en des rabais tarifaires sur les abonnements mensuels aux services de télécommunication. Ici encore, afin de respecter le Décret de 2006 et de pouvoir être considérée comme neutre et symétrique et comme ne faisant pas obstacle au libre jeu du marché, la mesure devrait être imposée à toutes les entreprises. Par ailleurs, vu le principe de neutralité technologique qui est à la base de la Loi sur les télécommunications¹³¹, la mesure

¹³¹ Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications dans son document de discussion vient préciser que la Loi sur les Télécommunications « en venant axer la réglementation sur les services que fournissent les entreprises canadiennes et en élargissant la définition d'installations de télécommunication de manière à y inclure tous les modes de fourniture, la Loi a

devrait s'appliquer à tous les services de télécommunications : téléphonie résidentielle, services d'accès Internet et téléphonie sans fil.

En vue de financer ce type de mesure, les États-Unis, par exemple, ont constitué un fonds dans lequel sont versés certains pourcentages des tarifs des appels interurbains et internationaux facturés aux usagers. Sur ce modèle, le Conseil pourrait lui aussi créer un tel fonds et imposer à toutes les compagnies qui fournissent des services de télécommunications une contribution calculée sur leurs revenus. Nous pensons ici à un modèle équivalent à celui du régime de contribution des télécommunications canadiennes, qui permet de subventionner le coût élevé du service local dans les régions rurales et isolées¹³². La Loi sur les télécommunications permet au Conseil d'imposer la constitution d'un tel fonds, en effet l'article 46.5(1) précise: « [l]e Conseil peut enjoindre à un fournisseur de services de télécommunications de contribuer, aux conditions qu'il détermine, à un fonds établi pour soutenir l'accès continu à des services de télécommunications de base aux Canadiens. » Imposer la constitution du fonds et la contribution à toutes les compagnies de services de télécommunications serait « équitable sur le plan de la concurrence » comme le précise le Conseil dans sa décision Télécom CRTC 2000-745. Ainsi, une telle mesure serait elle aussi conforme au Décret de 2006.

Le Conseil a confié au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications la charge des programmes axés sur la gestion du crédit. Le CPRST ayant la possibilité de demander aux compagnies membres la mise en place des codes, il lui serait possible de demander qu'un code relatif au remboursement des mauvaises créances soit élaboré par les entreprises, qui établirait différentes méthodes de gestion du crédit en vue de permettre aux personnes à faible revenu de conserver leur service de télécommunication. Le Commissaire n'ayant compétence que pour les compagnies qui sont membres de cette institution, il faut reconnaître que l'effet d'un tel code resterait relatif.

MESURES POUVANT ÊTRE MISES EN PLACE PAR LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS:

Vu les limites actuelles qui ont été imposées au CRTC pour l'exercice de ses pouvoirs, il semble nécessaire d'envisager d'autres voies par lesquelles pourraient être mis en place et financés des programmes visant à favoriser l'accès des ménages à faible revenu à des services de télécommunications qui peuvent leur être économiquement inabordables.

Les autorités provinciales disposent bien entendu des pouvoirs nécessaires pour mettre en place des programmes et des mesures en vue de venir en aide aux ménages défavorisés. La constitution de Fonds visant à permettre une plus grande accessibilité économique aux services de télécommunications pour les personnes à faible revenu, à défaut d'une intervention en ce sens de l'organisme de réglementation compétent, pourrait donc être envisagée par les

appuyé implicitement, à l'égard des télécommunications, une approche réglementaire reposant sur la neutralité technologique. » ÉTUDE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA, Document de discussion, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2005, au point 49, disponible sur le site du CRTC, Ottawa, Canada, 17 août 2005 [En ligne] http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/t_review05.htm (dernière visite le 3 juin 2009).

¹³² Voir tout particulièrement la décision Télécom du CRTC: 2000-745, Modifications au régime de contribution, qui précise: « En l'occurrence, depuis la décision CRTC 92-12 le « Conseil a établi un mécanisme par lequel les concurrents dans le marché de l'interurbain doivent contribuer au financement des services locaux de résidence de base. »

autorités provinciales. L'attribution d'une aide financière par les provinces pourrait avantageusement être jumelée aux différents programmes de sécurité ou de complément de revenus qu'elles administrent et qui s'adressent aux ménages à faible revenu ; ce jumelage permettrait l'octroi automatique de cette aide complémentaire, évitant l'écueil de la méconnaissance de programmes identifiés aux États-Unis comme étant la principale barrière d'accès au programme.

En France, certaines grandes villes ont pris l'initiative de mettre sur pied certains programmes visant à faciliter l'accès des ménages à faible revenu aux services de télécommunication. Des mesures destinées à des populations ciblées pourraient probablement aussi être mises en place dans les métropoles canadiennes. L'Office municipal d'habitation de Montréal pourrait par exemple s'assurer que ses résidences et logements offrent des forfaits télécom identiques à ceux proposés par la Ville de Paris.

Ces interventions qui seraient faites par des instances autres que l'autorité réglementaire fédérale posent toutefois la question cruciale du financement. Si le CRTC dispose des pouvoirs nécessaires pour ordonner aux entreprises de télécommunications de contribuer économiquement à quelque mesure qu'il estime bon d'imposer, ce n'est pas le cas des provinces ou des municipalités, qui devront puiser dans leurs propres coffres pour compenser les tarifs trop élevés qu'imposent ces entreprises de compétence fédérale aux ménages à faible revenu et contribuer à leur enrichissement.

CONCLUSION

Si l'on regarde les mesures destinées spécifiquement aux consommateurs à faible revenu dans le cadre des services de télécommunications au Canada, on constate qu'il n'en existe qu'assez peu. En effet, mis à part certains outils de gestion de compte comme la restriction de certains numéros et l'étalement des frais d'installation, aucune mesure ne s'attaque directement au problème premier des consommateurs à faible revenu, soit celui de l'accessibilité économique, et surtout au principal problème soit le tarif mensuel de base.

L'abandon par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) du projet pilote pour le plan de remboursement des mauvaises créances, aussi imparfait que ce dernier ait été, semble malheureusement signaler l'abandon par l'organe de réglementation des tentatives en vue de favoriser l'accessibilité économique des personnes à faible revenu aux services de télécommunication. C'est aujourd'hui au Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications qu'il revient de prendre l'initiative sur cette épineuse question de la gestion du crédit.

De façon générale, on constate que, dans de nombreux pays, des mesures ont été mises en place dans les services de télécommunications et destinées aux personnes à faible revenu. De plus, un pays comme les États-Unis, qui ne peut certes être considéré comme un pays favorisant l'accroissement de la réglementation dans le domaine des télécommunications, a veillé à la mise en place de bien plus de programmes destinés aux personnes à faible revenu que le Canada. Pour justifier cela, certains argueront que le taux de pénétration de la téléphonie résidentielle aux États-Unis est plus faible qu'au Canada, et que la nécessité de la mise en place de mesures spécifiques au pays ne serait donc pas justifiée. Cela serait faire peu de cas du fait que les services de télécommunications sans fil aux États-Unis ont un meilleur taux de pénétration qu'au Canada¹³³, ce qui n'empêche pas nos voisins de proposer pour ces services un programme spécifique pour les consommateurs à faible revenu.

Il est grand temps de réaliser que la mesure de l'accessibilité économique par la seule étude du taux de pénétration des services de téléphonie résidentielle n'est pas, au vu des problèmes d'accès que continuent à éprouver les ménages à faible revenu, une approche adéquate, puisqu'elle ne prend pas en considération les besoins de populations spécifiques comme les personnes à faible revenu.

La Directive du Parlement européen et du Conseil, qui impose que les services de télécommunications soient universels, c'est-à-dire que soit fourni un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable, est un modèle à suivre. Le Canada accuse certes un retard marqué en ce qui a trait à l'accessibilité économique ; cela est peut-être dû au fait qu'il tarde à reconnaître le caractère essentiel des services de télécommunications dans leur ensemble, ce que n'hésite pas à faire l'Europe. Le principe de «service universel» lui-même est en profonde mutation ; alors qu'il ne visait au départ que le

¹³³ Le pourcentage d'abonnés aux services de télécommunication sans fil s'élève à 83,5 % aux États-Unis, alors qu'il n'est que de 61,7 % au Canada en 2007. Source: Measuring the information Society: The ICT Development Index, International Telecommunication Union 2009, p. 101, document disponible sur le site de l'international Telecommunication Union, Genève, Suisse, s.d. [En ligne] http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/di/2009/material/ID2009_w5.pdf (dernière visite le 3 juin 2009).

service téléphonique filaire, il s'étend aujourd'hui également à l'accès Internet large bande ou haute vitesse et aux services de téléphonie sans fil, parties intégrantes des télécommunications modernes. Plus qu'un service essentiel, l'Europe, qui révisé actuellement ses Directives européennes sur les télécommunications, va désormais jusqu'à affirmer que l'accès Internet est un droit fondamental¹³⁴ ; la nouvelle définition de service universel reflètera cette réalité et englobera sous peu les services sans fil.

Les mesures étrangères du type de celles que nous avons étudiées peuvent être mises en œuvre au Canada, la législation canadienne en matière de télécommunications permettant au Conseil de les élaborer et de les imposer. Le seul frein au déploiement de telles mesures est la volonté politique de mise en œuvre de telles mesures.

À l'instar de l'Europe, le Canada se doit de reconnaître que les services de télécommunications sont aujourd'hui des services essentiels. Le rôle qu'ils jouent pour assurer le lien social, mais aussi comme facteur d'intégration et comme moteur de la liberté d'expression est maintenant reconnu. Il est temps d'agir pour garantir à tous (et non seulement partout) au Canada l'accès à ces services essentiels, quitte à mettre de côté pour ce faire les « conditions normales du marché », étant donné qu'il est admis que le libre jeu du marché ne pourra à lui seul garantir cet accès universel.

Il est temps de prendre conscience du fossé numérique qui s'est creusé avec le temps, et qui continue, et de s'attaquer à le combler en mettant en place les mesures nécessaires. Le Canada ne peut plus tolérer que les ménages à faible revenu se voient refuser la possibilité d'avoir accès à l'information, aux services gouvernementaux à distance et à tout ce qu'offrent aujourd'hui les services de télécommunications modernes, et accepter que ces populations soient privées des outils qui pourraient aider à une meilleure intégration, à maintenir des liens sociaux, à s'informer, à trouver un emploi, etc.

Se posera bien entendu, au moment de la conception et de la mise en place des programmes et des mesures d'accessibilité économique, la question du financement. Les pistes de solution ne manquent toutefois pas. Certains pays européens, comme la France et la Belgique, financent ces services en prélevant une taxe sur le chiffre d'affaires des compagnies de télécommunication. L'Australie impose certaines obligations aux grandes entreprises dans sa licence de télécommunication, leur imposant aussi bien la mise en place des programmes que leur financement. Les États-Unis taxent certains services, imposant la contribution à un fonds spécialement constitué en vue de financer des mesures d'accessibilité. Une fois admis le fait que les services de télécommunications ne sont pas de simples biens de consommation, mais des services essentiels, il semble parfaitement légitime d'imposer aux entreprises qui exercent ces activités réglementées de contribuer économiquement aux visées sociales qui font partie des objectifs de la Loi qui les encadre. Lors de la mise en place de telles mesures ou programmes destinés aux personnes à faible revenu, il sera important de vérifier que toute réduction accordée aux personnes à faible revenu soit indiquée sous forme de pourcentage,

¹³⁴ Amendement 138 déposé dans le cadre de la révision du paquet télécom: « *en appliquant le principe selon lequel aucune restriction ne peut être imposée aux droits et libertés fondamentaux des utilisateurs finaux sans décision préalable des autorités judiciaires, notamment conformément à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la liberté d'expression et d'information, sauf lorsque la sécurité publique est menacée, auquel cas la décision peut intervenir ultérieurement.* » Voir le document T6-0361/2009 disponible sur le site de Europarl, s.d. [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5563972¬iceType=null&language=fr> (dernière visite le 3 juin 2009).

Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations de services de télécommunications : où en est le Canada?

afin d'éviter qu'une augmentation des tarifs mensuels d'abonnement ne gruge les rabais consentis aux ménages à faible revenu. Il serait également bon que tout programme d'aide aux personnes à faible revenu soit jumelé avec les autres programmes d'aide sociale fédérale, afin de rejoindre sans même qu'ils aient à en faire la demande toutes les personnes qui seraient admissibles ces programmes.

RECOMMANDATIONS

Attendu que l'accès aux services de télécommunications doit être considéré comme essentiel et doit être garanti à tous les ménages;

Attendu que l'État doit veiller à la mise en œuvre de ces garanties;

Attendu l'importance sociale et humaine de la prise en compte des personnes à faible revenu dans le cadre de la fourniture de services essentiels;

Attendu qu'il n'existe que peu ou pas de mesures visant à garantir l'accès des ménages à faible revenu aux services de télécommunication;

Attendu que certaines mesures mises en place à l'étranger sont de nature à garantir l'accès des personnes à faible revenu aux services de télécommunications ;

Attendu que ces mesures seraient transposables au Canada;

Attendu que les ménages à faible revenu canadiens éprouvent des problèmes d'accessibilité économique aux services de télécommunications ;

Attendu que le libre jeu du marché ne peut assurer la prise en compte des ménages à faible revenu dans l'offre des services de télécommunications ;

Attendu que l'obligation de garantir l'accès aux services essentiels relève des gouvernements ;

Attendu que les instructions qui ont été données à l'organe réglementaire en matière de télécommunications sont susceptibles de freiner ses initiatives en matière d'élaboration et de mise en place de mesures et de programmes visant à favoriser l'accessibilité économique des ménages à faible revenu ;

Attendu que le taux de pénétration des services de télécommunications n'indique pas de façon exacte l'accessibilité économique de ces services pour les ménages à faible revenu ;

Union des consommateurs recommande:

- Que le Conseil adopte des méthodes pertinentes et efficaces de prise en compte du problème d'accessibilité économique particulier qui se pose aux ménages à faible revenu ;
- Que les gouvernements reconnaissent formellement le caractère essentiel des services de télécommunications ;
- Que la Loi sur les télécommunications soit amendée pour préciser le caractère essentiel des télécommunications ;
- Que soient reconnus au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes tous les pouvoirs nécessaires pour garantir un accès universel aux services de télécommunications ;
- Que soient étudiées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et les gouvernements provinciaux et municipaux, la possibilité de mettre en œuvre des mesures adéquates, sur le modèle des mesures identifiées à l'étranger, afin de garantir l'accès universel aux services de télécommunication, notamment :

**Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations
de services de télécommunications : où en est le Canada?**

- en garantissant la possibilité de rejoindre les services d'urgences, et ce, même si la ligne de l'abonné a été suspendue;
- en offrant des rabais tarifaires sur les abonnements mensuels pour tout service de télécommunications pour les personnes à faible revenu;
- Que soit formé un groupe d'étude dont le mandat consisterait à élaborer, à partir des modèles étrangers identifiés, un ensemble de mesures destinées à garantir l'accessibilité économique à l'ensemble des services de télécommunications pour les ménages à faible revenu ;
- Que les groupes de consommateurs soient appelés à participer à ce groupe d'étude;
- Que des ressources suffisantes soient allouées à ces groupes pour leur permettre une participation adéquate à l'ensemble du processus.

MÉDIAGRAPHIE

Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes, Rapport annuel, Partie IV, chapitre V, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Paris, France, s. d.

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport2007-light.zip

Autorité de réglementation des télécommunications autrichienne (Rundfunk & Telekom Regulierungs GmbH), Loi, Vienne, Autriche, 19 août 2003.

<http://www.rtr.at/en/tk/TKG2003>

BABE, Robert E.. *Stentor*, Encyclopédie canadienne, Canada, s.d.

<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0008092>

BERNE, Michel. « Telecommunications universal service in France », info- The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media, Emerald Group Publishing Limited, 2008, vol. 10, Issue 5/6, pp. 121-137, Emeraldinsight, Bingley, Royaume Uni, s. d.

<http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do?contentType=Article&contentId=1745089>

British Telecom, «A simple guide to BT Basic», British Telecom, Londres, Royaume-Uni, s. d.

http://www.btplc.com/inclusion/phoneservices/services/btbasic/index.htm?s_cid=con_FURL_calls_basic

Common Law, Sidney, Australie.

Loi australienne, s.d.

[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/84E4764AEF95F2EECA25750E00285667/\\$file/Tele1997_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/84E4764AEF95F2EECA25750E00285667/$file/Tele1997_WD02.pdf)

Licence, s.d.

[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/LegislativeInstrumentCompilation1.nsf/0/DDF6769C7E5214F8CA25755A0002961F/\\$file/CarrLicConditions.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/LegislativeInstrumentCompilation1.nsf/0/DDF6769C7E5214F8CA25755A0002961F/$file/CarrLicConditions.pdf)

Communications Consumer Panel (CCP), Londres, Royaume-Uni.

Documents sur le séminaire Communications Regulation and Low Income, novembre 2004.

<http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/smartweb/low-income-research/communications-regulation-and-low-income-consumers>

Rapport sur l'inclusion sociale et les communications, s. d.

http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Social%20inclusion%20and%20communications/Social%20inclusion%20and%20communications.pdf

«Social inclusion and communications: a review of the littérature», novembre 2007.

http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Communications%20Regulation%20and%20low%20Income%20Consumers/Seminar1%20report.pdf

Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC), Canada, Ottawa.

Avis public Télécom CRTC 95-49 - Options de tarification des services locaux, 22 novembre 1995.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1995/PT95-49.HTM>

Décision Télécom CRTC 78-7, dite *Bell Canada, Augmentation des tarifs.*

Décision Télécom CRTC 96-10, Options de tarification des services locaux, 15 novembre 1996

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1996/Dt96-10.htm>

Décision Télécom CRTC 97-8 Concurrence locale, 1er mai 1997

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1997/DT97-8.HTM>

Decision Telecom CRTC 2004-73, *Modification to the affordability monitoring program for residential telephone service in Canada*, juin 2008.

http://www.crtc.gc.ca/partvii/fra/2004/8665/a53_200403345.htmhttp://www.crtc.gc.ca/partvii/fra/2004/8665/a53_200403345.htm

Décision Télécom CRTC 2005-38, outils de gestion des états de compte – Plan de remboursement des dettes, 29 juin 2005.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2005/dt2005-38.htm>

Décision Télécom CRTC 2006-15: Abstention de la réglementation des services locaux de détail, 6 avril 2006.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-15.htm>

Décision Télécom CRTC 2008-27, Amélioration de l'accès aux services locaux. 19 mars 2008.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2008/dt2008-27.htm>

Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunications (DORS/2006-355) C.P. 2006-1534 du 14 décembre 2006.

Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. Étude du cadre réglementaire des télécommunications au Canada, document de discussion, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 17 août 2005.

http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/t_review05.htm

Ordonnances Telecom 97-1214, Canada, Ottawa, 29 août 1997.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1997/O97-1214.HTM>

Ordonnances Telecom 2000-393, 10 mai 2000.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2000/O2000-393.htm>

Ordonnance Télécom CRTC 2000-393, 10 mai 2000.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2000/O2000-393.htm>

Décision Télécom CRTC 2004-31, Modalités de service-Débranchement pour cause de paiement partiel des frais, 11 mai 2004

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2004/dt2004-31.htm>

Observations du PIAC du 1er juin 2007, 19 mars 2008.

http://www.crtc.gc.ca/PartVII/fra/2005/8638/c12_200515002.htm

Ordonnances Telecom 2004-73, 9 novembre 2004.

<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2004/dt2004-73.htm>

Services 900/976, février 2006

http://www.crtc.gc.ca/fra/info_sht/t1001.htm

Communications Consumer Panel (CCP), Londres, Royaume-Uni.

Documents sur le séminaire Communications Regulation and Low Income, novembre 2004.

<http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/smartweb/low-income-research/communications-regulation-and-low-income-consumers>

Rapport sur l'inclusion sociale et les communications, s. d.

http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Social%20inclusion%20and%20communications/Social%20inclusion%20and%20communications.pdf

«Social inclusion and communications: a review of the littérature», novembre 2007.

http://www.communicationsconsumerpanel.org.uk/downloads/Research/LowIncomeConsumers_Research/Communications%20Regulation%20and%20low%20Income%20Consumers/Seminar1%20report.pdf

DUMOUT, Estelle. «L'office HLM de Paris propose le haut débit à un euro avec Neuf Cegetel», Zdnet, Paris, France, 12 février 2008,

<http://www.zdnet.fr/actualites/internet/0,39020774,39378489,00.htm>

Europarl, Europe, s. d.

Commission européenne et du Conseil européen sur le «paquet télécom», travaux, s. d.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5563972¬iceType=null&language=fr>

T6-0361/2009, Europarl, s. d.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5563972¬iceType=null&language=fr>

Federal Commination Commission, Universal Service Administrative Company, Washington, D.C., Etats-Unis.

Federal-State Joint Board on Universal Service, Report & Order, 12 FCC Rcd. 8,776, 8 mai 1997.

http://www.universalservice.org/_res/documents/about/pdf/fcc-orders/1997-fcc-orders/FCC-97-157.pdf

Formulaire

http://www.universalservice.org/_res/documents/li/pdf/Form-497-instructions-FY2008.pdf

Telecommunications Act of 1996, Pub. LA. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996) 15 novembre 2008.

<http://www.fcc.gov/telecom.html><http://www.fcc.gov/telecom.html>

Federal and State staff for the State Joint Board on Universal Service, Universal Service Monitoring Report, CC Dkt. 98-202, tbl. 2.3, mai 2005, California Communications Association (CalCom) Sacramento, Californie, Etats-Unis.

<http://www.caltelassn.com/Reports06/Universal%20Service/UnivSer05.pdf>

Government Printing Office (GPO) Access Services, *Code of Federal Regulations*, Government Printing Office (GPO) Access Services, Washington, DC, Etats-Unis, 13 mai 2008.

<http://www.gpoaccess.gov/CFR/retrieve.html>

Groupe de travail FCC/NARUC/NASUCA, Rapport sur les programmes « Lifeline » and « Link-up », Life Line, Washington, DC, Etats-Unis, 26 juillet 2005.

<http://www.lifeline.gov/LLLURreport.pdf>

HOLT, Lynne et Mark JAMISON, « Re-evaluating FCC Policies concerning the lifeline & Link-up programs », 5 Journal on Telecommunication & High Technologies Law 393, 2006-2007.

Institut belge des services postaux et des télécommunications, Bruxelles, Belgique.

Loi, s. d.

<http://www.ibpt.be/GetDocument.aspx?forObjectID=951&lang=fr>

Tarifs sociaux, s. d.

http://www.ibpt.be/fr/196/ShowContent/1042/Tarifs_sociaux/Tarifs_Sociaux.aspx

Institut national de la statistique et des études économiques (INEE), Enquête de budget de famille 2006, Institut national de la statistique et des études économiques (INEE), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Paris, France.

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=BDF06

International Telecommunication Union, Measuring the information Society: The ICT Development Index, International Telecommunication Union 2009, International Telecommunication Union, Genève, Suisse, s. d.

http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/material/IDI2009_w5.pdf

LégiFrance, Paris, France.

Code des postes et communications électroniques, s. d.

<http://www.legifrance.gouv.fr/initRechCodeArticle.do>

Code, s. d.

<http://www.legifrance.gouv.fr>

Loi, s. d.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000019283050>

MILNE, Claire. Telecoms demand: measures for improving affordability in developing countries, Medi@lse, Department of Media and Communication, Royaume Uni, janvier 2006.

<http://www.lse.ac.uk/collections/media@lse/pdf/affordability%20report%2031.01.06.PDF>

Ministère de la Justice, Loi sur les télécommunications, ministère de la Justice, Canada, Ottawa, 27 mai 2009.

<http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/T-3.4>

Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, Directive 2002/22CE, Eur-lex, Office des publications, Europe.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22)

PIQUEMAL, Marie. «Ne pas avoir de portable est discriminant», section Société, Libération, Paris, France, 13 mai 2009.

<http://www.liberation.fr/societe/0101567055-ne-pas-avoir-de-portable-est-discriminant>

Office fédéral de la communication (OFCOM), Londres, Royaume-Uni.

Industry information, Ofcom, s. d.

http://www.ofcom.org.uk/static/archive/Ofcom/ind_info/index.htm[http://www.ofcom.org.uk/s](http://www.ofcom.org.uk/smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22)

[tatic/archive/Ofcom/ind_info/index.htm](http://www.ofcom.org.uk/static/archive/Ofcom/ind_info/index.htm)

Strategic Review of Telecommunications, Phase 2 consultation document, Policy Annexes, s. d.

http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/PolicyAnnexes_FL.pdf

Office of Public Sector Information (OPSI), Londres, Royaume-Uni.

Article 16(2) de la Loi britannique, 17 juillet 2003.

http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_3#pt1-pb6-l1g16

Article 17(4) de la Loi britannique, 17 juillet 2003.

http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_3#pt1-pb6-l1g16

«General duties of OFCOM», 17 juillet 2003

http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_2#pt1-pb2-l1g3

Loi britannique, 17 juillet 2003.

http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_1#Legislation-Preamble

Rédaction, «Les tarifs sociaux de la téléphonie fixe toujours moins sociaux», Test Achat, Bruxelles, Belgique, s. d.

<http://www.test-achats.be/telephonie/les-tarifs-sociaux-de-la-telephonie-fixe-toujours-moins-sociaux-s555023.htm>

Rédaction, «Orange lance un forfait low cost «pour les plus démunis», Libération, 12 mai 2005, Paris, France.

<http://www.liberation.fr/economie/0101566776-france-telecom-lance-un-forfait-low-cost-pour-les-plus-demunis>

REISS, Dorit Rubinstein « Agency Accountability Strategies After Liberalization: Universal Service in the United Kingdom, France, and Sweden », LAW AND POLICY, Wiley-Blackwell, Buffalo, vol. 31, 1, p. 111-112.

RYAN, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*, Carswell, Toronto 2005; **SIMON, Jean Paul** « Universal service: between socio-political mythology and economic reality- an international cross comparison EU-USA of the regulatory-economic framework », info - The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media, Emerald Group Publishing Limited, 2008, vol. 10, Issue 5/6, pp.138-151, Emeraldinsight.com, Royaume Uni, Bingley, s. d.

<http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewContentItem.do;jsessionid=A5E6EA640BAF26C2F717D76907628BE8?contentType=Article&contentId=1745090>

SafeLink, Miami, Floride, États-Unis, s. d.

Site Internet du programme, SafeLink

<https://www.safelinkwireless.com/EnrollmentPublic/home.aspx>

Détails des programmes pour chaque État, SafeLink

<https://www.safelinkwireless.com/EnrollmentPublic/faq.aspx#>

Telstra, Sidney, Australie.

Low Income Measures Assessment Committee (LIMAC), Rapport annuel 2008.

<http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/docs/limac-report-2008.pdf>

Low Income Measures Assessment Committee (LIMAC), Rapport annuel 2007.

http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/docs/limac_report_2007.pdf

Page «Access for everyone», index, s. d.

<http://www.telstra.com.au/abouttelstra/commitments/accessforeveryone/index.cfm>

Page «Access for everyone», Messagebox, s. d.

http://www.telstra.com.au/abouttelstra/commitments/accessforeveryone/a_z.cfm#azlistmessagebox

Page «Reports», 2008.

http://www.telstra.com.au/abouttelstra/csr/reporting_performance/reports.cfm#tab-social

Union des consommateurs, Montréal, Québec, Canada.

Observations, Régie de l'Énergie, juillet 2002.

<http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3439-00/index.html>

Observation, CRTC, 1er juin 2007.

http://www.crtc.gc.ca/PartVII/fra/2005/8638/c12_200515002.htm

Universal Service Working Group, *Digital Age Communication Act*, Progress & Freedom Foundation, décembre 2005.

<http://www.pff.org/issues-pubs/books/051207daca-usf-2.0.pdf><http://www.pff.org/issues-pubs/books/051207daca-usf-2.0.pdf>

VANDESOMPELE, Bart. «BASE offre à tous les consommateurs belges un nouveau tarif « BASE Classic » moins cher que le tarif social « Classic » de Belgacom», Communiqué de presse, Base, Bruxelles, Belgique, 27 juin 2008.

http://www.base.be/base/fr/home/about_base/press/page.aspx/1073