

Examen

des services de télécommunication de base

Observations en répliques finales déposées
au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes



13 juin 2016



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

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.

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, <i>la force d'un réseau</i>	2
INTRODUCTION	4
LIMITES DE TÉLÉCHARGEMENT : METTRE FIN À LA DÉMAGOGIE	4
LUTTE À LA FRACTURE ÉCONOMIQUE	7
CIBLES DE VITESSES	8
Compétences du Conseil.....	9
TÉLÉPHONIE FILAIRE	9

Introduction

1. Union des consommateurs a pris connaissance des mémoires finaux des autres parties dans le cadre de la présente instance. Par souci de concision et d'efficacité, nous n'allons pas répéter l'ensemble des positions exprimées précédemment, que nous maintenons toutefois intégralement. Nous souhaitons plutôt utiliser cette dernière ronde de consultation pour formuler quelques commentaires ciblés en vue de rectifier les faits en lien avec certaines allégations relatives aux limites de transfert de données et sur la compétence juridique du Conseil relativement à l'inclusion de l'accès à Internet haute vitesse à l'obligation de service de base. Nous souhaitons aussi préciser certaines de nos positions sur les cibles de vitesse, les manières d'assurer un accès abordable aux consommateurs à revenus modestes et sur les services de téléphonie filaire.

Limites de téléchargement : mettre fin à la démagogie

2. Plusieurs membres de l'industrie ont une fois de plus argué que les limites de transfert de données sont nécessaires à la gestion du trafic sur le réseau¹. Nous souhaitons répondre à certains éléments de ces argumentations, qui devraient à notre avis être rejetés dans leur entièreté.
3. Rogers mentionne notamment que l'entreprise utilise les limites de transfert de données en tant que pratique de gestion du trafic Internet (PGTI), et qu'elle ne les utilise pour aucun autre motif.
4. Cette pratique de limitations de transfert de données a expressément été reconnue par le CRTC dans le passé comme une PGTI économique, c'est-à-dire une pratique acceptable, et même potentiellement préférable aux PGTI techniques, parce que plus transparente.
5. Cette conclusion, que nous avons toujours estimée erronée, a entraîné des répercussions négatives pour les consommateurs, qui se perpétuent encore aujourd'hui. Cette décision du Conseil a créé un précédent qui a par la suite été utilisé de manière extrêmement fréquente par les fournisseurs; ces derniers, sur la foi des conclusions auxquelles le Conseil en était arrivé à cette époque, continuent donc à prétendre sans avoir à offrir quelque preuve à l'appui que les limites de transfert de données sont non seulement utiles, mais nécessaires à la gestion du trafic visant à éviter la congestion des réseaux, alors que ce type de limites pourrait bien n'avoir aucun effet sur le contrôle de la congestion². Cette mascarade doit cesser. Nous avons d'ailleurs accueilli avec enthousiasme la décision du Conseil de se livrer à un examen des pratiques

¹ Observations finales de Bell par. 33, observations finales de Rogers par. 21, TELUS par. 15.

² Nous pensons ici notamment à certains fournisseurs de télécom, qui ont refusé de participer à une consultation de notre part dans le cadre d'une recherche sur les limites de téléchargement, en citant notamment la politique sur les PGTI pour justifier l'existence de cette pratique.

problématiques en matière de gestion du trafic Internet, annoncée à son plan triennal 2016-2019.

6. À l'inverse de ce que d'aucuns prétendent³, il ne s'agit pas d'affirmer que la majorité des utilisateurs ne dépassent pas leurs limites mensuelles pour arriver à la conclusion que ces limitations qui leur sont imposées ne posent pas problème pour les consommateurs. Nombre d'entre eux seront d'ailleurs prévenus au moyen d'avis envoyés par leur fournisseur lorsqu'ils sont sur le point de dépasser leur limite. Bien qu'il s'agisse d'un effort louable en vue de limiter de mauvaises surprises à leurs clients, il s'agit aussi d'une façon de les inciter à modifier leur comportement, sous peine de frais supplémentaires. Les consommateurs réagiront de différente manière face aux limites. Ceux qui ont les moyens de le faire pourront se permettre de payer des frais supplémentaires sans broncher, et sans nécessairement s'interroger sur leur bien-fondé. Les autres devront limiter certains types d'usage pour se soumettre aux restrictions imposées par leur fournisseur ou leur usage dans le temps, ou se voir forcer de prendre un forfait plus cher, pour peu qu'il soit disponible. En effet, rares sont les consommateurs qui voudront volontairement, et à chaque mois, s'infliger des frais d'utilisation supplémentaires, d'autant plus que les frais de base au Canada sont déjà plus élevés qu'ailleurs. Prétendre que le fait que la majorité des utilisateurs parvient à éviter ces frais de dépassement fait preuve de l'absence d'inconvénients, de la satisfaction de la clientèle ou de l'acceptabilité des limites d'usage (ou des frais de dépassement qui sont imposés) relève de la mauvaise foi ou de l'aveuglement volontaire.
7. De même, les prétentions selon lesquelles une intervention sur la pratique qui consiste à imposer des limites d'usage aurait pour effet de faire exploser la demande de bande passante ne nous semblent pas fondées. Comme nous l'avons déjà mentionné à maintes reprises, les fournisseurs d'accès de diverses juridictions étrangères n'imposent que peu ou pas de limites de téléchargement, et ce, sans que quelque signe d'apocalypse ne se manifeste. Certains fournisseurs, plaidant l'équité, diront que les services illimités ont pour effet de forcer la subvention des grands consommateurs, les «data hogs», par les petits utilisateurs. Il s'agit là d'un autre argument fallacieux. Le Canada est l'un des pays de l'OCDE où ces limites sont les plus courantes. Étrangement, le Canada n'est pas non plus le pays où les services sont les plus économiques, loin de là. Notre recherche sur les limites de téléchargement semble plutôt indiquer, en particulier lorsque l'on compare les prix mensuels évacués de leurs rabais temporaires, le Canada n'est pas un modèle en matière d'accès économique. Cet argument sur l'inter financement aurait par ailleurs une base un tant soit peu crédible si une plus grande consommation de données entraînait en fait pour les fournisseurs des coûts supplémentaires quantifiables. Ce dont la démonstration reste à faire.
8. Nous avons déjà tenté d'expliquer la source des coûts les plus importants pour les fournisseurs (les quantités mensuelles de données transférées par les usagers n'en faisant pas partie), en quoi consiste exactement la congestion (une utilisation massive simultanée, et non une répartition de l'usage sur une période mensuelle – ce qui explique qu'un taux de survente excessif, et non l'usage mensuel, sont susceptibles

³ Observations finales de Bell par. 31 et TELUS par. 15.

d'entraîner des risques de congestion) et comment l'éviter; nous ne reviendrons pas sur ces points. Plusieurs groupes qui défendent les intérêts des consommateurs partagent notre avis sur les problématiques relatives aux transferts de données et leur effet potentiel sur les consommateurs à revenu modeste, et recommandent par conséquent également leur abolition⁴. Le Conseil connaît déjà notre avis sur la question. Nous souhaitons toutefois ajouter qu'à notre humble avis, le fait de continuer à associer les limites de transfert de données aux PGTI a pour effet de tromper les consommateurs et tous les acteurs concernés sur l'usage et la fonction réelle de ces limites. Nous faisons face à un problème que le Conseil a le pouvoir de régler.

9. Qu'entend-on exactement par une gestion acceptable du trafic? Si l'on devait faire des analogies avec la circulation routière, trouverait-on logique d'imposer un contrôle sur le nombre de déplacements des véhicules ou sur le kilométrage qu'ils peuvent cumuler dans le mois, alors que le seul risque de congestion découle du nombre de voitures qui empruntent simultanément une voie donnée? Le risque de congestion serait-il réglé si de telles limites étaient imposées et que les automobilistes décidaient tous de ne se déplacer qu'en période de pointe? Trouverait-on logique de favoriser cet usage massif en période de pointe et de facturer les autres déplacements, peut-être moins prioritaires, effectués alors que les voies sont désertes, le tout sous prétexte d'éviter les bouchons? De toute évidence, cette approche serait inefficace pour éviter les congestions et prétexter le contraire serait considéré comme farfelu.
10. Une logique similaire peut s'appliquer à Internet. Les consommateurs ont besoin d'y avoir accès pour un ensemble de raisons qui ont fait l'objet d'un traitement exhaustif au dossier public. Les risques de congestion sont inévitables – les usages de pointe sont là pour rester, du moins tant que l'organisation sociale du travail reste ce qu'elle est, que les cycles de veille et de sommeil des Canadiens continuent de s'aligner sur celui du soleil, et que la capacité d'usage simultané des réseaux reste limitée – et des mesures techniques existent pour les contrôler. Continuer de tenter d'imposer le principe de l'utilisateur payeur pour l'accès à un service au potentiel aussi éclectique et remarquable a certainement le potentiel de nuire aux consommateurs à revenu modeste et plus largement, aux consommateurs qui ont un budget serré, et à tous ceux qui veulent, pour une raison ou l'autre, maintenir un budget fixe pour leur accès à Internet. Et ces contraintes sont d'autant moins acceptables que la quantité de données mensuelles transférées par les usagers n'a en réalité qu'un effet marginal minime sur le coût engagé pour offrir le service d'accès.
11. En conclusion, si on entend par gestion du trafic, gestion de la demande, alors oui, une telle pratique économique pourra indéniablement avoir un impact sur le «trafic». Mais il ne s'agit pas selon nous d'une définition appropriée et souhaitable. Le volume d'utilisation mensuel cumulé n'a pas de lien direct avec le niveau d'achalandage ponctuel susceptible de créer de la congestion sur les réseaux ou avec les nécessités pour les fournisseurs d'investir pour améliorer les réseaux. Le Conseil devrait cesser de cautionner une pratique qui impose aux consommateurs les effets d'une discrimination économique nuisible et injustifiée.

⁴ Notamment dans les observations finales d'OpenMedia, par. 27 et Affordable Access Coalition, par. 34.

12. Nous souhaitons également ajouter que, bien que l'idéal serait sans aucun doute d'abolir cette pratique de commerce qui ne vise qu'à enrichir indûment les fournisseurs, cela n'a jamais été notre recommandation dans le cadre de la présente consultation. Nous souhaitons que tous les consommateurs, incluant ceux à revenu modeste et ceux qui habitent des régions moins bien desservies, puissent avoir accès à des services sans limites mensuelles d'usage. Cela se concrétiserait par des tarifs sociaux applicables à des services illimités, et par un ajustement de l'obligation du service de base, afin d'étendre la disponibilité des services illimités.
13. Nous ajouterons ici aussi que nous souhaiterions que le Conseil actualise sa décision sur les PGTI, et qu'il reconnaisse qu'il est temps de cesser de qualifier en bloc les limites de transfert de données et les frais d'utilisation supplémentaires comme des PGTI de type économique acceptables et de transparentes⁵. De telles limites, appliquées comme elles le sont présentement par les fournisseurs d'accès canadiens, ne sont pas des PGTI; les conditions dans lesquelles elles peuvent effectivement être acceptables devraient être réexaminées par le Conseil⁶.

Lutte à la fracture économique

14. Un service à prix modique qui comporterait une limite de transfert de données très basse n'aurait que peu de valeur pour ce qui est de démocratiser l'accès à Internet; si sa limite mensuelle d'utilisation restreint de manière importante les fonctions qui peuvent être utilisées et le nombre d'heures au cours desquelles le consommateur pourra en bénéficier dans le mois, un tel service ne présenterait qu'une demi-solution au vaste problème d'accès économique. Un accès à un prix mensuel bas ne permet pas à lui seul d'assurer l'abordabilité du service pour les consommateurs à revenu modeste, si les limites qui leur sont imposées ne leur permettent pas un accès à toutes les fonctions novatrices du Web, selon leurs besoins – par opposition aux besoins que les fournisseurs d'accès estiment en leur lieu et place être justes ou raisonnables.
15. Nous sommes toujours d'avis qu'un tarif social applicable sur le service de télécommunication au choix est sans doute la solution la plus intéressante, pour lutter contre la pauvreté chez les consommateurs de tout acabit, l'objectif étant de contribuer en rendre les services abordables pour davantage de consommateurs, et non pas de leur tordre le bras en vue de les forcer à s'abonner à des services qui ne répondraient pas à leurs besoins.
16. Cependant, si le Conseil devait tout de même aller de l'avant avec l'idée d'un petit service de base, nous souhaitons faire écho aux commentaires de l'Affordable Access Coalition à ce sujet : il importerait que les caractéristiques de ce service soient détaillées de la façon la plus claire possible, afin d'éviter que les fournisseurs abusent de la

⁵ Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-657 <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-657.htm>, voir premier principe de sa décision : 1. Transparence, les paragraphes 30 et 114.

⁶ La seule exception étant sans doute une limite qui ne s'applique qu'aux heures de pointe, une pratique de commerce existante, quoiqu'assez rare.

souplesse qui leur serait allouée⁷ – c'est malheureusement ce genre d'abus qui a été constaté chez certains fournisseurs concernant le petit service de base de télévision ou la télévision à la carte⁸, qui dénaturent les mesures imposées par le CRTC et font en sorte qu'elles ratent leur cible. Le Conseil pourrait même veiller à allouer les ressources nécessaires pour mettre en place un système expéditif d'intervention auprès des fournisseurs qui dénaturent ses efforts, et/ou imposer des amendes significatives aux fautifs.

Cibles de vitesses

17. Nous sommes sensibles aux commentaires du Conseil et de certaines parties sur le caractère réaliste de l'adoption d'une cible de vitesse trop élevée relativement à l'objectif du service de base. Cela dit, il faut s'interroger sur les buts que l'établissement d'une telle cible doit viser à atteindre, à la fois pour les consommateurs et pour le développement et l'innovation, sur les effets recherchés et sur les meilleurs moyens d'y parvenir. Assurer la présence d'un accès aux usagers qui continuent d'être privés de l'accès à Internet haute vitesse doit-il être le seul et unique objectif du Conseil? Un accès à 5 Mbps permet-il un usage adéquat? Permet-il réellement à des ménages de deux personnes et plus, par exemple, d'avoir accès, simultanément, aux fonctions d'Internet dont ils ont besoin? Pendant combien de temps l'accès à 10 Mbps serait-il suffisant pour la majorité des consommateurs? Le Conseil doit-il se satisfaire de ne répondre aux besoins des consommateurs qu'à court terme, ou aussi pour les cinq prochaines années?
18. Plutôt que de cristalliser l'anachronisme du 5 Mbps à l'objectif du service de base, le Conseil devrait adopter une cible contraignante qui stimulera véritablement le développement des réseaux. À notre avis, une cible de vitesse fixée à 5 ou 10 Mbps, si elle est certes susceptible d'apporter, une fois atteinte, des bénéfices à court terme aux communautés qui continuent d'être peu ou pas branchées, apparaît très peu ambitieuse à moyen ou à long terme. Le fossé entre les régions urbaines et les centres de population de tailles variables serait malheureusement maintenu.
19. Le Conseil pourrait adopter 10 Mbps pour l'objectif du service de base afin de régler les problèmes à court terme, mais il devrait également inciter les fournisseurs à poursuivre le développement une fois cette cible atteinte. Qu'une cible plus ambitieuse de 25 Mbps soit ajoutée à l'objectif du service de base avec une échéance raisonnable⁹, ou qu'il s'agisse d'une cible contraignante (même si les fournisseurs ne devaient s'y conformer que d'ici quelques années), voilà qui constitueraient des avancées bien supérieures à celle d'une cible d'inspiration qui ne sera, vraisemblablement, jamais atteinte dans les zones où le besoin de progrès est pourtant le plus urgent.

⁷ Observations finales de l'Affordable Access Coalition par. 77.

⁸ Nous pensons à la location du boîtier décodeur qui entraîne pour ceux qui veulent profiter du service de base des frais supplémentaires de 15 \$ par mois. Les canaux spécialisés à 10 \$ sont un autre exemple de ces abus.

⁹ Comme le suggère notamment le député Guy Caron à sa 8^e recommandation.

20. Soulignons qu'à notre avis, une intégration du service d'accès à Internet haute vitesse à l'objectif du service de base ne signifie pas que toutes les vitesses inférieures au service de base ne devraient plus être offertes. Tous les consommateurs n'ont pas besoin, aujourd'hui, de 25 Mbps. Nous souhaitons seulement que tous y aient accès lorsqu'ils en auront besoin, car ce jour pourrait être à nos portes. Une cible facultative est un vœu pieux; elle ne sera jamais atteinte sur l'ensemble du territoire si le libre jeu du marché est le seul moteur de son implémentation.

Compétences du Conseil

21. Nous sommes déjà intervenus à quelques reprises sur le sujet des compétences du Conseil, et n'avons pas l'intention de formuler de nouveaux commentaires détaillés ou de répéter ce que nous avons dit précédemment. Nous souhaitons simplement souligner que les assertions de Bell voulant que l'accès à Internet ne puisse être assujéti à l'objectif du service de base, à moins qu'un fonds doive être prévu pour en garantir l'accès¹⁰, nous semblent présenter une interprétation intéressée, mais également fautive de la Loi sur les télécommunications. Si l'article 46.5 indique bel et bien que le Conseil peut enjoindre un fournisseur à contribuer à un fonds pour financer l'accès à des services de base, rien dans le texte ou l'esprit de cet article ne peut permettre de croire que le Conseil aurait en vertu de cet article quelque obligation de créer un tel fond ou qu'une obligation de service de base soit conditionnelle à l'existence d'un tel fonds. Le texte de l'article n'exigeant pas une telle interprétation imaginative, son sens ou sa portée ne peuvent évidemment être interchangeables selon le bon vouloir de celui qui le lit.

Téléphonie filaire

22. Il est fallacieux de prétendre que les services sans fil mobiles rendent obsolètes l'accès aux services de téléphonie filaire et les garanties qui sont applicables à ce service. Le Conseil doit refuser les requêtes de Bell qui s'appuient sur cette prémisse, soit de mettre fin aux subventions en régions éloignées, d'autoriser la hausse des tarifs de la téléphonie filaire aux seuils en vigueur dans les bandes E et F, ou de ne plus obliger l'accès aux services interurbains. De nombreux consommateurs continuent de dépendre de l'accès à la téléphonie filaire, parmi eux un nombre important de personnes âgées et de consommateurs qui ne sont pas abonnés à Internet. Couper les protections liées à ce service risque de nuire en particulier aux consommateurs les plus vulnérables, et ce, sans aucun motif valable; la présence de la téléphonie cellulaire qui, par ailleurs, ne correspond pas nécessairement à notre avis, aux impératifs de qualité et d'abordabilité nécessaires pour atteindre les objectifs de la Loi, en particulier en dehors des centres urbains, n'affecte en rien les besoins de ces clientèles.

¹⁰ Bell par. 23 : In other words, "basic telecommunications service" is a means to an end under the Act. And the determination of whether a service should be considered to be a "basic telecommunications service" rests upon the conclusion of whether or not a fund is necessary in the first place to support access by Canadians to basic telecommunications services pursuant to section 46.5 of the Act. A service of great importance to Canadians which does not need a Commission-established fund to support access does not need to be classified as a "basic telecommunications service" under the Act.

23. Le jour où les fournisseurs offriront par l'entremise des services sans fil des forfaits qui offrent les mêmes caractéristiques que la téléphonie filaire, mais à des prix inférieurs à ceux de la téléphonie traditionnelle, sur l'ensemble du territoire, alors seulement, peut-être sera-t-il approprié de remettre en question la pertinence des obligations liées à la fourniture de services filaires et des subventions qui les accompagnent.

Fin de document