

Appels aux observations 2015-134 : Examen des services de télécommunication de base

Observations initiales déposées au
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes



14 juillet 2015

Mémoire publié 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 Appalaches-Beauce-Étchemins
ACEF de l'Île Jésus
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-est
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels

Rédaction

- Sophy Lambert-Racine

Direction

- Me Marcel Boucher



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

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

Table des matières

Sommaire

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	4
INTRODUCTION ET SOMMAIRE DES POSITIONS	5
Question 1 : Portrait de l'utilisation des services par les consommateurs : identification des usages les plus importants (mise en contexte)	7
Services d'accès à Internet	7
Limite de transfert de contenu : une source de frustration pour les consommateurs	8
Services de téléphonie mobile et filaire	11
Réponses ciblées à la question 1	14
Question 2 : De nouvelles cibles de vitesse	21
Question 3 : Quels devraient être les services de télécommunication de base?	22
Question 4 : Peut-on se fier seulement au libre-jeu du marché et les subventions gouvernementales?	24
Question 5 : Comment assurer la disponibilité des services de télécommunication de base?	25
Question 6 : Que faire lorsque les cibles de vitesse ne sont pas atteintes?	25
Question 8 : changements réglementaires à apporter	26
Question 9 : Doit-on considérer les services d'accès à Internet haute vitesse comme des services de télécommunication de base?	26
Question 12 : Des subventions pour les services de télécommunication de base?	27
Question 13 : Les mécanismes de financement	27
CONCLUSION	27

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs (UC) 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'agroalimentaire 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* (OI), 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.

Introduction et sommaire des positions

1. «One system, one policy, universal service¹». Ce slogan qui a ouvert le débat en 1907 est à l'origine même du concept de service universel, dans un contexte de concurrence intense où, pour pouvoir communiquer ensemble, deux individus devaient être abonnés à un même fournisseur de service. À l'époque, la notion d'universalité avait été pensée seulement en termes d'interconnexion, sans autres impératifs économiques ou sociaux². Ce besoin que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de complètement anachronique, soit celui d'assurer l'interconnexion entre tous les foyers, était pourtant un des enjeux majeurs du service de base aux États-Unis.
2. Les besoins en matière de communication ont certes drastiquement évolué depuis un siècle, mais, au cœur même du développement des télécommunications, la même nécessité demeure: celle d'éviter l'isolement, d'assurer aux citoyens et aux entreprises le pouvoir communiquer à distance de manière efficiente. Aujourd'hui, les progrès technologiques permettent de multiplier les moyens et les opportunités de communications, facilitant de ce fait les échanges entre consommateurs, ainsi que leurs besoins en matière éducationnelle, professionnelle et commerciale.
3. Hélas, tous ne sont pas égaux pour ce qui est de la disponibilité des services de télécommunication. Le concept de fracture numérique, popularisé il y a maintenant plus d'une décennie, reste malheureusement toujours pertinent. Les défis géographiques, économiques, éducationnels et culturels, persistent. Pour que *les télécommunications modernes permettent aux Canadiens de participer à l'économie numérique d'aujourd'hui et de fournir l'accès à des services tels que les services de soins de santé, d'éducation, de sécurité publique, gouvernementaux et bancaires*, encore faut-il qu'ils y aient un accès effectif. Ainsi, même si les services d'accès à Internet, de vitesse de 5 mbps sont désormais, selon le CRTC³, disponibles à 94 % de la population, les besoins d'assurer un certain encadrement demeurent et se fait d'autant plus sentir pour certains segments

¹ <http://www.cybertelexcom.org/usf/> (page consultée le 13 juillet)

² http://www.colorado.edu/engineering/alleman/print_files/Universal_Service_A_Policy_Survey_Review_and_Critique.PDF, section 3.1 (page consultée le 13 juillet)

³ CRTC, *Rapport de surveillance des communications, Octobre 2014* <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, graphique 5.3.15 (page consultée le 13 juillet)

de la population. Il convient, dans le cadre de la présente consultation, de revoir ce que devraient être les impératifs, à la lumière des besoins des consommateurs d'aujourd'hui et de demain. Il nous faut en effet développer une vision à long terme du développement des technologies de communications et de l'accès à ces dernières, afin d'assurer une place de choix aux consommateurs d'ici dans l'économie –numérique ou non– de demain.

4. Nous résumerons ci-après les grandes lignes des recommandations du présent mémoire. UC souligne premièrement plusieurs tendances relatives à l'usage des différents services de télécommunication par les consommateurs et différentes sources de frustration qui pourront être abordées dans le cadre des présentes consultations. Parmi ces frustrations, on retrouve évidemment certaines questions tarifaires et des conditions de service que nous jugeons déraisonnables. Nous soulignerons par la suite qu'il est nécessaire de revoir les cibles de vitesse édictées par le Conseil, nettement inférieures aux cibles de nombreux pays membres de l'OCDE. Nous fournirons quelques commentaires sur les services de base : notamment la nécessité de maintenir les services filaires dans l'objectif du service de base, et la nécessité d'y incorporer aussi les services de large-bande qui en sont encore aujourd'hui exclu. Nous fournirons également quelques pistes de réflexion sur les caractéristiques que devraient comporter ces services. Nous insisterons ensuite sur le fait que le Conseil doit adopter une approche rigoureuse pour assurer l'accès à ces services de base. Le tribunal administratif spécialisé en matière de télécommunications reste le mieux placé pour occuper un rôle de leader dans le développement des technologies efficaces en vue de répondre aux besoins des consommateurs, comme l'édicte d'ailleurs la politique canadienne des télécommunications. Le Conseil a adopté une approche peu exigeante en matière de cible d'accès : il devra à notre avis être plus ferme, si son objectif est de redonner au Canada sa place avantageuse en matière d'accès à des services de télécommunication novateurs : une place qui a été perdue il y a hélas de nombreuses années en matière de large-bande.

5. Nous souhaitons être considérés partie à l'instance et comparaître à l'audience publique prévue au printemps 2016. Il est primordial pour nous de prendre la parole en vue de défendre les intérêts des consommateurs qui pourront profiter des services de base que

le Conseil a le pouvoir et le devoir d'assurer. Prenez note que l'absence de prise de position sur certains sujets ne signifie pas en soi que nous ne développerons pas lors de phases subséquentes des recommandations sur certains points que nous n'aurons pas abordés dans le présent mémoire, à la lumière des résultats de demandes des demandes de renseignement, ou des commentaires des consommateurs émis dans le cadre de la phase 2 des présentes consultations.

Question 1 : Portrait de l'utilisation des services par les consommateurs : identification des usages les plus importants (mise en contexte)

Services d'accès à Internet⁴

6. Le taux de pénétration des services d'accès à Internet pour l'ensemble du Canada atteint maintenant 77 %. Les internautes canadiens seraient parmi ceux qui passent le plus de temps en ligne au monde, avec une moyenne mensuelle de 34 heures en ligne. Seuls les États-Unis et la Grande-Bretagne détrônent le Canada à ce chapitre (de peu, avec une moyenne de 36 heures), selon ComScore⁵.
7. Les Canadiens sont parmi ceux qui ont commencé à utiliser le plus tôt des services d'accès à Internet, et le Canada, en 2002, faisait figure de pionnier pour ce qui était du taux de pénétration d'Internet ; il a depuis été largement rattrapé par d'autres membres du G7, notamment la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne⁶.
8. L'adoption des services de large-bande se répand même parmi les segments de la population considérés historiquement comme étant moins intéressés par ces services. On a constaté entre 2010 et 2012 une augmentation de 8 % du nombre d'internautes chez les citoyens de 65 ans et plus (le taux de pénétration pour ce groupe démographique passant de 40 % à 48 %⁷). Le taux de pénétration n'est pas égal partout

⁴ La recherche dans cette section reprend des extraits de notre rapport : *Limites de téléchargement : le meilleur choix pour les consommateurs ?* Union des consommateurs, Juin 2014 [En ligne]

http://uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2014/38-Limites_usage-FR.pdf

⁵ KRASHINSKY, Susan. «How Canadians are using the Internet differently». *Globe and Mail*, Toronto, Canada, 1er avril 2014, [En ligne] <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/marketing/canada-shifts-to-mobile-screens/article17762060/> (page consultée le 13 juillet)

⁶ OCDE Portail de l'OCDE sur le haut débit, «Taux de pénétration historique, G7».

⁷ STATISTIQUE CANADA. «Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 2012», *Le Quotidien*, 28 octobre 2013. [En ligne] <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/131028/dq131028a-fra.htm> (page consultée le 13 juillet)

au pays : les provinces de l'Ouest, notamment la Colombie-Britannique et l'Alberta, comptaient la proportion la plus élevée d'internautes, alors que les provinces maritimes comptaient la plus faible. Les consommateurs à plus faible revenu restent malheureusement derrière : seulement 62 % de ces ménages a un accès résidentiel à Internet, comparativement à 95 % dans les quintiles de revenus les plus élevés⁸.

9. Les consommateurs canadiens utilisent Internet notamment pour consulter leurs courriels, rechercher de l'information sur des biens et des services, effectuer des opérations bancaires, lire ou écouter les nouvelles et joindre les réseaux sociaux⁹. Au moins la moitié des internautes canadiens téléchargent ou regardent des films ou ont acquis de la musique en ligne en 2012, usages qui sont tous en augmentation depuis 2010¹⁰. Cette tendance à la consommation toujours plus grande de vidéos en ligne n'est d'ailleurs pas nouvelle, comme le démontrent différentes statistiques du CRTC¹¹. Récemment, une quantité croissante d'internautes a également commencé à faire des appels audio ou vidéo : le pourcentage de ceux qui utilisent ces fonctions a presque doublé entre 2010 et 2012 (passant de 24 % à 43 %¹²).
10. Selon un rapport de Sandvine, les abonnés nord-américains à des services d'accès à Internet utilisaient en 2013 en moyenne 44,5 gigaoctets par mois, avec une augmentation d'utilisation annuelle relativement stable, d'environ 20 à 30 %. Une partie importante du trafic serait causée par la lecture en transit (67,4 % en aval): Netflix serait à lui seul responsable d'environ 30 % du trafic en aval dans les heures de pointe sur l'ensemble du réseau fixe des fournisseurs américains, et YouTube de 18,7 %¹³.

Limite de transfert de contenu : une source de frustration pour les consommateurs

⁸ *Ibid.*

⁹ Chacun de ces usages est fait par au moins 67 % des internautes sondés. STATISTIQUE CANADA, Statistiques Canada, «Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 2012», Tableau 3 : «Activités en ligne réalisées à partir de n'importe quel emplacement, 2012».

¹⁰ Statistiques Canada, «Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 2012

¹¹ CRTC. *Rapport sur la large-bande*, graphique 2.3.3, novembre 2011. [En ligne]

<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/broadband/bbreport1111.htm#2.3.3> et *Op. cit.* note 3 CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (2013), graphique 6.2.7.

¹² Statistiques Canada, «Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 2012».

¹³ SANDVINE. *Global Internet Phenomena Report, 2013*, Waterloo, Canada, 8 novembre 2014 pp. 5-6 [En ligne] <https://www.sandvine.com/downloads/general/global-internet-phenomena/2013/2h-2013-global-internet-phenomena-report.pdf>

11. Le prix des services d'accès à Internet a connu d'importantes augmentations depuis quelques années (augmentation des prix de 31 % depuis 2009, tous scénarios de consommation confondus), et les limites moyennes de téléchargement des consommateurs ne semblent pas avoir évolué de manière adéquate depuis 2010. En fait, elles ont plutôt diminué entre 2011 et 2013 pour plusieurs catégories de vitesses, et ce, malgré une augmentation régulière de la demande, des besoins et de l'utilisation annuelle moyenne. Le Canada se classe parmi les pays les plus restrictifs de l'OCDE en matière de limites de téléchargement¹⁴. Il va de soi que ces limitations ont des impacts négatifs sur la capacité des consommateurs de profiter aisément et pleinement de nombreux usages qui requièrent un volume important de bande passante.

Tableau 1: Prix moyen des abonnements en fonction des vitesses de téléchargement¹⁵

Vitesse en aval	2009	2010	2011	2012	2013
Allégé et large bande jusqu'à 256 kbps	19,55 \$	25,18 \$	33,86 \$	35,97 \$	35,36 \$
Large bande de 300 à 1 400 kbps	26,84 \$	28,87 \$	33,03 \$	35,83 \$ #	35,49 \$
Large bande					
1,5 à 4 Mbps	32,46 \$	33,57 \$	32,87 \$	41,87 \$ #	31,45 \$
5 à 9 Mbps	41,14 \$	42,23 \$	40,97 \$	44,05 \$ #	46,10 \$
10 à 15 Mbps	44,43 \$	39,67 \$	42,11 \$	40,62 \$ #	48,17 \$
16 Mbps et plus	65,08 \$	53,71 \$	51,63 \$	46,83 \$	59,87 \$
16 à 49 Mbps	-	51,66 \$	50,76 \$	44,85 \$	58,69 \$
50 Mbps et plus	-	75,80 \$	78,06 \$	59,69 \$	66,05 \$
Total de l'échantillonnage	37,80 \$	38,96 \$	39,80 \$	43,80 \$ #	49,64 \$

Source : Données recueillies par le CRTC.

¹⁴ OECD Broadband Portal, tableau 5.7 . <http://www.oecd.org/sti/broadband/ocdbroadbandportal.htm> (page consultée le 10 juillet)

¹⁵ Tiré du Rapport de surveillance du CRTC 2014, *op. cit.*, note 3, figure 5.3.6

Tableau 2 : Évolution des limites de téléchargement en fonction des vitesses¹⁶

Vitesse en aval	2009	2010	2011	2012	2013
Allégé et large bande jusqu'à 256 kbps	11,75	-	-	-	-
Large bande de 300 à 1 400 kbps	3,04	7,20	14,90	17,89 #	25,42
Large bande					
1,5 à 4 Mbps	32,20	24,69 #	69,06	94,93 #	68,22
5 à 9 Mbps	42,80	49,07 #	80,81	76,78 #	48,46
10 à 15 Mbps	69,53	74,55 #	74,22	106,74 #	99,84
16 Mbps et plus	104,14	116,90 #	179,58	160,23	168,94
16 à 49 Mbps	-	112,27 #	176,98	131,50	142,14
50 Mbps et plus	-	165,33 #	236,54	364,80	362,86
Total de l'échantillonnage	40,32	48,14 #	81,11	103,48 #	99,24

Source : Données recueillies par le CRTC

12. Les limites de téléchargement causent beaucoup de frustration chez les consommateurs canadiens. Le CPRST en a fait mention dans son rapport annuel de 2013, constatant parmi les faits saillants que l'imposition de frais d'utilisation supplémentaire surprises est l'objet d'un nombre croissant de plaintes. Le commissaire avait déjà rapporté le même problème dans son rapport annuel couvrant l'exercice 2010-2011¹⁷.
13. Dans le dernier rapport annuel du CPRST, on voit aussi que les frais de dépassement de bande passante font l'objet de frustration – c'est particulièrement remarquable chez Vidéotron, où les frais de dépassement font partie du top trois des motifs de plaintes les plus fréquents –, et une étude de cas fait aussi référence à des limites de bande passante problématiques pour le consommateur (et ce, dans le cadre d'un service pourtant qualifié d'illimité par le fournisseur¹⁸).
14. Les limites de téléchargement peuvent évidemment avoir pour effet d'inciter les consommateurs à limiter leur consommation de bande passante – afin d'éviter des frais supplémentaires, ou parce que le dépassement du plafond entraîne un ralentissement

¹⁶ Tiré du rapport de surveillance du CRTC 2014, *op. cit.*, note 3, figure 5.3.7

¹⁷ CPRST. *Rapport annuel 2010-2011*, Ottawa, Canada, 45 pages, p. 25-28. <http://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/pdfs/fr/CTS-Rapport-Annuel-2011.pdf> (page consultée le 13 juillet)

¹⁸ CPRST. *Rapport annuel 2013-2014*, Ottawa, Canada, 41 pages, p. 20 et p. 29 <http://www.ctcs-cprst.ca/wp-content/uploads/pdfs/fr/2013-2014/CPRST-Rapport-Annuel-2013-2014.pdf> (page consultée le 13 juillet)

de l'accès qui en limite l'usage utile –; les limites de téléchargement les empêchent de ce fait de profiter pleinement d'usages novateurs offerts par l'entremise d'Internet, notamment les services de lecture en transit, qui pourront augmenter leur consommation de leur accès à du contenu vidéo¹⁹.

15. De plus, des limites d'usage restrictives peuvent avoir pour effet d'encourager les ménages à attendre la fin du mois et de constater un surplus disponible d'utilisation sans frais supplémentaires pour consommer davantage de bande passante. Un autre élément qui semble confirmer que les limites d'usage ont un impact effectif sur le comportement des clients et limitent leur capacité de participer pleinement à l'économie numérique. Ce sont les consommateurs qui devraient choisir le moment où ils accèdent au contenu de leur choix, et non l'inverse.
16. Les limites de téléchargement affectent de façon particulière les ménages qui comptent plusieurs membres : elles pourront forcer le ménage à imposer des règles plus strictes pour l'utilisation de la bande passante, priorisant par exemple l'usage d'Internet pour l'école ou le travail, limitant ainsi les autres usages qui font partie des avantages d'Internet. Certains parents peuvent demander à leurs enfants de ne pas jouer à des jeux en ligne, tandis que d'autres bloquent carrément l'usage de certains sites comme YouTube et Facebook. Certains évitent les transferts de pièces jointes (et l'infonuagique) et devront se résoudre à utiliser, plutôt que les technologies innovantes, les supports physiques traditionnels (tels CD, clés USB, ...)²⁰.

Services de téléphonie mobile et filaire²¹

17. Selon le CRTC, le taux de pénétration des services de téléphonie (filaire et mobile combinés) est demeuré relativement stable au fil des ans, à plus de 99 % depuis 2008. En 10 ans, le taux de pénétration des services sans fil a de son côté grimpé de 58 % ; de 51,6 % qu'il était en 2002, il a atteint 81,4 % en 2012. Les taux de pénétration par provinces ne sont toutefois pas égaux : il est de 90 % en Alberta, mais de seulement

¹⁹ MINNE, Jacob. *Data Caps: How ISPs are Stunting the Growth of Online Video Distributors and What Regulators Can Do About It*, Santa Clara, États-Unis, 1er mai 2012, 33 pages, p. 1. [En ligne] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2049174

²⁰ CHETTY et al, *You're Capped! Understanding the Effects of Bandwidth Caps on Broadband Use in the Home*.

²¹ Le texte dans cette section reprend des extraits d'un rapport d'Union des consommateurs qui sera publié dans les prochains mois. (Le Code sur les services sans fil : à qui la victoire ?)

70,4 % au Québec²². Les téléphones intelligents ont été adoptés par 62 % des Canadiens²³.

18. Si la majorité des usagers dépendent à la fois de service de téléphonie filaire, à la maison, et de services sans fil, le rapport du CRTC souligne que les consommateurs à faible revenu ont davantage tendance à faire un choix, plutôt que d'être abonné aux deux types de services. On constate également un changement de comportement chez les consommateurs, qui dépendent de moins en moins des services traditionnels et choisissent de plus en plus de se tourner vers les téléphones cellulaires. En effet, alors qu'en 2002, seul un maigre 1,7 % de la population ne disposait exclusivement que de services sans fil comme moyen de communication téléphonique, ce chiffre a grimpé à 15,7 % en 2012, se rapprochant de plus en plus du taux de ceux ne disposent que de téléphonie filaire, qui s'établit maintenant à 17,8 % (une chute de 62 % en 10 ans). Ce sont les jeunes ménages qui privilégient davantage l'utilisation exclusive du téléphone cellulaire, mais cette tendance gagne aussi légèrement en popularité chez les 55 ans et plus²⁴.

²² CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, op. cit., note 3, p. 14-15, tableau 2.0.8 <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf> (page consultée le 10 juillet)

²³ Id., p. 221 graphique 5.5.9

²⁴ Statistique Canada, *Enquête sur le service téléphonique résidentiel*, 2013 <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140623/dq140623a-fra.htm>

Tableau 3 : Taux de pénétration des services téléphoniques au Canada
Abonnés des services filaires et sans fil mobiles par 100 ménages²⁵

Année	Services filaires	Services sans fil mobiles	Services filaires et/ou sans fil mobiles	Filaire seulement	Sans fil mobiles seulement
2002	97,0	51,6	98,7	47,1	1,7
2003	96,3	53,9	98,8	44,9	2,5
2004	96,2	58,9	98,9	40,0	2,7
2005	94,0	s.o.	98,8	s.o.	4,8
2006	93,6	66,8	98,6	31,8	5,0
2007	92,5	71,9	98,8	26,9	6,3
2008	91,1	74,3	99,1	24,8	8,0
2009	89,3	77,2	99,3	22,1	10,0
2010	89,1	78,2	99,3	21,1	10,2
2011	86,5	79,4	99,3	19,9	12,8
2012	83,5	81,4	99,2	17,8	15,7

Sources : Statistique Canada, Abordabilité (2002-2007) et Enquête sur le service téléphonique résidentiel (2008-2012)

19. Il faut bien reconnaître que l'utilité des téléphones cellulaires a grandement évolué au fil des ans. Alors que l'avantage des services sans fil à leurs premiers balbutiements tenait à leur portabilité, les appareils intelligents qui sont aujourd'hui d'usage courant pour les sans-fil disposent d'une portabilité encore plus grande : ils servent à bien plus que les simples appels vocaux. Selon le rapport de surveillance des communications du CRTC de 2014, une majorité d'utilisateurs se servaient aussi de leur appareil pour envoyer des messages textes (plus de 90 %), accéder à Internet (84 % des anglophones et 77 % des francophones), notamment pour envoyer des courriels (74 % des anglophones et 62 % des francophones) et fréquenter les réseaux sociaux (50 %) ²⁶. Pour plusieurs, l'usage d'Internet sur les téléphones portables dépasse même maintenant celui des appels vocaux ²⁷. Ainsi, les services de voix ne représentent plus que 25 % de l'ensemble des revenus des services mobiles ²⁸.

20. Encore aujourd'hui, à un usage comparable, les services de téléphonie filaire sont généralement plus économiques que les services sans fil, et ils permettent

²⁵ CRTC, *Rapport de surveillance 2014*, op. cit., note 3, p. 14-15, tableau 2.0.8

²⁶ *Idem*, p. 224, graphique 5.5.12 <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf> (document consulté le 10 juillet)

²⁷ http://www.nytimes.com/2010/05/14/technology/personaltech/14talk.html?_r=0 (page consultée le 10 juillet)

²⁸ CRTC, *Rapport de surveillance 2014*, CRTC, op. cit., note 3, p. 223, graphique 5.5.11

habituellement de faire des appels locaux sans limite d'usage. Cependant, l'avantage économique des services filaires s'effrite, le prix des services de base augmentant depuis quelques années plus rapidement que l'IPC; les prix ont augmenté de 10 % en 2013. En 2013, un service filaire de base coûtait 38,99 \$, au Canada, comparativement à 35,70 \$ pour des services sans fil de base²⁹. En 2014, on calcule 40,64 \$ pour les services filaires, comparativement à 37,29 \$ pour les services sans fil les plus économiques³⁰.

Réponses ciblées à la question 1

21. Le Conseil indique dans son préambule à la question 1 que : «Les Canadiens utilisent les services de télécommunication pour répondre à nombre de besoins sociaux, économiques et culturels dans le contexte de l'économie numérique d'aujourd'hui». Cela est on ne peut plus vrai, que l'on contextualise ou pas dans le cadre, peut-être restreint, de l'économie numérique. Les suggestions et exemples mentionnés au document de travail du Conseil font fréquemment référence à des fonctions d'information, de communication, et de transactions en ligne (notamment : le commerce électronique, les opérations bancaires...).
22. Le terme «économie numérique» est mentionné ou sous-entendu dans la plupart des sous-questions de la question 1. Si, au début des années 2000, le concept d'économie numérique référerait au commerce en ligne, aux entreprises en ligne et aux infrastructures qui permettent l'accès au numérique, il est aujourd'hui passablement plus diffus, du fait de la multiplication de nouvelles applications et des nouveaux usages des télécommunications. Il ne semble pas y avoir aujourd'hui de consensus clair quant à la définition du concept³¹.
23. Si le Conseil priorise par l'usage de ce terme une approche commerciale pour traiter d'enjeux concernant l'accès aux services de télécom, il pourrait bien manquer sa cible.

²⁹ Notons que les services de base comparés sont très différents : 150 minutes d'appels par mois pour le service sans fil contre 400 minutes pour le service filaire. Voir : Wall Communications Inc. 2014: *Comparaison des tarifs des services filaires, Internet et sans fil offerts au Canada et à l'étranger*

<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/rp140714.htm> (page consultée le 13 juillet)

³⁰ <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/wall2015/rp1506wall.pdf> p. vi (page consultée le 13 juillet)

³¹ <http://odec.org.uk/the-concept-of-a-digital-economy/> (page consultée le 13 juillet)

24. La politique canadienne des télécommunications indique notamment que les consommateurs canadiens doivent avoir accès à des services sûrs, abordables et de qualité, qui répondent aux exigences économiques et sociales des usagers. Nul part l'article 7 de la Loi sur les télécoms ne présuppose que la capacité des consommateurs de pouvoir participer à l'économie numérique (peu importe sa définition) devrait être la seule finalité recherchée, ou celle qui devrait être considérée en priorité.
25. Comme l'aura démontré la revue de littérature à la section précédente, les consommateurs font un usage éclectique de leurs services de télécom : ils servent certes à communiquer (au sens large : que ce soit avec des proches, des entreprises diverses, des services gouvernementaux, etc.), mais ils sont également essentiels pour des fins d'information, de divertissement et de culture.
26. Les services d'accès à Internet et les services de téléphonie sans fil mobile sont d'importants vecteurs de ce contenu informationnel ou de divertissement. En effet, bien que la fonction des appels vocaux soit essentielle, l'utilité des services de télécommunication s'est grandement diversifiée et accrue. Nous ne tenterons pas ici de départager quels usages sont essentiels ou non à la participation par les consommateurs à l'économie numérique. Il nous semblerait de toute façon insuffisant de ne prendre en considération, pour l'élaboration des politiques en matière d'accès, que la seule capacité des consommateurs à participer à l'économie numérique, et ce à plus forte raison si on donne à ce concept une acception limitative. Nos réponses reflèteront ces préoccupations.

1 A) ET 1 B)

27. Les usages croissants des consommateurs incluent notamment les appels vidéos ou la visioconférence, l'utilisation de l'infonuagique pour un ensemble d'usages, personnels et professionnels, la lecture de musique et de vidéo en transit, pour des fins d'information, éducatives et de divertissement : tous des usages qui nécessitent un volume important de bande passante. En ce sens, l'orientation de la question 1 a) n'est peut-être pas celle qui ouvre le mieux la porte à une meilleure protection des intérêts des consommateurs. Le but que devraient à notre avis viser les consultations ne devrait pas être de

déterminer «utilisations des services de télécommunication [qui] sont les plus importantes pour veiller à ce que les Canadiens participent de manière significative à l'économie numérique », mais plutôt d'assurer que les Canadiens ont la possibilité d'utiliser pleinement et en tout temps les services de télécommunication de leur choix.

28. Soulignons néanmoins que, si l'accès aux services vocaux demeure une composante importante pour de nombreux consommateurs, il faut également prendre en considération que plusieurs se désabonnent des services de téléphonie filaire pour accéder à des services sans fil – ces derniers pouvant être utilisés pour compléter et même pour remplacer certains services autres, permettant ainsi aux consommateurs de mettre fin ou réduire leurs abonnements à d'autres services de communications, et ce, afin, notamment, de gérer leurs dépenses –, et que les revenus générés par l'usage d'Internet mobile supplantent depuis plusieurs années ceux qui sont générés par les communications vocales.
29. Comme l'aura démontré un récent rapport de recherche du PIAC³², les besoins des consommateurs varient selon différents facteurs, notamment leur profil économique ou générationnel. Ainsi, les services filaires, le sans-fil mobile ou les services d'accès à Internet revêtiront une importance variable, selon le profil de l'utilisateur. Il est ainsi très délicat de tenter de hiérarchiser les services de télécommunication selon leur importance pour les consommateurs, et de déterminer ceux qui sont les plus importants, et ce d'autant plus si on limite leur importance au cadre de la participation à l'économie numérique. Le consommateur doit-il obligatoirement, en toute circonstance, participer à l'économie numérique? Qu'en est-il de celui pour qui l'accès à Internet ne revêt aucune utilité dans son quotidien?
30. Les consommateurs du pays ont beau être de grands utilisateurs d'Internet, cette tendance ne décrit pas l'ensemble de la population. Plusieurs usagers continueront dans les années à venir à privilégier les services traditionnels de téléphonie filaire et de télédistribution, plutôt que les services d'accès à Internet et le sans-fil mobile. Le Conseil doit en tenir compte dans l'élaboration de ses politiques.

³²<http://www.piac.ca/wp-content/uploads/2015/03/PIAC-No-Consumer-Left-Behind-Final-Report-English.pdf> (page consultée le 13 juillet)

31. Pour ce qui est des caractéristiques spécifiques que devraient présenter les services de télécommunication essentiels pour les consommateurs, voici quelques pistes de réflexion, qui pourront être peaufinées au gré du progrès de la présente consultation.

Services d'accès à Internet

32. Comme nous l'aurons indiqué dans les pages précédentes, de nombreux facteurs sont importants en ce qui a trait aux services d'accès à Internet. Plusieurs usages qui gagnent en popularité nécessitent l'accès à des vitesses importantes, supérieures à la cible de vitesse actuellement suggérée par le CRTC³³ et plusieurs de ces usages peuvent faire grimper rapidement le volume mensuel de données transférées. Par ailleurs, plusieurs juridictions étrangères reconnaissent le caractère essentiel de l'accès à Internet et ont émis des cibles beaucoup plus élevées, et de ce fait beaucoup plus réalistes, compte tenu des usages contemporains, que celles qui prévalent toujours au Canada et qui nous semblent quelque peu anachroniques. De plus, compte tenu de la situation particulière du Canada en ce qui a trait aux limites de volume mensuel, il nous apparaît pertinent de déterminer des cibles en matière de vitesse, mais également en matière de volume de consommation mensuelle, afin d'éviter que ces limites à la consommation de bande passante n'entraient de manière importante la demande ou l'usage des consommateurs. Il semblerait en outre que la nécessité d'user des limites de téléchargement comme pratique de gestion du trafic Internet ne s'avèrent plus nécessaires pour plusieurs acteurs de l'industrie.

33. Rappelons aussi que les éléments de notre revue de littérature indiquent que, malgré leur importance, les services d'accès à Internet sont moins populaires, notamment, auprès des consommateurs à faible revenu. Soulignons que d'autres juridictions³⁴ ont mis en place des tarifs sociaux pour maximiser l'accès auprès de plusieurs types de consommateurs qui peuvent rencontrer des difficultés financières.

Services de téléphonie sans fil mobile

³³ Pour un accès efficient à la lecture en transit, on exigera des vitesses autour de 7 mbps ; certains suggèrent des vitesses beaucoup plus élevées, 10 ou même 14 mbps. Pour la télévision 4 k, on recommande un minimum de 25 mbps : <https://help.netflix.com/en/node/13444> (page consultée le 13 juillet) Le nombre d'utilisateurs dans un foyer a aussi une incidence sur les besoins en volume mensuel et en vitesse de bande passante.

³⁴ Notamment la France et la Belgique.

34. Pour de nombreux consommateurs, la portabilité des services de communication est un avantage important. Autrefois essentiellement vocale, cette portabilité se transpose maintenant aussi aux services d'accès à Internet. En effet, la disponibilité importante des connexions Wi-Fi (en régions urbaines) et l'offre croissante des services d'accès à Internet mobile (dorénavant souvent inclus par défaut à de nombreux forfaits de services sans fil postpayés) permettent aux consommateurs d'être connectés presque en tout temps au moyen de leurs téléphones, tablettes ou clés d'accès. L'accès à Internet mobile supplante en importance la communication vocale pour de nombreux utilisateurs³⁵.

35. Néanmoins, les résultats de recherches que nous avons effectuées afin d'évaluer la qualité des services sans fil mobile qualifiés de «prépayés» nous a amené sur des pistes alarmantes, en ce qui concerne la disponibilité de services mobiles abordables pour les consommateurs à faible revenu. Dans le cadre de notre enquête terrain, des fournisseurs auront, ou bien refusé pour une raison ou une autre d'offrir le service ou offert des tarifs ou conditions de services prohibitifs. Pourtant, ces services sont utilisés de manière importante par de nombreux segments de la population, incluant des consommateurs à faible revenu et des locataires. Puisque les consommateurs en situation de précarité pourraient avoir beaucoup de difficulté à trouver des services abordables pour répondre à des besoins de base, il vaut sans doute la peine de s'interroger la pertinence de mettre en place un tarif social en matière de services sans fil.

Services de téléphonie filaire

36. Il demeure à notre avis essentiel que tous les consommateurs, peu importe leur région géographique, puisse avoir accès de manière efficiente et abordable à un service qui leur permet de faire des appels locaux sans limite d'usage. Nous constatons en parallèle que les tarifs des services de téléphonie filaire ont beaucoup augmenté au cours des dernières années, pour des raisons qui semblent plutôt obscures. Compte tenu du déclin important des services de téléphonie publique, compte tenu également du fait qu'il n'y a

³⁵ <https://gigaom.com/2013/07/19/data-is-now-a-higher-priority-than-voice-uk-mobile-users-say/> (page consultée le 13 juillet)

pas de services sans fil abordables qui comportent des caractéristiques similaires à celles des services de téléphonie filaire, et compte tenu en outre de l'importance pour les consommateurs de tout acabit, en particulier ceux à faible revenu, d'avoir accès à une ligne filaire pour des fins de sécurité et de communication, il serait peut-être temps d'envisager l'instauration d'un tarif social, au moins pour les consommateurs en situation de précarité financière.

1 C)

Services d'accès à Internet

37. Les résultats de notre recherche détaillée sur les limites de téléchargement, dont une section portait sur une comparaison entre un ensemble des services canadiens et ceux de services d'accès à Internet étrangers, démontrent que, bien que dans certaines régions du Canada, le prix des abonnements des services d'accès à Internet soit élevé, c'est la prévalence des limites de téléchargement et les frais d'utilisation supplémentaire qui sont les plus prohibitifs, lorsqu'on les compare à ceux qui sont appliqués (et qui sont souvent carrément nuls) à l'étranger. Au sujet des limites de téléchargement, les consommateurs de certaines régions, notamment le Québec et l'Ontario, semblent particulièrement désavantagés, se voyant imposer des limites plus basses qu'ailleurs au Canada.

38. Bien que les résultats de notre recherche ne permettent pas d'arriver à la conclusion que les vitesses offertes au Canada, comparativement à ce que l'on observe dans d'autres modèles étrangers, sont outrancièrement désavantageuses, notre étude ne comportait pas de comparaisons pour les régions éloignées, là où le bat blesse pour le Canada, comme le démontre le rapport de surveillance des communications³⁶. Suite aux annonces de financement pour le déploiement de projets qui peinent à respecter les cibles du CRTC en matière de large-bande³⁷, les consommateurs des régions éloignées

³⁶ CRTC. *Rapport de surveillance 2014*, op. cit., note 3, p. 200, graphique 5.3.17

<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf> (page consultée le 10 juillet)

³⁷ Des projets qui ne prévoient que des vitesses minimales de 3 mbps pourront tout de même recevoir du financement, notamment dans les régions nordiques http://www.ic.gc.ca/eic/site/028.nsf/eng/h_00587.html (page consultée le 13 juillet)

pourront vraisemblablement devoir attendre très longtemps avant d'espérer voir poindre chez eux des offres de vitesses de base à 10 mbps comme on en voit en région urbaine.

39. Bien que les vitesses maximales en régions urbaines puissent être très élevées au Canada, on constate que d'autres modèles étrangers, moins spectaculaires pour les vitesses maximales, offrent toutefois des vitesses de base plus avantageuses pour les consommateurs (notamment le Royaume-Uni). De plus, les États-Unis qui affichaient les vitesses minimales les plus basses au moment de notre recherche viennent tout juste de se doter de cibles particulièrement ambitieuses qui pourraient de se positionner avantageusement au sein de l'OCDE.

40. La moyenne des vitesses d'accès à l'heure actuelle au Canada est légèrement inférieure à celle des pays de l'OCDE (30,7 vs 31,3), mais il demeure néanmoins que le Canada se situe en 22^e position sur 33 avec des vitesses comparables à de nombreux pays qui sont loin d'être aussi prospères que le Canada. Les États-Unis, avec des cibles jusqu'à tout récemment inférieures, se situe au 17^e rang avec 37,15 mbps³⁸.

Services téléphoniques

41. Tant pour les services filaires que téléphoniques, la barrière des prix persiste. Les services sans fil de base, lorsque comparés à ceux d'autres modèles étrangers, sont peu avantageux en termes de prix et même d'inclusion. En parallèle, les augmentations successives des prix des services filaires sont une source de désagrément pour de nombreux consommateurs. Leur caractère abordable devrait être assuré, du moins pour les consommateurs en situation de précarité financière.

1 E)

42. Encore une fois, l'orientation de cette question nous apparaît problématique et semble forcer les intervenants à prendre position en faveur de la participation à tout crin à l'économie numérique, à l'exclusion de toute autre impératif qui pourrait s'avérer important pour les consommateurs. À notre avis, selon le type d'usager, tous les

³⁸ <http://www.netindex.com/download/1,8/OECD/> (page consultée le 10 juillet)

services de télécommunication continuent d'être pertinents pour un éventail varié de besoins économiques et sociaux. On peut toutefois s'attendre à ce que les applications et fonctions disponibles par l'entremise d'Internet et les téléphones sans fil continueront d'évoluer, tandis que les services filaires changeront moins rapidement et moins dramatiquement. Cela ne les rend pas moins important pour les 83,5 % des ménages qui jugent toujours pertinent d'y être abonnés.

Question 2 : De nouvelles cibles de vitesse

43. La question 2 du document de travail du Conseil parle «d'utilisation que le consommateur devrait vraisemblablement vouloir faire de l'Internet » et de cibles en vue de répondre aux besoins «minimaux» des Canadiens.
44. Les cibles minimales de large-bande mises de l'avant à l'étranger sont rarement déterminés de manière à répondre aux besoins «minimaux» des citoyens; ils visent plutôt à assurer et à stimuler l'accès aux services courants et innovants, et à stimuler du même coup l'innovation, et ce, dans une perspective à long terme, qui tient compte de la demande toujours croissante en bande passante et de l'éclosion incessante de nouveaux services et de nouveaux usages.
45. Il y a quelques mois, les États-Unis ont révisé leur cible pour les services d'accès à Internet, qui était autrefois fixée à 4 mbps en aval et 1 mbps en amont. Les vitesses cibles ont été haussées à 25 et 3 mbps³⁹. La Finlande a déterminé que l'accès à la large-bande est un droit opposable et s'est fixé un objectif de 100 mbps en 2011 (un seuil de vitesse tout ce qu'il y a de plus banal aujourd'hui au Japon, qui offre dorénavant des vitesses allant jusqu'à 1 gbps), tandis que l'OFCOM souligne que les besoins grandissant des consommateurs nécessitent une vitesse minimale de 10 mbps, du fait notamment de la popularité de la lecture en transit⁴⁰, une vitesse qui, par ailleurs, est déjà couramment utilisé pour les services d'accès à Internet de base chez plusieurs fournisseurs en région urbaine au Canada.

³⁹ <http://www.theguardian.com/business/2015/jan/29/fcc-increases-broadband-speed-threshold> (page consultée le 10 juillet)

⁴⁰ Bien qu'il s'agisse d'un avis plutôt que d'une obligation réglementaire. <http://www.broadbandchoices.co.uk/news/broadband/10mb-is-the-minimum-broadband-download-speed-you-need-00095> (page consultée le 10 juillet)

46. En somme, il nous semble évident que pour éviter de continuer à être à la traine par rapport à la majorité des pays membres de l'OCDE, et pour permettre aux Canadiens de profiter de manière efficiente de l'économie numérique et de l'ensemble des services innovants offerts par l'entremise du Web, le Canada aurait tout intérêt à fixer des cibles ambitieuses, qui devraient minimalement être équivalentes à celle récemment adoptées aux États-Unis. Compte tenu qu'encore aujourd'hui, il semble y avoir quelques régions où le simple objectif de 5 mbps n'est pas atteint, quatre ans après l'adoption de la politique réglementaire 2011-291, nous croyons que de toute évidence le Conseil devrait imposer une échéance plus courte afin de pouvoir agir promptement si les cibles en question ne sont pas atteintes.

Question 3 : Quels devraient être les services de télécommunication de base?

47. Il nous semble évident que l'objectif du service de base, tel qu'il a été rappelé dans la politique réglementaire 2011-291, est aujourd'hui nettement insuffisant. Cette obligation réglementaire, qui n'est dorénavant applicable qu'à l'intérieur des zones toujours réglementées, impose aux fournisseurs d'offrir des services de base comprenant notamment un service d'appel locaux illimité avec capacité *touch tone*, l'accès aux interurbains et les services de la téléphoniste, tout comme l'accès à des services Internet de basse vitesse⁴¹. Il convient certes d'admettre (comme c'était d'ailleurs déjà le cas en 2011) que la capacité *touch tone* ne peut plus vraiment être considérée comme une option novatrice... Nous trouvons étonnant que le Conseil ait même à le mentionner encore aujourd'hui dans l'objectif du service de base...

48. Évidemment, l'accès à Internet à basse vitesse ne correspond plus du tout aux besoins de base des consommateurs qui souhaitent avoir accès au Web. Le large-bande doit naturellement faire partie de l'objectif du service de base.

3 A)

49. Les obligations réglementaires applicables aux services de base peuvent être neutres technologiquement, dans la mesure où des garanties équivalentes sont offertes aux

⁴¹ Politique réglementaire 2011-291, voir notamment les paragraphes 7 et 30.

consommateurs. Par exemple, l'usage d'un équipement particulier (ex : usage de service par satellite, pas aussi performant que différentes technologies filaires) pour offrir des services de large-bande ne devrait pas permettre au fournisseur de se déresponsabiliser si la performance du réseau ne respecte pas les cibles de vitesse édictées par le Conseil. Les technologies employées pour livrer le service devraient aussi devoir permettre des changements à moyen et à long terme à l'objectif du service de base, de façon à pouvoir toujours combler les besoins des consommateurs au fil des ans.

3 B)

50. Bien que l'objectif du service de base revête aujourd'hui une pertinence particulière pour les régions éloignées, il est délicat de proposer une vitesse particulière, compte tenu que cette cible devrait tenir compte des besoins en termes de capacité et de volume qui ne cessent de croître. Il est toutefois certain que les objectifs de vitesse du Conseil, fixés actuellement à 5 mbps, ne conviennent plus pour permettre aux consommateurs d'avoir un accès efficient à toutes les fonctions novatrices du Web. Nous avons déjà mentionné la cible de vitesse de 25 mbps. Les services de base, offerts en régions urbaines et rurales, devraient idéalement s'équivaloir dans la mesure du possible.⁴²

51. Outre les objectifs de vitesse, il nous semblerait logique que les services de large-bande assujettis à l'objectif du service de base, comme les services d'appel locaux, ne soient assortis d'aucune limite mensuelle d'utilisation. Bien que ce type de scénario pourrait sembler tout droit sorti d'un conte de fées pour de nombreux consommateurs canadiens, rappelons que les limites mensuelles de transfert de données sont inexistantes dans plusieurs pays (notamment la France et le Japon), ou qu'elles sont imposées, ailleurs, de manière beaucoup moins systématique. La plupart des services au Royaume-Uni n'ont pas de limites de téléchargement, et ceux qui en comportent sont des services d'entrée de gamme, à prix très modique. Aux États-Unis, des limites de transfert de données peuvent être fixées par les fournisseurs, mais jamais aussi systématiquement qu'au Canada. Les frais d'utilisation supplémentaire sont rarement appliqués aux États-

⁴² Bien que les exigences en termes de vitesse pourrait évoluer rapidement. Pour la lecture en transit dans une définition en 4k, la vitesse requise minimale sera plutôt autour de 25 mbps. Bien qu'on puisse arguer qu'il ne s'agit pas d'un usage «de base», la rapidité d'évolution de la demande en bande passante pourrait rapidement changer la donne.

Unis en cas de dépassement et les seuils minimaux sont généralement beaucoup plus élevés qu'en sol canadien. En fait, même au Canada, les services illimités sont fréquents dans certaines provinces⁴³.

3C

52. Il est très délicat de se prononcer à ce stade-ci sur le montant auquel devrait être fixé le tarif des services de base. Tout dépendra de la définition finale que l'on donnera aux "services de base", et du choix de retenir ou pas la notion de tarif social en sol canadien. Nous nous contenterons de relever pour l'instant certains tarifs sociaux en vigueur en Europe. Orange offre notamment un service filaire à 6,49 €, et offre également un accès illimité à Internet et la téléphonie fixe pour 23 € (jugé onéreux), 10 € pour les services mobiles⁴⁴ (bien que Free offre maintenant des services mobiles à 2 € par mois). Nous nous attendons à préciser nos recommandations en matière tarifaire en cours d'instance.

Question 4 : Peut-on se fier seulement au libre-jeu du marché et aux subventions gouvernementales?

53. La réponse courte à cette question est : non. Le Conseil ne peut se fier simplement au libre-jeu du marché et au bon vouloir des différents paliers gouvernementaux pour assurer un accès efficient aux services de large-bande à l'ensemble des citoyens. Bien que différentes autorités gouvernementales puissent certainement contribuer à rendre disponible l'accès à Internet haute vitesse dans les régions où le secteur privé ne le fait pas spontanément, l'expérience des différentes offres de financement par différents paliers fédéraux et provinciaux démontrent que ces derniers peuvent s'appuyer, pour établir les leurs, sur les cibles fixées par le Conseil quant aux vitesses minimales qui doivent être offertes aux citoyens. Ainsi, c'est au Conseil que revient la responsabilité de déterminer les seuils acceptables pour une offre de service efficiente. Le secteur privé et le secteur public pourront contribuer de bonne foi, mais cela ne garantira pas en soi que les objectifs du Conseil seront atteints.

⁴³ Notre étude sur les limites de téléchargement mettait en lumière que l'imposition de plafond de transfert de données était un phénomène rare ou occasionnel au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, tandis qu'il était très fréquent au Québec et en Colombie-Britannique, cette dernière imposait toutefois moins souvent des frais d'utilisation supplémentaire qu'au Québec. Parmi les provinces étudiées, les Québécois étaient ceux qui payaient, et de loin, le plus cher au gigaoctet. Voir http://uniondesconsommateurs.ca/docu/rapports2014/38-Limites_usage-FR.pdf p. 43

⁴⁴ Voir notamment http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/tarif-social-des-forfaits-mobiles-a-10-euros-maximum_1409837.html (page consultée le 14 juillet)

54. En fait, le Conseil a la compétence nécessaire pour imposer ses exigences sous forme de condition de services aux fournisseurs, en vertu de l'article 24 de la Loi sur les télécommunications, et il peut également établir des régimes de plafonnement des prix lorsque pertinent. La plupart des entreprises de télécommunications canadiennes enregistrent des profits tels que nous sommes dubitatifs quant à la nécessité de leur offrir quelque forme de financement pour assurer l'accès à des services de qualité dans toutes les régions. Une obligation réglementaire leur imposant d'offrir des services de qualité à l'ensemble des Canadiens, et ce, à des prix abordables, nous semble à propos, tandis que l'usage de financement public devrait être réduit au plus bas dénominateur possible.

Question 5 : Comment assurer la disponibilité des services de télécommunication de base?

55. Lorsque les consommateurs n'ont pas accès à des services de base, le Conseil pourrait imposer cette obligation comme condition de service, lorsque la région est censée être servie par une grande ESLT (ou une concurrente, si celle-ci arrive à atteindre les mêmes zones de desserte). Les petites ESLT, qui ne disposent pas des mêmes capacités financières, pourraient profiter de compensation adéquate, afin de soutenir la prestation des services. Les petites ESLT pourraient profiter de financement au moyen du régime de subvention au service local.

Question 6 : Que faire lorsque les cibles de vitesse ne sont pas atteintes?

56. Le Conseil devrait faire preuve de rigueur dans l'établissement de cibles satisfaisantes. L'objectif qui consistait à atteindre des vitesses minimales de 5 mbps d'ici 2015 n'était qu'une cible, et il n'a pas été imposé comme condition de service aux fournisseurs. Les recours du Conseil contre les fournisseurs qui auront décidé de ne pas faire d'effort significatif ou suffisant pour atteindre cet objectif nous semble de ce fait fort limité, à ce stade. Il pourrait sans doute effectuer des enquêtes afin de déterminer les causes des lacunes qui sont encore présentes. Le Conseil gagnerait, à notre avis, à adopter des cibles de vitesse contraignantes, imposées comme condition de service, applicables aux

fournisseurs dans leurs zones de dessertes respectives, et les consommateurs en bénéficieraient d'autant.

Question 8 : changements réglementaires à apporter

57. Nous avons partiellement abordé ces questions dans plusieurs des paragraphes précédents. Les services qui font actuellement partie de l'objectif du service de base sont nettement insuffisants en vue de permettre aux consommateurs des régions réglementées de profiter de services qui répondent à tous leurs besoins. Il nous semble évident que la plus importante lacune à l'objectif du service de base et à l'obligation de servir est le fait que les services de large-bande n'y sont pas associés. La politique réglementaire 2011-291 reconnaissait pourtant l'importance des services de large-bande pour la population canadienne.
58. En fait, ceux-ci devraient profiter d'un statut réglementaire équivalant à celui des services téléphoniques de résidence.
59. Il pourrait être envisageable que le régime de subvention local soit utilisé afin de compenser les petites ESLT qui devront rendre disponibles des services de large-bande efficaces. Il conviendrait toutefois d'abord pour le Conseil d'établir des seuils minimaux de large-bande suffisants, même dans les régions éloignées. Le financement de projets permettant des vitesses aussi basses que 3 mbps ne permet pas, à notre avis, de répondre aux besoins économiques et sociaux des usagers en 2015, et encore moins pour les années à venir.

Question 9 : Doit-on considérer les services d'accès à Internet haute vitesse comme des services de télécommunication de base?

60. Les services de large-bande devraient minimalement être inclus à l'objectif du service de base. Certains services sans fil pourraient en faire partie, mais il sera à notre avis intéressant d'entendre les points de vue des consommateurs sur le caractère essentiel des services sans fil mobiles dans le cadre de la phase 2 avant d'émettre des recommandations plus détaillées.

Question 12 : Des subventions pour les services de télécommunication de base?

61. Les services offerts par les petites ESLT pourraient faire l'objet de financement, notamment dans les régions éloignées, mais nous ne voyons pas en quoi cela serait nécessaire pour les grandes ESLT, qui disposent d'une marge financière amplement suffisante pour leur permettre de supporter des obligations qui viseraient à assurer l'accès à Internet haute vitesse. Nous pourrions étoffer davantage notre point de vue à ce sujet plus tard en cours d'instance.
62. Les fournisseurs de services sans fil canadiens n'ont définitivement pas besoin de subventions pour assurer que des services de qualité soient disponibles à tous. Il semble logique, dans les zones de desserte à coût élevé, qu'au moins un fournisseur profite du financement, qui pourrait être accordé à une petite ESLT.

Question 13 : Les mécanismes de financement

E)

63. À notre avis, il serait tout à fait justifié que le Conseil établisse un prix plafond pour les services qui font l'objet d'une subvention. Les consommateurs de toutes les régions doivent pouvoir profiter de services abordables afin que les prix ne les empêchent pas de combler leurs besoins économiques et sociaux en matière de large-bande.

Conclusion

64. Le Conseil reconnaissait l'importance des services de large-bande dans le cadre de la politique réglementaire 2011-291. Pourtant, aucune obligation restrictive n'a été adoptée en vue d'assurer des services efficaces à l'ensemble de la population. La pénétration des services de large-bande est à la traîne, malgré les besoins croissants de la population en matière de bande passante, des besoins qui ne peuvent être comblés au moyen des services sans fil mobile ou par le biais des points d'accès wifi, dont l'efficacité et la répartition ne permettent pas à l'ensemble de la population du pays d'avoir accès aisément à des services d'accès à Internet de qualité.

65. Plusieurs pays d'Europe et nos voisins du Sud ont adopté des cibles de vitesse grandement supérieure à celle du Canada. Il convient de rattraper l'écart et mettre le Canada à la page, et de mettre fin aux conditions restrictives d'accès qui empêchent les consommateurs de profiter pleinement de l'éventail de services offerts sur le Web.
66. En parallèle, les besoins des consommateurs varient selon leur profil économique et démographique. Les besoins des citoyens qui sont peu ou pas présent sur le Web doivent également être comblés. L'accès à des services de téléphonie filaire abordables devrait être assuré, compte tenu qu'aucun service sans fil mobile n'offre le même type de services à des tarifs comparables. Ainsi, les inclusions qui se retrouvent déjà à l'objectif de service de base devraient être maintenues, et les services d'accès à Internet haute vitesse y être incorporés.
67. La cible de vitesse du Conseil ne semble pas nécessairement avoir été prise au sérieux par tous les acteurs qui auraient dû en tenir compte au cours des dernières années. Pourtant, si l'un des objectifs centraux du Conseil est de permettre à l'ensemble des consommateurs d'accéder et de prendre part à l'économie numérique, l'accès au Web doit effectivement leur être assuré à des conditions justes et raisonnables. Il appert que les conditions acceptables pourraient bien ne pas être atteintes si l'on use que d'objectifs facultatifs.
68. UC souhaite comparaître à l'audience publique afin d'avoir l'occasion d'étoffer ses positions sur les sujets abordés dans le cadre de la présente consultation.

Fin de document