# Procédure d'établissement des faits concernant le rôle des téléphones payants dans le système canadien des communications

Observations remises au
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

union des consommateurs

15 novembre 2013

Observations publiées par :

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

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

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

**Membres d'Union des consommateurs**
ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF du Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

**Rédaction des observations**
- Sophy Lambert-Racine

**Direction de rédaction**
- Me Marcel Boucher

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

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

© **Union des consommateurs — 2013**

# Table des matières

**UNION DES CONSOMMATEURS, *la force d'un réseau*** **4**

**A SOMMAIRE DES OBSERVATIONS** **5**

**B CONSULTATIONS DES ORGANISMES : LES FAITS SAILLANTS** **6**

**Portrait des utilisateurs** **8**

**Principales sources de frustration** **8**

**C REVUE DE LITTÉRATURE ÉTRANGÈRE** **11**

**L'obligation de service : une solution répandue** **11**

**La Grande-Bretagne et le droit de veto** **12**

**L'Australie et la notion de «social benefit assessment»** **13**

**Un marché tourné vers l'avenir** **14**

*Telstra et les «Hotspots webphones»* *15*
*Le cas de Boston : revenus publicitaires et accès au Wifi* *15*
*Le cas de New York : terrain d'expérimentations* *15*

**D RECOMMANDATIONS** **16**

## 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'UC est de représenter et défendre les 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 l'inforoute, la santé, l'agroalimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC 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.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

# A Sommaire des observations

1. Suite au refus d'autoriser la demande de Bell de hausser les tarifs des téléphones publics, le Conseil a annoncé deux avis de consultations : l'un portant sur la pertinence d'interdire le retrait du dernier téléphone payant d'une collectivité, et l'autre consistant en une procédure d'établissement des faits sur l'utilisation des téléphones publics. UC profité du premier appel aux observations pour encourager le Conseil à encadrer le retrait des téléphones publics de sorte que chaque région soit servie par une offre raisonnable et efficiente d'appareils. UC souhaite maintenant déposer de brèves observations sur l'utilisation des téléphones publics. Nous souhaitons ainsi être considérés comme intervenant dans le cadre de la présente instance.

2. UC a consulté différents groupes communautaires qui offrent des services de première ligne à des citoyens à faible revenu afin d'obtenir des renseignements sur l'utilisation qui est faite des téléphones publics par leur clientèle ainsi que leur opinion sur l'utilité de ces appareils. UC présentera les résultats obtenus dans le cadre de ces démarches. Nous souhaitons également donner quelques exemples de mesures de protection adoptées à l'étranger, à l'intérieur de marchés semblables ou de marché à l'intérieur desquels le taux de pénétration de la téléphonie sans fil est supérieur encore à celui du Canada.

3. Les résultats des enquêtes terrain entreprises par UC semblent indiquer que les usages types qui sont faits des téléphones publics n'ont pas significativement changé depuis les dernières consultations portant sur le sujet. Bien que ces appareils puissent ne pas être aussi rentables qu'ils ne l'ont déjà été, ils continuent de remplir une fonction importante, particulièrement pour les consommateurs à faible revenu, pour ceux qui n'ont pas de téléphones cellulaires, ainsi que pour les utilisateurs de téléphones cellulaires même, dans certaines circonstances.

4. Aucun des services de télécommunication disponibles au Canada ne peut, actuellement, remplacer efficacement les téléphones publics. À la lumière des solutions qui ont été adoptées à l'étranger suite au déclin de l'usage des téléphones publics, les fournisseurs de services doivent trouver des moyens de réinventer et diversifier le visage des téléphones publics afin qu'ils soient adaptés aux besoins d'un maximum de consommateurs. Les fournisseurs pourraient collaborer avec certaines municipalités en vue de multiplier les usages qui peuvent être faits des téléphones publics. Certaines technologies pourraient également être envisagées pour remplacer le téléphone public traditionnel. Nous fournirons quelques pistes à ce sujet dans nos observations. Toutefois, UC insiste : nous n'avons trouvé aucun service qui puisse remplacer complètement les téléphones publics.

5. Outre les initiatives privées, les fournisseurs devront également être assujettis à certaines obligations réglementaires. En effet, il est impossible de nier le fait que, si les entreprises qui les exploitent ont le pouvoir de le faire, le nombre de téléphones publics au Canada continuera de diminuer. L'utilité de ces appareils pour les citoyens à faible revenu est telle qu'il est indispensable qu'une offre satisfaisante d'appareils en service soit maintenue, notamment pour des raisons de sécurité publique et pour éviter d'accentuer encore davantage la fracture numérique. Le Conseil devrait interdire le retrait de certains appareils, ou à tout le moins, superviser le processus de retrait, pour éviter que des appareils occupant une fonction importante dans leur collectivité ne

soient enlevés en toute impunité par les fournisseurs. Les consommateurs devraient également être adéquatement informés sur les processus de retrait et de déplacement des appareils. Le Conseil, ou un organisme mandaté par lui, devrait recevoir et traiter les plaintes, et rendre compte publiquement de statistiques sur ces plaintes, afin que le public et les groupes de consommateurs puissent être informés lorsque, notamment, le déplacement, le retrait ou des demandes d'installation d'appareils, ou toute autre requête au sujet des appareils ne sont pas traitées adéquatement par les fournisseurs de service ou ne sont pas faites conformément aux ordonnances que pourrait rendre le Conseil.

6. Si le Conseil devait s'abstenir de réglementer le marché des téléphones publics, le développement ou d'un maintien ordonné de la disponibilité du service ne pourra plus être assuré, et il semble clair que ce sont les consommateurs les plus vulnérables qui en souffriront, soit : les consommateurs à faible revenu, les personnes en situation de précarité financière et celles qui n'utilisent pas les téléphones cellulaires. En effet, si le taux de pénétration des services sans fil est presque absolu en Alberta, la province la plus riche du Canada, ces services sont utilisés dans une proportion beaucoup plus faible dans plusieurs provinces, notamment le Québec, où l'adoption des services sans fil n'atteint actuellement que 66,8 %. Les provinces de l'Atlantique utilisent elles aussi beaucoup moins les téléphones sans fil, et le taux d'adoption reste extrêmement faible dans le Nord canadien. Indiquons aussi que, malgré le fait que les données officielles publiées par le Conseil semblent indiquer que très peu de consommateurs ne sont abonnés à aucun service de téléphonie, UC se questionne sur la validité de ces statistiques pour comptabiliser la quantité d'individus qui sont débranchés temporairement du fait d'une situation d'instabilité financière momentanée. Cette situation particulière a été mentionnée par quelques-uns des répondants à notre enquête ; elle peut toucher notamment les individus qui se retrouvent sans emploi ou lourdement endettés, qui compteront davantage sur les téléphones publics pendant cette période de crise, et pour lesquels ils représenteront un service absolument essentiel, quoique temporaire. En somme, si l'offre de téléphone public continue d'être gérée principalement en fonction de critères économiques des fournisseurs, plusieurs millions de consommateurs risquent d'être laissés pour compte.

## B Consultations des organismes : les faits saillants

7. Dans le cadre du présent processus d'établissement des faits, nous nous sommes intéressés principalement à l'utilisation faite des téléphones publics par les consommateurs à faible revenu, ce qui inclut des individus qui ne sont pas abonnés à des services sans fil, qui ne sont abonnés à aucun service ou qui ont subi des débranchements. Il est évidemment difficile, voire parfois impossible, de joindre ce type d'individus par sondages téléphoniques ou en ligne. En somme, puisque les Associations coopératives d'économie familiales membres d'UC sont souvent celles qui nous permettent de prendre le pouls de certaines situations vécues par les consommateurs, avec lesquels elles sont en contact quotidien et auprès desquels s'effectuent leurs interventions, nous avons décidé de cibler d'abord plus particulièrement ces groupes de consommateurs pour obtenir un avis de première ligne sur le sujet. UC a collaboré avec le Piac afin que nos questionnaires respectifs, bien que différents, incluent des questions facilitant la comparaison et l'agrégation des données.

8. Nous avons ainsi consulté différents organismes à but non lucratif du Québec spécialisés dans les services d'information et de consultation sur les questions de budget et d'endettement auprès des consommateurs, ainsi que de nombreux groupes qui ne sont pas spécialisés dans les questions de budget, mais qui rencontrent quotidiennement des consommateurs en situation de précarité, afin de vérifier, conformément à notre hypothèse de départ, si les consommateurs à faible revenu sont toujours des grands utilisateurs de téléphones publics. Nous avons donc élaboré un questionnaire en vue d'obtenir des renseignements sur les observations faites par les répondants de ces organismes. Nous avons également tenté d'obtenir leur point de vue sur l'utilité des téléphones publics, en fonction des situations desquelles ils sont témoins quotidiennement.

9. Nous avons acheminé notre questionnaire à une quarantaine de groupes de consommateurs du Québec, ainsi qu'à plusieurs dizaines de groupes spécialisées dans les questions de logements, de chômage, d'aide sociale, d'intervention auprès des aînés, des jeunes, des personnes seules, de personnes qui vivent une problématique de santé mentale, etc. Quatre organismes ont fourni des réponses partielles et de façon informelle à quelques questions et dix-huit organismes, majoritairement des groupes de consommateurs, ont rempli notre questionnaire. Bien que notre échantillon soit relativement petit, l'objectif de cette démarche était d'obtenir des données qualitatives sur les téléphones publics auprès de répondants qui peuvent témoigner en fonction de multiples cas terrain, et non seulement en fonction de cas personnels. Les réponses obtenues nous ont permis de cerner certaines tendances et d'obtenir une information qualitative sur l'utilisation des téléphones publics. Les organismes qui ont accepté de répondre offrent des services dans la majorité des régions du Québec. Nous avons obtenu des réponses notamment d'organismes de Montréal, du Saguenay, d'Abitibi-Témiscamingue, de Lanaudière, de la Montérégie, des Laurentides, de la région de Québec, du Bas-Saint-Laurent, et de l'Estrie, etc. Voici un résumé de ces réponses.

10. Quatorze des dix-huit répondants au questionnaire ont indiqué que leur clientèle utilise les téléphones publics, cinq groupes ont répondu par la négative[1]. Toutefois, les répondants des groupes de consommateurs n'arrivent pas à quantifier la fréquence à laquelle les consommateurs qu'ils desservent utilisent les téléphones publics. Un groupe d'intervention auprès d'individus qui vivent une problématique de santé mentale a indiqué que sa clientèle utilise les téléphones publics quotidiennement, mais il ressort des multiples réponses que la plupart des utilisateurs ne se servent pas des téléphones publics régulièrement. Les répondants indiquent que les téléphones publics sont utilisés par leur clientèle à la fois de façon transitoire (pour plus de la moitié des réponses), c'est-à-dire, temporairement suite à une coupure du téléphone résidentiel, ou de façon permanente (une réponse sur deux), indiquant que, pour certains de ces utilisateurs, le téléphone public est le seul moyen de communication.

11. Les utilisateurs de téléphones publics font des appels à partir de cabines pour différentes raisons : la moitié des organismes ont dit que leur clientèle utilise les téléphones publics pour appeler des proches, et près de la moitié indique qu'ils s'en servent pour régler des problèmes financiers ou faire des appels d'urgence. Trois

[1] Nb : Pour les réponses négatives, on a évidemment inclus des réponses qui n'ont pas été obtenues au moyen du questionnaire.

répondants ont dit que certains consommateurs utilisent ces téléphones dans le cadre de démarches de recherche d'emploi[2].

## Portrait des utilisateurs

12. Une importante majorité de répondants a indiqué qu'on retrouve parmi les principaux utilisateurs de téléphones publics des personnes à faible revenu, incluant des personnes sur l'aide sociale, sans emploi ou des personnes dans une situation de précarité financière temporaire. Quelques réponses font référence aux personnes itinérantes. Plusieurs répondants ont indiqué qu'il s'agit de personnes qui n'ont pas les moyens de payer pour un abonnement mensuel à un service téléphonique, qu'il soit filaire ou cellulaire. Les utilisateurs typiques ne sont pas nécessairement sans emploi et la clientèle des téléphones publics n'inclut pas que des individus à faible revenu. Quelques répondants ont fait référence aux personnes qui n'ont pas de téléphone cellulaire.

13. Les répondants ont formulé des commentaires contradictoires sur l'utilisation des téléphones publics par les nouveaux arrivants : certains disent qu'ils sont de très grands utilisateurs de téléphones publics, d'autres indiquent qu'ils les utilisent moins que les autres groupes. Il est probable que le pays d'origine et la situation financière particulière aient une incidence sur l'utilisation des téléphones publics par les nouveaux arrivants.

14. Dix des dix-huit répondants au questionnaire ont indiqué que la plupart des utilisateurs ne sont pas, à leur connaissance, abonnés à un service téléphonique.

15. Plusieurs répondants semblaient reconnaître que les consommateurs qui n'utilisent pas de téléphones cellulaires sont plus susceptibles d'utiliser les téléphones publics, mais quelques répondants ont fait référence à des utilisateurs de services prépayés qui utilisent les téléphones publics quand ils ont épuisé leurs crédits d'utilisation.

## Principales sources de frustration

16. La moitié des répondants au questionnaire a dit que les tarifs, locaux sont trop élevés. Un peu moins de la moitié dit que les tarifs interurbains sont trop élevés. Sept répondants au questionnaire considèrent que l'offre d'appareils est insuffisante pour combler les besoins, et quatre personnes ont dit que les tarifs interurbains sont mal affichés. Un des répondants a dit que le manque de clarté dans l'affichage des tarifs pouvait occasionner des situations où la personne mettait trop d'argent dans l'appareil. Trois personnes ont également indiqué que les appareils ne sont pas en bon état et deux personnes ont dit qu'il est frustrant pour un consommateur d'être dans une situation où il doit dépendre des téléphones publics.

17. Une forte majorité de répondants au questionnaire disent que le mode de paiement privilégié est la monnaie, mais la plupart ont indiqué ne pas avoir d'information à l'effet que le mode de paiement exigé affecterait négativement l'utilisateur. Plus du quart a tout de même indiqué que certains consommateurs seraient affectés négativement par le

[2] Nb : Mais un répondant informel avait eu vent de situations où l'utilisation du téléphone public pour rechercher du travail serait contre-productive, puisque la personne ne peut recevoir directement et en tout temps d'appels d'un employeur potentiel.

mode de paiement exigé : causé notamment par l'absence de la monnaie comme mode de paiement accepté.

18. Une forte majorité de répondants dit que les téléphones publics sont toujours utiles. Une forte majorité de réponses indique qu'ils sont utiles parce qu'ils sont un moyen de communication de dernier recours pour les consommateurs à faible revenu. Dix répondants ont explicitement mentionné qu'ils sont utiles pour les individus qui n'ont pas les moyens de payer des services téléphoniques et deux indiquaient également qu'ils sont utiles lorsque le cellulaire fait défaut (minutes écoulées ou perte de signal). Six répondants ont également mentionné qu'ils sont utiles en cas d'urgence.

19. En conclusion, voici quelques commentaires pertinents qui nous ont été soumis par des participants et qui démontrent leur point de vue sur l'utilité des téléphones publics[3].

> *« Ce n'est pas tout le monde qui possède un cellulaire. Pour assurer une sécurité. Rarement, mais occasionnellement, c'est le seul moyen de communication téléphonique pour une personne. »*
>
> *« Ils sont évidemment utiles, c'est le dernier moyen de communication vocal de personnes à faible revenu. La plupart n'ont pas Internet à la maison, elles sont sans alternatives. »*
>
> *« Même si peu de gens les utilisent ceux qui le font ont un besoin réel. Ils sont souvent sans famille et isolés. Ils n'ont pas d'autre moyen de faire des appels. »*
>
> *« …bien des gens n'ont pas de cellulaire, et de plus en plus pas de téléphone filaire non plus. Mais même pour ceux qui ont un cellulaire, soit le nombre de minutes du forfait est écoulé, soit la batterie est morte, la facture n'est pas payée, le coût est trop élevé ou tout simplement le signal ne rentre pas. »*
>
> *« Si on n'a plus accès à aucun service téléphonique à cause d'un mauvais crédit et s'il n'y a plus de téléphone public, il n'y a plus aucune alternative et la personne n'a plus du tout la possibilité d'avoir accès à un téléphone. »*
>
> *« Lors d'une urgence, en cas d'incendie ou lorsque le téléphone à la maison est en panne il est important de pouvoir communiquer ou de recevoir de l'aide. De plus les personnes les plus démunies de notre société n'ont pas toujours les moyens d'avoir le téléphone à la maison. Les téléphones publics leur offrent la possibilité de rester en contact avec leurs familles et leurs amis. »*
>
> *« Si la personne vit une situation d'urgence, agression armée, sexuelle ou se fait faire des menaces quelconques, comment peut-elle demander de l'aide sans téléphone public à proximité ? Non ! Il ne faut pas les enlever. C'est pratique pour ceux qui n'ont pas de téléphones. »*

[3] Nb : Certaines coquilles ont été corrigées pour quelques commentaires.

*« Les usagers de l'urgence ont souvent recours à ce service et les itinérants aussi (pour joindre un proche, un avocat ou un intervenant, etc.) »*

# C Revue de littérature étrangère

20. Plusieurs solutions ont été envisagées et adoptées par les organismes de réglementation étrangers pour assurer la survie des téléphones publics. Nous avons déjà abordé certaines solutions adoptées à l'étranger dans le cadre de l'appel aux consultations 2013-338. Nous réitérons l'utilité que présenterait le suivi des recommandations mises de l'avant par UC. L'objectif de cet appel aux consultations portait notamment sur la recherche de solutions transitoires visant à assurer le maintien d'un nombre satisfaisait de téléphones publics. Nous avons mentionné que l'interdiction de retirer le dernier téléphone public d'une collectivité, la solution qui semblait être envisagée par le Conseil, constituait une solution pour plusieurs juridictions étrangères, et ce, dans le cadre de réglementations permanentes. Puisque le Conseil, au moment d'écrire ces lignes, ne s'est toujours pas prononcé sur l'issue de cet appel aux consultations, nous rappelons que toutes les recommandations que nous avons mises de l'avant dans le cadre de ces consultations sont applicables au présent appel aux observations. Il semble clair que le Conseil devra inévitablement se pencher sur les solutions qui seront nécessaires pour assurer que l'offre de téléphone public soit maintenue, afin notamment de répondre aux besoins de citoyens plus vulnérables. Nous ferons un survol de certaines réglementations qui nous semblent pertinentes et qui pourraient servir d'assises aux mesures qui seront envisagées par le Conseil. Nous terminerons avec quelques solutions mises de l'avant par le secteur privé (ou en collaboration avec le public) en vue de maximiser l'utilité et la rentabilité des téléphones publics.

## L'obligation de service : une solution répandue

21. Il semble universellement reconnu qu'avec l'essor des téléphones sans fil et des services d'accès à Internet, le téléphone public n'est plus un mode de communication aussi populaire qu'il ne l'a été jusqu'au tournant du millénaire. Les rares statistiques rendues publiques par les fournisseurs dans le cadre d'interrogatoires pour la présente instance, notamment au sujet du retrait des cabines ou du nombre d'appels effectués au moyen des téléphones publics, semblent confirmer cette tendance. Il est toutefois généralement reconnu que ces appareils continuent d'être utiles, et ce, plus particulièrement auprès de certaines portions de la population ou dans certaines circonstances particulières. Soulignons également que les données transmises dans le cadre des interrogatoires ne permettent pas de tenir compte de certains de ces facteurs : pensons notamment à l'absence d'information sur le nombre d'appels d'urgence (911) réalisés à partir de téléphones publics.

22. Dans de nombreux cas, les organismes de réglementation étrangers imposent des obligations de services, afin d'assurer qu'une offre suffisante de téléphones publics est maintenue. C'est le cas notamment en Australie, en France et en Suisse. Alors que l'Australie a imposé à l'entreprise Telstra la responsabilité d'offrir une quantité suffisante de téléphones publics pour répondre aux besoins de la population[4], la France et la

[4] L'Australian Communications and Media Authority (ACMA) vérifie comment cet ancien monopole remplit ses obligations en vérifiant les plans marketing et les politiques de l'entreprise, que cette dernière a l'obligation de divulguer à l'organisme de réglementation. Source : http://www.acma.gov.au/Industry/Telco/Carriers-and-service-providers/Obligations/universal-service-obligation-obligations-i-acma (page consultée le 7 novembre 2013).

Suisse utilisent des critères territoriaux pour déterminer quels appareils sont assujettis à des obligations réglementaires. Tel que mentionné dans nos observations dans le cadre de l'appel 2013-338, la France et d'autres pays prévoient des quotas d'appareils qui doivent être maintenus en service. La Suisse va un peu plus loin, en conférant à la Commission fédérale de la communication (ComCom) la responsabilité d'assurer que soit disponible au moins un appareil par commune. Le régulateur détermine combien d'appareils par commune doivent être assujettis à cette obligation[5].

23. Les cadres réglementaires au Royaume-Uni et en Australie sont également intéressants. Bien que le cadre du Royaume-Uni soit beaucoup moins interventionniste que celui de l'Australie, tous deux proposent des lignes directrices qui prévoient, sur la base de certaines observations faites sur le terrain, les circonstances dans lesquelles il est acceptable de retirer (ou non) certains téléphones publics. L'Australie et la Grande-Bretagne reconnaissent notamment que les personnes à faible revenu, les jeunes et les personnes âgées utiliseront les téléphones publics plus souvent que d'autres classes d'individus. L'ACMA mentionne que l'utilisation plus fréquente par les personnes âgées tient au fait qu'ils ont moins souvent des téléphones sans fil, mais remarque que les moins de 25 ans, généralement grands utilisateurs de sans-fil, utilisent également souvent les téléphones publics, notamment lorsque les minutes incluses dans leur forfait sont épuisées, parce que l'utilisation d'un téléphone public est moins coûteuse ou simplement parce que la pile de leur appareil fait défaut[6]. La pertinence du maintien des téléphones publics pour les individus qui ne sont abonnés à aucun service de télécommunication est bien sûr également reconnue.

24. L'utilité d'appareils près de certains lieux publics, dans des quartiers défavorisés ou dans des zones où le réseau sans fil n'est pas accessible est mentionnée dans les deux juridictions[7]. Nous nous étions notamment inspirés de ces réglementations dans le cadre de nos recommandations pour l'appel aux observations 2013-338. Profitons toutefois de l'occasion pour ajouter certains détails que nous n'avions pas mentionnés auparavant.

## La Grande-Bretagne et le droit de veto

25. Bien qu'il n'y ait pas d'interdiction formelle pour les fournisseurs de service britanniques de retirer certains appareils, contrairement à la situation qui prévaut dans plusieurs pays de l'Europe continentale, un droit de veto peut toutefois être exercé à la demande des collectivités qui souhaitent préserver l'accès à un téléphone public que le fournisseur de service compte retirer. Cette obligation s'applique lorsqu'il n'y a pas d'autres appareils disponibles à une distance maximale de 400 mètres. Avant tout retrait d'un téléphone public existant, le fournisseur doit publier un avis qui annonce notamment le retrait

[5] « Pour déterminer le nombre d'emplacements obligatoires par commune, la ComCom tient compte notamment de la population, de la surface et des spécificités des communes politiques tels que notamment les besoins sociaux spécifiques de ces dernières, les regroupements communaux avec des entités historiques et la topologie. Ces mêmes règles et critères sont appliqués en cas de suppression d'un poste téléphonique payant public. » Source : Office fédéral de la communication http://www.bakom.admin.ch/themen/telekom/00457/02107/index.html?lang=fr (page consultée le 7 novembre 2013).

[6] ACMA. Payphone (Assessment of Net Social Benefit) Guidelines. En ligne. http://www.acma.gov.au/~/media/NBN%20Implementation/Advice/pdf/Payphone%20Assessment%20of%20Net%20Social%20Benefit%20Guidelines.PDF (document consulté le 7 novembre 2013).

[7] Nb : L'Australie et la Grande-Bretagne mentionnent de tels éléments dans leurs lignes directrices respectives concernant le retrait ou l'installation de téléphones publics. Nos observations dans le cadre de l'appel 2013-338 abordaient également la pertinence d'appliquer de tels critères dans un contexte canadien.

projeté de cet appareil et qui indique les coordonnées de l'autorité locale à joindre pour manifester une opinion au sujet du retrait projeté. Ultimement, ce seront toutefois les Conseils de district locaux qui peuvent utiliser ce droit de veto, en fonction des doléances de la population locale. L'Independent regulator and competition authority for the UK communications industries (Ofcom) recommande également à ces autorités de tenir compte des caractéristiques du quartier pour déterminer si le veto doit être imposé[8].

26. L'idée est certes intéressante, mais compte plusieurs failles. Puisque les utilisateurs de téléphones publics ne font pas nécessairement de ces appareils un usage régulier ou fréquent, il peut arriver que l'avis publié par le fournisseur échappe à l'attention des principaux intéressés. De plus, les consommateurs dépendent quelque peu de la bonne foi des autorités locales qui disposent de ce droit et qui ne sont pas nécessairement toutes sensibilisées au même degré aux problématiques particulières liées au besoin de téléphones publics. En effet, les lignes directrices mises en place pourraient être appliquées avec différents niveaux de rigueur. Ainsi, nous ne croyons pas qu'une telle initiative soit la solution la plus intéressante pour le Canada. Néanmoins, si le Conseil devait choisir une approche qui privilégierait le statu quo relativement aux conditions de retrait du dernier téléphone public d'une collectivité, nous considérons que l'idée que les collectivités disposent d'un droit de veto pour maintenir en fonction le dernier appareil est intéressante.

27. Contrairement aux autorités de réglementation d'autres juridictions, celle du Royaume-Uni n'a prévu aucun mécanisme de financement des fournisseurs pour le maintien des téléphones publics, puisqu'elle a jugé que le fardeau financier lié au maintien de l'offre de service n'est pas déraisonnable[9].

## L'Australie et la notion de « social benefit assessment »

28. Les réglementations australiennes portant sur les critères d'installation et de retrait de téléphones publics sont sans doute les plus élaborées que nous ayons relevées dans le cadre de nos recherches. En Angleterre, nous l'avons vu, peu d'obligations sont imposées aux fournisseurs outre celle de respecter le veto des collectivités. En Australie, Telstra (soit l'ancien monopole Australian Telecommunications Commission) a la responsabilité de fournir l'accès aux téléphones publics et doit, pour remplir ses obligations, notamment orienter ses décisions concernant le retrait du dernier téléphone d'un site et l'installation de téléphones publics, se baser sur une liste exhaustive de critère. Les multiples critères sociaux desquels doit tenir compte Telstra sont très intéressants et peuvent certainement inspirer le Conseil dans l'établissement de critères adaptés au contexte canadien. Telstra doit notamment justifier ses décisions d'installation et de retrait en fonction d'une liste de critères sociaux pour la collectivité touchée. L'ACMA énumère ces différents critères qui doivent servir à déterminer si les bénéfices sociaux justifient de procéder à l'installation ou permettent au fournisseur le retrait d'un appareil. Voici un survol de quelques critères desquels doit tenir compte le

[8] OFCOM. Guidance on procedures for the removal of public call boxes. En ligne. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/uso/statement/removals.pdf (page consultée le 7 novembre 2013).

[9] GARCIA GALVO, Angela. Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans. En ligne. http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/universal-service-policies-in-the-context-of-national-broadband-plans_5k94gz19flq4-en (page consultée le 7 novembre 2013), voir p. 71.

fournisseur :

- La rentabilité et le financement (extérieur) qui sera nécessaire pour maintenir l'appareil en service;
- La proximité d'un édifice communautaire ou d'un parc national;
- Les caractéristiques socio-économiques de la communauté locale (incluant revenus, niveau d'éducation, taux de chômage et circulation sans véhicule motorisé);
- Les caractéristiques démographiques de la communauté locale (présence importante de jeunes et/ou de personnes âgées);
- L'absence de couverture d'un réseau sans fil;
- La distance de l'autre téléphone public le plus près (distance de 400 mètres);
- Historique d'appels d'urgence réalisés au moyen de l'appareil concerné[10].

29. Le droit que se réserve l'ACMA de recevoir les plaintes des consommateurs au sujet du non-respect des obligations du fournisseur à l'égard des appareils et la possibilité d'imposer des ordonnances en lien avec les appareils en litige nous semble une avenue intéressante. Il faut souligner que le fournisseur de services universels dispose de financement pour fournir le service, subvention établie notamment en fonction du revenu que génère l'appareil. En effet, l'Australie a mis en place la Telecommunications Universal Service Management Agency (TUSMA), responsable d'assurer la disponibilité des services assujettis à une obligation de service (ce qui inclut téléphone filaire et téléphone public), notamment au moyen d'un financement assuré à la fois par le secteur public et le secteur privé. UC reconnaît le bien-fondé de la mise en place d'une agence gouvernementale pour surveiller la fourniture de ces services, mais ne voit pas la pertinence que des fonds publics soient utilisés pour maintenir des appareils en service dans un contexte canadien. Les structures concentrées des entreprises canadiennes et leurs marges de profits élevées (du fait qu'elles opèrent dans plusieurs secteurs extrêmement rentables) ne nous incitent pas à recommander un financement public pour assurer le maintien des téléphones publics, puisque les fournisseurs canadiens ont les moyens de maintenir ces appareils. La part du budget mensuel des ménages qui est réservée aux services de télécommunication est, à notre sens, déjà suffisamment élevée. Finalement, nous avons quelques réserves à l'égard des critères retenus, plusieurs critères du cadre australien devant servir à mesurer les bénéfices sociaux pour une collectivité concernent la rentabilité de l'appareil ou le coût du maintien en service. En aucun cas les critères économiques ne devraient avoir préséance sur les critères sociaux.

## Un marché tourné vers l'avenir

30. Nous éprouvons une profonde déception devant l'absence d'initiatives innovantes proposées par les fournisseurs canadiens en vue de redéfinir la fonction et la place des téléphones publics sur le marché, qui semble dénoter un manque de volonté flagrant. L'OCDE mentionnait dans un rapport[11] que l'exploration de solutions impliquant des

[10] Nb: Il ne s'agit ici que d'un résumé global de certaines obligations que doit respecter le fournisseur de service universel australien. Voir ce document pour connaître l'ensemble des subtilités propres aux réglementations australiennes : ACMA. Payphone (Assessment of Net Social Benefit) Guidelines. En ligne. http://www.acma.gov.au/~/media/NBN%20Implementation/Advice/pdf/Payphone%20Assessment%20of%20Net%20Social%20Benefit%20Guidelines.PDF (page consultée le 7 novembre 2013)

[11] GARCIA GALVO, Angela. Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans. En ligne. http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/universal-service-policies-in-the-context-of-national-broadband-plans_5k94gz19flq4-en (page consultée le 7 novembre 2013), p.28

technologies sans fil est une piste intéressante pour accroître l'utilité des téléphones publics. En effet, l'utilisation, plutôt que des infrastructures traditionnelles, d'un réseau large bande ou de réseaux sans fil pour fournir le service peut à la fois permettre aux fournisseurs d'accès de réduire les coûts liés à l'entretien de réseau, et ouvrir la porte à une multiplication des fonctionnalités des téléphones publics. Certains exemples d'initiatives en cours de développement ou de déploiement à l'étranger méritent mention.

### *Telstra et les «Hotspots webphones[12]»*

31. Un commerçant de kiosques Internet, PieNetworks, s'est associé au fournisseur de téléphones publics australiens et fait des essais prometteurs d'appareils multifonctionnels qui permettent de faire des appels, d'envoyer des messages textes ou d'accéder au Web par le réseau large bande de Telstra[13]. L'appareil accepte à la fois le paiement par carte ou avec de la monnaie, comme les appareils traditionnels. Cette solution semble particulièrement prometteuse, et les entreprises envisagent déjà le remplacement des appareils traditionnels, d'abord dans les milieux à fort achalandage, notamment dans les centres d'achats ou les aéroports, etc. Par contre, cette solution n'est pas nécessairement adaptée aux lieux moins fréquentés qui dépendent davantage de ces appareils pour des raisons de sécurité publique.[14]

### *Le cas de Boston : revenus publicitaires et accès au WiFi*

32. À Boston, les autorités municipales tentent de maximiser l'utilité des téléphones publics en offrant des accès WiFi gratuits au moyen des téléphones publics. Plusieurs appareils ont accès à davantage de revenus au moyen de publicités affichées sur les appareils et les autorités municipales espèrent pouvoir installer des appareils offrant l'accès WiFi dans des quartiers défavorisés, où les citoyens n'ont pas tous les moyens de payer pour des services d'accès à Internet[15].

### *Le cas de New York : terrain d'expérimentations*

33. Il y a quelques mois, la ville de New York a dévoilé le gagnant d'un concours qu'elle a mis en place pour choisir le nouveau visage des téléphones publics de la ville: il s'agit de NYFi, un appareil multifonction comportant notamment différentes applications permettant de faire des appels, de joindre directement un taxi ou même des sites d'avis de consommateurs. Quoique la version finale des appareils ne sera pas identique au modèle présenté par l'entreprise qui a conçu l'appareil gagnant, le concept servira

[12] Hot spots : « Espace où le public bénéficie de services radioélectriques temporaires ou permanents à haut débit, notamment d'un accès sans fil à l'internet. » La Commission générale de terminologie et de néologie (France) propose d'utiliser en français l'expression « zone d'accès sans fil ».
[13] ARN. PieNetworks strives to replace Telstra payphones with Internet-enabled Webphones. En ligne. http://www.arnnet.com.au/article/395616/pienetworks_strives_replace_telstra_payphones_internet-enabled_webphones/ (page consultée le 7 novembre 2013).
[14] Nb : Mais les développeurs ont l'ambition de trouver un moyen de remplacer l'ensemble des téléphones publics australiens.
[15] BOSTON.COM Some pay phones in Boston to offer free Wi-Fi Internet hotspots this summer. En ligne. http://www.boston.com/yourtown/news/downtown/2013/04/some_payphones_in_boston_to_of.html (page consultée le 7 novembre 2013).

d'inspiration à la ville lors du renouvellement des contrats de service des téléphones publics qui arrivent à échéance en 2014[16]. La plupart des projets proposés avaient en commun le fait d'offrir, en plus de la possibilité de faire des appels, une foule de renseignements en vue de permettre aux consommateurs d'être mieux informés au sujet des différents services et commerces disponibles dans la ville. Soulignons aussi que le fournisseur PTS affirme notamment effectuer des tests afin de vérifier si l'alimentation des appareils au moyen du réseau cellulaire serait une option moins coûteuse que la réparation de réseaux filaires endommagés. Le fournisseur indique que les réseaux filaires actuels devraient être perçus davantage comme une commodité qu'un élément essentiel pour offrir le service et que l'exploitation de différentes technologies sans fil permettrait de multiplier les possibilités d'emplacement des appareils[17].

# D Recommandations

34. À la lumière de la lecture faite par UC de l'utilité des téléphones publics au Canada et des solutions adoptées à l'étranger dans des situations similaires, nous formulons quelques recommandations au Conseil :

    1. Imposer le maintien d'une plage de téléphones publics comme condition de services aux fournisseurs de services. Le Conseil peut se prévaloir de ce droit en vertu de l'article 24 de la Loi sur les télécommunications;

    2. Obliger les fournisseurs à fournir une cartographie de l'emplacement des téléphones afin de permettre de déterminer lesquels doivent être assujettis à une obligation de service, ce qui donnera également l'occasion au Conseil de redéfinir la notion de collectivité ;

    3. Le Conseil peut doit également s'inspirer des critères mentionnés par les régulateurs étrangers (et plus particulièrement des préoccupations d'utilité publique) pour déterminer en dehors d'une logique purement et exclusivement économique quels appareils doivent être maintenus pour maximiser l'utilité de ceux qui doivent rester en place malgré les aléas du marché ;

    4. Inciter les fournisseurs à réaliser des activités de recherche et de développement en vue de vérifier la faisabilité d'un recours à de nouvelles technologies, comme l'utilisation de réseaux sans fil, large bande ou de réseaux cellulaires pour relativiser les coûts ou maximiser l'utilité des appareils publics. Le Conseil devrait s'assurer que ces démarches ne se répercutent pas négativement sur les consommateurs ou aient pour effet d'imposer un fardeau économique trop grand aux fournisseurs d'emplacement ;

    5. Assurer que le paiement par monnaie continue d'être accepté par la majorité des appareils et maintenir le contrôle sur les tarifs des appels locaux ;

[16] WIRED. 10-Foot-Tall Double-Sided Touchscreen Wins NYC's Pay Phone Redesign Challenge. En ligne. http://www.wired.com/design/2013/03/nyc-pay-phones-redesign-challenge/ (page consultée le 7 novembre 2013).
[17] PTS. RFI Response to Regarding the Future of Public Pay Telephones on New York City Sidewalks and Potential Alternative or Additional Forms of Telecommunications Facilities on New York City Sidewalks. En ligne http://www.nyc.gov/html/doitt/downloads/futurephone/pts.pdf (document consulté le 7 novembre 2013).

6. Déterminer si les conditions du marché justifient une réglementation des appels interurbains et autres services tarifés faits au moyen des téléphones publics;

7. Demander que les fournisseurs produisent des rapports sur l'état de leurs appareils ;

8. Dans l'éventualité où le Conseil continue d'autoriser le retrait du dernier appareil d'une collectivité, maintenir l'obligation d'information lors du retrait du dernier téléphone d'une collectivité et permettre aux collectivités d'exercer un droit de veto sur ce retrait en s'adressant au Conseil ;

9. Que le CRTC rende compte de l'ensemble des plaintes déposées au sujet des téléphones publics et de la façon dont ces plaintes ont été résolues.

***Fin de document***