

**RETRAIT PROGRESSIF DU RÉGIME  
DE SUBVENTION DU SERVICE LOCAL**  
Avis de consultation de télécom CRTC 2017-92

Observations initiales



15 juin 2017



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

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

C : [info@uniondesconsommateurs.ca](mailto:info@uniondesconsommateurs.ca)  
W : [www.uniondesconsommateurs.ca](http://www.uniondesconsommateurs.ca)

#### Membres d'Union des consommateurs

ACEF Appalaches-Beauce-Étchemins  
ACEF de l'Est de Montréal  
ACEF de l'Île Jésus  
ACEF du Grand-Portage  
ACEF du Sud-Ouest de Montréal  
ACEF du Nord de Montréal  
ACEF Estrie  
ACEF Lanaudière  
ACEF Montérégie-Est  
ACEF Rive-Sud de Québec  
Centre d'éducation financière EBO  
ACQC  
ainsi que des consommateurs individuels

### Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 12 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

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



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

## Observations

---

1. Union des consommateurs (UC) a pris connaissance du présent appel aux observations. Comme la question de l'accès aux services de télécommunications est d'une importance capitale pour notre regroupement, nous souhaitons par la présente déposer de brefs commentaires en lien avec les questions posées par le Conseil, en gardant à l'esprit que, selon les objectifs de la Loi sur les télécommunications, les services de télécommunications se doivent de répondre aux besoins des consommateurs de tout acabit.
2. Les membres de l'industrie et les associations qui les représentent seront sans doute les mieux placés pour parler des enjeux relatifs à leurs entreprises. Des modifications aux subventions accordées aux fournisseurs qui offrent des services en zone de desserte à coût élevé (ZDCE) pourraient sans doute avoir un impact sur leurs modèles d'affaires. C'est à eux d'y voir. Et de fournir au CRTC, le cas échéant, les données objectives nécessaires pour qu'il puisse tenir compte de ces préoccupations et évaluer les conséquences possibles.
3. En revanche, nous sommes très sensibles au fait qu'une nouvelle vague de déréglementation des services de téléphonie filaire pourrait fort vraisemblablement avoir un impact sur les prix des services en régions rurales. Le Conseil se doit de garder à l'esprit ce problème, en particulier en raison des caractéristiques démographiques des populations rurales et de la plus forte concentration, dans ces régions, de gens qui dépendent de technologies traditionnelles pour communiquer avec leurs proches.
4. Tel que demandé au présent appel aux observations, nous structurerons nos commentaires en fonction des questions centrales posées par le Conseil.

### Approche proposée par le Conseil pour le retrait progressif

5. Le Conseil nous demande tout d'abord de commenter la feuille de route proposée pour le retrait progressif du régime de subvention du service local décrit dans l'appel aux observations.
6. En principe, UC ne s'oppose pas à ce que le Conseil mette fin au régime de subvention dans les ZDCE, dans la mesure où un tel changement pour les entreprises n'entraînerait pas de conséquences importantes pour les consommateurs, notamment sur la disponibilité d'un service de téléphonie avec accès aux appels locaux illimités à des tarifs raisonnables. Les services offerts dans les ZDCE font actuellement l'objet d'un plafonnement des prix, avec indexation à l'IPC. Comme il semble que le coût de la fourniture du service est plus élevé que son prix, nous craignons les conséquences sur les consommateurs que pourrait avoir un démantèlement trop rapide du régime actuel.
7. Nous insistons ici sur deux points : il faut à notre avis à tout prix éviter que les changements aux politiques aient pour effet de ne plus assurer, dans les ZDCE, un

accès à au moins un service de téléphonie avec appels locaux illimités pour les consommateurs. Il faut également à tout prix éviter que les changements au modèle de financement aient pour effet de rendre les services de téléphonie résidentiel moins abordables qu'ils ne l'étaient auparavant.

8. Rappelons que c'est dans des régions moins densément peuplées, et donc, rurales plutôt qu'urbaines, que se retrouvent, logiquement, les ZDCE. Or, les régions rurales abritent davantage de personnes âgées que les régions urbaines. Le bilan démographique du Québec confirme bien cet état de fait : les régions administratives plus urbaines ont en général un âge moyen et un âge médian plus bas que les régions moins densément peuplées. Par exemple, l'âge moyen des habitants de la région de Montréal est de 40,5 ans et l'âge médian de 38 ans. La région de la Montérégie, également très peuplée, présente un âge moyen de 41,4 ans et un âge médian de 42,1 ans. En Mauricie, région moins peuplée, l'âge moyen est de 45,5 ans et l'âge médian 48,5 ans. En Gaspésie, l'âge moyen est de 47,2 ans et l'âge médian de 51,3 ans. De plus, à Montréal, les 20 ans à 45 ans constituent une plus grande proportion de la population que dans le reste du Québec. Or dans la région Gaspésie-Île-de-la-Madeleine, tous les segments qui se trouvent entre 50 et 90 ans sont en plus grande proportion que dans le reste du Québec<sup>1</sup>.
9. Ainsi, suivant la tendance générale, plus une région est densément peuplée, plus l'âge médian et l'âge moyen auront tendance à être en dessous de la moyenne québécoise. Inversement, moins la région est peuplée, plus la population a tendance à être âgée.
10. Outre la question démographique, il faut aussi souligner les écarts des revenus entre ces types de régions. En effet, la population des régions plus densément peuplées dispose généralement d'un revenu disponible supérieur à la moyenne québécoise, tandis que la population des régions rurales dispose d'un revenu plus bas que cette moyenne. Par exemple, le revenu disponible par habitant en 2015 à Montréal est de 27 140 \$, celui dans la Montérégie de 28 026 \$, mais celui en Mauricie est de 24 477 \$, et celui en Gaspésie de 24 458 \$<sup>2</sup>.
11. Donc, les régions affectées par les changements réglementaires prévues par le Conseil comptent proportionnellement davantage de personnes âgées, et les revenus des habitants sont plus faibles qu'en régions urbaines. Or, ce sont justement les personnes plus âgées et les personnes à plus faibles revenus qui évaluent le plus sévèrement leurs compétences numériques<sup>3</sup>. On peut donc facilement inférer que les habitants des régions rurales dépendent en général davantage des technologies traditionnelles que les habitants des régions urbaines. Le Conseil doit absolument tenir compte de cette spécificité dans le cadre du présent examen et s'assurer que les changements

---

<sup>1</sup> <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/bilan2016.pdf>, voir annexe 1 (page consultée le 12 juin 2017)

<sup>2</sup> [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-economiques/revenu-menage/rp\\_ra-hab03-13.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-economiques/revenu-menage/rp_ra-hab03-13.htm) (page consultée le 12 juin 2017)

<sup>3</sup> <http://www.cefr.io.ca/netendances/competences-numeriques-des-adultes-quebecois/> (page consultée le 12 juin 2017)

réglementaires lui permettront tout de même de répondre à l'objectif 7 b) de la politique canadienne de télécommunication<sup>4</sup>.

12. En somme, nous sommes, évidemment, conscients que l'absence de concurrence dans certaines régions rurales est perçue assez négativement par plusieurs consommateurs qui y habitent. La concurrence peut en effet amener certains avantages aux consommateurs : notamment une alternative en cas d'insatisfaction en ce qui a trait aux prix ou à la qualité des services, dans la mesure où la concurrence s'exerce correctement. Cependant, si le Conseil devait adopter le modèle qu'il propose, cela pourrait mener à des vagues massives de déréglementation nocives, en particulier si les avantages de telle déréglementation ne sont pas clairement démontrés pour les consommateurs dans chaque région.

### Évaluation de la disponibilité d'un service d'accès Internet fiable

13. Dans sa décision sur les services de télécommunications de base, le Conseil a indiqué que les zones qui ne sont pas admissibles à la déréglementation allaient continuer à être admissibles à une subvention du service local pour un service d'accès au réseau (SAR<sup>5</sup>), à moins que la région ne dispose d'un service d'accès Internet à large bande fiable.
14. Le Conseil souhaite maintenant savoir ce qu'il devrait définir comme un accès Internet à large bande fiable. Il suggère une vitesse de transfert de données de 1,5 Mbps sur une connexion filaire.
15. Une telle proposition laisse perplexe, puisque le résultat irait à contre-courant des objectifs fixés à la politique réglementaire 2016-496. Le Conseil y a indiqué qu'il voulait réorienter son cadre réglementaire en fonction des services d'accès à Internet haute vitesse et a fixé un objectif ambitieux de disponibilité de vitesses : 50 Mbps en aval, soit un accès cinq fois plus rapide que l'objectif fixé en 2011 dans la politique sur l'obligation de servir. Bref, la nouvelle cible du Conseil nous semblait définitivement tournée vers l'avenir et vise à favoriser une accélération du développement des réseaux.
16. Mettre fin aux subventions pour l'accès aux services téléphoniques dans les zones qui offrent des vitesses aussi basses que 1,5 Mbps nous apparaît ainsi très risqué : une vitesse aussi basse est insuffisante pour permettre aux consommateurs de mettre fin complètement à leur abonnement de téléphonie filaire et accepter de dépendre entièrement de leur accès Internet haute vitesse. En effet, si un simple appel au moyen d'une application de voix sur IP peut être effectué sans nécessiter beaucoup de bande passante<sup>6</sup>, il reste néanmoins que de faire un tel appel en utilisant simultanément d'autres applications un peu gourmandes en données, comme la lecture de vidéo en

---

<sup>4</sup> C'est-à-dire de « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; »

<sup>5</sup> «Un SAR est une connexion ou une ligne qui fournit aux clients un accès au réseau téléphonique public commuté.»  
On le qualifie aussi de réseau téléphonique fixe historique.

<sup>6</sup> <https://support.skype.com/en/faq/FA1417/how-much-bandwidth-does-skype-need> (page consultée le 13 juin 2017)

transit ou les appels vidéo va suffire pour dégrader le service de l'appel en VoIP. Le consommateur pourrait ainsi se voir forcé à des pratiques qui le ramèneraient presque à l'époque de l'Internet à 56k, où il fallait se déconnecter d'Internet pour faire un appel téléphonique. Des souvenirs qu'on peut trouver aujourd'hui assez cocasses, mais que l'on ne voudrait pas revivre.

17. Un objectif aussi peu ambitieux est-il compatible avec la vision tournée vers l'avenir que suggérerait la politique réglementaire 2016-496? Nous ne le croyons pas. Pour qu'un accès à Internet puisse remplacer une ligne téléphonique, il faut que cet accès soit suffisant pour couvrir les besoins que combler les consommateurs au moyen de leur service de téléphonie filaire sans hypothéquer leur service d'accès à Internet (et vice versa). Pour ce faire, le CRTC devrait idéalement s'inspirer des objectifs de développement d'Internet qu'il a fixés dans sa politique réglementaire 2016-496 : et permettre la déréglementation que si et seulement si des accès à 50 Mbps sont offerts dans les zones visées. Fixer un critère aussi ambitieux pourrait certainement avoir comme effet potentiel de stimuler le développement rapide des réseaux. Par ailleurs, il a été démontré à maintes reprises dans le dossier public de l'instance sur les services de télécommunication de base qu'un accès inférieur à 10 Mbps est insuffisant pour couvrir les besoins usuels actuels des ménages. Et cette vitesse minimale ne tient évidemment pas compte de la croissance des besoins en données des consommateurs à moyen et à long terme.
18. Rappelons aussi que, dans l'état actuel des choses, des consommateurs en régions continuent de payer très cher pour leur accès à Internet, dont les prix ne font pas l'objet de plafonnement. Déréglementer l'accès à la téléphonie filaire sans réglementer en parallèle les prix l'Internet filaire pourrait avoir pour effet de mettre en péril les protections minimales des consommateurs, c'est-à-dire l'offre d'un service abordable pour assurer leurs besoins de base en services de communication.
19. Outre les aspects techniques et économiques, il faut aussi prendre en considération les compétences numériques des consommateurs. Si un accès à Internet haute vitesse peut être suffisant pour justifier qu'on mette fin à la subvention et au plafonnement des prix de la téléphonie, il faudrait que les fournisseurs en ZDCE soient en mesure d'offrir des services de téléphonie de VoIP qui ne soient pas plus compliqués à utiliser qu'un service de téléphonie filaire par voie traditionnelle, avec des inclusions qui soient similaires à celles dont ils bénéficient avec leurs forfaits actuels (notamment les appels locaux illimités), ainsi qu'à des prix comparables. Bref, que la facture des consommateurs reste stable, et que le service soit aussi facile à utiliser, même si le service n'est plus offert au moyen des technologies traditionnelles.

### **Politiques liées au régime de subvention du service local**

20. Le Conseil s'est ensuite enquis sur les politiques liées au régime de subvention du service local et les politiques qui y sont liées.

21. Le Conseil mentionne par exemple qu'il y a un flou juridique concernant le cadre réglementaire qui s'applique aux petites entreprises de services locaux titulaires qui ont été rachetées par un grand fournisseur. Le Conseil spécifie que les petites ESLT ont certains avantages et reçoivent en général des subventions un peu plus élevées. À notre avis, il n'y a pas de raison pour laquelle des avantages devraient être maintenus pour une ancienne ESLT qui appartient maintenant à un groupe qui dispose de plus de moyens.
22. Insistons aussi sur ce fait : l'obligation de servir devrait être maintenue pour l'instant. Il serait bien trop risqué, dans un contexte de transition réglementaire, de ne plus garantir que soient au moins offerts les services de téléphonie filaire. Le Conseil devrait d'abord examiner l'impact des réductions du financement dans les ZDCE et s'assurer que ces changements n'affecteront pas négativement les consommateurs, en particulier les ménages à revenus modestes et les personnes âgées.

## Conclusion

23. Le Conseil a fixé des objectifs ambitieux dans la politique réglementaire 2016-496; il doit absolument maintenir le cap sur ces objectifs dans l'ensemble des décisions qu'il prendra. La présente consultation de suivi peut lui permettre de cristalliser les intentions exprimées dans sa décision sur les services de télécommunications de base, ou, à l'inverse, transformer ses objectifs en vœux pieux (et refuser d'agir de manière optimale en vue de leur réalisation). Nous espérons que le Conseil profitera de l'occasion pour clarifier sa feuille de route des prochaines années sur la voie d'un développement audacieux des télécommunications à l'échelle du Canada et qu'il assurera à tous les consommateurs des services de télécommunications abordables et de qualité, peu importe leur région de résidence et leurs compétences numériques. Une transition trop agressive pourrait nuire à des consommateurs déjà vulnérables. Nous espérons que le Conseil tiendra compte de ce risque dans l'élaboration de ses politiques et qu'il veillera à éviter qu'il se concrétise.

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