

**Élaboration du
régime de financement de la large bande du Conseil**
Avis de consultation de télécom CRTC 2017-112

Observations initiales



28 juin 2017



7000, avenue du Parc, bureau 201
Montréal (Québec) H3N 1N1

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

C : info@uniondesconsommateurs.ca
W : www.uniondesconsommateurs.ca

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
ACQC
ainsi que des consommateurs individuels

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 12 groupes de défense des droits des consommateurs. 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, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

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

Observations

1. Union des consommateurs a pris connaissance du présent appel aux observations. Nous souhaitons par la présente être considérés partie à l'instance. Nous formulerons de brefs commentaires pour l'instant, dans le but d'exprimer quelques préoccupations en lien avec les suggestions du Conseil. Nous pourrions formuler des commentaires plus détaillés en cours d'instance.
2. Nous avons quelques préoccupations au sujet des critères d'évaluation tels qu'ils apparaissent à l'annexe 1 du document de consultation. Le Conseil a retenu parmi ses critères d'admissibilité aux subventions la limite mensuelle de transfert de données des services qui seront offerts aux consommateurs (critère nommé capacité). À notre avis, ce critère de capacité doit effectivement être pris en compte ; mais il doit aussi être beaucoup plus ambitieux.
3. En effet, la définition du critère de capacité proposé par le Conseil nous semble assez floue :

Le poids accordé aux demandes sera proportionnel à l'amélioration prévue de la capacité de transfert de données par ménage au sein de la collectivité (mesurée en Go).

4. L'objectif ne devrait pas seulement être, ici, d'améliorer des accès qui sont par ailleurs régulièrement rachitiques en régions éloignées ; il importe d'assurer que le régime de financement de la large bande du Conseil aura pour effet d'inciter les fournisseurs à offrir aux consommateurs de toutes les régions des services de télécommunications de classe mondiale. Sans l'imposition de conditions plus précises et d'exigences plus élevées, une simple amélioration pourrait bien ne pas permettre de réduire de façon significative l'écart entre les services offerts en régions urbaines et en régions éloignées.
5. Comme critère d'admissibilité, le Conseil pourrait imposer que soient offerts des accès avec une limite de téléchargement qui correspond au moins à l'usage moyen fait par les ménages canadiens. À titre indicatif, la moyenne pondérée de transfert de données des ménages canadiens en 2015 était de 104 gigaoctets par mois¹.
6. De plus, le Conseil n'a pas rappelé dans sa liste de critères à l'annexe 1 que les fournisseurs doivent être en mesure d'offrir des services sans limite mensuelle de transfert de données, tel qu'il a énoncé dans sa précédente décision sur les services de télécommunications de base, politique réglementaire 2016-496. Le dossier public qui a mené à cette décision montrait assez clairement que les limites de transfert de données étaient particulièrement problématiques en région. Il serait donc injuste de laisser les consommateurs des régions éloignées de côté pour ce critère, d'autant plus que les

¹ Voir le rapport de surveillance des communications 2016, tableau 5.3.6
<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2016/cmr.pdf> (page consultée le 26 juin 2016).

offres illimitées sont déjà courantes en régions urbaines². C'est là où le bât blesse qu'il faut intervenir. Le fait de ne pas prévoir ce critère aux conditions d'admissibilité pourrait évidemment nuire aux utilisateurs des régions rurales qui souhaiteraient utiliser des services illimités.

7. Le Conseil devrait aussi accorder une priorité aux prix des services. Bien que le Conseil ait effectivement, pour l'instant, inclus un tel critère dans la liste de l'annexe 1, les critères d'évaluation qui sont prévus à la définition proposée nous semblent assez limités :

Plus les prix mensuels facturés aux abonnés pour le forfait de service d'accès Internet à large bande incluant un niveau de transfert de données supérieur sont faibles, plus le poids accordé aux demandes sera élevé.

8. Pour faire une évaluation objective des services, le Conseil devrait, d'après nous, évaluer les prix en fonction de limites de transfert de données précises, qui pourraient être choisies en fonction de l'usage moyen des consommateurs. Le critère dont la définition apparaît ci-haut présuppose en effet que les soumissionnaires n'auront qu'à être concurrentiels sur le service d'accès à Internet haute vitesse qui inclut un «niveau de transfert de données supérieur», sans autre précision. Cela laisse malheureusement entendre que le prix des services qui ne seront pas « haut de gamme » pourra ne pas être compétitif sans que cela influe sur l'application de ce critère d'octroi de subventions.
9. Si l'intention qui est derrière l'inclusion de ce critère de prix tel que rédigé est d'encourager les consommateurs à s'abonner à des services plus rapides, nous ne pouvons que la saluer. Cela étant, il importe aussi de reconnaître que différents ménages ont différents besoins. Si pour certains, le fait d'avoir accès à des vitesses de 50 Mbps leur permettait déjà de bonifier leur usage, et qu'ils souhaitent cette bonification, pour d'autres, un accès à 10 Mbps pourrait suffire : tous devraient pouvoir profiter des meilleurs prix possible. Et les critères d'octroi des subventions devraient assurer à la fois des services les plus économiques possible pour les consommateurs et l'équité dans les prix des différents services.
10. Pour éviter toute forme d'ambiguïté, nous recommandons que le Conseil mentionne d'emblée que l'évaluation des prix (dans le cadre de l'application de ce critère) sera faite sur toutes les limites de transfert de données, ou du moins, sur différents seuils de transfert de données quantifiables préidentifiés. À défaut, aucun standard minimum ne sera garanti aux internautes des différentes régions qui devraient profiter de nouveaux services de large bande.
11. De plus, le Conseil devrait également tenir compte du prix auquel les fournisseurs anticipent proposer les offres de services illimités. Plus les prix des offres des services illimités d'un fournisseur se rapprochent de ceux qui sont exigés en région urbaine, plus

² Selon le document de consultation, les options de services illimités seraient déjà disponibles dans 82% des régions, voir par. 30, politique réglementaire 2017-112 <http://crtc.gc.ca/fra/archive/2017/2017-112.htm> (page consultée le 28 juin 2017)

sa demande devrait être évaluée positivement. Autrement, nous craignons que les services sans limites d'usage soient offerts à des prix inabordables pour la majorité des ménages.

12. Dans un autre ordre d'idées, Union des consommateurs supporte la proposition qui apparaît au point 15 de l'annexe 2 du document de consultation, selon laquelle les projets financés devraient faire l'objet d'un programme de surveillance de la large bande. Il s'agit à notre avis d'une méthode judicieuse pour vérifier si les soumissionnaires respectent leur engagement, une fois le réseau de télécommunication implanté et les services de détail offerts aux utilisateurs finaux.
13. La question 17 de l'annexe 2 du document de consultation demande comment traiter les régions où des services de 50 Mbps sont offerts, alors que les autres critères de service universel ne sont pas satisfaits (vitesse en amont, offres de services illimités...). À notre avis, ces régions devraient aussi être admissibles aux subventions : toutes les régions devraient être admissibles jusqu'à ce que tous les critères de l'objectif du service universel soient atteints.
14. Cependant, le Conseil pourrait financer en priorité les projets pour des zones dont les services ont le plus de retard sur les différents objectifs du service universels, notamment là où les vitesses offertes sont actuellement les plus basses, et/ou que les limites de transfert de données sont les plus maigres. Il pourrait aussi accorder une priorité aux zones où aucun service filaire n'est actuellement offert : les services qui ne sont pas filaires pouvant effectivement faire l'objet de beaucoup d'insatisfaction de la part des consommateurs, notamment sur le plan des prix et de la qualité du service. Il devrait toutefois éviter de financer des initiatives qui n'atteignent pas l'objectif de 50 Mbps à court ou à moyen terme et les autres objectifs du service universel, en particulier si aucun échéancier rigoureux n'est établi par le fournisseur pour expliquer quand l'ensemble des objectifs seront atteints dans une région donnée.
15. Ceci constitue pour l'instant l'ensemble de nos commentaires au sujet des propositions du Conseil : il s'agit des préoccupations prioritaires que nous avons pour l'instant. Nous pourrions formuler des commentaires sur d'autres points dans les phases subséquentes de l'instance, au besoin. Il va de soi, cependant, que nos préoccupations s'arrimeront principalement avec l'objectif prévu à l'article 7 b et h de la Loi sur les télécommunications : que les consommateurs de toutes les régions aient accès à des services fiables, abordables et de qualité et qui répondent à leurs exigences économiques et sociales. Pour ce faire, des critères bien définis concernant les caractéristiques et les prix des services offerts aux consommateurs doivent faire l'objet des soumissions des fournisseurs, et ceux-ci devraient être contraints de respecter leurs engagements dans un laps de temps raisonnable pour le bien des consommateurs qui ont encore de la difficulté aujourd'hui à profiter de tous les services novateurs du Web.

Fin de document