

**Demande du gouverneur en conseil de faire rapport sur les  
modèles de distribution de programmation de l'avenir**

Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359

Observations déposées dans la deuxième phase

**union**  
des consommateurs

13 février 2018

Mémoire publié par :



7000, avenue du Parc, bureau 201  
Montréal (Québec) H3N 1X1  
Téléphone : 514 521-6820  
Sans frais : 1 888 521-6820  
Télécopieur : 514 521-0736  
[info@uniondesconsommateurs.ca](mailto:info@uniondesconsommateurs.ca)  
[www.uniondesconsommateurs.ca](http://www.uniondesconsommateurs.ca)

Organismes membres d'Union des consommateurs :

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins  
ACEF de l'Est de Montréal  
ACEF de l'Île Jésus  
ACEF du Grand-Portage  
ACEF du Sud-Ouest de Montréal  
ACEF du Nord de Montréal  
ACEF Estrie  
ACEF Lanaudière  
ACEF Montérégie-est  
ACEF Rive-Sud de Québec  
Centre d'éducation financière EBO  
CIBES de la Mauricie  
ACQC

### **Union des consommateurs, la force d'un réseau**

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 13 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC 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'UC 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'UC 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 ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. 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 Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

*L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.*

## **Table des matières**

---

<b>UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU</b>	<b>2</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION ET SOMMAIRE EXÉCUTIF</b>	<b>4</b>
<b>1. MESURES VISANT À ASSURER L'UNIVERSALITÉ D'ACCÈS</b>	<b>6</b>
1.1 L'accès aux services.....	6
1.1.1. Services d'accès Internet : <i>plusieurs mesures envisageables</i>	6
1.1.2. Services de radiodiffusion : <i>pour le respect des règles du petit forfait de base</i>	10
1.2 L'accès aux contenus .....	12
1.2.1. Le principe de neutralité du Net	13
1.2.2. Le soutien à Radio-Canada/CBC	15
1.3 Le renforcement de la concurrence .....	16
<b>2. MESURES VISANT À RENFORCER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS</b>	<b>18</b>
2.1 Un Code pour les fournisseurs de services Internet.....	18
2.2 Le Fonds de participation à la Radiodiffusion .....	20
<b>CONCLUSION</b>	<b>21</b>

## Introduction et sommaire exécutif

---

1. Le 12 octobre 2017, le CRTC a entrepris une importante consultation sur l'avenir de la radiodiffusion au pays. À la demande du gouverneur en conseil, trois grands thèmes y sont abordés, soit : 1) le ou les modèles de distribution de programmation susceptibles d'exister à l'avenir, 2) la façon dont les Canadiens accéderont à cette programmation et l'intermédiaire par lequel ils pourront y accéder et 3) la mesure dans laquelle ces modèles pourront garantir un marché intérieur dynamique capable de soutenir en continu la création, la production et la distribution d'une programmation canadienne, dans les deux langues officielles, y compris une programmation originale dans les domaines du divertissement et de l'information<sup>1</sup>.
2. Union des consommateurs a pris connaissance de l'avis de consultation et du document de travail fourni par le Conseil et soumet les observations ci-dessous en réponse à l'appel aux observations.
3. Nous avons choisi de concentrer nos observations sur la question 9 de l'avis, à savoir « Quelles mesures législatives ou réglementaires, ou encore quelle politique publique présentement en place favoriseront un marché intérieur dynamique ou, au contraire, lui nuiront ? Quelles mesures doivent demeurer ? Quelles mesures doivent être modifiées ? ».
4. Les mesures et politiques proposées par UC sont guidées par deux principes : assurer l'universalité de l'accès aux services et aux contenus et assurer la protection des consommateurs en matière de services de communication. Étant donné qu'un grand nombre de Canadiens accèdent dorénavant à du contenu vidéo et audio en ligne, les commentaires d'UC font référence aux services de câblodistribution ainsi qu'aux services d'accès Internet.
5. En ce qui concerne l'universalité de l'accès aux services, UC croit qu'il est essentiel que le Conseil prenne des mesures afin de réduire les écarts d'abordabilité des services d'accès Internet à large bande, possiblement par la mise en place d'un tarif social ou d'un petit forfait Internet. Le Conseil devrait également évaluer la possibilité d'interdire le plafonnement des données de téléchargement, très présent au Canada, mais absent de la grande majorité des pays de l'OCDE et dont l'imposition soulève des questionnements en matière de concurrence.

---

<sup>1</sup> Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359

6. UC est également d'avis que le Conseil doit être plus sévère face au non-respect flagrant par les fournisseurs des règles du petit forfait de télévision, mesure pourtant fort intéressante dans le contexte du *cord-cutting*. Les consommateurs canadiens sont en droit d'être informés de cette offre alternative et d'en profiter pleinement.
7. En ce qui concerne l'universalité de l'accès au contenu, UC soutient que le Conseil doit prendre des mesures afin de permettre aux Canadiens l'accès à la plus grande variété de contenu possible, et ce peu importe la plateforme. Sur Internet, le Conseil doit veiller au respect absolu de la neutralité du Net et ne pas céder aux pressions de certains groupes d'intérêt. En matière de télévision, le diffuseur public doit être davantage soutenu financièrement afin de lui permettre de réaliser son large mandat en termes de contenu.
8. UC croit également que le Conseil doit renforcer la concurrence dans le marché des services de communication, marché marqué par la présence d'entreprises verticalement intégrées dominantes. Pour ce faire, UC propose d'imposer la séparation fonctionnelle aux entreprises de télécommunication verticalement intégrées, mesure retenue par plusieurs juridictions européennes et dont les effets sur la concurrence semblent très positifs.
9. Enfin, en ce qui concerne le renforcement des protections des consommateurs, UC croit qu'il est temps pour le Conseil d'élaborer un *Code de conduite des fournisseurs de services d'accès Internet*.
10. Afin d'assurer une représentation des groupes de défense des droits des consommateurs dans les instances du CRTC, UC propose également que la *Loi sur la radiodiffusion* soit modifiée pour y inclure un système d'ordonnance de paiement de frais.

## **1. Mesures visant à assurer l'universalité d'accès**

---

### **1.1 L'accès aux services**

11. UC soumet d'abord que l'analyse par le Conseil d'un marché intérieur dynamique en matière de création et de distribution de contenu doit inclure l'analyse de mesures favorisant l'accès aux services qui permettent l'écoute et le visionnement dudit contenu. Il existe encore d'importantes inégalités d'accès aux services de communication au pays et plusieurs mesures doivent être prises afin d'y remédier.

#### **1.1.1. Services d'accès Internet : *plusieurs mesures envisageables***

12. D'abord, en raison de la consommation de plus en plus importante de contenu audio et vidéo en ligne au Canada, UC est d'avis que le Conseil doit se pencher sur l'accessibilité d'Internet au pays, particulièrement en ce qui concerne l'abordabilité des services et l'accessibilité au téléchargement de données.

#### **ACCESSIBILITE ECONOMIQUE**

13. Alors que le Conseil a pris plusieurs mesures, ces dernières années, afin d'améliorer la disponibilité des services d'accès Internet à large bande au pays, l'abordabilité desdits services, elle, semble malheureusement avoir été relayée au second plan.

14. Le problème est pourtant bien réel. En 2015, un peu plus d'un ménage canadien sur dix n'avait pas accès à l'Internet à la maison<sup>2</sup>. Au Québec, c'était plutôt 17,1 % des ménages qui se trouvaient dans cette situation. Sans surprise, ce sont les ménages les plus pauvres qui ont le moins accès au service ; seulement 65 % des ménages ayant des revenus de moins de 31 608 \$ (premier quintile) étaient connectés<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Statistique Canada, Enquête sur les dépenses des ménages, 2016, en ligne [www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/171213/dq171213b-fra.htm](http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/171213/dq171213b-fra.htm).

<sup>3</sup> CRTC, Rapport de surveillance des communications, 2017, tableau 2.0.8 à la p.66.

15. Ce sont également les Canadiens les moins nantis qui souffrent le plus du prix élevé des services de communication au Canada. Les dépenses des ménages du premier quintile pour ces services représentaient 8,6 % de l'ensemble de leurs revenus, alors qu'elles ne représentaient que 2,9 % pour la moyenne des ménages canadiens<sup>4</sup>.
16. UC est d'avis que le Conseil devrait prendre des mesures pour régler le problème relatif aux écarts dans l'abordabilité des services d'accès Internet à large bande. Ce dernier a d'ailleurs reconnu que « les ménages à faible revenu vivent des difficultés liées à l'abordabilité de leur accès aux services Internet à large bande<sup>5</sup> ». Il a toutefois refusé d'intervenir, invoquant l'effet éventuel du libre jeu du marché<sup>6</sup>. Il a par la même occasion félicité les gouvernements locaux, organismes communautaires et fournisseurs qui ont mis sur pied des programmes d'aide à la connexion pour les plus démunis<sup>7</sup>.
17. Avec respect, tout cela demeure nettement insuffisant aux yeux d'UC. Il est du ressort du Conseil d'assurer que les services de télécoms répondent aux besoins des usagers, incluant leurs besoins économiques<sup>8</sup>. Les dernières statistiques du Conseil et de Statistique Canada montrent bien que ce n'est pas le cas pour un certain segment des consommateurs canadiens.
18. Plusieurs options pourraient s'offrir au Conseil afin de pallier ces difficultés d'accès des consommateurs les moins nantis, qui mériteraient une analyse plus poussée. Dans le cadre de cette instance, UC en mentionnera deux : le petit forfait Internet et le tarif social.
19. **Le petit forfait Internet** : le Conseil pourrait exiger des fournisseurs d'accès qu'ils offrent un forfait d'entrée de gamme pour les services d'accès Internet à large bande, à l'instar du modèle utilisé pour les forfaits de services de télévision de base<sup>9</sup>. Il devrait toutefois s'assurer qu'un tel forfait prévoit suffisamment de données de téléchargement pour que les consommateurs puissent tout de même combler leurs besoins.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, Tableau 2.0.4. à la p. 48.

<sup>5</sup> Décision de télécom CRTC 2018-31, au para 3, et Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, aux paras 202-203.

<sup>6</sup> Décision 2018-31, au para 22.

<sup>7</sup> *Ibid*, au para 29.

<sup>8</sup> Loi sur les télécommunications (L.C. 1993, ch. 38) au para 7(h).

<sup>9</sup> PR 2015-96

20. **Le tarif social** : le Conseil pourrait aussi suivre l'exemple de plusieurs juridictions étrangères qui ont fait le choix d'offrir un tarif social aux consommateurs à faible revenu – notamment aux prestataires de l'aide sociale – sur une variété de services de communication. Ce tarif social peut, par exemple, prendre la forme d'une réduction d'un montant fixe (comme c'est le cas en France<sup>10</sup>) ou d'une réduction en pourcentage du forfait Internet choisi (comme c'est le cas en Belgique<sup>11</sup>). Le Conseil a d'ailleurs reconnu que le paragraphe 27(6) de la *Loi sur les télécommunications* lui permettrait d'autoriser la prestation de services de télécommunication à un tarif réduit<sup>12</sup>.

## ACCÈS À L'INTERNET ILLIMITÉ

21. Autre enjeu important relatif à l'accessibilité d'Internet : les plafonds de données. Le *Rapport de surveillance des communications* de 2017 signale qu'entre 2011 et 2016, la consommation de données mensuelles des ménages canadiens par l'entremise d'une connexion Internet fixe avait augmenté en moyenne de 40 % par an<sup>13</sup>. Ces chiffres sont révélateurs des besoins de plus en plus grands de nombreux Canadiens. L'an dernier, les ménages canadiens consommaient en moyenne 128,3 Go mensuellement<sup>14</sup>.

22. Les sites Web et les services offerts sur Internet exigent une capacité de téléchargement et de téléversement de plus en plus importante. La consommation accrue de contenus radio et vidéo en ligne contribue également à cette augmentation de la consommation de données. À titre d'exemple : en 2016, les «utilisateurs hebdomadaires d'Internet» ont visionné sur Internet en moyenne 6,4 heures de télévision chaque semaine, comparativement à 1,5 heure en 2008<sup>15</sup>.

23. UC soumet que le Conseil devrait envisager l'élimination graduelle des plafonds de consommation de données pour les plans d'Internet résidentiel et sans-fil. Rappelons à ce sujet que le Canada fait figure d'exception en matière d'accès à l'Internet illimité. Aucune limite de téléchargement n'est imposée dans la grande majorité des pays de l'OCDE, ou n'y est alors imposée que très rarement. Les

---

<sup>10</sup> <https://www.economie.gouv.fr/labels-tarif-social-mobile-et-tarif-social-internet>

<sup>11</sup> <http://www.ibpt.be/fr/consommateurs/faq/list/28-tarif-social>

<sup>12</sup> Décision 2018-31 au para 39.

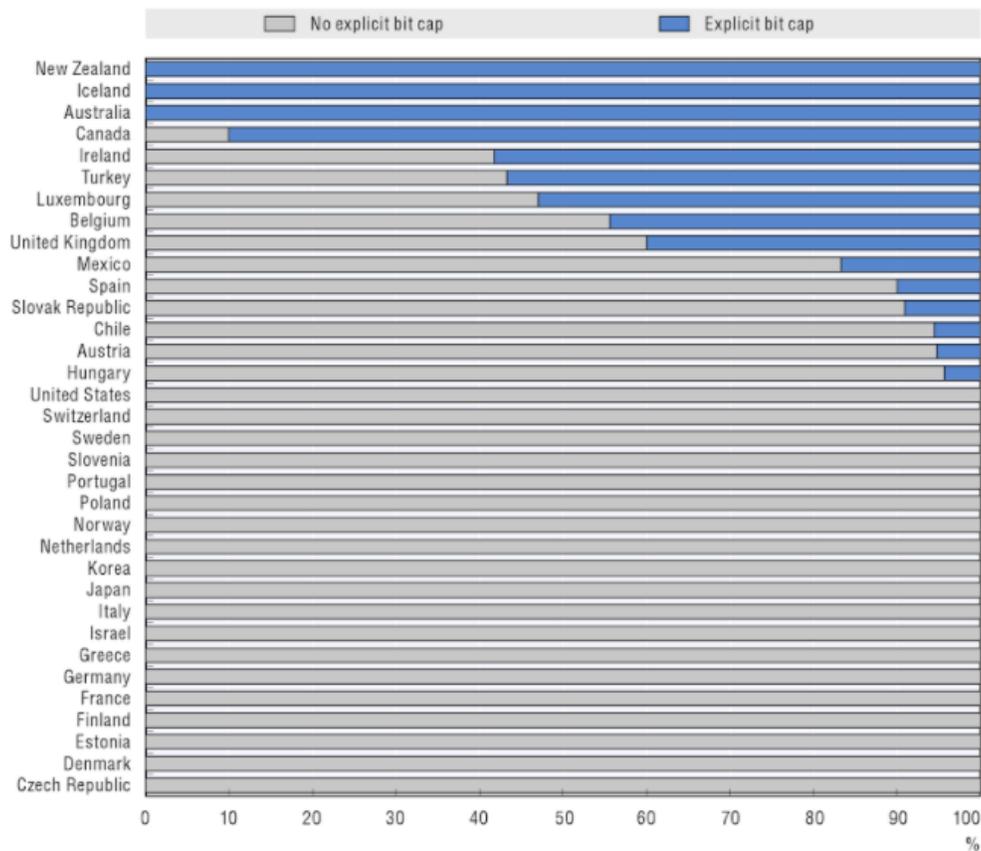
<sup>13</sup> CRTC, Rapport de surveillance des communications, 2017, à la p.32.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

limites de téléchargement qui sont presque systématiquement imposées pour les services d'accès à Internet au Canada ne sont donc pas un mal nécessaire, mais bien un modèle d'affaires parmi tant d'autres, qui est malheureusement appliqué, à plusieurs degrés, au détriment des consommateurs.

Figure 4.19. Prevalence of explicit bit/data caps among surveyed offers, by country, September 2012



Source : OECD Communications Outlook 2013, à la p. 114

24. L'imposition de plafonds de données soulève également des questions en matière de concurrence. Certains chercheurs soutiennent qu'une telle pratique des fournisseurs d'accès Internet — l'imposition de plafonds de téléchargement et de frais élevés pour un usage additionnel — serait anticoncurrentielle, puisqu'elle aurait pour but de favoriser la consommation de leurs propres services de télédistribution au détriment des services de vidéo en ligne, auxquels les plafonds limiteraient naturellement l'accès :

*The pure limit on usage via a hard cap, or the fee required for additional usage via a soft cap, has the potential to substantially impact consumer behavior. The limitations imposed on the subscriber by the MVPDs (Multichannel Video Programming Distributors) would likely force them to use OVDs (Online Video Distributors) as a complimentary rather than a substitute service to avoid either termination of their Internet service from providers with hard caps. In response to these obstacles, OVDs should argue that the MVPDs are not competing fairly through lower prices or superior product, but rather, MVPDs are utilizing their broadband ISPs or overage fees from providers with soft caps to unfairly burden alternative video content competitors<sup>16</sup>.*

25. Ainsi, la proposition d'éliminer les plafonds de données nous paraît tout à fait raisonnable et justifiée. Après tout, le Conseil a lui-même reconnu l'importance pour les Canadiens d'avoir accès à suffisamment de données. Un des critères d'évaluation retenus en 2016 pour l'évaluation de la progression de l'objectif de service universel relatif à la large bande est la présence d'au moins une offre de service proposant une allocation de données illimitée<sup>17</sup>. UC croit que le Conseil peut et doit être beaucoup plus ambitieux.

### **1.1.2. Services de radiodiffusion : pour le respect des règles du petit forfait de base**

26. Les plus récentes données du CRTC font état d'une baisse générale de consommation de la télévision traditionnelle au Canada<sup>18</sup> et d'une baisse de 1,1 % des abonnements des ménages à des services de câblodistribution, de distribution par protocole Internet et de distribution par satellite en 2015<sup>19</sup>. Au cours de la première phase de l'instance, plusieurs télédistributeurs ont d'ailleurs fait valoir l'importante pression financière qui accompagne le phénomène du *cord-cutting*<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Dara Ashrafi, Comment, Forcing the Connection: The Antitrust Concerns with Broadband Data Caps and Data Discrimination in the Wake of the New Internet Television Age, 54 Santa Clara L. Rev. 465 (2014) à la p.486; Hibah Hussain and Patrick Lucey, Capping the Nation's Broadband Future? Dwindling competition is fueling the rise of increasingly costly and restrictive Internet usage caps, Open Technology Institute (2012) à la p.8: <https://www.newamerica.org/oti/policy-papers/capping-the-nations-broadband-future/>

<sup>17</sup> PR 2016-496, aux paras 96 et 97.

<sup>18</sup> CRTC, document de référence, tableau 8.

<sup>19</sup> CRTC, rapport de surveillance des communications, 2017 à la p.201.

<sup>20</sup> Voir les mémoires de Vidéotron, au para 64 et de BCE aux paragraphes 54 et ss.

27. Sans nier la réalité de cette baisse — relativement limitée — des abonnements à la télévision traditionnelle, UC rappelle qu'une solution a déjà été proposée et adoptée par le Conseil, soit l'imposition de l'offre d'un petit forfait de base à 25 \$ et d'options de services à la carte<sup>21</sup>.
28. Or, plusieurs fournisseurs semblent encore et toujours refuser de respecter pleinement les nouvelles règles du CRTC, dont le but était justement d'adapter le marché aux nouveaux modes de consommation de contenu et ainsi « faire le pont entre les anciennes et les nouvelles approches afin de maximiser la souplesse de distribution et de consommation du contenu<sup>22</sup> ». L'instance faisait état des nouvelles habitudes de consommation de contenu en ligne et de l'attachement continu des consommateurs canadiens à la télévision traditionnelle. Le compromis proposé par le Conseil : imposer l'offre d'un accès — plus petit, mais plus abordable — à la télévision traditionnelle pour ceux, par exemple, dont ce n'est plus l'unique source de contenu<sup>23</sup>.
29. Or, un bref survol des sites Web de plusieurs fournisseurs nous permet d'observer les mêmes problèmes de conformité au sujet de l'offre du petit forfait et des options d'assemblage qui ont été déjà soulevés lors de l'examen des pratiques des fournisseurs en 2016 et au sujet desquels le Conseil avait pourtant annoncé qu'il serait plus vigilant<sup>24</sup>. Pensons par exemple à la visibilité moindre du petit forfait par rapport aux autres offres des fournisseurs<sup>25</sup>, à l'inadmissibilité du petit forfait aux réductions pour des services groupés<sup>26</sup> et aux réductions pour d'autres produits (ex : enregistreur)<sup>27</sup> ou encore aux prix franchement démesurés de certaines chaînes offertes à la carte<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-96.

<sup>22</sup> *Ibid.*, au para 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Décision de radiodiffusion CRTC 2016-458, aux paras 54, 81 et 103.

<sup>25</sup> Ces services sont indiqués plus bas sur la page explicative des forfaits, et la visibilité des autres services des fournisseurs est toujours plus grande. Voir par exemple Bell, dont l'offre du petit forfait se trouve au bas de la page, sous les autres offres, pourtant présentées en ordre croissant de prix, et qui, contrairement aux autres offres, ne présente aucune illustration des chaînes comprises :

<https://www.bell.ca/Tele-Fibe/Forfaits-programmation>

<sup>26</sup> Voir par exemple SaskTel dont les rabais Bundle n'inclut pas leur forfait de télévision de base :

« available on all maxTV packages (Basic/More/Mega/Ultimate), excluding Lite maxTV » :

[https://www.sasktel.com/store/browse/Personal/Bundles/\\_/N-26vm](https://www.sasktel.com/store/browse/Personal/Bundles/_/N-26vm)

<sup>27</sup> Voir par exemple Cogeco qui mentionne que le petit forfait « ne peut être jumelé aux offres promotionnelles et aucun rabais applicable sur l'enregistreur TiVoMD » :

<https://www.cogeco.ca/fr/television/forfaits>

<sup>28</sup> Voir par exemple Bell dont le prix moyen des chaînes de sport à la carte est de 19 \$/mois :

<https://www.bell.ca/Tele-Fibe/Forfaits-programmation/Sports.tab#rsx-tab-icon-container>

30. UC peine à comprendre l'attitude des fournisseurs et soumet que le CRTC doit intervenir davantage afin que les fournisseurs respectent enfin la lettre et l'esprit des nouvelles règles. Les consommateurs canadiens sont en droit d'être informés des différentes offres et de profiter pleinement du choix accru, sans que les fournisseurs leur imposent des barrières économiques arbitraires.

## 1.2 L'accès aux contenus

31. Une seconde caractéristique essentielle d'un marché intérieur dynamique en matière de création et de distribution de contenu devrait être l'accès à une grande variété de contenus, et ce peu importe la plateforme.

32. Il s'agit d'ailleurs d'un des fondements de la *Politique canadienne de radiodiffusion*, qui prévoit que le système canadien de radiodiffusion doit proposer une très large programmation qui traduit des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs variées<sup>29</sup>, qui répond aux besoins et intérêts de tous et qui reflète « la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones<sup>30</sup>».

33. Bien que la *Loi sur les télécommunications* soit moins explicite sur l'importance d'un accès à une variété de contenus en ligne, UC soumet que la présence de l'article 36 est un indicateur de cette même volonté de l'État, puisqu'il interdit aux entreprises d'influer de leur propre chef sur le contenu disponible auquel ils doivent assurer l'accès, ou sur l'accessibilité de ce contenu<sup>31</sup>.

34. Afin d'assurer cette diversité en ligne et à la télévision, UC croit que deux politiques publiques s'imposent : le maintien de la neutralité du Net au pays et l'appui soutenu de l'État au diffuseur public.

---

<sup>29</sup> Loi sur la radiodiffusion (L.C. 1991, ch. 11), art 3(d)ii).

<sup>30</sup> *Ibid*, art 3(d)iii)

<sup>31</sup> Loi sur les télécommunications, art 36 : « Il est interdit à l'entreprise canadienne, sauf avec l'approbation du Conseil, de régir le contenu ou d'influencer le sens ou l'objet des télécommunications qu'elle achemine pour le public. »

### 1.2.1. Le principe de neutralité du Net

35. Une première condition incontournable à l'offre d'une variété de contenu vidéo et audio est le maintien intégral et inconditionnel de la neutralité du Net au pays, un principe imposé par la *Loi sur les télécommunications*<sup>32</sup>. Tout le trafic sur Internet devrait être traité également par les fournisseurs d'accès Internet et il ne devrait y avoir aucune manipulation, préférence ou discrimination en fonction de la source, de la destination ou du contenu de l'information transmise sur le réseau.
36. Les réactions aux développements récents aux États-Unis sur cette question et à la demande de la coalition *Fairplay* ont mis en évidence l'attachement important des Canadiens à la neutralité du Net. Le dossier de l'instance actuel fait état de nombreux commentaires de particuliers reçus par le Conseil à ce sujet (le site affiche à ce jour près de 2500 commentaires). De même, depuis l'annonce de la demande de la coalition *Fairplay* de désactiver l'accès en ligne à des sites proposant du contenu soi-disant « piraté », un nombre impressionnant de particuliers sont intervenus dans l'instance 8663-A182-201800467 (près de 5000 commentaires en moins de deux semaines). Comme le faisait remarquer Michael Geist, ce chiffre dépasse de loin le nombre des interventions de particuliers reçues lors de l'instance *Parlons Télé*, qui avait pourtant duré plusieurs mois et qui avait fait l'objet de beaucoup de promotion<sup>33</sup>.
37. La participation massive des Canadiens aux récentes instances du CRTC met clairement en lumière l'importance qu'ils accordent au maintien de la neutralité du Net au Canada. Le Conseil doit en tenir compte dans sa prise de décisions<sup>34</sup> et continuer à veiller à ce que les fournisseurs d'accès Internet n'aient aucun droit de regard sur ce que les Canadiens utilisent ou consomment en ligne.

---

<sup>32</sup> *Loi sur les télécommunications*, arts 27(2) et 36.

<sup>33</sup> <https://crtc.gc.ca/fra/com100/2013/r131024.htm>; <http://www.michaelgeist.ca/2018/02/thousands-slam-bell-coalitions-website-blocking-proposal-submissions-crtc/>

<sup>34</sup> *Loi sur les télécommunications*, art 7(h) ; voir également le discours d'Ian Scott, qui assurait que « *the CRTC will continue to ensure that Canada's Internet neutrality provisions are respected* » : [https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2017/11/ian\\_scott\\_to\\_theiiccanadacomunicationslawandpolicyconference.html?wbdisable=true](https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2017/11/ian_scott_to_theiiccanadacomunicationslawandpolicyconference.html?wbdisable=true)

## LA PRIORISATION DU CONTENU CANADIEN EN LIGNE

38. UC souhaite également commenter la proposition de l'*ACTRA* et de *FRIENDS of Canadian Broadcasting*, qui voudraient obliger les fournisseurs d'accès à Internet à prioriser le contenu canadien<sup>35</sup>. Cette proposition paraît fortement contraire au principe de neutralité du Net. Aussi, nous sommes d'avis qu'il faut bien se garder d'appliquer à Internet des principes et des pratiques que l'on retrouve en matière de radiodiffusion sans tenir compte du contexte particulier qui explique et justifie leur application en cette matière.
39. Au Canada, les ondes sont considérées comme un bien public depuis les années 1930. Puisqu'elles sont en nombre limité, c'est le Conseil qui en autorise l'exploitation à condition que les entreprises de radiodiffusion respectent de nombreuses règles en matière de programmation<sup>36</sup>. L'imposition de ces règles s'explique par le privilège que représente l'exploitation des ondes. À l'inverse, la connexion à Internet ne requiert pas l'utilisation de biens publics par les fournisseurs. Des règles de gestion du contenu sur Internet, qui incluraient une priorisation du contenu canadien, ne peuvent donc se justifier par le même argument.
40. De même, l'imposition de règles portant sur le contenu en matière de radiodiffusion s'explique par l'objectif du système de radiodiffusion de « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne<sup>37</sup> ». Alors que les radiodiffuseurs sont responsables de la conception et du choix du contenu diffusé<sup>38</sup>, les fournisseurs d'accès Internet, eux, n'ont aucun droit de regard sur le contenu transmis sur leurs réseaux<sup>39</sup>. Leur rôle consiste plutôt à permettre l'accès aux Canadiens, partout au pays, auxdits réseaux<sup>40</sup>.
41. Par conséquent, toute obligation imposée aux fournisseurs d'accès Internet de « prioriser » quelque contenu que ce soit est non seulement peu souhaitable, mais le Conseil devrait plutôt s'y opposer par tous les moyens qui sont à sa disposition.

---

<sup>35</sup> ACTRA, mémoire déposé dans la phase 1 de l'instance CRTC 2017-359 au para 55 ; FRIENDS of Canadian Broadcasting, mémoire déposé dans la phase 1 de l'instance CRTC 2017-359 au para 68.

<sup>36</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, art 3(1)b) qui mentionne « le système canadien de radiodiffusion [...] utilise des fréquences qui sont du domaine public » ; Voir également Pierre Mongeau et Johanne Saint-Charles, *Communication: horizons de pratiques et de recherche*, Volume 2, Presses de l'Université du Québec, juin 2009 à la p.79.

<sup>37</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, art 3(1) d) (ii)

<sup>38</sup> *Ibid*, art 3(1) h)

<sup>39</sup> *Loi sur les télécommunications*, arts 27(2) et 36.

<sup>40</sup> *Ibid*, art 7(b)

### 1.2.2. Le soutien à Radio-Canada/CBC

42. Pour assurer l'accès des Canadiens à une grande variété de contenus, UC est également d'avis que le diffuseur public devrait être davantage valorisé et soutenu par l'État.
43. Afin de respecter la loi et d'offrir aux Canadiens la large variété de contenus qui relève de son mandat<sup>41</sup> – culturel, éducationnel, de divertissement, d'information, etc. – Radio-Canada/CBC doit être suffisamment financée. Ce n'est que s'il n'a pas à se soucier de concurrencer les diffuseurs privés pour s'assurer l'obtention de revenus publicitaires suffisants que le diffuseur public pourra se permettre de proposer un contenu plus spécialisé ou un contenu qui rejoint un plus petit auditoire. Ce contenu doit demeurer accessible partout au pays, et ce, même s'il n'est pas rentable sur le plan financier. Ce n'est que si la Société d'État est libérée des contraintes commerciales et de la lutte aux cotes d'écoute qu'elle pourra se concentrer sur ses rôles essentiels, notamment : « contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre<sup>42</sup> ». Comme l'indiquait un rapport récent de l'UNESCO : « precisely because public broadcasters do not follow the logic of the market as their private counterparts are public broadcasters so necessary to society. If they did, they would just be more of the same<sup>43</sup>. »
44. Des études démontrent également que les diffuseurs publics peuvent – lorsqu'ils sont suffisamment financés – avoir un impact important sur les connaissances politiques, historiques et économiques des citoyens<sup>44</sup>. Il s'agit là justement d'un des objectifs de la *Politique canadienne de radiodiffusion*<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Loi sur la radiodiffusion, art 3(1) m)

<sup>42</sup> Loi sur la radiodiffusion, art 3(1) m) (iii)

<sup>43</sup> Eugenio Bucci, Marco Chiaretti, Ana Maria Fiorini, Quality Indicators for Public Broadcasters — Contemporary Evaluation, UNESCO, SERIE Debates CI No. 10—Junio de 2012 à la p.14.

<sup>44</sup> O'Mahen, P. (2016). A Big Bird effect? The interaction among public broadcasting, public subsidies, and political knowledge. *European Political Science Review*, 8(2) aux pp.229-230 : « (...) individuals who watch public television in countries that subsidize their public broadcasters have significantly higher levels of political knowledge than both those citizens who watch commercial television and those who watch unsubsidized public broadcasters. (...) Subsidizing public broadcasters reduces—to varying extents—the effects that social, economic, and demographic variables have on political knowledge. »

Voir également Soroka, S., Andrew, B. et al (2013). Auntie Knows Best? Public Broadcasters and Current Affairs Knowledge. *British Journal of Political Science*, 43(4), 719-739.

<sup>45</sup> Loi sur la radiodiffusion, art 3(d)i).

45. UC se questionne sur la capacité de CBC/Radio-Canada à remplir ce mandat avec son financement actuel. En comparaison avec 17 autres pays occidentaux (Royaume-Uni, Allemagne, Norvège, Australie, etc.), le Canada se classe parmi les derniers pour ce qui est de l'importance du financement public de son diffuseur public. Alors que le financement public moyen est de 86 \$ par habitant<sup>46</sup>, il est de seulement 34 \$ par habitant au Canada<sup>47</sup>.

46. UC recommande que la situation soit corrigée instamment.

### 1.3 Le renforcement de la concurrence

47. En analysant la création et la distribution de contenu au Canada, le Conseil devrait également garder à l'esprit la situation particulière du marché canadien des communications. Ce dernier est marqué par une concentration importante des entreprises et par la présence d'entreprises verticalement intégrées dominantes. L'intégration verticale, qui consiste en le contrôle par une seule entreprise de plus d'un élément associé à la production ou à la distribution d'un produit ou d'un service, touche d'ailleurs autant les domaines de la radiodiffusion que des télécommunications au Canada, des domaines qui font en outre souvent l'objet de concentration horizontale aux mains de mêmes acteurs.

48. Les plus récentes données fournies par le Canadian Media Concentration Research Project (CMCRP) à ce sujet sont alarmantes: « The scale of vertical integration amongst the “big 4” vertically-integrated giants in Canada more than doubled from 2008 to 2013. In 2016, Bell, Rogers, Shaw (Corus) and Quebecor accounted for 55.6% of the nearly \$80 billion industry—nearly four times higher than vertically integrated companies' share of the network media economy in the US<sup>48</sup> ». Dans son analyse, le CMCRP mentionne également les impacts négatifs et les risques associés à l'intégration verticale des entreprises dans le marché des télécommunications : prix plus élevés, discrimination envers les petits concurrents, etc.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Nordicity, Analysis of Government Support for Public Broadcasting, April 2016, figure 2 à la p.9 ; CBC, Mémoire déposé dans la phase 1 de l'instance CRTC 2017-359 à la p.10.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> CMCRP, Mémoire déposé dans la phase 1 de l'instance CRTC 2017-359, au para 44

<sup>49</sup> *Ibid.*, para 46

49. Dans ce contexte, UC soumet que le Canada devrait envisager l'implantation d'un modèle de séparation fonctionnelle des entreprises de télécommunication verticalement intégrées :

*L'objet de la séparation fonctionnelle, selon laquelle l'opérateur verticalement intégré est tenu de créer des entités économiques distinctes sur le plan opérationnel, est de garantir la fourniture de produits d'accès parfaitement équivalents à tous les opérateurs en aval, y compris aux divisions en aval verticalement intégrées de l'opérateur. La séparation fonctionnelle est un moyen d'améliorer la concurrence sur plusieurs marchés pertinents en limitant considérablement l'intérêt de la discrimination et en facilitant la tâche consistant à vérifier et à faire respecter les obligations en matière de non-discrimination<sup>50</sup>.*

50. Loin d'être farfelue, la proposition d'une séparation fonctionnelle des opérateurs de télécommunication a été retenue par le Parlement européen et par le Conseil de l'Union européenne comme mesure corrective possible que les autorités de réglementation nationales peuvent mettre en place pour contrôler les cas de position dominante sur le marché<sup>51</sup>. Plusieurs juridictions européennes, dont la France, la Suède et le Royaume-Uni<sup>52</sup>, ont d'ailleurs adopté ce type de mesures dans les dernières années.

51. Au Royaume-Uni, la mise en place d'une séparation fonctionnelle de BT a permis de dynamiser l'état de la concurrence au sein du marché. Ainsi, tout en demeurant au sein du vaste BT Group, l'opérateur de télécommunications BT a été séparé en divisions distinctes pour ses activités de détail, de gros et d'accès en 2006. Une analyse récente de l'OCDE faisait état d'une baisse importante du prix moyen payé par les consommateurs britanniques pour leurs services d'accès Internet à large bande, qui est passé de 23,60 GBP par mois à la fin 2005 à 13,19 GBP par mois en 2014<sup>53</sup>. Notons également que le cours de l'action de BT a continué à progresser après la séparation<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (OJ L337/37, 18.12.2009) au para 61.

<sup>51</sup> OCDE, Séparation structurelle dans les secteurs réglementés. Rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE, 2016, à la p.45

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, à la p.51.

<sup>54</sup> *Ibid.*

52. Bref, les résultats positifs de l'implantation d'une séparation fonctionnelle dans d'autres juridictions devraient encourager le Canada à considérer sérieusement cette option afin de renforcer la concurrence et de réduire les prix trop élevés des services au pays.

## **2. Mesures visant à renforcer la protection des consommateurs**

---

53. L'adoption de mesures législatives et réglementaires favorisant un marché intérieur dynamique en matière de création et de distribution de contenu devrait aussi inclure le renforcement des protections des consommateurs.

### **2.1 Un Code pour les fournisseurs de services Internet**

54. UC est d'avis que les statistiques inquiétantes de la CPRST ainsi que la tendance confirmée de consommation accrue de contenu vidéo et audio en ligne militent grandement en faveur de l'élaboration d'un Code de conduite des fournisseurs de services d'accès Internet afin de mieux protéger les consommateurs.

55. Le plus récent rapport annuel de la CPRST pour l'année 2016-2017 faisait état de plusieurs problèmes rencontrés par les consommateurs de service Internet : modifications importantes des contrats, frais de résiliation anticipée, frais mensuels erronés, etc.<sup>55</sup>

56. En fait, la proportion des problèmes soulevés à la CPRST qui concerne les services Internet n'a cessé d'augmenter depuis 2009<sup>56</sup>, alors que les problèmes liés aux services sans fil affichent une nette diminution. Ces problèmes avec les services Internet ont été soulevés près de 5800 fois l'an dernier par des consommateurs canadiens insatisfaits<sup>57</sup>. Ce chiffre représente une hausse de 38 % par rapport à la période 2015-2016. Face à cette hausse quelque peu surprenante, la CPRST faisait d'ailleurs l'avertissement suivant : « l'augmentation du nombre de problèmes liés à Internet soulevés par les clients, les types précis de problèmes qu'ils soulèvent,

---

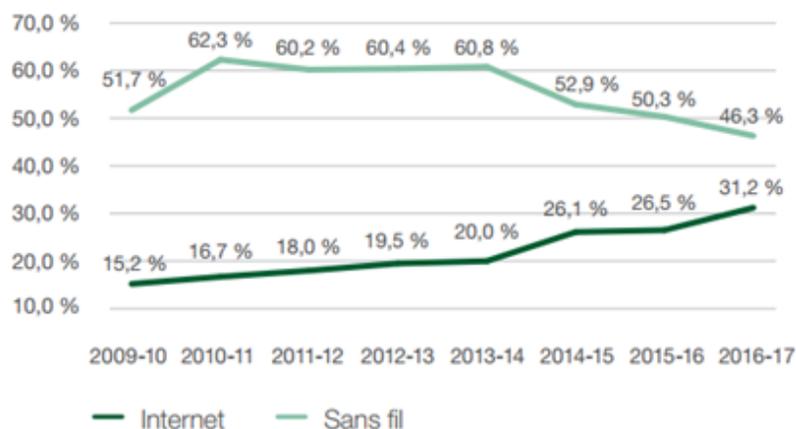
<sup>55</sup> CPRST, « Parlons solutions », rapport annuel 2016-2017 à la p.19

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

ainsi que la proportion grandissante de tous les problèmes qui nous sont rapportés en lien avec Internet nous inquiètent<sup>58</sup>. »

**TABLEAU 12 : VARIATION ANNUELLE –  
PROPORTION DES PROBLÈMES RELIÉS  
AUX SERVICES INTERNET ET SANS FIL**



**Source** : CPRST, « Parlons solutions », rapport annuel 2016-2017 à la p. 19.

57. Un « Code Internet » viendrait offrir une protection plus complète aux consommateurs de services de communication qui ont déjà droit à un tel encadrement en matière de télévision<sup>59</sup> et de services sans fil<sup>60</sup>. Similairement, il pourrait couvrir plusieurs sujets, dont le contenu des contrats, la facturation, le débranchement et l'information précontractuelle.

58. UC est d'avis que l'adoption d'un tel Code serait grandement bénéfique pour les consommateurs canadiens. Des résultats très positifs ont été observés suite à l'adoption du *Code sur les services sans fil*. Le Conseil notait en 2017 que ce dernier avait permis des progrès importants, notamment par une diminution des cas de facture-surprise<sup>61</sup> et une baisse de la proportion de tous les problèmes signalés à la CPRST qui touchent le service sans fil<sup>62</sup>. En ce qui concerne le Code des fournisseurs de services de télévision, entré en vigueur il y a quelques mois, il est encore trop tôt pour observer ses effets.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-1

<sup>60</sup> Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271

<sup>61</sup> Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, au para 29.

<sup>62</sup> *Ibid.* ; et CPRST, rapport annuel 2016-2017 à la p.29.

## 2.2 Le Fonds de participation à la Radiodiffusion

59. En novembre 2017, le Président du Conseil, Ian Scott, disait ce qui suit :

*The job before us as Commissioners is to weigh what at times can be contrasting ideas. On the one hand, business has its own interests to present and defend. It must answer to its shareholders and maximize returns on investment. Which is entirely appropriate. It is not business's duty to always promote the public interest.*

*On the other hand, businesses are but one group of stakeholders. They alone cannot control the market. This is why contributions from individual Canadians and consumer-advocate groups are also critical to informing our decisions. We must hear how proposed changes will affect the lives and livelihoods of everyday people across the country—now, more so than ever, given the prevalence and significance of broadband technology. Anything less would be irresponsible. It would be to exclude the public from the public interest<sup>63</sup>.*

(nous soulignons)

60. UC croit également que la protection des consommateurs doit passer par une présence forte des groupes de défense des droits des consommateurs dans les différentes instances du CRTC. Or, leur présence est fortement menacée par l'état actuel du Fonds de participation en radiodiffusion, fonds destiné à compenser les groupes pour leur implication dans les instances.

61. En novembre 2017, son Conseil d'administration rapportait que le Fonds pourrait être épuisé dès le début de l'année 2018. Puisqu'il n'y a eu aucun nouveau financement depuis, les groupes qui participent à la présente instance ignorent si des frais pourront leur être attribués. Plusieurs groupes de défense de l'intérêt collectif et des droits des consommateurs se trouvent déjà dans une situation financière précaire; la fin de cette aide impliquera assurément une baisse de la participation aux instances du CRTC en matière de radiodiffusion, et ce au détriment des droits des consommateurs canadiens. Cette situation ne peut durer. Une intervention urgente du Conseil est requise.

---

<sup>63</sup>[https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2017/11/ian\\_scott\\_to\\_theiiccanadacomunicationslawandpolicyconference.html?wbdisable=true](https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2017/11/ian_scott_to_theiiccanadacomunicationslawandpolicyconference.html?wbdisable=true)

62. UC propose que le Conseil insiste auprès du législateur afin que ce dernier procède à une modification de la *Loi sur la radiodiffusion* pour qu'il y soit prévu un système d'ordonnance de paiement de frais, sur le modèle du système déjà prévu à la *Loi sur les télécommunications*<sup>64</sup>, qui a fait ses preuves. Une telle modification serait également souhaitable afin d'harmoniser les deux types d'instances, dans un contexte où nous assistons à de plus en plus d'instances mixtes, dont le processus de réclamation et de paiement des frais devient doublement complexe.
63. UC est par ailleurs consciente qu'un processus de modification législative peut prendre un certain temps. Or, vu l'urgence, le Conseil devrait agir sans délai et intervenir en prenant tous les moyens qui sont à sa disposition pour assurer une contribution immédiate au Fonds en vue de garantir l'attribution de frais aux participants de la société civile dans les instances de radiodiffusion, et ce, jusqu'à ce que le processus d'ordonnances soit mis en place.

## Conclusion

---

64. Pour conclure, UC soumet que l'analyse par le Conseil de mesures favorisant un marché intérieur dynamique en matière de création et de distribution de contenu doit comprendre des mesures visant à assurer l'universalité de l'accès aux services et aux contenus et à renforcer la protection des consommateurs en matière de services de communication.
65. Concernant l'universalité d'accès, les propositions d'UC sont les suivantes :
- Considérant les écarts dans l'abordabilité des services d'accès Internet à large bande, UC propose au Conseil de prendre des mesures afin de pallier les difficultés d'accès des consommateurs les moins nantis, comme l'imposition d'un tarif social ou l'obligation pour les fournisseurs d'offrir un petit forfait Internet.
  - Considérant l'augmentation importante de la consommation de données des Canadiens, notamment afin de visionner et d'écouter du contenu en ligne, et l'absence de limite de téléchargement dans la grande majorité des pays de l'OCDE, UC propose au Conseil de veiller à l'élimination graduelle des plafonds

---

<sup>64</sup> *Loi sur les télécommunications*, art 56 ; *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (DORS/2010-277), art 60.

de consommation de données imposés par les fournisseurs pour les plans d'Internet résidentiel et sans-fil au Canada.

- Considérant le refus des fournisseurs de respecter les règles d'offre d'un petit forfait de base à 25 \$ et d'options de services à la carte – une mesure pourtant adoptée par le Conseil afin de faire le pont entre les anciennes et nouvelles habitudes de consommation de contenu –, UC propose au Conseil d'intervenir davantage afin que les fournisseurs respectent enfin la lettre et l'esprit des nouvelles règles.
- Considérant la nécessité d'assurer l'accès à une grande variété de contenus pour tous les Canadiens, UC recommande au Conseil de ne pas céder aux pressions de certains groupes et de veiller plutôt au respect absolu de la neutralité du Net.
- Considérant le rôle primordial de CBC/Radio Canada dans l'offre d'un contenu varié, UC propose que le diffuseur public soit suffisamment soutenu financièrement par l'État, de manière à le libérer des contraintes commerciales qui l'entravent dans la réalisation de son mandat.
- Considérant la présence marquée d'entreprises verticalement intégrées dominantes au sein du marché canadien des services de communication, qui représente un obstacle au développement d'un marché plus concurrentiel, UC propose au Conseil d'étudier la possibilité d'imposer la séparation fonctionnelle des entreprises de télécommunication verticalement intégrées.

66. Concernant la protection des consommateurs, les propositions d'UC sont les suivantes :

- Considérant les statistiques inquiétantes de la CPRST ainsi que la tendance confirmée des Canadiens à consommer davantage de contenu vidéo et audio en ligne, UC propose l'élaboration par le Conseil d'un *Code de conduite des fournisseurs de services d'accès Internet*.
- Considérant l'importance d'assurer une présence forte des groupes de défense des droits des consommateurs dans les instances du CRTC, UC propose que le législateur procède à une modification de la *Loi sur la radiodiffusion* afin qu'y soit prévu un système d'ordonnance de paiement de frais. UC propose également

que le Conseil assure entre temps un financement adéquat du Fonds de participation en radiodiffusion.

\*\*\*Fin de document\*\*\*