

# Examen des services de télécommunication de base

Observations déposées au  
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

**union**  
des consommateurs

25 mai 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](mailto:info@uniondesconsommateurs.ca)  
[www.uniondesconsommateurs.ca](http://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.



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant plus de 240 membres en provenance de 120 pays.

## **Table des matières**

---

<b>UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RESEAU</b>	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE DES POSITIONS</b>	<b>4</b>
<b>COMPETENCE JURIDIQUE</b>	<b>6</b>
Réglementation proportionnelle au but visé .....	9
<b>LIMITES DE TRANSFERT DE DONNÉES</b>	<b>10</b>
<b>TARIF SOCIAL</b>	<b>12</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>13</b>

## Sommaire des positions

---

1. Si les nombreuses parties à la présente instance s'entendent sur un même constat, soit que les services d'accès à Internet sont maintenant très importants, voir essentiels pour les consommateurs, elles ne s'entendent toutefois pas toutes sur les mesures qui devraient être prises pour continuer à lutter contre la fracture numérique. Union des consommateurs souhaite profiter de cette nouvelle ronde de consultation pour formuler des commentaires en réplique à certaines allégations qui ont été versées au dossier public.
2. Nous souhaitons tout d'abord partager des commentaires en lien avec la compétence juridique du Conseil relativement à l'imposition de normes de base sur l'accès à Internet. De toute évidence, à notre sens, certaines parties ont fourni une interprétation tout à fait intéressée sur les compétences juridiques du Conseil. Bon nombre d'entre elles, en effet, semblent avoir profité des questions qui leur ont été posées pour avancer des arguments qui seraient compatibles avec leurs revendications, plutôt que de tenter de livrer une interprétation la plus neutre et la plus juste possible. Nous souhaitons réagir à certains de ces commentaires.
3. Nous expliquerons aussi plus en détail certains éléments relatifs aux limites de transfert de données qui méritent selon d'être précisés. Conclure que le fait de fournir davantage de services sans limites de transfert de données mènerait nécessairement à une hausse des prix du service est à notre avis erroné. C'est un taux de survente trop élevé qui a le plus de chance de mener à des problèmes de congestion, à la nécessité d'investir et ultimement, d'entraîner des coûts plus élevés.<sup>1</sup> En particulier si le Conseil envisage comme service de base une vitesse aussi basse que 5 Mbps, le risque de congestion sera dans la majorité des cas négligeable. Cependant, peu importe la vitesse d'accès, les limites de transfert de données constituent une discrimination économique beaucoup plus susceptible de nuire aux consommateurs à revenu modeste qu'à ceux à revenu plus élevé. Le fait de rendre disponible un accès à 5 Mbps à tous les Canadiens, sans intervention relativement aux limites mensuelles de transfert de données, risque de résulter en des accès aux limites mensuelles rachitiques, en particulier dans les régions éloignées.
4. Il est difficile à ce stade-ci de savoir quels seront les résultats de la présente consultation. À notre sens, le Conseil pourra, vraisemblablement, arriver à certains constats, mais certaines questions mériteraient d'être précisées encore davantage avant que le Conseil ne campe ses positions. Parmi ces questions, notamment : certains critères qui pourraient s'appliquer à l'intégration de l'accès à Internet à l'objectif du service de base ; les mécanismes de financement appropriés pour la fourniture de ce service de base (le cas échéant) ; et le mécanisme approprié pour la mise en place d'un tarif social aux consommateurs. Dans cette optique, nous livrerons notre avis sur

---

<sup>1</sup> Le taux de survente « permet de déterminer à quel point les vitesses dans un lieu donné sont garanties. Par exemple, un taux de contention de 1 :1 (capacité totale vendue aux consommateurs : capacité du réseau) signifie que les vitesses d'accès sont garanties. (...) Évidemment, plus le taux de contention est élevé, plus il est difficile pour le consommateur d'atteindre les vitesses annoncées. Un taux de contention élevé indique que la congestion risque d'être plus fréquente, et que le fournisseur devra intervenir pour assurer la qualité du service. » Extrait tiré de notre recherche sur les limites de téléchargement.

plusieurs de ces questions. Mais de toute évidence, certaines pourraient profiter considérablement de rondes additionnelles de consultation.

## Compétence juridique

---

5. Union des consommateurs a été déçue de constater que plusieurs parties semblent avoir utilisé la dernière ronde de consultation sur la compétence juridique du Conseil pour livrer des recommandations intéressées plutôt que des interprétations les plus objectives et les plus justes possible sur ses compétences en vue d'ajouter l'accès à Internet haute vitesse (à 5 Mbps en aval) à l'objectif du service de base, sur ses compétences en vue de plafonner les prix des services, ainsi que sur la possibilité que les fournisseurs qui n'offrent pas le service se voient octroyer un avantage indu. Nous souhaitons réagir à certains propos, et tenter de rectifier certains faits.
6. Premièrement, nous souhaitons réitérer que la Cour suprême confirme que plusieurs articles, notamment l'article 42 confèrent des pouvoirs très vastes au Conseil, comme celui d'imposer s'il le juge utile «fourniture, construction, modification, mise en place, déplacement, exploitation, usage, réparation ou entretien d'installations de télécommunication, acquisition de biens ou adoption d'un système ou d'une méthode» et de déterminer à qui les frais d'exécution sont imputables.
7. Compte tenu des objectifs de la politique canadienne de télécommunication, compte tenu aussi des pouvoirs et de la discrétion très étendus qui ont été confiés au Conseil qui est responsable de l'atteinte de ces objectifs, il nous apparaît absurde de prétendre que la fréquence à laquelle le Conseil s'est prévalu des pouvoirs en vertu de cet article 42 (ou ne s'en est pas prévalu) doit constituer un indicateur de sa validité, ou de suggérer d'en proscrire l'usage afin d'éviter toute forme de contestation judiciaire. Les décisions du Conseil ont effectivement, et régulièrement, fait l'objet de contestations auprès du gouvernement ou devant la Cour d'appel fédérale de la part de certains fournisseurs. Le Conseil a malgré tout gardé le cap et a eu le courage de prendre des décisions qui visaient réellement à servir les intérêts des consommateurs. Le gouvernement fédéral lui a donné raison à de multiples reprises, notamment lors du refus de la première demande d'acquisition d'Astral par Bell<sup>2</sup>, lors de la contestation par Bell relativement à la décision sur l'accès de gros à la fibre jusqu'aux locaux de l'abonné<sup>3</sup>, et la Cour d'appel fédérale à son tour lors des contestations par les fournisseurs de sa décision relativement à la portée du Code sur les services sans fil<sup>4</sup>. L'expertise et l'autorité du Conseil ont été reconnues à de multiples reprises. La suggestion que le Conseil pourrait retenir les menaces, ou la crainte de contestation politique ou judiciaire comme raison valable d'abandonner une mesure qui serait courageuse, progressiste, mais aussi juste pour les consommateurs n'honore pas ceux qui l'avancent. Ces tentatives de dissuasion sont des épouvantails qui ont perdu leur pouvoir d'effrayer ; les contestations menant à des victoires du Conseil permettent au

---

<sup>2</sup> TVA. Le fédéral ne reviendra pas sur la décision du CRTC  
[http://tvanouvelles.ca/lcn/economie/archives/2012/10/20121031-144605.html?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://tvanouvelles.ca/lcn/economie/archives/2012/10/20121031-144605.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)

<sup>3</sup> Reuters. Canada upholds broadcast regulator's decision on fiber-optic lines  
<http://ca.reuters.com/article/domesticNews/idCAKCN0Y21JD>

<sup>4</sup> Mobile Syrup. Federal appeals court denies carriers' Wireless Code challenge  
<http://mobilesyrup.com/2015/05/20/federal-appeals-court-denies-carriers-wireless-code-challenge/>

contraire d'asseoir plus solidement son autorité et de confirmer l'étendue de ses pouvoirs en vertu de la Loi sur les télécommunications.

8. Rappelons que les moyens des consommateurs pour faire valoir leurs droits sont bien modestes quand on le compare à ceux des fournisseurs. Individuellement, les consommateurs n'ont aucun recours si les fournisseurs qui offrent des services dans leur région ne garantissent pas des vitesses satisfaisantes et des tarifs abordables. Sans les interventions du Conseil, les usagers des régions éloignées continueront d'être désavantagés par la faible densité de la population ; l'importance pour eux d'avoir des services d'accès à Internet adéquats, qui fait pourtant consensus, risque de ne pas peser lourd dans la balance des fournisseurs, puisque difficilement conciliable avec leurs propres intérêts économiques. Il revient au Conseil de tenir compte de cette asymétrie entre les ressources de l'industrie et des consommateurs.
9. Plusieurs décisions du Conseil, au cours des dernières années ont eu pour but et pour effet de réduire le déséquilibre entre les des droits des consommateurs et ceux des fournisseurs. Ce déséquilibre est encore beaucoup trop prononcé, notamment pour les usagers des régions et/ou plus vulnérables économiquement. Le Conseil se doit de maintenir le cap en faveur de la protection des consommateurs.
10. Dans un autre ordre d'idées : certaines parties ont insisté sur le fait qu'aucun article de la Loi ne prévoit expressément le pouvoir du Conseil d'imposer des normes de base aux services d'accès à Internet<sup>5</sup>. Ils ont entièrement raison : aucun article de la Loi sur les télécoms n'est aussi spécifique sur cette question précise. Le législateur a plutôt choisi une approche plus efficace, évitant de circonscrire l'ensemble des pouvoirs du Conseil par des mesures trop spécifiques, susceptibles de devenir rapidement désuètes ou obsolètes au fil du temps. Si la loi prévoit spécifiquement certains pouvoirs qui auraient autrement pu paraître exorbitants, l'article 7 énonce pour sa part les objectifs et les principes qui dictent au Conseil les cibles à atteindre. Ses pouvoirs sont énoncés dans un langage technologiquement neutre, ce qui lui donne la capacité d'adopter des réglementations adaptées au contexte actuel et, notamment, au besoin des consommateurs. En ce sens, le fait qu'aucune disposition ne prévoise une mesure spécifique, comme celle qui consisterait à imposer une obligation de fourniture d'accès à Internet haute vitesse ne présente aucune pertinence.
11. D'autres ont mentionné que le Conseil ne peut utiliser les pouvoirs conférés par l'article 42 de la Loi sans s'appuyer d'abord sur une autre disposition de la Loi sur les télécoms<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir notamment TELUS (5 mai): Although section 7(b) of the Telecommunications Act ("Act") provides that it is an objective of Canadian telecommunications policy "to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada", the Act does not impose an obligation on carriers to provide any specific services or facilities in any particular areas. Nor, as a general matter, does it empower the CRTC to create such obligations.

Et Bell (5 mai): Since there is no express provision in the Act requiring TSPs to provide broadband service, section 42 cannot be invoked to require TSPs to build broadband facilities for the purpose of providing a telecommunications service that is not mandated under the Act.

<sup>6</sup> Voir notamment les Cable carriers (5 mai): In order for the Commission's authority to order the construction of facilities under section 42 to be engaged, the Commission must be acting under the authority of some other statutory provision.

Et Bell (5 mai) « While the Commission does have the authority under section 42(1) of the Act to require the construction of telecommunications facilities in certain circumstances, this power is not a free-standing power that

Ce que prévoit précisément l'article 42, c'est que les ordonnances de travaux ne peuvent être rendues par le Conseil que « [d]ans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi » (« in the exercise of its powers under this Act. »). En fait, on peut s'attendre du Conseil à ce qu'il motive toutes ses décisions à la lumière des objectifs de la Loi, et qu'il utilise en vue de l'atteinte de ses objectifs tous les pouvoirs que lui confèrent la Loi, et qu'il leur donne toute la portée nécessaire à l'accomplissement de cette mission. Si, pour s'assurer que les consommateurs de toutes les régions, aient accès à des services abordables et de qualité, le Conseil conclut qu'il devra imposer l'accès à Internet haute vitesse à l'objectif du service de base et qu'il doit dans certains cas en plafonner les prix du fait de l'échec du marché (constaté ou prévisible) d'offrir des services adéquats et abordables dans toutes les régions, qu'il en soit ainsi. Il est de son devoir d'intervenir lorsque le marché n'amène pas les résultats escomptés pour les consommateurs. Plusieurs témoignages au dossier public confirment que les consommateurs de nombreuses régions, en périphérie de grandes villes, en régions rurales et dans le Grand Nord canadien continuent de ne pas avoir accès ou d'accéder à des vitesses inférieures à leurs besoins. Dans un tel contexte, il est du devoir du Conseil de réglementer de manière adéquate. Ainsi, si le Conseil entend assujettir l'entreprise canadienne à quelque condition que ce soit en vue d'atteindre une offre et une fourniture adéquates, c'est-à-dire conformes aux exigences de l'article 7, il apparaît clairement de l'article 24 qu'il a toute la latitude voulue pour le faire. Il nous semble ainsi évident que le fait de s'appuyer sur l'article 7 pour se prévaloir notamment des pouvoirs prévus à l'article 42 ne serait pas une erreur de droit et qu'il ne s'agirait en aucun cas, bien au contraire, d'une déformation des objectifs et des pouvoirs prévus à la Loi sur les télécoms.

12. Nous tenons aussi à souligner que le texte de la décision de la Cour suprême, dont les citations libres ou hors contexte servent d'appui à ceux qui voudraient faire obstruction à l'usage par le Conseil des pouvoirs que lui donne l'article 42<sup>7</sup> ne doit recevoir dans le présent contexte qu'une application très limitée. Fondamentalement, ce que dit cette décision, qui portait sur des velléités par le Conseil, à toutes fins pratiques, d'exproprier des poteaux électriques, c'est que le Conseil ne peut se justifier d'un objectif général, la fourniture de télécommunications, pour se donner juridiction sur quelque chose qui n'est pas de son ressort ou sur des entreprises sur lesquelles il n'exerce aucune compétence, ou pour donner au texte de la Loi un sens qu'aucune autre disposition de la Loi ne permet ou n'appuie. Il appert clairement qu'une utilisation littérale par le Conseil des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 42 pour imposer des conditions aux entreprises de télécommunications en vue de la réalisation des objectifs de l'article 7 et dans le cadre de conditions relatives directement à l'offre et à la fourniture de service aurait amené la Cour à une décision fort différente.

---

can be exercised independently. Rather, it can only be invoked in furtherance of the exercise of another power under the Act. »

<sup>7</sup> Shaw (5 mai) «It has previously been confirmed that the Commission's powers under subsection 42(1) are not free-standing, but rather, are complementary to the Commission's powers under other provisions of the Telecommunications Act. As a result, the Commission's authority to order construction of or upgrades to telecommunications facilities must be founded in other provisions of the Telecommunications Act in order to provide the basis for the issuance of an order under subsection 42(1). In this regard, the section 7 policy objectives do not provide the Commission with such authority.» avec une note qui réfère à l'arrêt *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Association*, [2003] 1 S.C.R. 476, paragraphes 37-42.



## Réglementation proportionnelle au but visé

13. Plusieurs intervenants ont rappelé la directive de 2006 et ont insisté sur le fait que le cadre réglementaire dicte au Conseil de se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché. Nous sommes évidemment d'accord avec le fait que les solutions employées par le Conseil doivent être proportionnelles au but visé. Au vu de la situation existante, il est toutefois clair que le libre jeu du marché n'est pas une panacée et que cette directive ne doit pas paralyser le Conseil. Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner à plusieurs reprises, *favoriser le libre jeu du marché* n'est que l'un des buts de la politique canadienne des télécommunications. Qu'une directive insiste sur son importance (et suggère que ce but parmi d'autres sert de moyen pour atteindre à la fois ce but et les autres) n'a pas pour effet de faire disparaître les autres buts, d'importance au moins égale, qui se trouvent énumérés à l'article 7.
14. Certains membres de l'industrie ont affirmé que l'obligation de fournir des services spécifiques ne devrait pas leur entraîner un fardeau financier si significatif qu'il nuira à l'innovation ou affectera leur capacité d'engendrer des profits. Il est évident que les fournisseurs, étant des entreprises privées, visent la rentabilité, nécessaire en vue d'assurer leur survie et leur pérennité. On remarquera tout de même au passage que cette crainte des membres de l'industrie, qu'ils affirment bien présente, nous apparaît bien diffuse : à quel moment les obligations seront-elles excessives, au point de nuire à l'innovation ou au profit ? À partir de quand le fardeau financier sera-t-il à ce point significatif ? Ces craintes sont soulevées à répétitions, mais, à ce jour, aucune des obligations imposées par le Conseil n'a empêché l'industrie de prospérer.
15. Bien que nous ne soyons aucunement inquiets du sort des principaux propriétaires d'infrastructure, il reste possible que les petits fournisseurs qui n'appartiennent pas à l'une des titulaires ou que les fournisseurs indépendants en régions puissent avoir de la difficulté à se conformer à une obligation de fournir un service d'accès à Internet de base<sup>8</sup>. Rappelons, une fois de plus, que le Conseil a à sa disposition tous les outils nécessaires pour éviter que les fournisseurs subissent des conséquences négatives du fait de fournir ce service. Il serait tout à fait acceptable qu'une forme de subvention, sur le modèle de celle qui a été établie dans le cadre de l'obligation de servir en matière de téléphonie, soit accordée à certains fournisseurs dans les zones de desserte à coût élevé, afin d'éponger toute forme de déficit lié à la fourniture d'un service d'accès à Internet de base.
16. Certains fournisseurs ont suggéré que le Conseil pourrait faire une évaluation de l'état de la concurrence par région. Jamais il ne nous serait venu à l'esprit de proposer que la fourniture d'un accès à 5 Mbps fasse l'objet d'un plafonnement des prix en région urbaine où de telles vitesses sont déjà considérées comme archaïques. Le Conseil

---

<sup>8</sup> Nous considérons que les recommandations de CNOC (5 mai) sont raisonnables : «... any requirement to build facilities in order to expand service to unserved areas or improve it to underserved areas and fund the corresponding network expansions and alterations, should be accompanied by a corresponding and equivalent regulatory and financial remedy, such as an appropriate amount of broad-based government funding. This approach would be lawful, since it would achieve the desired benefit while minimizing the economic distortion in the markets for retail Internet access services.»

pourrait donc très certainement faire une évaluation de l'état de la concurrence en segmentant les régions, comme cela a été fait pour les services de téléphonie filaire. Il s'agirait d'un exercice fastidieux, certes, mais qui pourrait être nécessaire pour servir les intérêts des consommateurs en région éloignée. Peut-être l'exercice ne sera-t-il pas aussi complexe que certaines parties le laissent présager. Le Conseil pourrait par exemple commencer par évaluer l'état de la concurrence relative à l'Internet de détail dans les zones dans lesquelles la téléphonie filaire est toujours réglementée. Hors de ces zones, le Conseil pourrait aussi établir un mécanisme fondé sur les plaintes des consommateurs, inspiré du système en place pour entendre la première plainte d'un consommateur au sujet du CPRST. Sur réception de la première plainte fondée d'un consommateur qui s'est fait refuser l'accès à un service qui répondrait aux normes établies par le Conseil, ce dernier pourrait enjoindre au fournisseur de fournir le service, et/ou évaluer son admissibilité à une forme de financement pour ce faire, en particulier si aucune option abordable n'est offerte par d'autres fournisseurs dans la région de desserte. Parmi les critères d'admissibilité au financement, le type de fournisseur et sa capacité financière devraient être à considérer.

17. Soulignons finalement, en conclusion sur ce point, que les précédents commentaires ont été formulés en vue de répondre aux questionnements du Conseil sur sa compétence. Cela ne signifie pas que nous appuyions sans réserve la proposition d'inclure un service à 5 Mbps à l'objectif du service de base. Nos précédentes recommandations restent inchangées. Nous maintenons qu'une vitesse d'accès à 5 Mbps en aval et 1 Mbps en amont est nettement insuffisante pour permettre aux consommateurs de toutes les régions de profiter des applications les plus novatrices du Web. Le Conseil devrait absolument tenir compte du fait que la majorité des abonnés du Canada accèdent déjà à des vitesses nettement supérieures, et qu'une vitesse aussi basse ne permet pas, dans bien des cas, un usage simultané efficace par plusieurs internautes sous un même toit.

## Limites de transfert de données

---

18. Au cours des audiences, le Conseil s'est enquis auprès de certains intervenants sur les éléments qui devraient être retenus pour définir un service d'accès à Internet de base. À quelques reprises, le Conseil a opposé la vitesse du service à la limite mensuelle de transfert de données, pour tenter, semble-t-il, de déterminer lequel de ces deux éléments est le plus important pour les consommateurs.
19. Les besoins varient énormément d'un ménage à l'autre selon leur taille, leurs mœurs et leurs compétences numériques. Les sondages financés par le Conseil confirment cette tendance : les barrières à l'accès sont attribuables à la fois aux coûts, aux limites de transfert de données et aux vitesses insatisfaisantes<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Les Associés de recherche EKOS. Parlons large bande, Rapport sur les résultats. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/crtc/2016/030-15-f/rapport.html>

«Au cours des 12 derniers mois, un peu plus de un Canadien sur cinq a indiqué avoir restreint son utilisation d'Internet; cela étant, ce pourcentage grimpe jusqu'à 48 p. 100 dans les Territoires, mais il atteint seulement 11 p. 100 dans l'Atlantique. De même, le pourcentage s'élève à 49 p. 100 parmi les personnes dont les vitesses de téléchargement sont inférieures à 5 Mbps. Les réponses présentent une dichotomie : certains restreignent leur

20. Ce constat est très peu étonnant. Après tout, les limites mensuelles de transfert de données, considérées naguère comme PGTI économiques, limitent la demande de transfert de données uniquement en fonction des revenus disponibles des consommateurs, et non pas en fonction de la congestion, qui lorsque trop fréquente, est un motif d'investissements sur les réseaux qui peut entraîner des coûts aux fournisseurs, qui pourraient ensuite, être refilés (ou non) aux consommateurs. Nous avons réalisé une recherche sur la pratique d'imposer des limites de téléchargement<sup>10</sup>. Répétons-en encore ici les principaux constants :

- Le Canada est l'un des pays où les limites de téléchargement sont les plus fréquentes au monde et les frais d'utilisation supplémentaires les plus systématiques. En effet, de nombreux pays sont beaucoup moins restrictifs ou n'imposent tout simplement aucune limite de téléchargement;
- Selon des témoignages d'experts, de membres de l'industrie d'ici et selon des études étrangères, les limites de téléchargement n'ont pas d'effet direct sur la congestion; c'est le taux de survente qui est le plus problématique. Celui-ci est défini en fonction des vitesses d'accès vendues aux consommateurs; une vitesse plus élevée par utilisateur accapare une plus grande proportion des infrastructures des fournisseurs et augmente le risque d'encombrement;
- La congestion se déroule essentiellement aux heures de grand achalandage, et est caractérisée le plus souvent par une durée très courte, de quelques secondes. À moins que les limites de téléchargement ne soient imposées qu'aux heures de pointe, elles n'ont à peu près aucune chance de réduire la prévalence de congestion sur un réseau;
- La pratique très répandue d'imposer des limites de téléchargement en sol canadien semble davantage être le reflet d'une concurrence déficiente que de réelles contraintes techniques ou de particularités géographiques exceptionnelles.

21. En somme, nous considérons qu'il serait injuste de perpétuer encore le mythe à l'effet que les limites mensuelles de transfert de données ont un quelconque lien avec l'état de la congestion sur le réseau ou sur les coûts liés à la fourniture du service, ou qu'il faut éviter de s'attaquer aux limites de transfert de données sous prétexte qu'une telle lutte aurait nécessairement des effets négatifs sur les prix mensuels (ce qui, répétons-le, n'a aucun fondement) dont souffriraient donc principalement les consommateurs à revenu modeste<sup>11</sup>. Afin d'éviter que les consommateurs aient accès à des services à une vitesse de base assurée par le Conseil, mais qu'ils soient assujettis à une limite mensuelle de transfert de données rachitique et des frais d'utilisation supplémentaires importants, nous recommandons fortement au Conseil d'inclure au service de base

---

utilisation car ils sont des utilisateurs actifs et atteignent leur limite mensuelle, alors que pour d'autres, la qualité du service à leur disposition pose une limite.»

<sup>10</sup> Mentionné également dans nos observations initiales : Union des consommateurs. Limites de téléchargement : le meilleur choix pour les consommateurs? [http://uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2014/38-Limites\\_usage-FR.pdf](http://uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2014/38-Limites_usage-FR.pdf)

<sup>11</sup> CRTC. Transcription, Audience du 14 avril 2016. [http://www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2016/tt0414.htm\\_par\\_5673-5674](http://www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2016/tt0414.htm_par_5673-5674). Ce dernier argument est d'autant plus choquant que les consommateurs à revenu modeste sont justement ceux qui souffrent de la discrimination économique qui motive et qu'entraînent les limites de transfert de données.

l'accès à une offre sans limites de transfert de données, et/ou avec une limite suffisamment élevée pour que cesse la discrimination économique injuste dont sont victimes les consommateurs à revenu modeste.

## Tarif social

---

22. À quelques reprises au cours de l'instance, le Conseil s'est interrogé sur la possibilité de mettre en place un petit service de base, comportant quelques caractéristiques prédéterminées...de base. Telle était la proposition de Rogers avec son service à prix modique.
23. Nous considérons, comme d'autres groupes, qu'il ne s'agit pas d'une situation idéale pour les consommateurs. Le président en a fait mention au cours des audiences, les préoccupations sur le petit service de base de télévision feront l'objet d'un examen de conformité par le Conseil. On peut donc s'attendre à ce que les cas patents de non-conformité, s'ils se présentent une fois de plus, dans l'éventualité où une telle formule était retenue, fassent l'objet d'une prompt intervention. Cela dit, aussi bonne soit l'intention du fournisseur d'offrir un tel service, cela ne change rien au fait que les besoins des consommateurs sont divers, et l'offre d'un petit service uniforme, pourrait répondre aux besoins de certains consommateurs, mais pas tous.
24. Il vaut la peine de répéter que plusieurs facteurs peuvent influencer sur les besoins des consommateurs : les usages qu'ils font d'Internet (lecture de vidéos en transit, vidéoconférence, *cloud computing*, jeux vidéo, téléchargement poste-à-poste, etc.), et le nombre de personnes qui utilisent simultanément Internet dans un ménage, puisqu'il ne s'agit évidemment pas d'un service que les consommateurs sous un même toit utilisent un à la fois. Et, il faut bien le reconnaître, bien qu'il soit dorénavant tabou de l'affirmer : aussi incompréhensible que cela puisse paraître pour certains, de nombreux consommateurs ne voient toujours pas d'utilité ou de besoin prioritaire au fait d'être abonné à Internet. Pour eux, d'autres services de communication traditionnels peuvent revêtir une plus grande importance, notamment l'accès à la téléphonie filaire.
25. Plusieurs juridictions étrangères ont fait le choix d'offrir un tarif social aux consommateurs à faible revenu sur une sélection variée de service de télécommunication. Nous continuons à plaider pour qu'un tel système soit mis en place au Canada. Il pourrait s'agir d'une réduction, à un montant fixe, sur le forfait qui répond le mieux aux besoins des consommateurs, mais il pourrait aussi s'agir d'une réduction en pourcentage du forfait choisi, sur le modèle du système qui a été mis en place en Belgique.
26. Les critères d'admissibilité pourraient être fixés en fonction du seuil de faible revenu. Une telle réduction en pourcentage pourrait donner un certain répit aux consommateurs en situation de précarité financière, sans faire preuve de paternalisme quant au choix des services de télécommunication qui répondraient supposément le mieux à leurs besoins. Nous considérons qu'une telle mesure devrait être offerte pour les services d'accès à Internet, de téléphonie ou de sans fil. Tel qu'explicité par les gouvernements provinciaux, les calculs en vue de déterminer les montants versés par l'aide sociale ne tiennent pas compte des dépenses réelles en télécom et aucune prestation sociale ne

viser ces types de services<sup>12</sup>. En fait, nous pourrions aller jusqu'à dire que les seuils et les critères d'admissibilité sont aussi sensibles aux priorités politiques des gouvernements en place et que les montants accordés sont nettement insuffisants pour couvrir les besoins de base des prestataires (comme le révèle, à vue de nez, la liste des besoins que la prestation est censée couvrir et le montant alloué pour ce faire) ou leur assurer un niveau de vie décent. Comme il est du ressort du Conseil d'assurer que les services de télécom répondent aux besoins des usagers, il peut très certainement mettre en place un mécanisme transparent de financement pour que les prestataires à faible revenu puissent profiter de réductions sur leur abonnement.

## Conclusion

---

27. Lors de son dernier examen de l'objectif du service de base et de l'obligation de servir, le Conseil avait reconnu l'importance de l'accès à Internet haute vitesse pour les besoins des consommateurs, mais n'avait adopté aucune cible d'accès contraignante. Il avait plutôt fixé une cible de 5 Mbps à atteindre d'ici 2015 sur l'ensemble du territoire. Or, force est de constater qu'encore aujourd'hui, il reste encore des consommateurs dans des régions plus ou moins éloignées qui ne profitent pas de ces vitesses, qui sont pourtant inférieures à celles qui sont aujourd'hui requises pour être en mesure de profiter de tous les usages novateurs du Web.
28. Prétendre, encore aujourd'hui que le Conseil n'ait pas compétence pour régler ces problèmes graves d'accès nous apparaît absurde. En fait, il est ironique de constater que tous les intervenants s'entendent pour reconnaître l'importance d'Internet, mais que certains rechignent encore lorsque l'on suggère l'adoption de mesures qui permettraient l'universalité, et ce, même si la cible qui fait partie du dernier document de consultation du Conseil est extrêmement basse, des vitesses supérieures étant d'ores et déjà offertes à une grande majorité de ménages canadiens. Nous espérons que l'objectif du service de base inclura une vitesse de base nettement supérieure à 5 Mbps en aval et 1 Mbps en amont, des vitesses que seule une poignée d'intervenants, provenant majoritairement de l'industrie, continue à prétendre suffisantes.
29. Nous espérons au contraire que la cible de vitesse incluse à l'objectif du service de base sera suffisamment élevée pour motiver et provoquer un développement efficient des infrastructures de télécommunications à travers le Canada, plutôt que de nourrir la complaisance de l'industrie et de maintenir la fracture numérique en région. De plus, nous espérons sincèrement que le Conseil interviendra de manière efficiente afin d'éviter que les limites de transfert de données continuent d'être aussi restrictives pour les consommateurs, en particulier ceux à budget plus serré. Il s'agit à notre avis d'une pratique de commerce discriminatoire et inacceptable, qui nuit principalement aux populations vulnérables, incluant des ménages à faible revenu, des travailleurs

---

<sup>12</sup> Voir notamment la réponse du gouvernement du Québec à la demande de renseignement du Conseil datée du 5 mai : «La prestation de base couvre : l'alimentation, le logement, l'entretien ménager, les soins personnels, l'habillement, l'ameublement, le transport, les loisirs et les communications. Mentionnons que ces dépenses forment un tout et aucune somme n'est attribuée spécifiquement à chacune compte tenu de la variété de situations que rencontrent les prestataires. Le régime ne prévoit aucune prestation sociale ou autre forme de couverture pour les services de communication (ex : téléphonie, Internet, etc.)

autonomes, des étudiants, des personnes handicapées qui ont besoin de mesures alternatives de communication nécessitant Internet, etc. Cette pratique de commerce qui n'a jamais eu quelque lien avec la congestion, et en particulier l'imposition systématique de frais d'utilisation supplémentaire, doit être contrôlée une fois pour toutes.

30. Comme plus de 99% des ménages sont abonnés à au moins un service de télécom, comme la plupart des prix de ces services croissent plus rapidement que l'indice des prix à la consommation, et comme il n'existe que très peu d'options intéressantes pour les consommateurs à faible revenu, l'offre d'un tarif social basé sur le seuil du faible revenu permettrait très certainement de donner un répit aux ménages à revenu serré. Les dépenses d'abonnement sont difficilement compressibles et peuvent nuire à d'autres postes de dépenses, comme l'alimentation et le divertissement. Le Conseil a tous les pouvoirs à sa disposition pour contribuer à la lutte contre la pauvreté. Il doit les utiliser avec diligence pour contribuer à mettre un terme à la fracture numérique lorsque celle-ci est occasionnée par des considérations économiques.

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