AUCUN CONSOMMATEUR LAISSÉ POUR COMPTE :

UNE POLITIQUE CANADIENNE D'ABORDABILITÉ DES SERVICES DE COMMUNICATIONS À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Rédigé par : John Lawford & Alysia Lau

Le Centre pour la défense de l'intérêt public

1, rue Nicholas, bureau 1204

Ottawa (Ontario) K1N 7B7

Janvier 2015

Tous droits réservés © CDIP, 2015

Il est interdit de reproduire ce document à des fins commerciales,
mais sa reproduction à d'autres fins est encouragée, à condition que la source soit citée.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public
(CDIP)
Bureau 1204
1, rue Nicholas
Ottawa (Ontario)
K1N 7B7
Tél. : (613) 562-4002 Télécopieur : (613) 562-0007
Courriel : piac@piac.ca Site Web : www.piac.ca

Données de catalogage avant publication (Canada)

Aucun consommateur laissé pour compte :
Une politique canadienne d'abordabilité
des services de communications à l'ère numérique

REMERCIEMENTS

Le Centre pour la défense de l'intérêt public est reconnaissant à Industrie Canada pour son financement utilisé afin de mener les recherches étayant le présent rapport. Le Centre pour la défense de l'intérêt public a reçu du financement du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ni du gouvernement du Canada.

RÉSUMÉ

Dans le présent rapport, le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) a cherché à élaborer un cadre définissant l'« abordabilité » des services de communications à l'ère numérique.

Les citoyens doivent être en mesure de participer pleinement en société — et ils ont besoin de communiquer pour en faire autant. Cependant, alors que les services de communication sont de plus en plus au cœur des activités quotidiennes des Canadiens, sont-ils abordables pour les Canadiens à revenu faible, ou ces consommateurs luttent-ils pour conserver leurs services?

Le présent rapport examine les conceptions de l'abordabilité des organismes de réglementation, les chercheurs universitaires et les intervenants du secteur des affaires, au Canada ainsi que dans d'autres territoires de compétence.

En revanche, le présent rapport vise tout particulièrement à déterminer la perspective du consommateur à revenu faible sur l'abordabilité des services de communication. À ces fins, la présente étude a été réalisée en trois temps :

1) des groupes de discussion ont été tenus avec les membres d'ACORN Canada, un organisme national de défense des droits des familles à revenu faible et moyen;
2) des entrevues ont été menées auprès d'organismes locaux qui travaillent quotidiennement avec des clients à revenu faible;
3) des données agrégées sur les consommateurs à revenu faible ont été recueillies auprès de Credit Canada Debt Solutions.

Si les consommateurs canadiens à revenu faible sont abonnés à une variété de différents agencements de services de communication, chacun des services était essentiel aux yeux des différents groupes de consommateurs. Il est important pour eux de rester branché sur le monde extérieur et d'être en mesure participer en société.

Lorsqu'il leur a été demandé d'ordonner tous les services de communication par ordre d'importance, les participants ont presque unanimement considéré le service téléphonique — que ce soit de ligne terrestre ou sans fil — comme le plus important. Même si ce résultat est en partie attribuable à la multitude d'activités effectuées par les consommateurs au moyen de leurs téléphones, c'était d'abord et avant tout parce que les téléphones gardent les consommateurs en contact avec le reste de la société — la famille et les amis, mais aussi les médecins, les travailleurs sociaux, les employeurs, les clients et les fournisseurs de service.

La majorité des participants abonnés à un service d'accès Internet à domicile étaient extrêmement réticents à annuler le service. De nombreux répondants mènent leurs activités quotidiennes au moyen de ce service et les familles, en particulier, sont

confrontées à d'importantes pressions afin que les enfants à l'école aient accès Internet à la maison.

Les services de télévision étaient considérés comme essentiels par certains groupes à revenu faible, y compris les résidents des logements avec services de soutien, les consommateurs à mobilité réduite, les aînés canadiens et les familles avec des enfants.

Les dépenses mensuelles moyennes en matière de communication se chiffraient à plus de 100 $ et pouvaient atteindre jusqu'à 212 $ par mois selon la taille du ménage. Dans le cas de nombreux ménages à revenu faible, les dépenses consacrées aux communications correspondaient en moyenne à 7,67 % de leur revenu mensuel. Les ménages de taille restreinte composés de une à quatre personnes consacraient la plus grande proportion — à savoir jusqu'à 8,09 % — de leur revenu mensuel aux services de communication. Dans le cas des clients à revenu faible qui avaient des dettes courantes associées aux services de communication, celles-ci constituaient jusqu'au cinquième de leur endettement total.

En règle générale, les consommateurs étaient réticents à annuler leurs services de communication, même à la lumière de coûts croissants et de budgets ménagers serrés. Les répondants qui n'étaient pas disposés à réduire davantage ou à annuler leurs services de communication ont affirmé que la somme en question proviendrait d'autres dépenses, notamment des sorties occasionnelles au cinéma pour les enfants, les cadeaux de Noël ou des Fêtes, le tabac et d'autres dépenses personnelles engagées par les adultes. Certains consommateurs étaient même disposés à réduire leurs dépenses de base, y compris les denrées alimentaires, les vêtements et les soins de santé, plutôt que d'annuler leurs services de communication. D'autres ont insisté qu'ils ne savaient pas où faire des compressions dans leur budget ménager.

De l'avis du CDIP, les citoyens doivent être en mesure de : **1) communiquer avec les autres**, notamment les parents et les amis ou les organismes et les organisations; et **2) participer à la société culturelle** en ayant accès à des nouvelles et des renseignements et à la programmation culturelle.

Les fonctionnalités fondamentales de communication considérées comme importantes par les consommateurs à revenu faible sont :

- la communication vocale, y compris les fonctions d'afficheur et de boîte vocale;
- les contacts faciles d'accès et gratuits avec les services d'urgence et les lignes d'écoute;
- l'accès aux nouvelles locales et nationales et aux divertissements;
- la capacité à trouver des renseignements — en particulier les renseignements nécessaires afin de combler d'autres besoins et activités de base, notamment les demandes et les services gouvernementaux, la formation, les soins de santé, la recherche d'emploi et la recherche d'un logement.

À tout le moins, un service peut être décrit comme abordable lorsque son coût n'exige pas qu'un ménage retranche ses dépenses consacrées à d'autres nécessités de base, notamment l'alimentation, le logement, les vêtements, les transports et les soins de santé. Ce seuil relatif peut être quantifié sous forme de pourcentage du revenu d'un ménage. À titre d'orientation, nous soutenons que les services de communication sont « abordables » lorsqu'ils constituent environ **4 % à 6 %** du revenu d'un ménage.

Toutefois, l'abordabilité doit, selon nous, également intégrer une qualité subjective, car **elle est associée au *contrôle*** — c'est-à-dire la capacité d'une personne ou d'un ménage à contrôler ses dépenses afin de répondre à ses besoins. Par conséquent, puisque l'abordabilité concerne le contrôle d'un ménage sur son budget, l'abordabilité vise également le *choix* du ménage quant à l'accès à des services offerts qui répondent à ses besoins. Une évaluation de l'abordabilité devrait, en conséquence, tenir compte du choix et des préférences des consommateurs à revenu faible en vue de répondre à leurs besoins.

Une évaluation qualitative de l'abordabilité des services de communication devrait examiner :

- le coût de chacun des services de communication, ainsi que du groupe des services de communication dans leur ensemble;
- le coût total d'obtention du service, y compris les frais de crédit, plutôt que les seuls frais de service mensuels;
- un service offert qui permet à tout le moins — dans la mesure où l'autorise la technologie – à une personne à revenu faible de réaliser les quatre fonctionnalités de base des services de communication : i) la communication vocale; ii) le contact facile d'accès avec les services d'urgence et les lignes d'écoute; iii) l'accès aux nouvelles et aux divertissements; et iv) la capacité à trouver des renseignements;
- dans le cas des services de téléphonie mobile et d'accès Internet à domicile, le coût d'une grande utilisation; et
- le coût que les Canadiens à revenu faible seraient à l'aise de payer.

Le présent rapport propose des définitions et des mesures de référence en vue d'élaborer un cadre d'évaluation de l'abordabilité des services de communication à l'ère numérique. Il est manifestement nécessaire d'entreprendre d'autres recherches sur la nature des problèmes d'abordabilité au Canada et d'élaborer un cadre politique adéquat en vue de régler ceux-ci. En revanche, étant donné les recherches réalisées dans le cadre du présent rapport, les auteurs estiment qu'il y a lieu de formuler, à ce stade, les recommandations suivantes :

Recommandation nº 1 : Que le Canada adopte explicitement dans ses lois régissant les communications (*Loi sur les télécommunications*, *Loi sur la radiodiffusion*, *Loi sur la radiocommunication*) une obligation d'assurer un service universel précis et exécutoire qui

comprendra l'exigence de fournir des services de communication « abordables » à tous les Canadiens.

Recommandation nº 2 : Que toute exigence d'abordabilité dans une obligation de service universelle (OSU) soit définie selon les calculs pertinents associés à d'autres services essentiels, de sorte que les coûts de communication n'exigent pas que les Canadiens se privent ou réduisent des services essentiels autres (p. ex., chauffage ou nourriture).

Recommandation nº 3 : Que toute exigence d'abordabilité figurant dans une OSU soit définie comme étant le respect du contrôle des dépenses et du choix des services des consommateurs, dans la mesure du possible.

Recommandation nº 4 : Que toute initiative de politiques ou de réglementation traitant de l'abordabilité des communications pour les consommateurs à revenu faible soit conçue pour respecter et mettre en œuvre la définition ci-dessus — et en particulier qu'elle facilite et maximise le contrôle des coûts et le choix des services par les consommateurs.

Recommandation nº 5 : Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) entreprenne, tous les ans, des recherches quantitatives globales sur l'abordabilité des principaux services de communication (services de téléphonie filaire et sans fil, d'accès Internet à bande passante et de radiodiffusion) pour les Canadiens. Ces recherches ainsi que les données brutes devraient être rendues publiques afin de permettre les recherches en matière d'élaboration de politiques.

Nous tenons à remercier particulièrement tous les intervenants, les chercheurs et organismes locaux, y compris ACORN Canada et Credit Canada, qui ont participé à la présente étude.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ III

TABLE DES MATIÈRES VIII

GLOSSAIRE, TABLEAUX ET GRAPHIQUES X

I. INTRODUCTION 1

II. MÉTHODOLOGIE 3

III. LES SERVICES DE COMMUNICATION AU CANADA 6

3.1 L'importance des services de communication 6

3.2 Le ménage à revenu faible et les services de communication 14

3.3 Le marché des services de communication au Canada 21

IV. LE SERVICE UNIVERSEL ET SON INCIDENCE SUR L'ABORDABILITÉ 29

4.1 Le concept du service universel 29

4.2 Le service universel au Canada 31

4.3 Le service universel aux États-Unis 39

4.4 Le service universel en Europe et ailleurs 44

4.4.1 Membres de l'Union européenne 44

4.4.2 Autres pays 51

V. RÉCENTE ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE ET POLITIQUES DANS LA DÉFINITION DE L'ABORDABILITÉ 53

5.1 Politique d'abordabilité dans un milieu de communications « concurrentiel » 53

5.2 Recherche sur les politiques définissant l'abordabilité 58

VI. PERSPECTIVES DES INTERVENANTS 62

6.1 Organisme de réglementation : le CRTC 62

6.2 Fournisseurs de services 63

6.3 Experts individuels 65

VII. PERSPECTIVES DES CANADIENS À REVENU FAIBLE 69

7.1 Utilisation des services de communication 69

7.2 Importance des services de communication 76

7.3 Les services de communication et le budget des ménages à revenu faible 80

7.4 Autres commentaires 92

VIII. ÉLABORER UN CADRE D'ABORDABILITÉ 95

8.1 Les besoins de communication fondamentaux dans la société numérique 95

8.2 Dissiper les mythes entourant l'« abordabilité » 96
8.3 Qu'est-ce que l'« abordabilité »? 97
8.4 La qualification de l'abordabilité des communications 98
8.5 Quantifier l'abordabilité des communications 103
IX. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 114

GLOSSAIRE, TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Glossaire

CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
FCC	Commission fédérale des communications
GB	Gigaoctet
MFR	Mesure du faible revenu
Mo	Mégaoctet
Mo/s	Mégaoctet par seconde
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
OSB	Objectif de service de base
OSU	Obligation de service universel
PES	service local de base [Primary Exchange Service]
PI	Protocole Internet
PIAC	Centre pour la défense de l'intérêt public
PIB	Produit intérieur brut
POTS	« bon vieux » service téléphonique (traditionnel)
PPA	parité des pouvoirs d'achat
SFR	seuil de faible revenu
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UKRN	Réseau des organismes de réglementation du Royaume-Uni

Tableaux

Tableau 1	Taux de pénétration canadiens par service de communication
Tableau 2	Services de communication considérés comme des nécessités par les répondants au sondage de NatCen-NISRA (2012)
Tableau 3	Diverses dépenses ménagères annuelles engagées par le quintile inférieur (de 2010 à 2012)
Tableau 4	Revenus des services de communication canadiens (en milliards de dollars)
Tableau 5	Pourcentage de la population ayant accès à un, deux, trois, ou quatre ou plus fournisseurs de services sans fil dotés d'installations, par province (2012)
Tableau 6	Augmentations des prix de 2013 à 2014
Tableau 7	Revenus et dépenses mensuels moyens des clients à revenu faible (2014)
Tableau 8	Dépenses ménagères mensuelles moyennes des clients à revenu faible (2014)
Tableau 9	Dépenses mensuelles moyennes de communication par type de service (2014)
Tableau 10	Dettes moyennes globales et de communications des clients à revenu faible (2014)
Tableau 11	Prestation d'aide au revenu pour un adulte avec logement (non locataire ou propriétaire) par mois (2015)
Tableau 12	Montant mensuel auquel les Canadiens à revenu faible se procureraient des services de communication
Tableau 13	Dépenses des ménages en services de communication comme pourcentage du revenu annuel, par quintile (2012)
Tableau 14	Prix des réseaux fixes à large bande – Principaux 35 pays (2013)
Tableau 15	Prix de 500 Mo haut débit mobile postpayé (2013)
Tableau 16	Coût total de possession au Canada exprimé en pourcentage du revenu personnel disponible — Divers services de communication (2014)
Tableau 17	Taux de pénétration des services téléphoniques au Canada, par quintile de revenus
Tableau 18	Taux de pénétration des services téléphoniques au Canada, par quintile de revenus

Graphiques

Graphique 1	Résultats d'Ekos Research Associates sur les services de communication (1998)
Graphique 2	Services et appareils jugés personnellement essentiels dans la vie quotidienne (2014)
Graphique 3	Dépenses ménagères que les Canadiens à revenu faible réduiraient afin de composer avec une augmentation du tarif de service téléphonique local (1995)
Graphique 4	Canadian broadcasting and telecommunications revenue composition for a select number of large companies
Graphique 5	Prix mensuels moyens du téléphone filaire selon le panier de services et l'année
Graphique 6	Prix mensuels moyens du téléphone sans fil selon le panier de services et l'année
Graphique 7	Prix mensuels moyens de l'accès Internet haut débit selon le panier de services et l'année
Graphique 8	Indices des prix – EDR (câblodistribution et satellite, y compris la télévision payante), indice des prix à la consommation (IPC), indice des prix téléphoniques et services d'accès Internet
Graphique 9	Comparaison internationale des prix de forfaits de communication (2014)
Graphique 10	Pourquoi les consommateurs du Royaume-Uni n'utilisent actuellement pas un service qu'ils aimeraient utiliser (2014)
Graphique 11	Dépenses ménagères mensuelles moyennes des clients à revenu faible (2014)
Graphique 12	Dépenses mensuelles de communication par type de service (2014)
Graphique 13	Relation entre l'abordabilité et les taux de pénétration de la large bande fixe
Graphique 14	Relation entre l'abordabilité et les taux de pénétration de la large bande fixe (y compris le Canada)

I. INTRODUCTION

Les citoyens doivent être en mesure de participer pleinement en société — et pour ce faire, ils ont besoin de communiquer. Or, alors que les services de communication sont de plus en plus au cœur des activités quotidiennes des Canadiens, ces services sont-ils abordables pour les Canadiens à revenu faible, ou les consommateurs peinent-ils à les conserver?

D'entrée de jeu, l'examen de la problématique de l'abordabilité doit commencer par définir ce concept. Le présent rapport propose un cadre de définition de l'« abordabilité » des services de communication à l'ère numérique selon la perspective du consommateur[1].

Dans un premier temps, l'étude établit le besoin de définir l'abordabilité, y compris l'importance des services de communication et les dépenses ménagères croissantes consacrées aux services de communication.

Le rapport examine également la perception de l'abordabilité selon les organismes de réglementation, les chercheurs universitaires et les intervenants du milieu des affaires, tant au Canada que dans d'autres territoires de compétence.

Tout particulièrement, l'essentiel du présent rapport consiste à déterminer la perspective du consommateur sur l'abordabilité des services de communication. À ces fins, l'étude a été réalisée en trois temps :

(1) des groupes de discussion ont été tenus avec les membres d'ACORN Canada, un organisme national de défense des droits des familles à revenu faible et moyen;

(2) des entrevues ont été menées auprès d'organismes locaux qui travaillent quotidiennement avec des clients à revenu faible;

(3) des données agrégées sur les consommateurs à revenu faible ont été recueillies auprès de Credit Canada Debt Solutions.

Les résultats et le débat issus du rapport ont pour objet d'aider une grande gamme d'intervenants, y compris les groupes de défense des consommateurs et les

[1] La portée du présent rapport se limite à la définition de l'abordabilité du point de vue du consommateur. Bien que de nombreux programmes de soulagement des problèmes d'abordabilité exigent des subventions provenant soit des recettes d'impôt générales, soit des mises en recouvrement sur l'ensemble des abonnés à certains ou à tous les services de communication pertinents, soit des mises en recouvrement ou des contributions issues des fournisseurs de communication, ou d'un agencement de ces trois éléments, nous n'avons pas directement traité dans le présent rapport des questions supplémentaires qui s'imposent, à savoir « qui doit payer? » et « comment est-ce structuré? ».

décideurs responsables de l'élaboration de politiques, dans l'évaluation et le traitement des problèmes de l'abordabilité des services de communication au Canada.

II. MÉTHODOLOGIE

Les résultats du présent rapport ont été recueillis par voie des consultations du CDIP auprès de huit organismes locaux, d'intervenants universitaires et industriels et par le biais d'une discussion avec le dirigeante principale de la consommation du CRTC. Nos conclusions sont également issues de six groupes de discussion organisés par ACORN Canada[2] (ACORN) dans trois villes canadiennes et sont complétées par des données sur les dépenses ménagères moyennes des ménages à revenu faible fournies par une agence de consultation en matière de crédit sans but lucratif, à savoir Credit Canada.

Les organismes locaux interrogés par le CDIP travaillent quotidiennement avec des clients à revenu faible. Certains organismes exploitent des centres d'accueil locaux ou les logements avec services de soutien, d'autres fournissent des services de consultation budgétaire, et certains offrent une aide générale à des groupes particuliers de consommateurs vulnérables. Les organismes en question sont :

- Daybreak Housing (Ottawa, Ont);[3]
- Disability Alliance BC (Vancouver, C.-B.);[4]
- EBO Financial Education Centre (Ottawa, Ont);[5]
- Food Banks BC (Surrey, C.-B.);[6]
- Old Age Pensioners Organization, section locale Matsqui 69 Branch (Old Age Pensioners Organization) (Matsqui, C.-B.);
- Options Bytown (Ottawa, Ont);[7]
- Armée du Salut, centre Booth, Programme MoneyWise (Moneywise) (Ottawa, Ont);[8] et
- Les Bergers de l'Espoir (Ottawa, Ont).[9]

[2] ACORN Canada est un organisme national indépendant de familles à revenu faible et moyen, comptant plus de 50 000 membres dans plus de 20 quartiers dans 9 villes canadiennes. Voir : https://www.acorncanada.org/.
[3] Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.daybreakhousing.com/.
[4] Anciennement BC Coalition of People with Disabilities. Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.disabilityalliancebc.org/.
[5] Anciennement Entraide budgétaire. Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.ebottawa.org/en/.
[6] Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.foodbanksbc.com/.
[7] Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.optionsbytown.com/.
[8] Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.ottawaboothcentre.org/programs/moneywise/.
[9] Pour de plus amples renseignements, voir : http://shepherdsofgoodhope.com/.

De nombreux clients de ces organismes locaux recevaient une forme d'aide sociale, que ce soit des prestations du bien-être social ou d'invalidité. Certains vient dans des logements avec services de soutien ou des centres d'accueil locaux et bon nombre d'entre eux sont célibataires.

Les membres d'ACORN sont composés de familles à revenu faible à moyen. Les organismes ont interrogé 45 participants au total, tenu deux groupes de discussion dans chacune des villes, à savoir Toronto, Ottawa-Gatineau et Vancouver (six groupes de discussion au total). Cinq groupes de discussion se sont déroulés en anglais et un groupe de discussion dans la région d'Ottawa-Gatineau a été tenu en français.

Les participants aux groupes de discussion d'ACORN provenaient de contextes socioéconomiques mixtes. Certains participants recevaient une forme d'aide sociale, alors que d'autres étaient typiquement travailleurs autonomes ou occupaient des postes à rémunération faible. Les participants comprennent des personnes célibataires, des personnes avec des conjoints ou colocataires, et d'autres ont des familles, notamment de jeunes enfants. Certains participants sont également des immigrants ayant des membres de leur famille à l'étranger.

Credit Canada Debt Solutions[10] ont fourni des données moyennées sur 5 000 clients que l'organisme considère comme « à revenu faible » — c'est-à-dire, ceux dont le revenu excédentaire annuel était en deçà des seuils établis par le Bureau du surintendant des faillites. Les seuils annuels de revenu excédentaire en 2014[11] étaient de :

Taille du ménage	Seuil annuel de revenu excédentaire
1	2 014 $
2	2 508 $
3	3 083 $
4	3 743 $
5	4 245 $
6	4 788 $
7	5 331 $

[10] Credit Canada Debt Solutions est une agence nationale sans but lucratif de consultation en matière de crédit. Voir : https://creditcanada.com/.

[11] Bureau du surintendant des faillites Canada, Directive No. 11R2-2014 (18 mars 2014), en ligne : Industrie Canada <http://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br03249.html>, Annexe A.

Voir : *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 68(2).

« revenu excédentaire » Le montant du revenu total d'une personne physique en faillite qui excède ce qui est nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable, compte tenu des normes applicables mentionnées au paragraphe (1).

Ces clients affichaient des niveaux de revenu et de dépenses supérieurs à 0 $ et avaient obtenu une première séance de consultation avec Credit Canada au cours des deux dernières années. Les revenus mensuels moyens de ces clients allaient de 1 315,68 $ pour les ménages d'une seule personne à 3 537,78 $ dans le cas des ménages à sept personnes ou plus. En moyenne, le revenu mensuel global de l'ensemble des 5 000 clients à revenu faible s'élevait à 1 776,83 $.

III. LES SERVICES DE COMMUNICATION AU CANADA

3.1 L'importance des services de communication

Les citoyens doivent être en mesure de participer pleinement en société — et pour ce faire, ils ont besoin de communiquer.

D'après les propos rédigés par Ronald B. Adler et George Rodman, la communication est nécessaire au maintien d'une bonne santé physique : les personnes socialement isolées sont quatre fois plus à risque de contracter la grippe que ceux ayant des réseaux sociaux actifs[12], et reçoivent plus souvent le diagnostic d'un cancer en stade terminal que les personnes ayant des relations personnelles étroites[13]. L'isolement social a également été relevé en tant que facteur de risque majeur des maladies coronaires, au même titre que d'autres facteurs tels que le régime alimentaire, le tabagisme et l'obésité[14]. La communication est le seul moyen par lequel les humains peuvent façonner et comprendre leur identité[15]. Selon Adler et Rodman, l'identité d'une personne est modelée par les messages qu'elle crée et par les messages qu'elle reçoit des autres[16]. La communication aide à satisfaire à des besoins sociaux, notamment, le plaisir, l'affection, l'inclusion, la relaxation et le contrôle[17]. Et la communication est nécessaire afin de répondre aux besoins pratiques quotidiens de contacter un médecin, un plombier ou un employeur[18].

La première phase du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) des Nations Unies sur la société d'information en 2003 a déclaré que « ***La communication est un processus social fondamental, un besoin essentiel de l'être humain et la base de toute organisation sociale***. Elle est le pivot de la société de l'information. Toute personne, où que ce soit dans le monde, devrait avoir la possibilité de participer à

[12] Sheldon Cohen, William J. Doyle, David P. Skoner, Bruce S. Rabin & Jack M. Gwaltney, « Social Ties and Susceptibility to the Common Cold » (1997) 277:24 J American Medical Association 1940, en ligne : University of South California <http://www.stat.sc.edu/~hansont/stat770/CohenEtAl.pdf>, p. 1944.
[13] Ronald B. Adler & George Rodman, *Understanding Human Communication*, 9e éd. (New York: Oxford University Press, 2006), p. 9.
[14] *Ibid.* Voir aussi : R. B. Case, A.J. Moss, N. Case, M. McDermott & S. Eberly, « Living Alone after Myocardial Infarction » (1992) 267:4 J American Medical Association 515; R. B. Williams, J. C. Barefoot, R. M. Calif., T. L. Haney, W B. Saunders, D. B. Pryon, M.A. Hlatky, I. C. Siegler, & D. B. Mark, « Prognostic Importance of Social and Economic Resources among Medically Treated Patients with Angiographically Documented Coronary Artery Disease » (1992) 267:4 J American Medical Association 520; et W. Ruberman, « Psychosocial Influences on Mortality of Patients with Coronary Heart Disease » (1992) 267:4 J American Medical Association 559.
[15] Ronald B. Adler & George Rodman, *Understanding Human Communication*, 9e éd. (New York: Oxford University Press, 2006), p. 10.
[16] *Ibid.*
[17] *Ibid*., p. 11.
[18] *Ibid.*

la société de l'information et nul ne devrait être privé des avantages qu'elle offre[19]. » La Déclaration de principes du SMSI anticipait déjà à l'époque l'importance potentielle des technologies de communication de l'information en ce qui concerne les services gouvernementaux, les soins de santé, l'éducation, l'emploi, l'identité et la diversité culturelle et l'éradication de la pauvreté[20].

En 2011, un *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression* des Nations Unies a déclaré que : « supprimer l'accès à l'Internet et ce, quelle que soit la justification fournie, y compris au titre de la violation des lois relatives aux droits de propriété intellectuelle, est excessif et constitue une violation du [droit à la liberté d'expression, qui comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations[21]]. » En 2011, la Finlande et l'Espagne ont fait d'une connexion Internet à bande passante de 1 Mo/s (mégaoctet par seconde) un droit légal et la connexion à 100 Mo/s deviendra un droit légal en Finlande d'ici la fin 2015[22].

Le CRTC a affirmé que « Le système de communication [...] représente un élément important dans la vie de tous les Canadiens. Il est un moyen, pour eux — considérés en tant que consommateurs, citoyens et créateurs — de participer à la vie économique, culturelle et sociale de leur pays[23]. »

Tony Eardley, Jasmine Bruce et Gerard Goggin, dans un examen de la relation entre les télécommunications et le bien-être communautaire commandé par le Low Income Measures Assessment Committee (LIMAC) [comité d'évaluation des mesures visant les personnes à revenu faible] en Australie, indiquent que :

> Le bien-être humain est un concept élusif, mais au cours des dernières années, il est passé d'un élément mesuré principalement en termes économiques à une interprétation multidimensionnelle, conformément aux mesures élargies du progrès humain des Objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies fixés en 2000.

---

[19] Sommet mondial sur la société de l'information, *Déclaration de principes* (12 décembre 2003), Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, en ligne : UIT <http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-E.pdf>, para. 4.

[20] *Ibid*., para. 51.

[21] Tel qu'exprimé à l'article 19(3) de l'*International Covenant on Civil and Political Rights*, *Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49*, Nations Unies. Voir : Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Dix-septième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, en ligne : Haut-Commissariat aux droits de l'homme <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf>, para. 78.

[22] Voir : CBC, « Spain makes broadband a universal right » (18 novembre 2009), en ligne : CBC <http://www.cbc.ca/news/technology/spain-makes-broadband-a-universal-right-1.855626>; Union internationale des télécommunications, « Broadband now a legal right in Finland » (juillet-août 2010), *ITU News*, en ligne : UIT < http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/06/34.aspx>; et Reuters, « Spain govt to guarantee legal right to broadband » (17 novembre 2009), en ligne : Reuters <http://www.reuters.com/article/2009/11/17/spain-telecoms-idUSLH61554320091117>.

[23] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, p. i.

> Ces objectifs sont pertinents dans le cadre de cet examen parce qu'ils touchent directement les applications supposées des technologies de communication, y compris leur capacité à mettre en correspondance les personnes avec les services essentiels et les perspectives d'emploi et de formation, et à favoriser la participation et la connectivité sociales[24].

Et, Louis-François Pau, vice-président du programme COST (coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) de l'initiative Action IS0605[25] sur l'économie des télécommunications, indique que :

> Au cours des 20 dernières années, en parallèle avec la déréglementation des fournisseurs de communications et des médias, ainsi que le développement répandu du commerce électronique, mais avant tout relativement à l'individualisme et à l'identité sociale, le volume de trafic et les dépenses consacrées aux services [de communications et de médias] ont crû énormément.
>
> À l'heure actuelle, en examinant la part du coût total de communication et les services de médias aux revenus disponibles es ménages (après les impôts), ainsi que les entreprises par rapport équivalent aux dépenses générales et administratives (supposément budgétisées), il a été conclu qu'il se situe sur une plage 15 à 30 % des articles essentiels comparables tels que les coûts de logement des ménages ou les frais d'installation des entreprises[26].

L'OCDE indique que « Tous les acteurs concernés considèrent aujourd'hui que les services et les infrastructures de télécommunications sont déterminants pour le développement économique et social. Les pouvoirs publics, en particulier, sont de plus en plus conscients qu'une disponibilité à grande échelle des réseaux haut débit, y compris les réseaux haut débit mobiles (sans fil) et fixes est cruciale pour la compétitivité des économies et la création d'opportunités dans tous les types d'activité sociale et civique[27]. »

Le CRTC rapporte que le nombre moyen de connexions de communication par ménage[28] était de 4,5 en 2013, soit une augmentation par rapport à 4,2 en 2008[29]. Les

---

[24] Tony Eardley, Jasmine Bruce & Gerard Goggin, « Telecommunications and Community Wellbeing: A review of the literature on access and affordability for low-income and disadvantaged groups » (2009), rapport de l'University of New South Wales Consortium SPRC 09/09, en ligne : University of New South Wales <http://www.crr.unsw.edu.au/media/File/Telecommunications_and_communitywellbeing.pdf>, p. ii.
[25] Voir : http://www.cost605.org/home/ (Dernière consultation le 21 juillet 2014).
[26] Louis-François Pau, « Enabling Mobile Communications for the Needy: Affordability Methodology, and Approaches to Requalify Universal Service Measures » (2009) 13:2 *Informatica Economică* 128, en ligne : Informatica Economică <http://revistaie.ase.ro/content/50/015%20-%20Pau.pdf>.
[27] OCDE, « Recent communication policy developments », dans *OECD Communications Outlook 2013* (2013), en ligne : OECD < http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-communications-outlook-2013_comms_outlook-2013-en>, p. 36.
[28] Un abonnement à un ou à plusieurs services parmi les suivants : service téléphonique local, service d'accès Internet, services sans fil, et les services de distribution de la radiodiffusion (télévision).
[29] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 2.0.3; et CRTC *Rapport de surveillance des communications* (2013), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf>, tableau 2.2.1.

taux de pénétration des services de communication sont généralement élevés, en particulier ceux du service téléphonique.

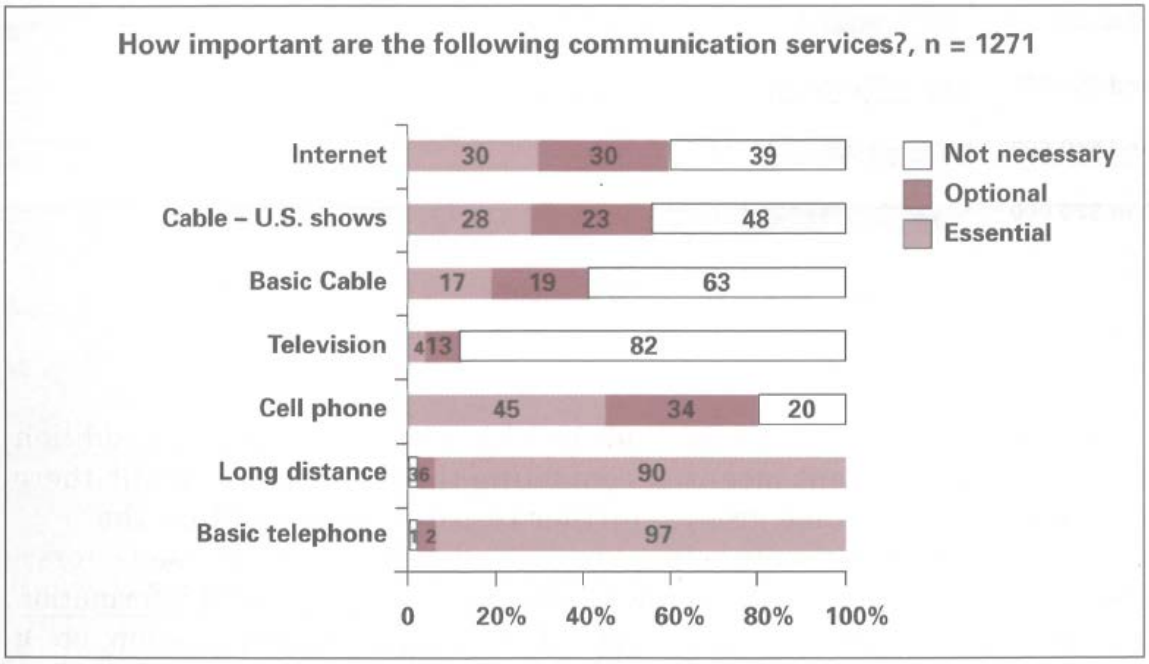
Tableau 1 : Taux de pénétration canadiens par service de communication[30]

	Taux de pénétration (%)	
Année	**2008**	**2012**
Service téléphonique	**99,1 %**	**99,2 %**
Téléphone filaire	91,1 %	83,5 %
Téléphone sans fil	74,3 %	81,4 %
Service d'accès Internet	74,0 %	79,0 %
Service de télévision (câble, directe ou IPTV)	**83,2 %**	**85,6 %**

L'importance des services de communication pour les Canadiens a été bien établie dans des études de recherche antérieures du CDIP qui ont régulièrement cherché à définir un service de base et essentiel de même que l'abordabilité. Par exemple, en juin 1998, le CDIP a commandé auprès d'Ekos Research Associates un sondage de 2 201 Canadiens âgés de 18 ans et plus qui a conclu à l'époque que 97 % des répondants estimaient que le service téléphonique de base était essentiel et que 90 % croyaient que les appels à longue distance étaient essentiels. Parallèlement, 45 % de répondants estimaient alors qu'un téléphone cellulaire était essentiel et 30 % croyaient que l'accès Internet à domicile l'était également.

[30] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableaux 2.0.8, 4.3.4 et 5.3.0; et CRTC *Rapport de surveillance des communications* (2013), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf>, tableaux 2.2.3, 4.4.4 et 5.3.2; et p. 143.

Graphique 1 : Résultats d'Ekos Research Associates sur les services de communication (1998)[31]



Ekos Research Associates, 1998.

Un sondage mené en 2012[32] auprès de 2 462 adultes âgés de 16 ans et plus en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord réalisé par le National Centre for Social Research (NatCen) et la Northern Ireland Statistics and Research Agency (NISRA) était conçu afin de déterminer quels articles et activités étaient considérés comme des « nécessités de la vie ». Parmi ces répondants, 77 % estimaient qu'un téléphone à domicile (filaire ou sans fil) était une nécessité. Il est intéressant de constater que le téléphone était considéré comme nécessaire particulièrement par les aînés (89 % décrivent le téléphone comme une nécessité), les personnes économiquement inactives (84 %) et celles qui n'avaient aucune qualification pédagogique (84 %). Soixante-six pour cent de tous les répondants ont indiqué qu'un ordinateur et l'accès Internet pour les devoirs étaient une nécessité, y compris 74 % des ménages ayant des enfants à charge. Et 51 % des répondants ont indiqué que la télévision était une nécessité, même si ce chiffre était de loin supérieur pour les aînés (70 %), les personnes atteintes d'une maladie à long terme limitant leurs capacités (65 %) et ceux qui n'ont aucune qualification pédagogique (71 %).

[31] Andrew Reddick, *The Dual Digital Divide: The Information Highway in Canada* (Ottawa : Centre pour la défense de l'intérêt public, 2000), figure 15.
[32] Voir : *Poverty and Social Exclusion*, « Heatmap of attitudes to necessities by groups: UK 2012 », en ligne : PSE <http://www.poverty.ac.uk/pse-research/attitudes-necessities-groups-uk-2012> (Dernière consultation le 17 juillet 2014).

Tableau 2 : Services de communication considérés comme des nécessités par les répondants au sondage de NatCen-NISRA (2012[33])

Article	Répondants qui définissent l'article comme une nécessité (%)	Trois principaux groupes qui ont défini l'article comme une nécessité (%)
Téléphone résidentiel (filaire ou cellulaire)	**77 %**	• Personnes âgées (65 ans et +) (89 %) • Économiquement inactif (84 %) • Aucune compétence (84 %)
Ordinateur et Internet pour les devoirs	**66 %**	• Ménages avec enfants à charge (74 %) • Non-blanc (74 %) • Atteint d'une maladie à long terme limitante (72 %)
Télévision	**51 %**	• Aucune compétence (71 %) • Personnes âgées (65 ans et +) (70 %) • Atteint d'une maladie à long terme limitante (65 %)
Connexion Internet à domicile	**41 %**	• Non-blanc (58 %) • Ménage avec enfants à charge (53 %) • Jeune (16 à 24 ans) (48 %)
Téléphone cellulaire (pour adultes)	**40 %**	• Non-blanc (64 %) • Jeune (16 à 24 ans) (53 %) • Célibataire—jamais marié (48 %)
Ordinateur à domicile	**40 %**	• Non-blanc (57 %) • Ménage avec enfants à charge (50 %) • Titulaire d'un diplôme universitaire ou grade supérieur (47 %)
Téléphone cellulaire (pour les enfants de 11 ans et plus)	**27 %**	• 40 % des ménages à revenus inférieurs (33 %) • Professions semi-routinières et routinières (33 %) • Personnes âgées (65 ans et +) (33 %) • Non-blanc (33 %)

Récemment, un rapport réalisé par Futuresight au nom d'Ofcom[34], l'organisme britannique de réglementation des communications, a conclu que les consommateurs

[33] *Poverty and Social Exclusion*, « Heatmap of attitudes to necessities by groups: UK 2012 », en ligne : PSE <http://www.poverty.ac.uk/pse-research/attitudes-necessities-groups-uk-2012> (Dernière consultation le 17 juillet 2014).

[34] L'Ofcom réglemente « les secteurs de la télévision et de la radio, les télécommunications filaires, les téléphones cellulaires, les services de postes, en plus des ondes sur lesquelles les appareils sans fil sont exploitées. » Voir : Ofcom, « What is Ofcom? » en ligne : Ofcom <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/> (Dernière consultation le 20 janvier 2015).

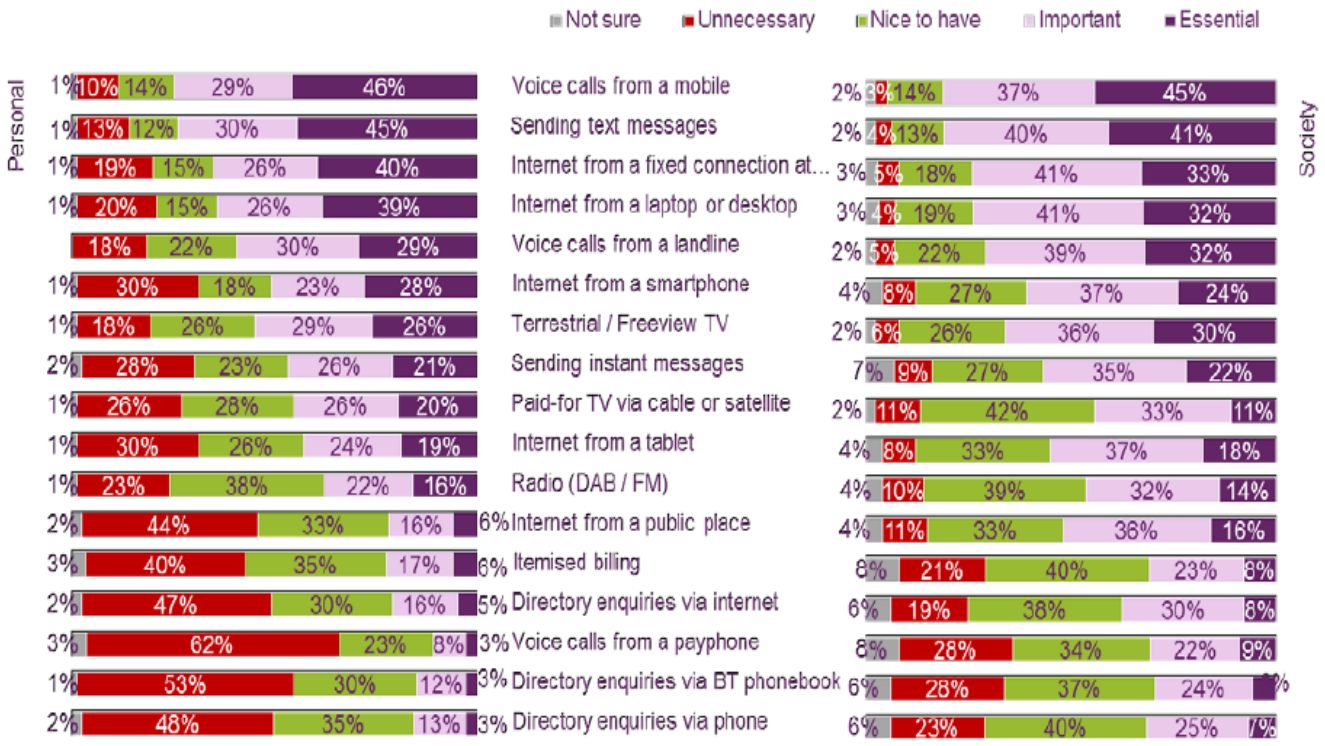
interrogés sur une gamme de services incluent toujours les services de communication dans le panier de services considérés comme « essentiels[35] ». Futuresight a également conclu qu'« il n'y avait aucune classification globale des services essentiels » et que « différents groupes de personnes considèrent différents services comme essentiels en fonction de leurs circonstances, compétences, capacités et préférences[36] ». D'après Ofcom, les services jugés essentiels par les consommateurs étaient :

- les services de téléphonie vocale et les services mobiles en particulier (voix et messages textes);
- l'accès Internet, en particulier la connexion Internet fixe; et
- selon les facteurs démographiques : la télévision gratuite, le téléphone filaire vocal et l'accès Internet mobile[37].

Le tableau suivant résume les conclusions d'Ofcom :

Graphique 2 : Services et appareils jugés personnellement essentiels dans la vie quotidienne (2014[38])

[35] Futuresight, *Affordability of Essential Communications Services: A Qualitative Research Study – Final Report* (juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/Futuresight-Report.pdf>, p. 19.
[36] *Ibid*., p. 23.
[37] Ofcom, *Results of research into consumer views on the importance of communications services and their affordability* (22 juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/affordability_report.pdf> at para. 4.25.
[38] *Ibid*., figure 4.3.



Source : Jigsaw Research, 2014

Enfin, une étude menée en 2013[39] au Japon a employé un sondage des préférences attestées afin de déterminer la volonté des consommateurs à payer pour conserver différents agencements de services de télécommunications, y compris la communication vocale, tels que le « bon vieux » service téléphonique traditionnel (*Plain Old Telephone Service* — POTS), le service de téléphonie mobile et le service de téléphonie par protocole Internet (PI); et la transmission de données, notamment les services de réseau fibres jusqu'au domicile (FTTH[40]) et les services de bande passante non FTTH. Parce que l'étude a pour objet d'explorer le concept du service universel, les participants ont évalué leur acceptation de différentes augmentations de taxes requises afin de prévenir la suspension des services individuels ou d'agencements de services. L'étude a formulé quatre conclusions principales :

- Les répondants étaient plus disposés à payer afin de conserver les services de communication vocale que les services de transmission de données;

- Les répondants étaient prêts à accepter la téléphonie par PI à titre de remplacement du service téléphonique traditionnel, et ils étaient disposés à plus que les frais actuels associés au Fonds de service universel du Japon;

[39] Akihiro Nakamura, « Retaining telecommunication services when universal service is defined by functionality: Japanese consumers' willingness-to-pay » (2013) 37 *Telecommunications Policy* 662.
[40] Réseau fibres jusqu'au foyer.

- Même lorsque le service de téléphonie mobile était disponible, les répondants paieraient tout de même pour conserver leurs services de téléphone filaire ou les services vocaux par PI; et

- En vertu de la présente définition du service téléphonique traditionnel à titre de service universel, la bande passante FTTH pourrait également être considérée comme un service de télécommunications de base[41].

Cependant, dans tous les cas — à l'exception d'un cas proposant la suspension de la téléphonie par PI, mais le maintien de l'accessibilité des services téléphoniques traditionnels et des services de téléphonie mobile — les répondants étaient disposés à accepter une hausse des taxes en vue d'assurer la continuité des services de télécommunications que les chercheurs proposaient d'interrompre[42].

Par conséquent, les services de communication sont généralement considérés comme essentiels aux consommateurs et aux ménages — mais ils sont encore plus importants, ou moins substituables, pour les ménages à revenu faible.

3.2 Le ménage à revenu faible et les services de communication

D'après les seuils de faible revenu (SFR) après imposition[43] de Statistique Canada, 3 millions de Canadiens, ou 9,0 % de la population, touchaient un revenu faible en 2010 et 8,8 % en 2011[44]. L'Enquête nationale sur les ménages a estimé, en fonction de la Mesure de faible revenu après impôt (MFR-ApI)[45], que 4,8 millions de Canadiens, ou 14,9 % de la population touchaient un revenu faible en 2010[46].

---

[41] *Ibid*., p. 670.
[42] *Ibid*., p. 668.
[43] Voir : Bibliothèque du Parlement, *Profil statistique de la pauvreté au Canada* (2009), PRB 09-17E, en ligne : Parlement du Canada <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0917-e.pdf>, note de bas de page nº 2.

> Une famille se trouve sous le seuil de faible revenu (SFR) si elle dépense au moins 20 points de pourcentage de plus de son revenu pour se nourrir, se loger et se vêtir que la famille moyenne. Le SFR varie selon la taille de la famille et la densité de population. De plus, on distingue entre le SFR avant impôt et le SFR après impôt.

[44] Statistique Canada, « Persons in low income after tax (In percent, - 2007 to 2011 » (2013), en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/famil19a-eng.htm?sdi=low%20income>.
[45] Statistique Canada, *ENM en bref : Les résidents des quartiers à faible revenu* (2013), Catalogue no. 99-014-X2011003, en ligne : Statistique Canada <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-014-x/99-014-x2011003_3-eng.pdf>, p. 9.

> Les personnes sont considérées comme à faible revenu si le revenu après impôt de leur ménage correspond à moins de 50 % de la médiane du revenu après impôt rajusté des

Selon la Bibliothèque du Parlement du Canada, certains groupes de personnes étaient plus susceptibles de vivre toucher un revenu faible que d'autres. Ces groupes comprennent :

- les enfants;
- les familles monoparentales (en particulier celles dirigées par des femmes);
- les femmes;
- les personnes célibataires;
- les aînés;
- les Autochtones;
- les personnes handicapées;
- les migrants récents et les minorités visibles;
- les travailleurs à revenu faible[47].

Par exemple, environ 571 000 enfants de moins de 18 ans, ou 8,5 % des enfants canadiens, vivaient dans des conditions de revenu faible en 2011[48], par contre, 23,0 % des enfants issus de familles monoparentales dirigées par des femmes vivaient dans des situations de revenu faible. Plus d'un quart, soit 27,7 % des Canadiens qui habitent seuls étaient jugés comme vivant avec un revenu faible en 2011, y compris 14,9 % des aînés âgés de 65 ans et plus[49]. Environ 23,5 % des personnes handicapées et 17,3 % des Canadiens autochtones résidant à l'extérieur des réserves touchaient également un revenu faible[50]. Les taux de revenu faible étaient supérieurs dans les grandes régions urbaines (10,3 %) et dans les provinces telles que la Colombie-Britannique (10,7 %), le Québec (9,5 %) et l'Ontario (9,0 %[51]).

---

ménages en 2010. Le revenu rajusté du ménage après impôt est calculé à partir du revenu après impôt d'un ménage, divisé par la racine carrée de la taille du ménage. Le revenu médian rajusté après impôt est le revenu qui divise toutes les personnes en deux catégories égales.

En 2010, le seuil de la MFR-ApI pour une personne seule était de 19 460 $. Pour toute autre taille de ménage, le seuil est égal au seuil pour une personne seule, multiplié par la racine carrée de la taille du ménage. Par exemple, le seuil de la MFR-ApI pour un ménage de deux membres est de 27 521 $, et de 38 920 $ pour un ménage de quatre membres.

[46] *Ibid*., p. 3.
[47] Bibliothèque du Parlement, *Profil statistique de la pauvreté au Canada* (2009), PRB 09-17E, en ligne : Parlement of Canada <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0917-e.pdf> at p. 7.
[48] Statistique Canada, « Income of Canadians, 2011 » (2013), en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130627/dq130627c-eng.htm>.
[49] Statistique Canada, « Persons in low income after tax (In percent, - 2007 to 2011 » (2013), en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/famil19a-eng.htm?sdi=low%20income>.
[50] Emploi et Développement social Canada, « Financial Security – Low Income Incidence », en ligne : DRHCC <http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=23> (Dernière consultation le 17 juillet 2014).
[51] *Ibid.*

Les « travailleurs à revenu faible » — ou les ménages dont le principal récipiendaire d'un revenu travaillait au moins 910 heures en 2011 — étaient également plus susceptibles de toucher un revenu faible. Selon Emploi et Développement social Canada, environ 1 289 000 Canadiens, ou 6,4 % de la population canadienne, étaient affectés par des « conditions à revenu faible » en 2011[52]. Autrement dit, toutes sources confondues, leur revenu familial était inférieur au coût des besoins de base tels que l'alimentation, le logement et les vêtements[53].

Notre étude sur l'abordabilité des services de communication comprenait des participants touchant une gamme de revenus, allant des personnes vivant dans les centres d'accueil locaux et soutenus par une forme d'aide sociale à celles qui travaillent à temps plein et occupent des postes à rémunération faible. Le présent rapport se préoccupe des ménages canadiens qui ont généralement de la difficulté à se payer des articles ménagers de base requis afin de maintenir un niveau de vie raisonnable. Par conséquent, nous soutenons que notre étude englobe, de manière élargie, les ménages canadiens qui correspondent au quintile de revenu le plus faible.

En 2011, le quintile de revenu canadien le plus faible — c'est-à-dire, le cinquième des ménages canadiens touchant le revenu le plus faible — correspondait à un revenu annuel moyen de 17 300 $[54]. Emploi et Développement social Canada estime que le revenu annuel de ce quintile après imposition se chiffrait à 15 100 $ cette même année[55]. Le revenu annuel le plus élevé avant imposition dans ce quintile s'élevait à 27 900 $[56]. Le quintile inférieur comptait en moyenne 1,47 membre par ménage et 25,6 % avaient récemment déménagé entre 2010 et 2011[57].

Certains travaillent et d'autre exigent un soutien de la part de l'aide sociale. D'après le Caledon Institute of Social Policy, les revenus de bien-être social en 2012 se situaient, selon la province, sur la plage suivante :

- ménages célibataires employables : 7 037 $ à 10 813 $ par année;
- personnes célibataires handicapées : 9 640 $ à 13 773 $ par année;
- ménages monoparentaux avec un enfant de deux ans : 15 018 $ à 20 811 $ par année; et

---

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.*
Cela est déterminé par la Mesure du panier de consommation (MPC), qui compare le coût d'un panier de biens et de services pour un niveau de vie standard (y compris la nourriture, les vêtements, les chaussures, les transports et le logement) par rapport au revenu disponible d'une famille.
Voir : Statistique Canada, « Mesure du panier de consommation (base de 2011) » (2013), en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2013002/mbm-mpc-eng.htm>.

[54] CRTC *Rapport de surveillance des communications* (2013), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf> at p. 7.

[55] Emploi et Développement social Canada, *Financial Security – Income Distribution*, en ligne : RHDCC <http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=22> (Dernière consultation le 15 juillet 2014).

[56] CRTC *Rapport de surveillance des communications* (2013), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf>, p. 7.

[57] *Ibid.*, tableau 2.2.8.

- ménages à deux parents avec deux enfants : 21 819 $ à 26 384 $[58].

Néanmoins, l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) montre que le quintile inférieur de revenu a dépensé en moyenne 29 129 $ en 2011 et 29 921 $ en 2012[59]. De ce nombre, 51,8 % était consacré au logement, à l'alimentation et aux vêtements et accessoires en 2012[60]. Le tableau suivant montre la ventilation en fonction du EDM des dépenses moyennes engagées par les ménages du quintile inférieur en 2012.

[58] Anne Tweddle, Ken Battle & Sherri Torjman, *Welfare in Canada 2012* (2013), en ligne : Caledon Institute of Social Policy <http://www.caledoninst.org/Publications/Detail/?ID=1031>.
Le présent rapport examinera plus loin en détail les dépenses des Canadiens prestataires d'aide sociale dans le rapport.
[59] Statistique Canada, *Survey of household spending (SHS), household spending, Canada, regions and provinces, by household income quintile: Canada, Average expenditure per household, Lowest quintile*, tableau CANSIM 2013-0022, en ligne : Statistique Canada <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=2030022&pattern=203-0021..203-0028&tabMode=dataTable&srchLan=-1&p1=-1&p2=31> (Dernière consultation le 15 juillet 2014).
[60] Statistique Canada, *Survey of Household Spending, 2012* (2014), en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140129/dq140129a-eng.htm>.

Tableau 3 : Diverses dépenses ménagères annuelles engagées par le quintile inférieur (de 2010 à 2012[61])

Type de dépense	Dépense moyenne annuelle		
	2010	**2011**	**2012**
Logement	9 227 $	9 257 $	9 729 $
Transport	4 541 $	4 595 $	4 126 $
Nourriture	4 447 $	4 112 $	4 205 $
Services de communication	**1 484 $**	**1 506 $**	**1 538 $**
Location de services de câblodistribution et satellite	450 $	453 $	474 $
Services de téléphonies cellulaires, téléavertisseurs et appareils de messagerie textuelle portatifs	379 $	395 $	419 $
Services téléphoniques filaires	416 $	401 $	379 $
Services d'accès Internet	239 $	257 $	266 $
Vêtements et accessoires	1 448 $	1 333 $	1 562 $
Soins de santé	1 415 $	1 186 $	1 280 $
Matériel de loisirs (excluant la location de services de câblodistribution et satellite)	972 $	901 $	846 $
Ameublement et équipement ménagers	796 $	807 $	943 $
Éducation	642 $	738 $	801 $
Impôts sur le revenu	231 $	348 $	327 $
Garde d'enfants	89 $	55 $	124 $
Dépenses totales	**29 215 $**	**29 129 $**	**29 921 $**

Étant donné que les dépenses totales moyennes du quintile inférieur dépassent de loin son revenu annuel moyen, l'abordabilité d'une dépense ménagère particulière est un enjeu primordial pour les ménages à revenu faible.

Les dépenses consacrées aux services de communication ont tendance à correspondre au quatrième rang en importance des dépenses du quintile inférieur, après

[61] Statistique Canada, *Survey of household spending (SHS), household spending, Canada, regions and provinces, by household income quintile: Canada, Average expenditure per household, Lowest quintile*, tableau CANSIM 2013-0022, en ligne : Statistique Canada <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=2030022&pattern=203-0021..203-0028&tabMode=dataTable&srchLan=-1&p1=-1&p2=31> (Dernière consultation le 15 juillet 2014).

les dépenses en matière de logement, de transport et d'alimentation seulement — et dépassent les dépenses sur les vêtements, les soins de santé et l'éducation. En fait, le CRTC constate que les ménages canadiens du quintile inférieur ont consacré environ 8,4 % de leur revenu annuel aux services de communication en 2012, alors que ceux du quintile du milieu ont dépensé 3,6 % et ceux du quintile supérieur ont seulement dépensé approximativement 1,7 %[62]. D'après les statistiques de l'EDM, les ménages du quintile inférieur ont tendance à engager le plus des dépenses à l'égard de leurs services de télévision et de téléphonie sans fil.

Par ailleurs, alors que les dépenses en matière de services de communication ont augmenté constamment, d'autres dépenses ménagères ont en fait diminué. Puisqu'il est peu probable, au vu du taux d'inflation générale et de l'indice des prix à la consommation, que les coûts généraux des biens et services ménagers soient en baisse, l'explication la plus probable est qu'un ménage à revenu fixe risque de retrancher certaines dépenses en faveur d'autres. Par conséquent, à titre d'exemple, alors que les dépenses ménagères en matière de services de câblodistribution et de satellite se sont accrues entre 2010 et 2012, les dépenses consacrées à d'autres services récréatifs ont chuté durant la même période.

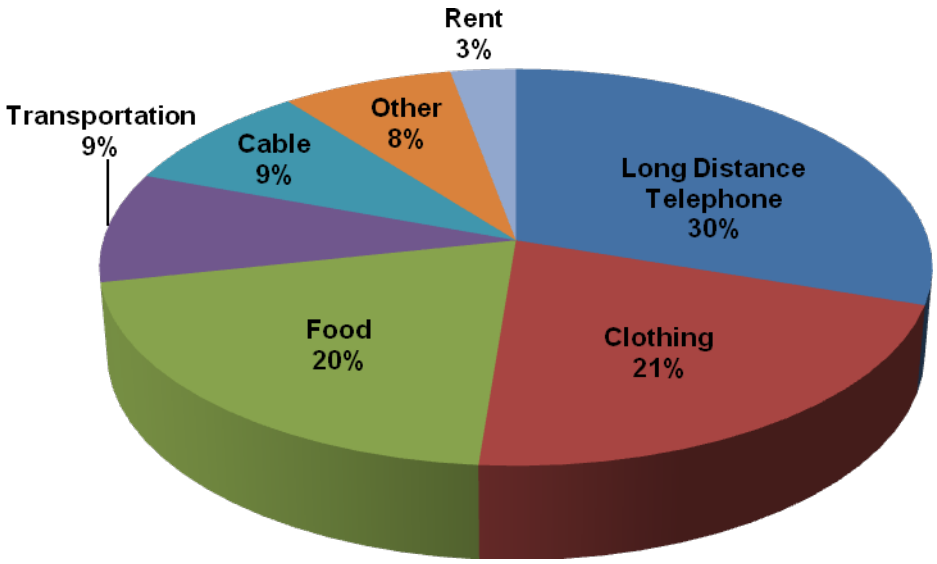
Un sondage réalisé en 1995 auprès de 881 Canadiens à revenu faible par la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec et l'Organisation nationale anti-pauvreté, en collaboration avec le CDIP, a interrogé les Canadiens abonnés au service téléphonique afin d'établir comment ils composeraient avec une augmentation de 6 $ du prix du service téléphonique local. Soixante-neuf pour cent (69 %) des répondants affirment qu'ils devront se priver d'autres biens et services, y compris ceux jugés essentiels, alors que seulement 15 % ont indiqué qu'ils annuleraient leur service téléphonique[63].

Si environ 28 % des répondants canadiens au sondage Ekos du CDIP en 1998 jugeaient essentielle une forme de service de télévision par câble, il est particulièrement intéressant de constater que le service télévisuel semble beaucoup plus important aux yeux des répondants à revenu faible du sondage de 1995 réalisé par la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec. Lorsqu'il leur a été demandé quel service ils réduiraient afin de composer avec une augmentation des tarifs téléphoniques locaux, 20,4 % des Canadiens à revenu faible ont affirmé qu'ils se priveraient de nourriture et 21,1 % réduiraient leurs dépenses en matière de vêtements, alors que seulement 8,9 % ont indiqué qu'ils réduiraient leurs services câble de base[64].

---

[62] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 2.0.10.
[63] Andrew Reddick, *The Information Superhighway: Will Some Canadians Be Left on the Side of the Road?* (Ottawa : Centre pour la défense de l'intérêt public, 1995), p. 29.
[64] *Ibid.*

Graphique 3 : Dépenses ménagères que les Canadiens à revenu faible réduiraient afin de composer avec une augmentation du tarif de service téléphonique local (1995[65])



Par conséquent, la demande en matière de services de communication chez les consommateurs à revenu faible est historiquement élevée. Les services de communication constituent également une dépense importante pour les ménages à revenu faible, si bien qu'elle occupe le quatrième rang en importance au cours des trois dernières années. Par conséquent, l'abordabilité des services de communication est une question fondamentale dans le cadre de l'élaboration de politiques de communication.

Dans sa vision, l'Union internationale des télécommunications (UIT) affirme qu'elle collabore avec divers intervenants « à faire en sorte que l'accès aux TIC [technologies de l'information et de communication] et les services TIC soient abordables, équitables et universels[66] ». Et le gouvernement fédéral du Canada a récemment affirmé, lors du lancement d'un programme visant à mettre des connexions Internet à haute vitesse à la disposition des ménages ruraux, que :

> Ce programme nous permettra de nous assurer que tous les Canadiens, qu'ils vivent dans des centres urbains ou des régions éloignées du pays, ont accès aux

[65] *Ibid*., p. 30.
[66] Union internationale des télécommunications, « Notre projet : Engagée à connecter le monde », en ligne : ITU <http://www.itu.int/en/about/Pages/vision.aspx> (Dernière consultation le 1er août 2014).

technologies sans fil les plus récentes et aux réseaux à haute vitesse, et ce, au meilleur coût possible[67].

Le CRTC a affirmé que « Le système de communication, constitué de la radiodiffusion et des télécommunications, représente un élément important dans la vie de tous les Canadiens. Il est un moyen, pour eux — considérés en tant que consommateurs, citoyens et créateurs — de participer à la vie économique, culturelle et sociale de leur pays[68]. »

Les services de communication sont-ils abordables au Canada? Qui sont les principaux fournisseurs de service?

3.3 Le marché des services de communication au Canada

Au Canada, l'industrie des services de communication a engrangé des recettes de 61,9 milliards $ en 2013, ce qui comprend 44,8 milliards $ au titre des télécommunications et 9,0 milliards $ issus de la distribution de radiodiffusion[69]. Le tableau suivant montre les revenus en matière de communications ventilés par type de service.

[67] Gouvernement du Canada, « Harper Government launches program to bring high-speed Internet to an additional 280,000 Canadian households » (22 juillet 2014), en ligne : gouvernement du Canada <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=869539>.
[68] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, p. i.
[69] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 3.0.1.

Tableau 4 : Revenus des services de communication (milliards $[70])

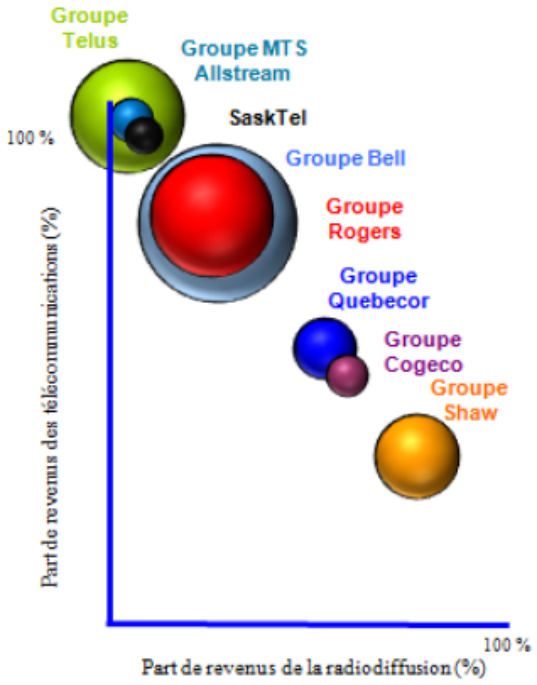
	2009	2010	2011	2012	2013	*TCAC 2009-2013*
Télécommunications						
Filaire	24,0	23,6	23,6	23,6	23,7	*-0,4 %*
Croissance (%)	*-0,6*	*-1,7*	*0,0*	*-0,3*	*0,4*	
Sans fil	16,9	18,0	19,1	20,4	21,2	*5,8 %*
Croissance (%)	*5,3*	*6,6*	*6,2*	*6,5*	*3,8*	
Sous-total	40,9	41,6	42,8	43,9	44,8	*2,3 %*
Croissance (%)	*2,2*	*1,7*	*2,7*	*2,8*	*2,0*	
Radiodiffusion						
Radio AM et FM	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	*0,4 %*
Croissance (%)	*-5,4*	*2,9*	*3,9*	*0,4*	*0,2*	
Télévision	5,5 #	6,1 #	6,4 #	6,5	6,5	*4,4 %*
Croissance (%)	*0,1*	*10,6*	*5,4*	*1,9*	*-0,2*	
EDR	7,4 #	8,1 #	8,6 #	8,8 #	9,0	*5,9 %*
Croissance (%)	*7,6*	*9,3*	*5,6*	*2,0*	*2,7*	
Sous-total	14,4	15,7	16,6	16,9	17,1	*4,7 %*
Croissance (%)	*3,2*	*9,1*	*5,3*	*1,8*	*1,3*	
Total des revenus	55,3	57,4	59,3	60,8	61,9	*2,8 %*
Croissance (%)	*2,1*	*3,7*	*3,4*	*2,5*	*1,9*	

Source : Données recueillies par le CRTC

Les revenus des fournisseurs de services de télécommunication et les sociétés de câblodistribution correspondent à 50 % et à 32 % des revenus totaux de communication respectivement en 2013[71]. Trois entreprises se disaient exploitées dans 11 secteurs de communication[72] et ensemble détiennent 63 % des revenus de radiodiffusion et de télécommunications[73], et les cinq principales sociétés gouvernent plus de 85 %[74].

[70] *Ibid*.
[71] *Ibid*., figure 3.0.3.
[72] Ces secteurs comprennent les 5 secteurs de radiodiffusion (radio, télévision, EDR, la vidéo à la demande (VoD), le paiement à la séance (PPV) et les chaînes thématiques) et les 6 secteurs de télécommunications (local et accès, interurbain, Internet, sans fil, données et ligne privée).
[73] *Ibid.*, tableau 3.0.4.
[74] *Ibid*., figure 3.0.2.

Graphique 4 : Composition des revenus canadiens des services de radiodiffusion et de télécommunication de certaines grandes entreprises[75]



Source : Données recueillies par le CRTC

Le tableau suivant fourni par le CRTC qui présente le nombre de fournisseurs de services sans fil à la disposition des consommateurs dans différentes régions canadiennes est un exemple du nombre de fournisseurs de services de communication typiquement accessibles aux consommateurs canadiens dans différents marchés. Il convient également de mentionner qu'il existe aussi des écarts régionaux, car certains fournisseurs de service dans une province donnée peuvent desservir uniquement de petites régions particulières.

[75] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, figure 3.0.6.

Tableau 5 : Pourcentage de la population ayant accès à un, deux, trois, ou quatre ou plus fournisseurs de services sans fil dotés d'installations, par province (2012[76])

	Nombre de fournisseurs de services sans fil dotés d'installations				
	aucun	1 seulement	2 seulement	3 seulement	4 ou plus
Colombie-Britannique	1 %	2 %	32 %	6 %	59 %
Alberta	0 %	1 %	32 %	11 %	55 %
Saskatchewan	1 %	16 %	75 %	8 %	0 %
Manitoba	2 %	2 %	18 %	78 %	0 %
Ontario	0 %	1 %	3 %	33 %	63 %
Québec	1 %	4 %	6 %	8 %	82 %
Nouveau-Brunswick	0 %	4 %	73 %	22 %	0 %
Nouvelle-Écosse	0 %	4 %	53 %	43 %	0 %
Île-du-Prince-Édouard	0 %	4 %	96 %	0 %	0 %
Terre-Neuve-et-Labrador	4 %	39 %	18 %	40 %	0 %
Nord[1]	30 %	63 %	7 %	0 %	0 %
Canada	1 %	3 %	17 %	22 %	57 %

1. Le « Nord » comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.
Source : Données recueillies par le CRTC

A priori, plus du cinquième des ménages canadiens ont le choix de deux fournisseurs de services sans fil ou moins. Un nombre limité de fournisseurs de service disponibles dans une région restreint déjà le choix du consommateur à la recherche d'un forfait abordable. Par conséquent, il est d'autant plus important que les fournisseurs de services de communication offrent des choix de forfait abordables au détail, en particulier pour les ménages canadiens à revenu faible.

Les consommateurs peuvent bénéficier de leurs services de communication de plus d'une façon, notamment en ce qui concerne la disponibilité et la qualité d'un service. Cependant, puisque le présent rapport est axé sur l'abordabilité des services de communication et parce que les forfaits de base doivent être abordables afin que le consommateur s'abonne d'abord et avant tout au service, la réussite financière des services de communication a-t-elle engendré des retombées pour les consommateurs au niveau des prix de détail? Les consommateurs à revenu faible, en particulier, sont-ils en mesure d'accéder à une gamme de choix abordables qui correspondent à leurs fins d'utilisation et à leurs besoins?

Le rapport *Wall Report* de 2014[77] préparé pour le CRTC et Industrie Canada, qui compare les prix des services filaire, sans fil et d'accès Internet au Canada et à l'étranger, a conclu qu'en règle générale, l'augmentation des prix de 2013 à 2014 du forfait de base le plus simplifié offert au titre des services téléphoniques de ligne terrestre et sans fil et d'accès Internet haut débit était considérablement supérieure à

[76] CRTC *Rapport de surveillance des communications* (2013), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr2013.pdf>, tableau 5.5.11.
[77] Wall Communications Inc., *Price Comparisons of Wireline, Wireless and Internet Services in Canada and with Foreign Jurisdictions: 2014 Update* (2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp140714.pdf>.

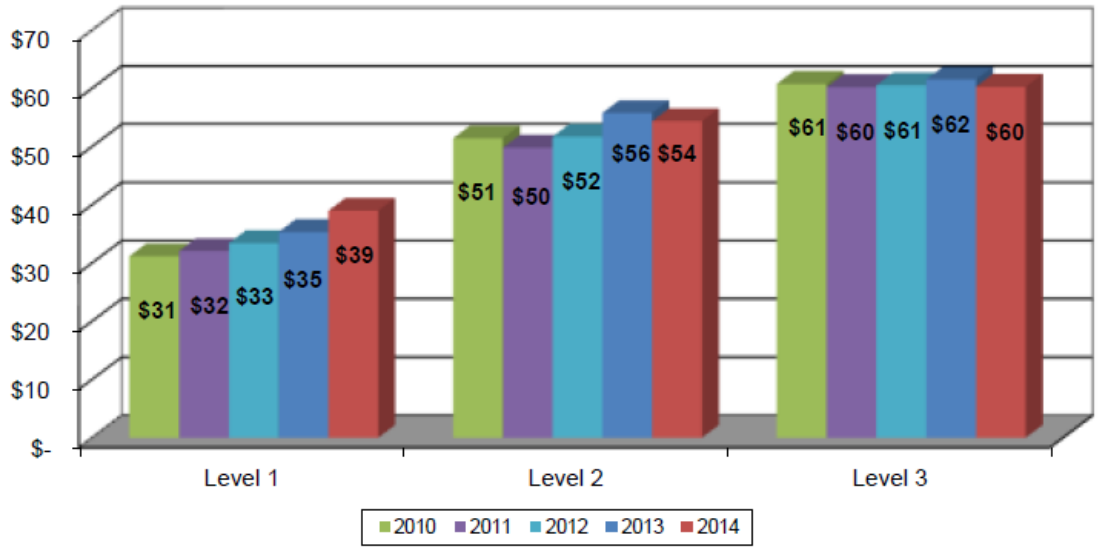
celle des paniers de services de plus haut niveau[78]. En fait, le prix des deuxièmes et troisièmes niveaux du service de téléphone filaire et sans fil se sont maintenu ou ont en fait diminué[79].

Tableau 6 : Augmentations des prix de 2013 à 2014[80]

Niveau du panier	Ligne terrestre	Sans fil	Internet haut débit
1	10 %	16 %	29 %
2	-3 %	1 %	8 %
3	-2 %	-15 %	5 %
4	S.O.	S.O.	4 %

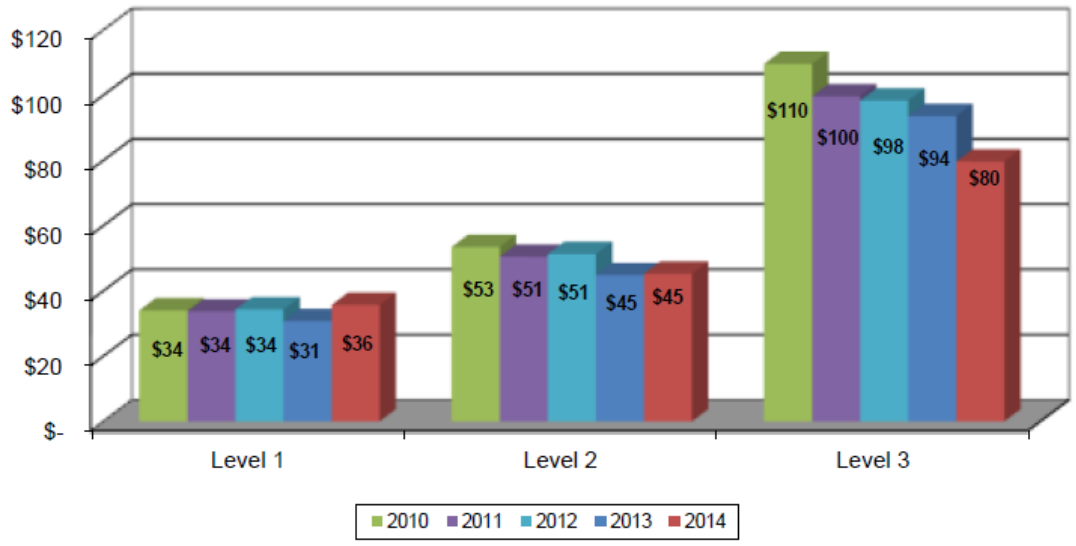
Les graphiques suivants illustrent le coût mensuel moyen de chacun des paniers de services associés à tous les types de service de télécommunications.

Graphique 5 : Prix mensuels moyens du téléphone filaire selon le panier de services et l'année[81]

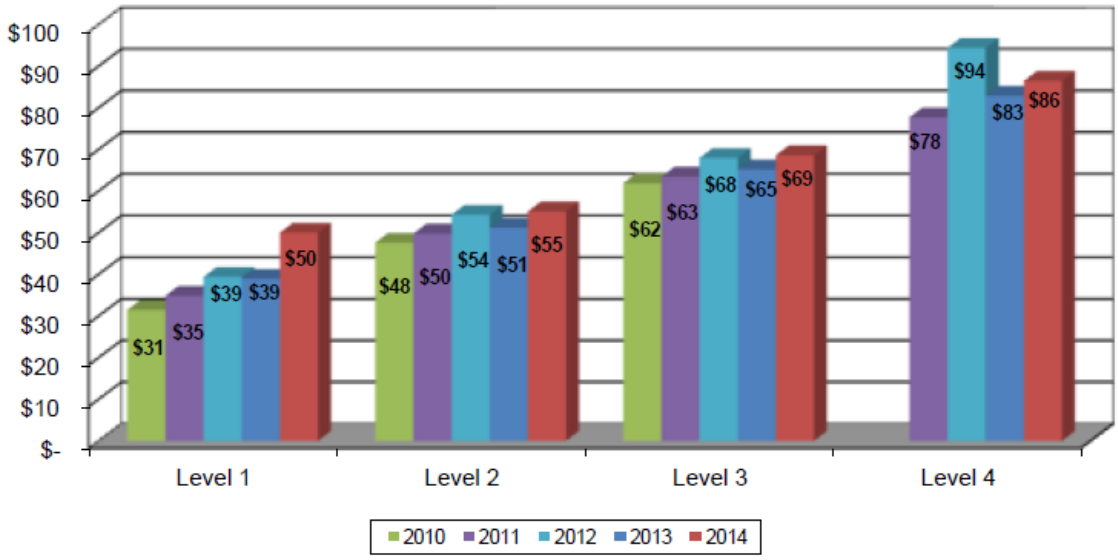


[78] *Ibid.*, pp. ii-iv.
[79] *Ibid.*, pp. ii-iii.
[80] *Ibid.*, tableaux A2.1, A2.2 et A2.4.
[81] *Ibid.*, figure 1.

Graphique 6 : Prix mensuels moyens du téléphone sans fil selon le panier de services et l'année[82]



Graphique 7 : Prix mensuels moyens de l'accès Internet haut débit selon le panier de services et l'année[83]



Le rapport *Wall Report* a également comparé les prix de détail canadiens à ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Australie et du Japon. En ce qui a trait aux paniers de premier niveau, le *Wall Report* estime que les prix canadiens se situent comme suit :

[82] *Ibid.*, figure 3.
[83] *Ibid.*, figure 6.

- ligne terrestre – au milieu du groupe, légèrement supérieurs à ceux du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et du Japon[84];

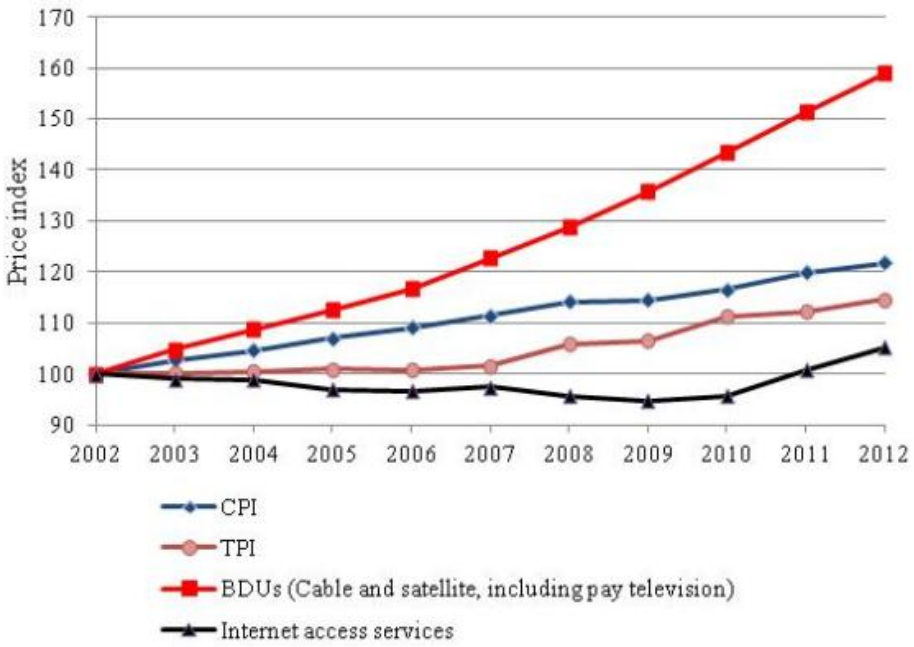
- sans fil – les plus élevés du groupe, les prix des autres pays étant considérablement inférieurs[85]; et

- Internet haut débit – le plus bas parmi les pays où le panier de premier niveau est offert et légèrement supérieur à la moyenne dans le groupe du panier de service de deuxième niveau[86].

En ce qui concerne la distribution de la radiodiffusion, c'est-à-dire le service de télévision, un rapport récemment déposé par le CRTC auprès du gouverneur en conseil sur la capacité des abonnés canadiens à choisir des services de télévision individuels « à la carte » a conclu que si l'indice des prix à la consommation avait cru annuellement d'environ 1,8 % depuis 2005, le prix du service de télévision avait connu une augmentation d'approximativement 5 % sur cette même période[87].

Graphique 8 : Indices des prix – EDR (câblodistribution et satellite, y compris la télévision payante), indice des prix à la consommation (IPC), indice des prix téléphoniques et services d'accès Internet[88]

[84] *Ibid.*, p. 14.
[85] *Ibid.*, p. 23.
[86] *Ibid.*, p. 35.
[87] CRTC, *Maximizing the ability of Canadian consumers to subscribe to discretionary services on a service by service basis* (24 avril 2014), Réponse du CRTC au décret en conseil P.C. 2013-1167, en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp140424e.htm>, note de bas de page nº 15.
[88] *Ibid.*



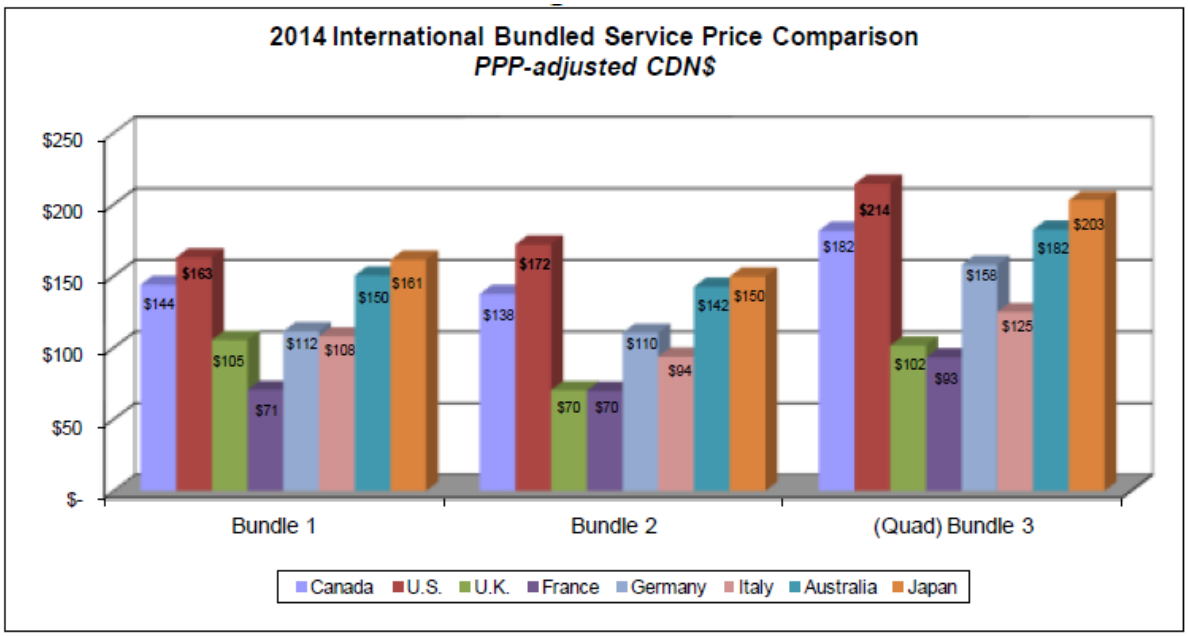
Le rapport *Wall Report* propose également une comparaison internationale des forfaits de services de communication, selon les modalités suivantes :

- forfait n^{o} 1 – ligne terrestre, sans fil (mobile) et Internet haut débit;
- forfait n^{o} 2 – ligne terrestre, Internet haut débit et télévision numérique;
- forfait n^{o} 3 – ligne terrestre, sans fil (mobile), Internet haut débit et télévision numérique.

Le graphique suivant illustre la comparaison du *Wall Report*, selon laquelle les prix des trois forfaits canadiens sont « moyens à élevés[89] » par rapport aux prix des pays à l'étude, à savoir inférieurs à ceux des États-Unis, de l'Australie et du Japon, mais de loin supérieurs à ceux du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie.

Graphique 9 : Comparaison internationale des prix de forfaits de communication (2014[90])

[89] Wall Communications Inc., *Price Comparisons of Wireline, Wireless and Internet Services in Canada and with Foreign Jurisdictions: 2014 Update* (2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp140714.pdf>, p. 52.
[90] *Ibid.*, figure 11.



Wall Communications Inc. 2014

Par conséquent, les Canadiens — et en particulier les abonnés aux paniers de services de communication les plus simplifiés — semblent payer des prix équivalents ou supérieurs par rapport aux consommateurs dans les autres pays. En outre, les abonnés canadiens aux paniers de premier niveau ont tendance à subir des augmentations beaucoup plus prononcées que les abonnés aux forfaits de niveau supérieur. Or, les ménages qui peuvent uniquement se permettre de s'abonner au premier niveau des forfaits de services sont également ceux dont le budget serait davantage impacté par ces augmentations du prix.

IV. LE SERVICE UNIVERSEL ET SON INCIDENCE SUR L'ABORDABILITÉ

4.1 Le concept du service universel

Aucune étude sur l'abordabilité des services de communications ne peut faire abstraction du concept du « service universel », qui a été employé pour la première fois relativement à la prestation du service téléphonique filaire, mais a récemment été élargi, à tout le moins dans une optique conceptuelle, afin d'englober les connexions Internet haut débit (filaires et sans fil) ainsi que les services vocaux sans fil et même les services de distribution de la radiodiffusion (télévision). Cela est attribuable au fait que la prestation d'un service universel implique l'idée d'offrir un accès essentiel à tous — ce qui soulève en conséquence la question du coût et de l'abordabilité des services.

Le concept du service universel est « alambiqué » et « le mélange d'ingrédients varie également d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre », mais « certaines

caractéristiques sont perceptibles[91]. » D'après une Directive de la Commission européenne en la matière, le service universel est défini comme « l'ensemble minimal des services d'une qualité spécifiée accessible à tous les utilisateurs finals, à un prix abordable compte tenu des conditions nationales spécifiques, sans distorsion de concurrence[92]. » Les aspects fondamentaux d'un objectif de service universel sont toutefois très variables entre les différentes économies développées, selon une étude récente de l'OCDE[93].

La plupart des conceptions du service universel comprennent également un élément associé à la qualité du service minimum. Chacune de ces catégories renferme également certaines nuances, notamment le concept de « l'égalité » ou de « l'équité », c'est-à-dire, que le service même dans les régions éloignées ou rurales devrait être non seulement disponible, mais offert à un prix relativement équivalent aux zones urbaines ou plus faciles à desservir.

Cependant, il semblerait que les objectifs de société du service universel sont généralement acceptés. Par exemple, l'experte universitaire Claire Milne indique que ces objectifs sont :

- la disponibilité (signifie que le service peut être obtenu dans une zone géographique);
- l'accessibilité (signifie que le service est accessible aux personnes handicapable);
- l'abordabilité (signifie généralement, d'après la formulation tautologique de l'UIT, le « service téléphonique devrait être offert à un prix afin que la plupart des gens puissent se le permettre »).

Gerrard Goggin d'ACCAN, un groupe australien de défense des consommateurs s'intéressant au service universel, rajoute deux objectifs qu'il considère comme établis, du moins dans ce pays :

- l'inclusion et la participation sociales; et
- l'accès aux nouvelles technologies essentielles.

---

[91] Burri, Mira, *The New Concept of Universal Service in a Digital Networked Communications Environment* (1er septembre 2006). I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, Vol. 3, No. 1, pp. 117-146, 2007; NCCR Trade Regulation Working Paper No. 2006/10. Disponible dans SSRN : http://ssrn.com/abstract=1120282 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1120282

[92] DIRECTIVE 2002/22/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel" de l'UE).

[93] Calvo, A.G. (2012), « Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans », OCDE *Digital Economy Papers*, no 203, Publications de l'OCDE, en part., p. 10. En ligne : http://dx.doi.org/10.1787/5k94gz19flq4-en.

De plus, M. Goggin estime qu'il convient d'envisager l'ajout d'« un ou deux principes potentiellement nouveaux ou du moins d'éléments nouveaux » à une définition d'actualité pour le XXIe siècle. Parmi ceux-ci, notons :

- le rôle du contenu et comment il s'inscrit dans les politiques de communication universelles; il s'agit de la reprise d'un ancien sujet de discussion sur le service universel et la société d'information également — mais un nouvel accent urgent est mis sur l'importance des enjeux de propriété intellectuelle, du droit d'auteur et de la gestion des droits numériques;

- l'accès abordable aux applications ainsi qu'aux plateformes et aux technologies et leur utilisation; par exemple, la recherche est fournie par les bons offices de Google et ses concurrents, mais à l'avenir d'autres applications pourraient émerger et faire partie des services essentiels. »

Ainsi, les défenseurs du concept du service universel dans des pays semblables au Canada estiment qu'un concept élargi de service universel est actuellement en émergence, orienté par Internet et en particulier les services de transmission de données à haut débit.

Cependant, ces mêmes observateurs ont également constaté la problématique posée par la déréglementation croissante des industries des télécommunications et de la radiodiffusion dans divers pays, ce qui résulte en un passage des objectifs, des politiques et des lois en matière de service universel sous la forme d'engagements formels et exécutoires à des engagements volontaires[94]. La tension suscitée entre les objectifs de service universel non déclarés ou au mieux les aspirations et les mesures bien définies, légalement exigibles afin d'atteindre des objectifs parallèlement bien définis n'est illustrée de façon plus frappante que par la différence entre le Canada et les États-Unis. Par conséquent, nous examinerons à présent en profondeur le service universel dans ces deux pays et brièvement dans l'Union européenne et dans d'autres pays.

4.2 Le service universel au Canada

D'après certains, l'histoire du service universel au Canada débute avec la Commission Mulock, une enquête parlementaire sur la Compagnie de Téléphone Bell du Canada et ses tactiques et ses lacunes à l'aube du XXe siècle[95]. Cette enquête a entendu de nombreuses plaintes au sujet des services inabordables de la part des clients de cette entreprise et, en particulier, la réticence de Bell à mettre en place une infrastructure de service dans les régions rurales et éloignées du pays (principalement, mais non exclusivement le Nord-Ouest). L'une des conséquences de l'enquête a été la

[94] *Ibid.*
[95] Armstrong C. et H.V. Nelles, *Monopoly's Moment: The Organization and Regulation of Canadian Utilities, 1830-1930* (Toronto: University of Toronto Press), 1986, ch. 8.

reprise effective des opérations de Bell dans les provinces de l'Ouest par les gouvernements provinciaux en vue d'offrir un service abordable et omniprésent. Ces compagnies de téléphone de l'Ouest canadien avaient pour mandat précis, en vertu de leurs chartes, d'assurer la prestation du service téléphonique en région rurale à des tarifs comparables à ceux des villes.

Une autre conséquence de la Commission Mulock est la réglementation du service téléphonique et télégraphique par un organisme de réglementation indépendant (anciennement la surveillance avait été assurée par le comité du Cabinet responsable des chemins de fer) — d'abord la Commission des chemins de fer du Canada, ensuite, le Conseil de la radio-télévision canadienne et plus tard, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Durant cette période initiale, l'organisme de réglementation se chargeait de l'application des articles de la *Loi des chemins de fer* qui se rapportaient particulièrement au téléphone et au télégraphe, ainsi qu'à la *Loi sur Bell Canada*. Aucune disposition de la *Loi des chemins de fer* ne mentionnait explicitement le service universel, encore moins la sous-catégorie de l'« abordabilité » des communications.

La *Loi sur Bell Canada* renfermait, toutefois, certains proto-éléments du service universel, nommément l'obligation incombant à l'entreprise de fournir un service aux clients le long de rues où la société disposait d'installations (lignes téléphoniques) ou à toute autre résidence dans les 200 pieds de ces lignes[96].

Si la Commission des chemins de fer du Canada ne semble pas avoir abordé le concept du service universel, cela ne signifie pas que le CRTC a fait fi de cet enjeu. À l'inverse, le CRTC a fait appel de manière créative à son pouvoir de fixer des « tarifs justes et raisonnables » afin d'assurer un haut niveau d'accessibilité avec des efforts ciblant plus ou moins l'abordabilité du service — du moins pour les coûts d'installation du service dans les « zones de services à coût élevé ». Comme le décrit M. Ryan, auteur du principal manuel de droit des télécommunications au Canada, le CRTC a explicitement utilisé la tarification afin de réaliser le service universel :

Un examen des décisions des autorités réglementaires fédérales avant 1976 — l'année du transfert de la compétence en matière de télécommunications au CRTC — laisse entrevoir que les prédécesseurs du Conseil n'estimaient pas la promotion de l'accès universel au service téléphonique à titre d'objectif réglementaire. Ces organismes ont interprété étroitement leur mandat : il s'agissait d'assurer que les tarifs soient justes et raisonnables et sans discrimination injuste ou de préférences indues; et la considération de l'obligation de servir des compagnies téléphoniques a uniquement été abordée dans le contexte de différends sur des questions de service individuelles. Le CRTC a apporté une perspective nouvelle en matière de réglementation et une préoccupation accrue quant aux grandes questions sociales. Le CRTC a fait de la disponibilité universelle du service téléphonique à un prix abordable l'un de ses principaux objectifs, désormais avalisé aux termes la *Loi sur les télécommunications* en

[96] *Loi sur Bell Canada*, art. 6.

tant qu'objectif de la politique canadienne en matière de télécommunications. L'absence d'une obligation de service mandatée par la loi et du pouvoir d'exiger la construction d'installations agrandies afin de mettre en œuvre son objectif ne semble pas avoir empêché le CRTC de poursuivre ses démarches en ce sens. Pour ce faire, le Conseil a principalement intégré la considération de l'accessibilité des services téléphoniques d'un opérateur dans son évaluation du caractère équitable et raisonnable des tarifs de l'opérateur téléphonique. Le Conseil a clairement indiqué que, lorsqu'il juge insatisfaisant le degré d'accessibilité d'un service téléphonique, il serait réticent à autoriser des hausses du tarif jusqu'à ce que l'opérateur démontre que des progrès considérables ont été réalisés en vue d'améliorer la situation. En vertu de ce régime, les compagnies de téléphone étaient autorisées à recouvrer le coût d'amélioration de l'accès par le biais d'augmentations des tarifs d'autres services sanctionnés par la réglementation — et, en particulier, les services d'appels interurbains[97].

Alors que cette ère de réglementation des prix à « tarifs justes et raisonnables » avec l'exigence implicite de rendre le service à tout le moins accessible, sinon abordable selon un critère de revenu, pouvait présenter des imperfections et dissimuler dans une certaine mesure les problèmes d'abordabilité en raison de l'inélasticité de la demande en matière de service téléphonique, il s'agissait du moins d'un problème relativement limité[98].

Cet équilibre a été brisé par l'avènement des services téléphoniques qui ont été introduits dans une série de décisions rendues par le CRTC au début des années 1990. Comme l'a constaté ci-dessus M. Ryan, le CRTC, à la manière d'autres organismes de réglementation tels que la FCC aux États-Unis, autorisait explicitement les fournisseurs titulaires à interfinancer le service local avec des tarifs d'appels interurbains élevés de façon à maintenir l'abordabilité du service local et à encourager l'accessibilité de service local. Lorsque le service téléphonique interurbain et, par la suite, le service local ont été ouverts à la concurrence, cet interfinancement implicite a été éliminé et le CRTC a dû se pencher sur le financement du service universel et réitérer son engagement à cet égard.

Bien que le CRTC semble avoir résolument commencé à respecter certains principes fondamentaux du service universel, tel que défini dans d'autres pays (service de qualité, accessible à tous de façon équitable, à des tarifs abordables), il semble avoir perdu sa détermination ou peut-être même fait fausse route au cours des années suivantes, comme en témoignent une série de décisions et d'énoncés de politiques. Le CRTC semble avoir souffert, de prime abord, de l'absence d'une déclaration claire du principe de service universel et ensuite, d'un aveuglement délibéré à l'égard des

[97] Ryan, Michael, « Telecommunications Carriers and the "Duty to Serve" » (2012) 57:3 McGill LJ 519 – 551, para. 42.
[98] Voir Philippa Lawson, *Eliminating Phonelessness in Canada: Possible Approaches, Second Edition* (Ottawa : Centre pour la défense de l'intérêt public, 2002). Cette étude soutient que si les taux de pénétration du téléphone filaire ont atteint durant cette période des sommets historiques, ce chiffre dissimule parmi la population des Canadiens à revenu faible une grande proportion de personnes qui ne possèdent pas de téléphone.

indications croissantes de l'insuffisance probable de l'approche canadienne visant à assurer différents aspects du service universel et, en particulier, l'abordabilité.

La première de ces étapes est la décision-cadre du CRTC évoquant la voie de la concurrence en télécommunications au terme d'une ère de monopole de fait. Ainsi, dans l'Avis public de télécom CRTC 92-78, *Examen du cadre de réglementation*, le CRTC a sollicité des commentaires sur la nouvelle approche concurrentielle, mais a prudemment noté que l'atteinte d'une concurrence accrue ne devrait pas être réalisée au détriment d'autre principes fondamentaux, dont en premier lieu le service universel et en particulier l'abordabilité du service. Le CRTC a indiqué :

> [L]e Conseil tient à souligner que, selon lui, toute modification devant être apportée au cadre actuel afin d'accroître l'efficience et l'efficacité de la réglementation doit parallèlement être propice à l'atteinte des objectifs ci-après :
>
> (1) l'accessibilité universelle des services téléphoniques de base à prix abordables.

Cependant, au cours des audiences ultérieures, comme l'illustre la décision du CRTC (Décision Télécom CRTC 94-14, *Examen du cadre de réglementation*), le Conseil a pris indirectement des décisions fondamentales au sujet du service universel et de l'abordabilité, par voie de l'équilibre établi entre ces deux objectifs et d'autres considérations. Par exemple, en ce qui a trait au « rééquilibre » des tarifs interurbains et des tarifs du service téléphonique local, le Conseil a conclu que le degré d'interfinancement était trop élevé; c'est-à-dire que les tarifs interurbains constituaient une « subvention plus élevée que ne l'exige l'atteinte des objectifs d'universalité du service. » Le CRTC a également affirmé que : « De l'avis du Conseil, la subvention actuelle est beaucoup plus élevée que ne l'exige le maintien d'un service abordable[99]. »

Cependant, bien qui le CRTC aurait pu s'arrêter devant cette conclusion, il a poussé plus loin « l'équilibrage » des objectifs de service universel avec d'autres objectifs politiques, y compris l'innovation des entreprises : « De plus, comme la contribution est assimilée à une taxe imposée aux entreprises fortement tributaires des services d'information, il importe que cette taxe ne se traduise pas par un fardeau inutilement lourd afin de promouvoir l'accès à prix abordable[100]. » Le prochain objectif politique s'opposant au service téléphonique local abordable pour les particuliers était « le maintien d'une concurrence durable dans tous les marchés », sur lequel s'appuyait un autre objectif, à savoir « l'application des principes de libre accès et de politiques de tarification qui incitent les usagers et les fournisseurs de services à faire leurs transactions par l'entremise des réseaux canadiens. » Le CRTC s'inquiétait à l'époque que le trafic interurbain « contournerait » les opérateurs canadiens au profit des réseaux américains déréglementés plus tôt. Le CRTC a donc directement opposé l'abordabilité du service local avec l'inquiétude associée à la viabilité des opérateurs téléphoniques

[99] Voir Décision Télécom 94-14.
[100] Notez ici que l'« accès abordable » auquel renvoie la fin de la citation est le service téléphonique interurbain abordables aux entreprises, et non les particuliers.

interurbains et locaux, affirmant que : « Le Conseil estime que les objectifs de la Loi ayant trait à la promotion de l'utilisation des installations canadiennes et à l'accès à des services de télécommunications abordables dans toutes les régions du Canada sont intimement liés. Le cadre de réglementation défini dans la présente décision vise à équilibrer l'efficience économique et la compétitivité, d'une part, et des objectifs sociaux telle l'abordabilité du service, d'autre part, conformément aux exigences de la Loi[101]. »

Ce changement d'orientation entre l'Avis public du CRTC et sa décision est attribuable dans une large mesure à des facteurs externes au Conseil. Entre-temps, le Parlement avait adopté la *Loi sur les télécommunications* afin de remplacer les articles relatifs aux télécommunications de la *Loi sur les chemins de fer* en 1993. La nouvelle *Loi sur les télécommunications* a effectivement cité des principes typiquement associés au service universel, y compris la mention explicite de l'abordabilité, or la Loi a inscrit cet objectif politique dans un article comportant plusieurs objectifs politiques potentiellement conflictuels, sans fournir d'orientation au Conseil quant à l'importance relative ou à la priorité d'un objectif particulier par rapport aux autres (malgré les retombées sociales considérables du service universel reconnues dans la plupart des autres pays).

Ces objectifs politiques ont été inscrits à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* en 1993 et n'ont pas été modifiés depuis.

L'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*[102], intitulé « Politique canadienne de télécommunication – Politique » stipule que la politique canadienne en matière de télécommunications a pour objectif ce qui suit :

> 7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :
>
> *a*) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
>
> *b*) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;
>
> *c*) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
>
> *d*) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;
>
> *e*) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;

[101] Voir Décision Télécom 94-14.
[102] LC 1993, c 38.

> *f*) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;
>
> *g*) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;
>
> *h*) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;
>
> *i*) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

Tel que susmentionné, aucun de ces objectifs ne prend la préséance sur les autres, et le CRTC a remarqué par le passé que l'atteinte d'un objectif exige le rééquilibrage par rapport à la réalisation des autres[103], une approche confirmée par la Cour suprême du Canada[104]. En outre, l'objectif de l'abordabilité établi au paragraphe 7*b*) ne s'applique pas expressément à tous les Canadiens, ce qui permet au CRTC de se concentrer presque exclusivement sur la disponibilité géographique et l'accessibilité aux personnes handicapées, plutôt que l'abordabilité des ménages à revenu faible. En pratique, l'objectif politique du recours aux forces du marché et de la minimisation de la réglementation a reçu la priorité par rapport à l'objectif politique de l'abordabilité.

L'abordabilité figure également dans les objectifs législatifs de la politique canadienne de radiodiffusion au Canada. Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*[105] déclare que :

> 3. (1)*b*) le système canadien de radiodiffusion, composé d'éléments publics, privés et communautaires, utilise des fréquences qui sont du domaine public et offre, par sa programmation essentiellement en français et en anglais, un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle;
>
> […]
>
> *d)* le système canadien de radiodiffusion devrait :
>
> > (i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,
>
> […]
>
> *t)* les entreprises de distribution :
>
> > (ii) devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficientes, la fourniture de la programmation *à des tarifs abordables*,

[103] Voir, *infra*, Décision Télécom CRTC 99-16, para. 19.
[104] Voir *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales* 2009 CSC 40.
[105] *Loi sur la radiodiffusion*, LC 1992, c 11.

> (iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion, [...]
>
> (sans italique dans l'original)

Comme dans le cas de la *Loi sur les télécommunications*, il n'existe aucune structure hiérarchique des objectifs en matière de politiques à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, et le Conseil est confronté au même rééquilibrage des objectifs politiques. Le terme « abordabilité » n'est pas non plus défini dans la loi ou qualifié de manière à clarifier l'application générale de celle-ci à tous les Canadiens.

Ainsi, malgré l'existence d'un objectif législatif en matière de politiques visant l'abordabilité des services de télécommunications et de radiodiffusion au Canada, il n'existe aucun objectif législatif exécutoire clairement défini en vue de mettre en place un service universel dans l'un ou l'autre de ces deux cas.

Néanmoins, certains efforts minimaux ont été déployés par l'organisme de réglementation, ayant particulièrement trait à sa compétence en matière de télécommunications, afin d'assurer une forme de service universel en créant une « obligation de service de base » (OSB) que seuls les opérateurs téléphoniques filaires réglementés sont tenus d'observer. Au Canada, l'obligation de service de base est essentiellement identique aux exigences de service des opérateurs réglementés en Europe en vertu de la Directive sur le service universel (avec certaines différences mineures). L'OSB canadienne a été introduite dans la Décision Télécom CRTC 99-16, *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé* à l'aube de l'ère de concurrence en matière de service local. Elle établit les exigences suivantes :

- un service local de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, fourni par un commutateur numérique pouvant, au moyen d'une transmission de données à faible vitesse, être raccordé à Internet aux tarifs locaux;
- des fonctions spécifiques évoluées, y compris l'accès à des services d'urgence, le service de relais de message vocal et les fonctions de protection de la vie privée;
- l'accès à des services de téléphonistes et d'assistance-annuaire;
- l'accès au réseau interurbain; et
- une copie à jour du bottin téléphonique local[106].

L'abordabilité du service brille par son absence de cette liste d'exigences. À l'époque de la décision, on peut soutenir que cet aspect était satisfait par l'imposition

[106] Décision Télécom CRTC 99-16, au para. 24. Veuillez noter que les exigences concernant les bottins téléphoniques papier ont depuis été considérablement réduites.

d'une réglementation tarifaire par le CRTC en vertu de sa compétence sur les tarifs justes et raisonnables.

Dans le cas où les entreprises ne respectaient pas l'OSB, elles étaient tenues de mettre en œuvre un « plan d'amélioration du service » visant à satisfaire l'OSB à l'endroit de l'ensemble de leur clientèle. Le CRTC exigeait alors des rapports d'étape sur les progrès réalisés à cet égard.

Dans cette décision et, effectivement, dans les décisions antérieures du CRTC remontant à la Décision Télécom 94-19, le CRTC a créé des subventions explicitement destinées à assurer des tarifs comparables dans les zones « à coût élevé » lorsque le coût de prestation du service a dépassé le tarif de service du CRTC dans les zones urbaines. Ainsi, le CRTC exigeait une certaine « équité » entre les zones urbaines et rurales et éloignées.

Toutes ces mesures ont fait en sorte que l'enjeu de l'abordabilité est passé relativement inaperçu, alors que le CRTC fixait des « tarifs justes et raisonnables » sur le service local. Cependant, comme il est exposé en détail ci-après, lorsque le CRTC a entamé son processus d'« abstention » de l'imposition explicite de tarifs, le contrôle des taux qui sous-tendait toutes ces structures réglementaires a disparu.

Ces mesures n'auraient pas si gravement compromis la réglementation et les politiques d'abordabilité au Canada si la liberté de réglementation, accordée aux compagnies locales de téléphone afin de permettre l'établissement des tarifs par le marché, avait été conjuguée à une obligation de service universel exhaustive prévue par la loi, comme l'ont fait les États-Unis tel que décrit ci-après. À l'inverse, le Canada s'en est tenu à l'OSB et à aucune réglementation tarifaire, ainsi qu'à des exigences minimales conçues pour améliorer les dépôts, les coupures de la distribution, la restriction de l'accès à l'interurbain et d'autres mesures semblables.

Des efforts visant l'élargissement d'une OSB modifiée afin d'englober l'accès Internet haut débit ou les services sans fil ont été rejetés par le CRTC dans la Décision Télécom 2011-291, *Obligation de servir et autres questions*.

En conclusion, l'organisme de réglementation des communications au Canada, le CRTC, n'a pas défini explicitement l'abordabilité, ne dispose d'aucune obligation de service universel prévue aux termes de sa loi habilitante, n'a pas mis à jour son « objectif de service de base » (hormis certaines mesures permettant d'atteindre celui-ci plus facilement) depuis sa création, a refusé d'y inscrire les services Internet haut débit ou sans fil (ou, qui plus est, la télévision) et n'a pas publiquement examiné l'abordabilité du point de vue des politiques.

4.3 Le service universel aux États-Unis

On peut soutenir que la politique de service universel a été introduite par la création de la Commission fédérale des communications (FCC) et l'adoption de la loi initiale sur les communications en 1934, à savoir la *Communications Act*. Cette loi indique dans son préambule (Création de la FCC/objet de la Loi) que :

> Dans le but de réglementer le commerce international et inter-étatique en matière de communication filaire et radio en vue de rendre disponible, dans la mesure du possible, à toute la population des États-Unis, sans discrimation au motif de l'origine ethnique, la religion, l'origine nationale ou le sexe, un service de communication filaire et radio rapide, efficace, d'envergure nationale et mondiale, doté d'installations adéquates et à des frais raisonnables, aux fins de la défense nationale, de la promotion de la sauvegarde de la vie et de la sûreté des biens par voie de l'utilisation des communications filaire et radio, et pour l'exécution plus efficace de cette politique en centralisant l'autorité accordée jusqu'ici par la loi à plusieurs organismes et en accordant une autorisation supplémentaire visant le commerce international et inter-étatique des communications filaires et radio, nous créons par la présente loi une commission qui s'appellera la « Commission fédérale des communications », qui sera constituée selon les modalités ci-après et qui mettra en œuvre et en application les dispositions de la présente Loi[107]. [sans soulignement dans l'original.]

Par conséquent, d'une certaine façon, la FCC doit sa raison d'être entièrement à une vision du service universel. On pourrait soutenir que la référence aux « installations adéquates et frais raisonnables » ci-dessus correspondrait seulement à la tarification « juste et raisonnable » comme au Canada. Cependant, en 1984, la FCC a créé les programmes « Lifeline » et, plus tard, « Linkup » afin d'appuyer l'accès abordable au service filaire (globalement comparable aux caractéristiques requises au Canada en vertu de l'OSB ultérieure). Lifeline subventionne les frais courants de service filaire local, alors que Linkup fournit des subventions défrayant le coût des frais d'installation afin de raccorder les consommateurs au réseau. La FCC étend ce soutien aux régions « à coût élevé », comme l'a fait le Canada, au moyen d'une subvention distincte.

En 1996, les États-Unis ont restructuré en profondeur leurs lois sur les communications avec l'adoption en 1996 de la *Telecommunications Act*, qui a exhaustivement modifié la *Communications Act* de 1934. Il s'agit d'une étape charnière dans l'histoire du service universel aux États-Unis. La *Telecommunications Act* de 1996 a créé une exigence législative uniquement réservée à la poursuite du service universel et à souligné les méthodes et objectifs d'une telle obligation au paragraphe §254 de la *Communications Act* amendée.

[107] *Communications Act of 1934*, 48 Stat. §1064, ch. 652 (19 juin 1934) (47 U.S.C. §151).

Le cœur de l'obligation de service universel (OSU) établi au paragraphe §254 figure à l'alinéa §254(b). Il est libellé comme suit :

> (b) PRINCIPES DE SERVICE UNIVERSEL.--Le conseil mixte et la Commission établiront des politiques fondées sur la préservation et l'avancement du service universel en fonction des principes suivants :
>
> (1) QUALITÉ ET TARIFS.--Des services de qualité devraient toujours être offerts à des tarifs justes, raisonnables et abordables.
>
> (2) ACCÈS AUX SERVICES DE POINTE.--L'accès à des services de télécommunications et d'information doit être fournit dans toutes les régions de la Nation.
>
> (3) ACCÈS DANS LES ZONES RURALES ET À COÛT ÉLEVÉ.--Les consommateurs dans toutes les régions de la Nation, y compris les consommateurs à revenu faible et situés dans les zones rurales, isolées et à coût élevé, doivent avoir accès aux services de télécommunications et d'information, y compris les services de commutation et les services de pointe de télécommunications et d'information, qui sont raisonnablement comparables aux services fournis en région urbaine et dont la tarification est raisonnablement comparable aux tarifs facturés pour des services semblables dans les zones urbaines.
>
> (4) CONTRIBUTIONS ÉQUITABLES ET NON DISCRIMINATOIRES.—Tous les fournisseurs de services de télécommunications doivent apporter une contribution équitable et non discriminatoire en vue de la préservation et de l'avancement du service universel.
>
> (5) MÉCANISMES DE SOUTIEN PRÉCIS ET PRÉVISIBLES.—Il doit exister des mécanismes fédéraux et étatiques précis, prévisibles et adéquats afin de préserver et de faire avancer le service universel.
>
> (6) ACCÈS AUX SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE POINTE POUR LES ÉCOLES, LES SOINS DE SANTÉ ET LES BIBLIOTHÈQUES.--Les écoles primaires et secondaires et les salles de classe, les dispensateurs de soins de santé et les bibliothèques doivent avoir accès à des services de télécommunications de pointe, tels que décrits au paragraphe (h).
>
> (7) PRINCIPES COMPLÉMENTAIRES.--D'autres principes déterminés nécessaires et appropriés par le conseil mixte et la Commission aux fins de la protection de l'intérêt public, de l'utilité et de la nécessité et qui sont en harmonie avec la présente Loi.
>
> [traduction libre]

Les modifications à la *Telecommunications Act* de 1996 ont amené la FCC à améliorer ses programmes Lifeline et Linkup existants, à élargir le fonds destiné à couvrir les coûts élevés et à lancer des programmes de raccordement des écoles, des bibliothèques et des établissements de soins de santé. Les détails fournis au paragraphe §254 et le caractère obligatoire de l'exigence législative à ces fins a mis à la

disposition des organismes américains de réglementation des communications, un cadre de service universel aux États-Unis, qui était et est encore totalement absent au Canada.

Tout particulièrement, la conception de ces programmes et l'abordabilité finale des services de télécommunications aux États-Unis bénéficiait toutefois d'une définition explicite au sous-alinéa §254(b)(1) des tarifs de service « justes, raisonnables **et abordables** ». [sans soulignement et gras dans l'original.] L'importance de l'ajout de cette formulation explicite au concept de l'établissement des tarifs dans la réglementation et les politiques américaines de télécommunications est inestimable. Elle oriente l'ensemble des travaux requis aux fins de la mise en place par un organisme de réglementation de programmes destinés aux consommateurs à revenu faible, tels que Lifeline, à savoir tous les exercices de détermination de l'admissibilité aux programmes et d'obtention d'une autorisation et d'un financement au titre de ces programmes. Aux États-Unis, ce genre de question sur l'abordabilité télécommunications ne peut simplement partir à la dérive, sans définition, à l'examen des responsables de l'élaboration de politiques, des organismes de réglementation et des législateurs, toutes directions confondues, comme c'est le cas au Canada. La responsabilité ultime incombe à la FCC et au *Joint Board* [conseil mixte], et des mesures concrètes d'amélioration de l'abordabilité pour les Américains sont exigées par la loi.

La description la plus exhaustive donnée par la Commission fédérale des communications (FCC) des États-Unis sur l'« abordabilité » requise en vertu du paragraphe § 254 de la Loi a été établie en 1997 dans une ordonnance[108] de restructuration de Lifeline, de Link Up et d'autres mécanismes. La Commission a conclu que la détermination de l'abordabilité devait tenir compte de deux composantes :

- composante absolue : « avoir les moyens de se payer »;
- composante relative : « assumer le coût sans préjudice grave[109]. »

Dans son évaluation de l'abordabilité, la FCC a conclu qu'il était approprié d'examiner des éléments tels que :

- **le nombre d'abonnés**. Cepedant, la FCC a convenu que « le nombre d'abonnés ne traite pas de la seconde composante de l'abordabilité, à savoir si le paiement des tarifs facturés pour les services serait préjudiciable aux abonnés[110] »;
- **la taille de la zone d'appels locaux d'un client** auprès d'une « communauté d'intérêts », y compris les appels aux hôpitaux, aux écoles et à d'autres services essentiels sans encourir de frais interurbains[111];

[108] FCC, *Report and Order In the Matter of Federal-State Joint Board on Universal Service* (8 mia 1997), FCC 97-157.
[109] *Ibid.*, para. 110.
[110] *Ibid.*, para. 113.
[111] *Ibid.*, para. 114.

- **les niveaux de revenus des consommateurs**, en particulier ceux d'une zone locale ou régionale, non pas une médiane nationale[112];

- **le coût de la vie** et **la densité de la population**; et

- **les variations locales de la tarification**[113].

Toutefois, la FCC a déterminé que les États, selon leur autorité locale d'établissement des taux, devraient avoir la « responsabilité primaire[114] » de déterminer l'abordabilité des tarifs[115].

Ce cadre explicite d'OSU aux États-Unis — et sa prise en compte indéfectible et détaillée de l'« abordabilité » des services de télécommunications — donne lieu à quatre paniers de programmes fondamentaux, qui subventionnent les services de télécommunications, en vue d'atteindre les objectifs établis au paragraphe §254. Les États-Unis disposent désormais de quatre programmes d'OSU de ce type : revenu faible (Lifeline); zone à coût élevé (fonds Connect America); soins de santé (en particulier le programme de soins de santé ruraux); et éducation (dénommé « E-Rate », qui assure le raccordement des écoles et des bibliothèques).

Récemment, l'aspect le plus important de ces programmes, par contre, n'est pas leur seule existence ni leur récente réforme afin d'éviter le gaspillage, la fraude et le double emploi[116], mais le fait qu'ils comprennent désormais la téléphonie sans fil (le « fonds mobile » — s'inscrit dans le fonds Connect America pour les zones à coût élevé) et tout particulièrement, des initiatives ont été prises en vue d'intégrer enfin l'accès Internet haut débit à l'OSU. À présent, il existe un projet pilote de subvention des connexions à bande passante en vertu du programme Lifeline, qui pourrait aboutir à des changements au programme afin d'inclure l'accès Internet haut débit au terme de d'audiences ultérieures. En outre, la FCC a récemment modernisé le programme E-Rate destiné aux écoles et aux bibliothèques afin de créer essentiellement un programme de subvention pour la large bande. La FCC a exposé les grandes lignes de ces objectifs dans une ordonnance récente[117] :

---

[112] *Ibid*., para. 115.
[113] D'après la FCC, ceux-ci comprennent : « la proportion de coûts fixes attribuée entre les services locaux et les services de péages inter-étatiques; les proportions des revenus des services locaux découlant des frais à la minute et des frais mensuels récurrents; et l'imposition de frais de millage afin de recouvrer des revenus additionnels auprès des clients situées à une distance importante du centre de commutation. » Voir : *Ibid*., para. 117.
[114] *Ibid*., para. 108.
[115] Veuillez noter que, dans les débats des exigences de service universel de l'UE, les gouvernements nationaux sont responsables de la définition de l'abordabilité à la lumière des conditions locales. Cela sous-tend un principe de l'« ordre de gouvernement le plus rapproché » des bénéficiaires de tels programmes.
[116] Voir FCC, *Connect America Fund, et al.*, WC Docket No. 10-90 et al., *Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking*, FCC 11-161 (18 novembre 2011).
[117] FCC, *In the Matter of Modernizing the E-rate Program for Schools and Libraries,* WC Docket nº 13-184, *Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking*, FCC 14-99, (23 juillet 2014), para. 5.

> Les trois objectifs que nous adoptons aux fins du programme E-rate sont : (1) assurer l'accès abordable à Internet haut débit suffisant afin d'appuyer l'apprentissage numérique dans les écoles et d'offrir une connectivité robuste à l'ensemble des bibliothèques; (2) maximiser la rentabilité des dépenses en matière d'achats appuyés par le programme E-rate; et (3) rendre le processus de demandes E-rate rapide, simple et efficace. Nous adoptons également des approches permettant de mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte de ces objectifs. [aucun soulignement dans l'original.]

Pour la plupart, cet examen récent sur l'intégration de l'accès Internet haut débit à l'OSU résulte d'une décision politique par le gouvernement fédéral américain de poursuivre son ambitieux « Plan national des services large bande ». Cependant, il convient de noter que les modifications à la *Telecommunications Act* de 1996 exigent également que l'OSU soit tenu à jour à la lumière des changements technologiques (§254(c)). Cet article énumère les éléments à envisager par la FCC et le conseil mixte des États et du gouvernement fédéral sur le service universel lorsqu'elles rendent une ordonnance et élaborent des politiques. C'est-à-dire que les services de télécommunications :

> (A) sont essentiels à l'éducation, la santé publique ou la sécurité publique;
> (B) ont suscité, par le biais des choix du marché à la disposition de la clientèle, l'abonnement d'une grande majorité des clients résidentiels;
> (C) sont déployés dans le cadre de réseaux de télécommunications publiques par les opérateurs de télécommunications; et
> (D) cadrent avec l'intérêt public, la commodité et la nécessité.

Une enquête nationale sur la consommation[118] publiée en 2010, menée au lancement du Plan national des services large bande, montre que l'abordabilité était un facteur clé empêchant les consommateurs à revenu faible d'adopter le service résidentiel d'accès Internet haut débit.

Le sondage a conclu que 35 % des adultes américains n'avaient pas Internet haut débit à la maison[119]. Parmi les personnes qui n'ont pas adopté la large bande, 36 % ou 28 millions d'adultes ont cité le coût — y compris les frais de service mensuels, le coût d'un ordinateur et les contrats à long terme ou les frais d'installation — comme principale raison pour laquelle ils ne possédaient pas de connexion Internet à

[118] John B. Horrigan, *Broadband Adoption and Use in America* (2010), OBI Working Paper Series No. 1, en ligne : FCC <https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-296442A1.pdf>. Veuillez noter que la *U.S. Broadband Data Improvement Act*, 122 STAT. 4096, adoptée afin d'habiliter le Plan nationale des services large bande, a pour objectif : « d'améliorer la qualité des données fédérales et des États concernant la disponibilité et la qualité des services large bande et de promouvoir le déploiement de services de large bande abordables dans toutes les régions des États-Unis ». [aucun soulignement dans l'original.]

[119] *Ibid*., p. 3.

domicile[120]. Il s'agissait de l'explication la plus courante de l'absence d'un accès Internet haut débit à la maison, suivit du manque de compétences numériques (22 %) et le manque de pertinence dans leur vie (19 %[121]).

Les Américains touchant un salaire annuel de moins de 20 000 $ étaient également plus susceptibles (47 % des répondants au sondage) d'attribuer au coût la non-adoption des services large bande[122]. Il a été conclu que les personnes qui n'avaient pas adopté cette technologie étaient disposées à payer, en moyenne, 25 $ par mois l'accès Internet haut débit[123].

Le Plan national de services large bande a ainsi fixé à titre d'objectif à long terme que « tous les Américains devraient avoir accès abordable à un service d'accès Internet haut débit robuste et les moyens de s'y abonner ainsi que les compétences pour ce faire s'ils le souhaitent[124] ». Cela comprend le prolongement des programmes Lifeline et Link-Up afin d'appuyer les services large bande[125] et les licences pour l'utilisation du spectre à condition d'offrir le service gratuit ou à prix modique aux consommateurs à revenu faible[126].

Il semble inévitable que les États-Unis inscrivent bientôt dans la définition du service universel non seulement le service filaire traditionnel, mais aussi la téléphonie sans fil (du moins, dans les régions « à coût élevé ») et le service Internet haut débit (au moins la large bande filaire pour les citoyens à revenu faible). Étant donné l'exigence explicite de rendre les tarifs « abordables » dans le cadre du paragraphe §254, les citoyens américains ont bon espoir que l'abordabilité des services de télécommunications de base, y compris l'accès Internet haut débit, sera bientôt assurée dans ce pays.

4.4 Le service universel en Europe et ailleurs

4.4.1 Membres de l'Union européenne

L'approche paneuropéenne du concept du service universel en Europe a été introduite relativement tard, en partie puisque les entreprises de télécommunications étaient anciennement des sociétés d'État[127]. Les exigences réglementaires du service universel figuraient initialement dans plusieurs directives de l'Union européenne (UE)

---

[120] *Ibid*., p. 5.
[121] *Ibid.*
[122] *Ibid*., Pièce 28.
[123] *Ibid*., p. 5.
[124] Commission fédérale des communications, *Connecting America: The National Broadband Plan* (2010), en ligne : FCC <http://transition.fcc.gov/national-broadband-plan/national-broadband-plan.pdf>, p. 10.
[125] *Ibid.*
[126] *Ibid*., p. xiii.
[127] Johannes M. Bauer, « Universal Service in the European Union », *Government Information Quarterly*, vol. 16, nº 4, pp. 329-334.

sur la « pleine concurrence » (1996), l'« interconnexion » (1997) et la « téléphonie vocale » (rév. 1998) respectivement et étaient, au début du moins, relativement « étroites[128] », mais avec des déclarations claires, comme dans la *Telecommunications Act of 1996* des États-Unis, que les services de télécommunications doivent être rendus « abordables ». Une importante consolidation de ces principes a été réalisée en 2002, dans la DIRECTIVE 2002/22/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (la « directive de l'UE sur le service universel »). Cette directive a été modifiée par une nouvelle directive en 2009[129]. Dans toutes les déclarations de l'UE sur le service universel, la responsabilité y afférente est divisée entre les organismes de réglementation à l'échelle européenne et nationale.

À plus forte raison, en vue de la considération de l'abordabilité des services, la directive de l'UE sur le service universel définit la disponibilité du service universel à l'article 3.1, mais note que la détermination de l'abordabilité du service doit être effectuée « compte tenu des conditions nationales spécifiques[130] ».

En pratique, il en résulte que les divers États membres de l'UE ont une grande variété de tarifs et de subventions associés aux services de télécommunications correspondant au service universel et, en effet, une variété de définitions de l'« abordabilité » dans chacun des pays.

La directive de l'UE sur le service universel[131], néanmoins, apporte des précisions en donnant une orientation juridique sur le concept d'un « prix abordable » (même s'il est établi par des organismes nationaux de réglementation) :

> […] Un prix abordable s'entend comme un prix défini au niveau national par les États membres compte tenu de circonstances nationales spécifiques et peut impliquer l'établissement d'une tarification commune indépendante de la position géographique ou de formules tarifaires spéciales pour répondre aux besoins des utilisateurs à faibles revenus. Du point de vue du consommateur

[128] *Ibid.*

[129] DIRECTIVE 2009/136/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 novembre 2009 *modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) nº 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs*.

[130] La Directive 2002/22/EC définit le service universel comme « les services énumérés dans le présent chapitre soient mis à la disposition de tous les utilisateurs finals sur leur territoire, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable. »

[131] *Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (Directive de service universel)*

> individuel, le caractère abordable des prix est lié à sa capacité **de surveiller et de maîtriser** ses dépenses[132]. [sans gras dans l'original.]

En outre, la directive entre dans les détails sur des facteurs particuliers qui se rapportent à l'abordabilité du service téléphonique :

> Le caractère abordable du service téléphonique est lié à l'information que les utilisateurs reçoivent concernant les dépenses d'utilisation du téléphone ainsi que le coût relatif de l'utilisation du téléphone par rapport à d'autres services; il est également lié à la capacité des consommateurs de maîtriser leurs dépenses. Le caractère abordable du service implique donc de conférer un certain pouvoir aux consommateurs par le truchement des obligations de service universel auxquelles sont soumises les entreprises désignées pour les assumer. Ces obligations portent sur la fourniture d'un niveau déterminé de facturation détaillée, la possibilité pour les consommateurs d'interdire de façon sélective certains appels (tels que les appels à tarif élevé pour des services à taux majoré), de maîtriser leurs dépenses grâce à des moyens de prépaiement et de décompter leurs frais de raccordement préalables. Ces mesures devront probablement être revues ou modifiées pour tenir compte de l'évolution du marché[133].

Par conséquent, l'UE examine la question de l'« abordabilité » en fonction du contrôle des dépenses d'un consommateur individuel et des obligations du fournisseur de service à offrir certains services de manière à accroître le contrôle du consommateur sur ses dépenses. Un autre élément clé du « contrôle » du consommateur sur le coût des services est la surveillance des dépenses — qui implique des outils de facturation et un régime de facturation transparent.

Les membres de l'UE qui ont adopté la directive de l'UE sur l'OSU ont également formé et mis en œuvre leurs propres approches de la définition et du traitement de l'abordabilité des services de communication. Lorsque les pays ont tenté de définir l'« abordabilité », ils semblent avoir intégré le concept de l'abordabilité à l'établissement des tarifs.

Allemagne

Par exemple, la loi allemande sur les télécommunications *(TKG)* établit une définition de l'abordabilité du service téléphonique fondé sur le prix réel de desserte d'un ménage à l'extérieur d'une zone de population urbaine ou plus densément peuplée :

> 79. (1) Le prix du service universel mentionné à l'article 78(2), para 1, est jugé abordable s'il ne dépasse pas le prix réel des services téléphoniques requis en moyenne par un ménage situé à l'extérieur d'une ville d'une population de plus de 100 000 habitants au 1er janvier 1998. L'évaluation de l'abordabilité tient

[132] *Ibid*., préambule 10.
[133] *Ibid*., préambule 15.

compte de la qualité des niveaux de service, y compris les délais d'approvisionnement, à l'époque et le taux de croissance de la productivité jusqu'au 31 décembre de l'année précédente par rapport à l'année antérieure.

(2) Les services universels évoqués à l'article 78(2), paras 2 à 4, sont jugés abordables si les tarifs se conforment aux critères établis à l'article 28.[134]

France

Certains membres de l'Union européenne, en vue de satisfaire la directive de l'OSU, ont surtout axé leurs efforts sur la prestation de « tarifs sociaux » inférieurs destinés aux consommateurs à revenu faible. Par exemple, la France emploie un processus d'appel d'offres afin de choisir un fournisseur de service universel[135]. Actuellement, Orange est le fournisseur de service universel désigné du pays et est responsable des services téléphoniques; la responsabilité des téléphones publics incombe à France Télécom; et PagesJaune est chargé des services de renseignements téléphoniques et annuaires[136]. Les services d'OSU sont financés par un fonds de service universel à même les contributions apportées par les fournisseurs français de services de télécommunication et établies par l'organisme de réglementation, à savoir l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP).[137]

Le service téléphonique universel actuel en France est l'« Abonnement social » fourni par Orange. L'Abonnement social est un forfait mensuel de téléphonie résidentielle au coût de 6,49 € plutôt que le tarif habituel de 16 €. Le service est réservé aux utilisateurs à revenu faible qui perçoivent des prestations sociales (Revenu minimum d'insertion), qui ont un handicap ou qui ont d'autres besoins particuliers[138].

Malgré le fait que la France a réservé 20 milliards € pour une initiative nationale en faveur des hauts débits, intitulée le *Plan France Très Haut Débit*, qui vise à offrir un « accès Internet à très haut débit » (de 30 Mo/s ou plus) aux ménages français, rien n'indique actuellement que ce plan s'inscrira dans l'OSU et si des prix abordables seront offerts aux personnes admissibles[139].

Belgique

---

[134] *Loi sur les télécommunications (TKG)*, art. 79(1)-(2). L'article 28 décrit la conduite abusive et anticoncurrentielle dans la tarification ou le regroupement de produits.
[135] *Code des postes et des communications électroniques,* art. L35-2.
[136] ARCEP, « Le service universel des télécommunications », en ligne : ARCEP <http://www.arcep.fr/index.php?id=9905#c61877>.
[137] *Code des postes et des communications électroniques*, art. L35-3.
[138] « Abonnement Social », en ligne : Orange <http://boutique.orange.fr/ESHOP_mx_ft/?tp=F&ref=3610&IDCible=1&donnee_appel=&id=&type=3>.
[139] ARCEP, « Le plan France Très Haut Débit », en ligne : ARCEP <http://www.arcep.fr/index.php?id=11325>.

Parallèlement, la Belgique possède un volet social particulier intitulé les « tarifs sociaux » dans le cadre de la loi belge. En vertu de ce volet social, les fournisseurs de services en Belgique doivent offrir un tarif abordable, d'une part, et un tarif réduit aux personnes admissibles, d'autre part[140].

De manière semblable à la France, le volet social de l'OSU est financé par un fonds qui rembourse tous les fournisseurs dont les frais de service universel sont injustifiables. Tous les fournisseurs de services exploités en Belgique doivent contribuer au fonds[141].

Royaume-Uni

En 2005, l'Ofcom, l'organisme britannique de réglementation, a examiné la question de l'abordabilité, mais comme le Canada n'avait jusqu'alors établi aucune définition actuelle des services de communication « abordables » au Royaume-Uni. Dans le cadre de cette consultation, l'Ofcom considère la politique de déconnexion comme indicative de l'abordabilité[142]. Il a été conclu, par exemple, que British Telecom (BT) déconnecte environ 5 % (ou un million) de clients par année pour non-paiement de factures[143].

Dans son programme de travail de 2014, l'Ofcom a indiqué qu'elle réaliserait un « examen évaluant si les principaux services de communication sont abordables, en particulier pour les consommateurs les moins favorisés[144] ». L'organisme de réglementation a affirmé qu'il évaluerait dans cette étude le type de services de télécommunications jugés essentiels par les consommateurs en vue d'assurer que le coût ne constitue pas une barrière à l'accessibilité aux services de communication.

Dans son rapport à ce sujet, l'Ofcom a défini l'« abordabilité » comme : « en général un bien ou un service considéré comme abordable pour un consommateur si celui-ci est en mesure de l'acheter sans souffrir de privations excessives[145] ». L'Ofcom estimait cette mesure plus utile que les seuls avis subjectifs des répondants interrogés quant à l'abordabilité ou non d'un élément donné. En ce qui concerne les utilisateurs à

---

[140] Les personnes admissibles comprennent les personnes touchant l'aide sociale (Minimex), les aînés âgés de plus de 65 ans et les personnes handicapées (y compris les malentendants, les militaires aveugles, les patients ayant subi une laryngectomie). Voir : Belgique *Annexe à la loi relative aux communications électroniques*, 2005-09-13/33, art. 22 §1.

[141] *Loi portant des dispositions diverses en matières de communications électroniques*, 2012-07-10/04, art. 51 §4.

[142] Ofcom, « Universal Service Obligation: A review » (2005), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/uso/main/>, para. 1.5.

[143] *Ibid.*

[144] Ofcom, « Improving quality and value in the communications sector » (28 janvier 2014), en ligne : Ofcom <http://media.ofcom.org.uk/news/2014/consumer-experience-2013/>.

[145] Ofcom, *Results of research into consumer views on the importance of communications services and their affordability* (22 juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/affordability_report.pdf>, para. 3.9.

revenu faible, un rapport préparé par Futuresight au nom d'Ofcom a conclu que ceux dont les « besoins Internet plus développés », y compris les services Internet par ligne fixe à domicile en particulier, semblaient « davantage exposés au préjudice financier et moins résilients devant les dépenses imprévues[146] ». En outre, Futuresight a remarqué que « les pressions imposées aux familles (travailleurs et chômeurs) de fournir la technologie de pointe à leurs enfants étaient particulièrement évidentes[147]. »

Une étude réalisée en 2014 par l'Ofcom auprès de 1 997 consommateurs au Royaume-Uni a conclu que parmi ceux qui avaient utilisé les services de communication suivants au cours de l'année dernière :

- 15 % n'avaient pas, mais voudraient avoir un accès Internet sans fil sur leur téléphone cellulaire;
- 12 % n'avaient pas, mais voudraient avoir un accès Internet haut débit à ligne fixe;
- 11 % n'avaient pas, mais voudraient avoir une ligne téléphonique filaire;
- 10 % n'avaient pas, mais voudraient avoir un accès Internet sans fil grâce à une clé mobile; et
- 3 % n'avaient pas, mais voudraient avoir un téléphone cellulaire[148].

Parmi les consommateurs qui souhaitaient utiliser un service, mais qui ne le faisaient pas actuellement, la principale raison de non-utilisation citée était le coût.

Graphique 10 : Pourquoi les consommateurs du Royaume-Uni n'utilisent-ils actuellement pas un service qu'ils aimeraient utiliser (2014[149])

[146] Ofcom, *Affordability of Essential Communications Services: A Qualitative Research Study – Final Report* (juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/Futuresight-Report.pdf>, p. 54.
[147] *Ibid*., p. 56.
[148] Jigsaw Research, *Affordability of Communications Services Essential for Participation: Quantitative Research* (22 juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/Essential_Comms_Services.pdf>, figure 46.
[149] *Ibid*., figure 48.

	Mobile (62)	Landline (219)	Fixed Broadband (241)	Internet (USB or dongle) (192)	Internet (SIM) (312)	Payphone (170)	Directory Enquiries (phone) (418)	Itemised billing (383)
Cost of service (NET)	33%	55%	59%	33%	32%	16%	50%	38%
No need - can use another service	29%	48%	33%	58%	46%	71%	42%	47%
No need - someone helps me	2%	2%	4%	3%	2%	3%	5%	3%
Never used before	1%			7%	6%	3%	4%	6%
Had no time / not got round to it yet	2%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	6%
Inconvenient /difficult to install	3%		2%					
Inconvenient / difficult to use	5%		1%	1%	1%	5%	2%	1%
Not part of my bundle		3%	1%	4%	2%			
Contract / length of contract		1%	3%		3%			
Reliability of connection	5%	1%	2%	3%	3%	1%		
Quality of customer service		1%	1%					
Quality of line	2%	1%	1%	1%	2%			
Coverage / black spots	4%							
Concerned about impact on health								
Security concerns			1%	1%	1%			

Source : Jigsaw Research, 2014

British Telecom (BT) est le fournisseur britannique de service universel (ainsi que Kingston Communication qui est l'unique fournisseur de services dans la région de Hull); ces deux fournisseurs de service sont tenus de fournir des régimes de tarifs spéciaux afin d'aider les consommateurs à se payer des services de communication[150]. Les régimes ont traditionnellement été financés par les recettes issues des services à marge plus élevée des fournisseurs de service universel[151]. Anciennement, BT offrait deux programmes dans le but de rendre les services plus abordables : (1) le régime utilisateur léger (Light User Scheme – LUS), et (2) In Contact. Le régime LUS a été créé afin d'aider les clients à revenu faible et défavorisés et proposait des services téléphoniques à prix réduit[152]. In Contact était un forfait d'appel prépayé à frais mensuels réduits, mais le taux d'abonnement à celui-ci était faible. Les deux programmes ont été abolis au profit du nouveau régime de base BT Basic[153].

BT Basic est l'initiative actuelle d'OSU limitée destinée aux utilisateurs qui perçoivent certains types particuliers de prestations de sécurité sociale[154]. BT Basic fournit une ligne téléphonique active pendant trois mois au coût de 15,30 £. Ce service comprend des appels gratuits d'une valeur de 4,50 £ et facture les appels suivants à

[150] « Review of the Universal Service Obligation », en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/uso/summary/main_web.pdf>, p. 12.
[151] *Ibid*., p. 8.
[152] *Ibid*., p. 13.
[153] Jasmine Brude, Tony Eardley et Gerard Goggin, « Telecommunications and Community Wellbeing : a review of the literature on access and affordability for low-income and disadvantaged groups », *SPRC report 09/09*, p. 27 [Brude et al.].
[154] Pour être admissible au forfait BT Basics, il faut toucher l'une des prestations suivantes : soutien au revenu, prestation de recherche d'emploi fondée sur le revenu, crédit aux pensions, indemnité de soutien à l'emploi et la prestation de crédit universel; « BT Basic overview », en ligne : BT http://www.bt.com/includingyou/other-products-services-bt-basic.html.

0,10 £ par minute, avec des frais de composition de 0,033 £ par minute. BT offre également désormais le forfait « BT Basic + Broadband », aux termes duquel les abonnés de BT Basic paient 29,85 £ pour trois mois d'utilisation et 10 Go de données par mois[155].

4.4.2 Autres pays

Australie

À ce jour, il n'existe aucune définition australienne de l'« abordabilité » relativement aux services de communication. En 2000, une obligation de service universel en matière de télécommunications (Telecommunications Universal Service Obligation –TUSO) a été mise en œuvre en Australie dans le but d'assurer que les services téléphoniques traditionnels, les téléphones publics, les services de distribution prescrits et les services de données numériques étaient raisonnablement et équitablement accessibles à l'ensemble des Australiens, peu importe où ils résident ou font affaires[156].

Alors que l'abordabilité n'est pas décrite, l'« accès raisonnable » est défini. La composante fondamentale de TUSO australienne, à savoir l'accès raisonnable, s'entend des « situations dans lesquelles un opérateur typique ne considérerait pas le coût net de la prestation comme excessif dans les circonstances et où le service téléphonique standard ne peut être raisonnablement fourni d'une manière efficace, efficiente et économique[157] ». Cette définition semble s'apparenter davantage au concept canadien des « tarifs justes et raisonnables[158] » en matière de télécommunications, plutôt qu'à l'abordabilité.

Telstra, le principal fournisseur de service universel du pays, doit respecter toutes les exigences de la TUSO[159]. Dans le but d'atteindre cet objectif, Telstra a adopté le programme *Access for Everyone* [accès pour tous] qui comprend divers services en fonction de ce que les budgets individuels et ménagers peuvent se permettre. Le programme cible les familles à revenu faible, les retraités, les personnes handicapées, les Australiens autochtones et les chômeurs et les sans-abri. Le programme est un forfait autosélectionné qui peut comprendre les éléments suivants :

---

[155] BT, *Tariff Guide for Residential Customers* (7 janvier 2015), en ligne : BT <http://www.productsandservices.bt.com/consumer/assets/downloads/BT_PhoneTariff_Residential.pdf>, p. 5.
[156] *Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999* (Cth), s. 9.
[157] Telstra, *Telstra's Universal Service Obligation: Policy Statement* (2005), en ligne : Telstra <http://telstra.com.au/abouttelstra/download/document/uso-ps.pdf>, p. 5.
[158] Voir, par exemple : *Loi sur les télécommunications*, LC 1993, c 38, art. 27(1).
[159] *Ibid.*, p. 3.

- Centrepay : permet aux utilisateurs d'obtenir une retenue automatique à même leurs prestations Centrelink (sécurité sociale) afin que le montant des factures demeure raisonnable;

- Aide en cas de difficultés financières : permet de conclure des ententes de paiements en cas de circonstances imprévues;

- Programme d'assistance aux factures Telstra : des organismes communautaires partenaires aident les utilisateurs qui éprouvent des difficultés financières à payer leurs factures;

- InContact : offre aux utilisateurs un service téléphonique à domicile sans frais d'accès mensuels, ce qui leur permet uniquement de recevoir gratuitement des appels;

- Rabais pour les retraités : permet aux utilisateurs de bénéficier d'un rabais mensuel sur les appels associés à certains services téléphoniques à domicile; et

- Carte d'appel/PhoneAway : permet aux utilisateurs qui n'ont aucun autre moyen de communication d'obtenir une carte d'appel avec l'aide d'organismes communautaires partenaires[160].

Le réseau national de large bande à fibre optique accessible à tous de l'Australie, appelé le National Broadband Network (NBN), est actuellement en construction et a pour objectif d'« assurer que les tous les Australiens ont accès à des services Internet à très haut débit le plus tôt possible, à un prix abordable et à un coût minime aux contribuables[161] ». Il n'existe cependant aucune définition à ce jour expliquant ce qu'on entend par « prix abordables ».

Bien que la déclaration des attentes [*Statement of Expectations*[162]] et le plan d'activités [*Corporate Plan 2012-15*[163]] du NBN ont pour objectifs d'examiner les prix et la pénétration, le NBN est un réseau d'accès aux commerçants-détaillants seulement. Par conséquent, il revient au fournisseur de service d'offrir des forfaits abordables ou à rabais; Telstra en particulier serait tenu de continuer à offrir un forfait destiné aux utilisateurs à revenu faible pour les services téléphoniques assurés par le réseau NBN[164].

---

[160] « Access for everyone (General Information Guide) », en ligne : Telstra <http://telstra.com.au/abouttelstra/download/document/afe-general-info-2012.pdf>

[161] Gouvernement de l'Australie, « Statement of Expectations » (8 April 2014), en ligne : gouvernement de l'Australie <http://www.communications.gov.au/__data/assets/pdf_file/0014/221162/SOE_Shareholder_Minister_letter.pdf>, p. 1.

[162] *Ibid*., p. 3.

[163] NBN Co, *Corporate Plan 2012-15* (6 août 2012), en ligne : NBN Co <http://www.nbnco.com.au/content/dam/nbnco/documents/nbn-co-corporate-plan-6-aug-2012.pdf>, p. 67.

[164] NBN Co, « Special needs and the NBN », en ligne : NBN co <http://www.nbnco.com.au/get-an-nbn-connection/home-and-business/nbn-services/special-needs.html>.

V. RÉCENTE ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE ET POLITIQUES DANS LA DÉFINITION DE L'ABORDABILITÉ

5.1 Politique d'abordabilité dans un milieu de communications « concurrentiel »

Le rôle de l'abordabilité dans l'orientation des politiques de communication a été énormément limité, en particulier depuis l'ouverture du service téléphonique local à la concurrence dans les années 1990. De même, l'abordabilité a tardé à faire son apparition dans les débats entourant l'accessibilité à Internet haut débit.

Gerard Goggin écrit que si, même à l'échelle internationale, l'abordabilité est devenue un enjeu fortement débattu, en particulier à titre d'élément explicite ou implicite du concept du « service universel » dans différents territoires de compétence, son importance s'est affaiblie rapidement devant la panacée apparente qu'est la concurrence :

> De la part de nombreux responsables de l'élaboration des politiques, de l'industrie et des membres du public, une réponse typique aux inquiétudes de l'abordabilité a sous-tendu l'argument du soulagement de l'abordabilité du fait des résultats de la concurrence que l'on tient pour acquis. En conséquence, il existe moins d'appui à l'égard des mesures d'abordabilité précises au sein de la politique de télécommunications — et il y a un sentiment palpable que l'abordabilité n'est plus un enjeu politique crucial[165].

La plupart des pays développés, y compris le Canada, encouragent et favorisent désormais la libéralisation du marché des communications. Au Canada, l'introduction d'un nouveau paragraphe 34(2) dans la *Loi sur les télécommunications*[166] de 1993 exigeant que le CRTC s'abstienne de la réglementation des tarifs, des ententes particulières entre les opérateurs et d'autres éléments s'il conclut « que le cadre de la fourniture par les entreprises canadiennes des services — ou catégories de services — de télécommunication est suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des usagers — ou le sera ». On ne peut trop insister sur l'inopportunité de l'introduction de l'« abstention » de ce pouvoir (visant principalement la réglementation des prix). Ce pouvoir légal encourageait le CRTC à adopter, au mieux, une approche attentiste de l'abordabilité. Il s'agit de la voie même poursuivie par le CRTC dans la Décision Télécom 96-10 et dans d'autres décisions exposées ci-après.

Durant les années 1990, le CRTC a examiné l'abordabilité à titre d'aspect dans le cadre d'une série d'audiences[167] qui cherchaient à promouvoir une concurrence

---

[165] Gerard Goggin, « New Ideas for Digital Affordability: Is a Paradigm Shift Possible? » (2014) 2:2 *Aust. J. of Telecommunications and the Digital Economy* X.1, p. X.3.
[166] LC 1993, c 38, art. 34(2).
[167] Ceux-ci comprennent : Avis public de télécom CRTC 92-78, *Review of regulatory framework*; Avis public de télécom CRTC 94-52, *Implementation of regulatory framework – Split rate base, 1995*

accrue ainsi qu'une dépendance sur les forces du marché des services de télécommunications et, en particulier, des services téléphoniques filaires.

L'analyse de l'« abordabilité » du Conseil reposait principalement sur les taux nationaux de pénétration et a culminé avec la Décision Télécom CRTC 96-10, *Options de tarification des services locaux*, selon laquelle le Conseil a conclu, en raison de niveaux de pénétration durablement élevés, que le service téléphonique était abordable « pour la vaste majorité des ménages canadiens[168] ». Toutefois, un certain nombre d'autres facteurs avaient été proposés par diverses parties à ces audiences, notamment :

- le pourcentage des revenus des ménages consacrés au service téléphonique local de base;
- une combinaison de priorités en matière de prix, de revenus et de dépenses et du choix du consommateur;
- « savoir si les gens peuvent s'offrir continuellement un produit ou un service[169]. »

Il est intéressant de constater que si le CRTC a rejeté ces mesures de rechange de l'abordabilité du service téléphonique, l'abordabilité de services analogues a été mesurée, dans un passé récent et jusqu'à présent, en fixant un seuil en pourcentage des revenus ménagers et le coût d'un service supérieur à celui-ci serait considéré comme inabordable. Il s'agit de la méthode employée relativement au logement, aux termes de laquelle la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) établit un logement abordable à titre de refuge s'il coûte moins de 30 % du revenu du ménage avant les impôts[170]. Le Réseau énergie pour ménages à faible revenu (LIEN) en Ontario a laissé entendre que le degré d'abordabilité des services publics d'énergie (gaz naturel, électricité) devrait être tel qu'ils ne coûtent pas plus que 6 % des revenus d'un ménage[171].

---

contribution charges, broadband initiatives and related matters; Avis public de télécom CRTC 94-56, Avis public de télécom CRTC 94-56, *Implementation of regulatory framework – Stentor broadband initiatives and Canada/U.S. cost comparisons*; Avis public de télécom CRTC 94-58, *Implementation of regulatory framework – Issues related to Manitoba Telephone System and reconsideration of rate rebalancing*; Avis public de télécom CRTC 95-36, *Implementation of regulatory framework – Local interconnection and network component unbundling*; Avis public de télécom CRTC 95-49, *Local service pricing options*; et Avis public de télécom CRTC 95-56, *Local service pricing options: Revised procedures and regional consultations.*

[168] p. 7.

[169] Telecom Decision CRTC 96-10 at pp. 5-6.

[170] Société canadienne d'hypothèques et de logement, « About Affordable Housing in Canada », en ligne : Société canadienne d'hypothèques et de logement <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/inpr/afhoce/afhoce_021.cfm > (Dernière consultation le 18 juillet 2014).

[171] Manitoba Hydro Affordable Energy Unit, Customer Care & Marketing, *Manitoba Hydro Affordable Energy Program* (Winnipeg: Manitoba Hydro, 2009), en ligne : gouvernement du Manitoba <http://www.pub.gov.mb.ca/exhibits/mh2011/Volumes/app44-1.pdf>, p. 18.

À l'époque des audiences du CRTC en 1990, la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec, l'Organisation nationale anti-pauvreté et One Voice ont soutenu devant le Conseil que le seuil du service téléphonique de base devrait correspondre à environ 1 % du revenu mensuel d'un ménage[172].

Mais le CRTC a décidé d'adhérer à la mesure du taux de pénétration étayée par les seules exigences en matière de rapport de contrôle d'abordabilité. On peut attribuer cette orientation à la simplicité de la mesure les taux de pénétration par les compagnies de téléphone titulaires. Une autre explication veut que le CRTC réglementait alors les tarifs des services locaux — avec l'exigence législative de créer des tarifs « justes et raisonnables[173] » avant de s'abstenir de la réglementation de la tarification du service local.

Plusieurs propositions ont également été formulées durant les audiences au début des années 1990 concernant un tarif de service de « programme minimal » ou une subvention ciblée pour les abonnés à revenu faible. Cependant, le CRTC a trouvé dans la Décision Télécom CRTC 95-19, *Examen du cadre de réglementation*, et à nouveau dans la Décision Télécom CRTC 95-21, *Mise en œuvre du cadre de réglementation – Partage de la base tarifaire et questions connexes*[174], qu'un service de programme minimal n'était pas nécessaire à l'époque[175]. Encore une fois, l'absence d'une exigence législative claire sur l'abordabilité (au-delà de celle qui figure parmi plusieurs « objectifs de la politique » à l'article 7 de *Loi sur les télécommunications*) semble avoir encouragé le CRTC à adopter une politique attentiste.

Durant ces audiences, le CRTC a en revanche reconnu que les taux de pénétration pour les groupes à bas revenu avaient « généralement été inférieurs » au taux de pénétration global moyen du téléphone[176] et que « la réglementation est nécessaire afin de protéger les intérêts des abonnés à faible revenu et ceux des marchés qui n'ont peut-être pas accès aux avantages de la concurrence[177]. » Or, en concluant que le programme minimal n'était pas nécessaire, le CRTC a constaté que le rééquilibrage contrôlé des tarifs (des appels interurbains aux services locaux et des entreprises aux détaillants) et d'autres initiatives de réduction des coûts exerceraient

[172] Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Décision Télécom CRTC 96-10 : Local Service Pricing Options* (Ottawa: CRTC, 15 novembre 1996), p. 7.
[173] Veuillez noter que les « tarifs justes et raisonnables » ne sont pas nécessairement des tarifs abordables pour les consommateurs. Plutôt, il s'agit de tarifs qui sont justes et abordables (et non excessifs) pour la majorité des clients et permettent à une entité ou à un service public réglementé de recevoir un rendement adéquat sur ses investissements aux fins de recueillir les capitaux en vue d'exploiter et d'élargir le service public au besion. Voir : *Northwestern Utilities Ltd.* v. *City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684.
[174] art. IV.
[175] Décision Télécom CRTC 94-19, art. C.
[176] Décision Télécom CRTC 96-10, p. 7.
[177] Décision Télécom CRTC 94-19, art. B(3).

des pressions à la hausse sur les tarifs locaux et « atténuera la nécessité » d'un service minimal ou de fonds spéciaux destinés aux régions à coûts élevés[178].

Au vu de la fixation du CRTC sur les taux de pénétration à titre de mesure de l'abordabilité dans la Décision Télécom CRTC 96-10, le Conseil a choisi de se concentrer sur l'élimination des prix d'accès de tarification constituant une barrière à l'« accès » — c'est-à-dire, des frais soudains ou initiaux supérieurs qui peuvent empêcher un consommateur de s'abonner à un service téléphonique en premier lieu ou à le conserver. Ainsi, le CRTC exige plutôt que des mesures particulières soient adoptées en tant qu'outils de gestion des factures, notamment les plans de versements échelonnés et les dépôts de sécurité et les rapports de contrôle de l'abordabilité (y compris les taux de pénétration ventilés par revenu, caractéristiques des ménages canadiens et les études de déconnexion).

Dans l'Ordonnance CRTC 2000-393, *Le Conseil modifie les exigences en matière de rapport concernant l'abordabilité*, le CRTC a établi un comité chargé des outils de gestion des états de compte (OGEC) et de l'accès au service téléphonique (« comité des OGEG ») qui examinerait la promotion des OGEC et faciliterait l'accès au service téléphonique. Bien que les réunions du comité des OGEC ont donné lieu à certaines décisions du CRTC, notamment l'interdiction de la déconnexion des clients qui avaient effectué des versements partiels sur leurs dettes[179], le dernier renvoi à un comité par le CRTC remonte à il y a presque dix ans dans la Décision Télécom CRTC 2005-38, *Outils de gestion des états de compte – Plans de remboursement des dettes*.

Alors que la dernière des mesures modestes adoptées dans les années 1990 tirait à sa fin, le gouverneur en conseil a émis un *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*[180] (l'« instruction politique de 2006 ») qui a ordonné au Conseil de mettre en œuvre les objectifs de la politique de télécommunications et, ce faisant, il devrait :

> (i) se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique,
>
> (ii) lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs[181];

L'effet de l'instruction politique de 2006 consistait effectivement à renoncer aux discussions mêmes sur l'abordabilité, car tout moyen choisi pour traiter des remontrances à l'égard de l'abordabilité au paragraphe 7(b) de la *Loi sur les*

[178] *Ibid*., art. C.
[179] Décision Télécom CRTC 2004-31, *Terms of Service – Disconnection for partial payment of charges.*
[180] (14 décembre 2006), P.C. 2006-1534, SOR/2006-355.
[181] *Ibid*., art. 1*(a)*.

télécommunications doit désormais prouver que le marché avait échoué totalement à traiter de ce problème.

Par conséquent, il n'est pas surprenant qu'au Canada, aucune politique du CRTC n'exige des fournisseurs de services de communication qu'ils offrent un forfait de base de radiodiffusion[182] ou de services télécommunications aux ménages à revenu faible. Le CRTC continue de réglementer les tarifs de détail des clients des services téléphoniques locaux (STL) filaires et les clients de services téléphoniques de ligne terrestre dans les marchés où un fournisseur de service téléphonique titulaire conserve encore une puissance de marché. Il a été reconnu dans la Décision de télécom CRTC 2006-15, *Abstention de la réglementation des services locaux de détail*, qu'il y aura des exceptions où les forces du marché ne suffiront peut-être pas à protéger les intérêts de tous les utilisateurs dans des marchés faisant l'objet d'une abstention[183]. » Mais, il s'agit là d'une politique singulière et exceptionnelle qui semble autonome.

Comme l'a constaté Gerard Goggin[184], il est tentant pour les responsables de l'élaboration des politiques, l'industrie et même le grand public de supposer que la concurrence résoudra, ou à tout le moins, allégera les problèmes d'abordabilité. Cependant, dans un milieu concurrentiel, malgré le potentiel de faire diminuer globalement les prix au détail, il pourrait en fait être encore plus difficile de maintenir des programmes ou des activités qui sont particulièrement axés sur les consommateurs économiquement vulnérables et sont jugés déficitaires ou moins profitables. Si répondre aux besoins des consommateurs à revenu faible implique la prestation de services à perte, les entreprises de communication privées sont peu susceptibles de mettre en œuvre ce type de programmes à leur propre initiative.

Par conséquent, d'autres auteurs se sont plutôt concentrés sur les moyens de réaliser certains objectifs de service universel dans un milieu de communications concurrentiel. En 1995, l'OCDE a examiné plusieurs mécanismes de service universel et a privilégié les subventions directes ciblées spécifiquement plutôt que les subventions largement répandues[185]. L'OCDE a conclu qu'un montant subventionné « par personne » pouvait être considérable alors que le coût total du programme pouvait demeurer relativement faible[186]. La subvention pouvait être fournie soit aux fournisseurs de services, soit aux consommateurs, bien que les coupons aux consommateurs puissent donner aux abonnés plus de choix dans la sélection des services et favoriser la

[182] Le CRTC a, toutefois, proposé d'exiger que les entreprises de distribution de la radiodiffusion (fournisseurs de services de télévision) offrent un service de base simplifié qui comprendrait : les chaînes canadiennes locales, tous les services de distribution obligatoire conformément à l'alinéa *9(1)h)*, les services éducatifs et, si elle est offert, la chaîne communautaire et l'assemblée législative provinciale. Voir : Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190 (24 avril 2014) et 2014-190-3 (21 août 2014).
[183] Au para. 354.
[184] Gerard Goggin, « New Ideas for Digital Affordability: Is a Paradigm Shift Possible? » (2014) 2:2 *Aust. J. of Telecommunications and the Digital Economy* X.1, p. X.3.
[185] OCDE, *Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment* (Paris: OCDE, 1995), en ligne : OCDE < http://www.oecd.org/sti/broadband/2349175.pdf>, p. 81.
[186] *Ibid*.

concurrence entre les fournisseurs[187]. D'après l'OCDE, alors qu'en principe ces subventions directes devraient être financées par les impôts, en pratique ces programmes seraient probablement financés par les fournisseurs de services ou les abonnées par voie d'une mise à contribution universelle[188]. Stanford L. Levin promeut également la mise en œuvre de politiques étroites, ciblées qui visent les zones géographiques non desservies ou aux clients qui ne peuvent obtenir un service fourni de manière concurrentiel[189].

5.2 Recherche sur les politiques définissant l'abordabilité

Comme il est cité ci-dessus, le présent rapport se préoccupe de tous les ménages canadiens qui ont généralement de la difficulté à se permettre les articles ménagers de base requis pour maintenir un niveau de vie raisonnable. Notre étude comprend des participants issus d'une gamme de revenus, que ce soit les résidents des centres d'accueil locaux ou les personnes qui reçoivent une certaine forme d'assistance sociale, ou encore les travailleurs à temps plein qui occupent des postes à revenu faible.

Le CDIP a publié dans des rapports antérieurs[190], qui décrivent le service de base et l'abordabilité dans les régions urbaines et rurales, en particulier pour le service téléphonique. Parmi les principales conclusions et recommandations formulées par le CDIP, notons :

1. L'abordabilité ne peut être mesuré simplement en sachant si ou non quelqu'un s'abonne au service — que le service téléphonique de base est si essentiel à la vie quotidienne que les gens risqueraient une situation financière inconfortable afin de le conserver. ***Les taux de pénétration sont utiles afin d'évaluer ce qui se passe sur les marges; ils en disent peu sur les difficultés financières***[191]***.***

2. Une excellente mesure de l'abordabilité est le pourcentage de revenu consacré à un service. Au vu des augmentations des prix, les personnes qui touchent un revenu médian ou inférieur auront à dépenser un pourcentage

[187] *Ibid*., pp. 82-83.
[188] *Ibid*. at p. 84.
[189] Stanford L. Levin, « Universal service and targeted support in a competitive telecommunications environment » (2010) 34 *Telecommunications Policy* 92 at 94.
[190] Voir, par exemple : Philippa Lawson, *Basic Telephone Service in the Information Age: A Consumer Perspective* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993); Philippa Lawson, *Telecommunications Toward 2000: Are Rural Canadians Getting Their Fair Share?* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993); Andrew Reddick, *The Dual Digital Divide: The Information Highway in Canada* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 2000); Philippa Lawson, *Eliminating Phonelessness in Canada: Possible Approaches, Second Edition* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 2002) et Andrew Reddick, *The Information Superhighway: Will Some Canadians Be Left on the Side of the Road?* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1995).
[191] Voir, par exemple : Philippa Lawson, *Basic Telephone Service in the Information Age: A Consumer Perspective* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993), p. 9.

considérablement plus élevé que ceux touchant un revenu supérieur. Cette mesure de l'abordabilité a tendance à mieux illustrer les difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses personnes afin de recevoir ces services[192].

3. Le service téléphonique de base ne devrait pas être nécessairement limité aux services considérés comme essentiels par la plupart des gens. À l'inverse, le service téléphonique de base devrait englober tous les services nécessaires à une pleine participation en société, à tout moment[193].

4. À l'ère de l'évolution technologique rapide et parfois imprévue, il est facile d'emboîter le pas à la technologie. Il incombe donc aux organismes de réglementation d'assurer que l'évolution du service téléphonique de base répond à la demande légitime des consommateurs et promeut le mieux-être social[194].

En 1993, nous avons soutenu que les éléments suivants devraient être inclus dans un service téléphonique de base qui permettrait la pleine participation en société :

- Accès à une zone d'appel local gratuite d'une taille raisonnable;
- Accès à un service interurbain;
- Accès à un service d'opérateur;
- Service à ligne directe;
- Service de téléphone à clavier;
- Annuaire local (imprimé ou autres formes de médias);
- Service d'assistance-annuaire local (pour les numéros non inscrits dans l'annuaire fourni);
- Option de blocage d'afficheur;
- Accès au dépistage d'appel; et
- Service 911 (le cas échéant[195]).

Plus récemment en 2009, l'Union des consommateurs a publié un rapport[196] sur l'inclusion des consommateurs à revenu faible dans les télécommunications

[192] Voir, par exemple : Andrew Reddick, *The Information Superhighway: Will Some Canadians Be Left on the Side of the Road?* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1995), pp. 26-27.
[193] Voir, par exemple : Philippa Lawson, *Basic Telephone Service in the Information Age: A Consumer Perspective* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993), p. 2.
[194] Voir, par exemple : Philippa Lawson, *Basic Telephone Service in the Information Age: A Consumer Perspective* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993), p. 4.
[195] Philippa Lawson, *Basic Telephone Service in the Information Age: A Consumer Perspective* (Ottawa: Centre pour la défense de l'intérêt public, 1993), p. 3.

canadiennes. Alors que le rapport n'a pas examiné une définition de l'abordabilité, il a évalué les mesures publiques et réglementaires disponibles au Canada et à l'étranger afin d'appuyer les consommateurs de services télécommunications à revenu faible. Il a été conclu que de nombreuses initiatives sur l'abordabilité en place dans des administrations étrangères étaient indisponibles au Canada. En outre, l'abordabilité des services de télécommunications ne semble pas du tout être une priorité de la politique nationale de télécommunications. Le rapport recommande que la *Loi sur les télécommunications*[197] soit modifiée afin de reconnaître la nature essentielle des télécommunications et que le CRTC étudie et cherche à mettre en œuvre des mesures qui promouvraient l'abordabilité, y compris l'accessibilité aux services d'urgence et la réduction des tarifs des consommateurs à revenu faible.

Si nous nous tournons maintenant vers le Royaume-Uni, dans un rapport préparé pour Vodafone, les chercheurs David Lewin et Clare Milne ont défini un forfait de services de télécommunications comme « abordable » si :

1) Le forfait permet au décile de revenu inférieur de faire une utilisation socialement nécessaire par voie de dépenses durables, c'est-à-dire les dépenses engagées sans détriment aux autres dépenses essentielles; et

2) Le forfait aide un de ces ménages à contrôler adéquatement ses dépenses en matière de télécommunications[198].

Dans leur rapport, Lewin et Milne supposent qu'il est viable pour un ménage du décile inférieur de consacrer **4 %** des revenus ménagers aux dépenses de télécommunications[199]. Alors que les ménages à revenu faible avaient également tendance à être caractérisés par des revenus irréguliers, des plus grandes fluctuations dans les dépenses et une capacité inférieure à payer, cependant, Lewin et Milne ont déterminé que l'abordabilité d'un forfait de télécommunications devrait également tenir compte, en plus du coût mensuel de service :

- La taille de tous frais de connexion initiale ou d'abonnement;
- Le montant de l'engagement minimum à long terme au moment de s'abonner à un service et la durée de cet engagement; et

---

[196] Anthony Hémond, *Including Low-Income Consumers as Recipients of Telecommunications Services: How Does Canada Rate?* (Montréal, Union des consommateurs: 2009), en ligne : <http://uniondesconsommateurs.ca/docu/telecom/FaibleRevenuTelecomE.pdf>.
[197] LC 1993, c 38.
[198] **L'utilisation socialement nécessaire**, axée sur la téléphonie vocale a été définie comme étant 30 et 60 minutes payées par mois en moyenne, avec un niveau d'utilisation plus intéressant d'appels essentiels aux services d'urgence et à des lignes d'écoute particulières offerts gratuitement. Voir : David Lewin & Claire Milne, *Are telecommunications services universally affordable across the EU? An independent assessment for Vodafone* (2010), en ligne : Vodafone <http://www.vodafone.com/content/dam/vodafone/about/public_policy/affordability_plum.pdf>, p. 10. [Rapport Plum]
[199] *Ibid.* at p. 12.

- Le montant de tout versement minimum régulier[200].

Par exemple, les contrats importants à long terme pourraient susciter un important fardeau de dépenses sur un ménage à revenu faible.

Louis-François Pau propose d'examiner les changements dans les « communications résiduelles et l'abordabilité des médias[201] » au fil du temps et selon la taille du ménage. Les communications résiduelles et l'abordabilité des médias examinent la différence entre un budget ménager « résiduel » après l'allocation des dépenses aux besoins ménagers de base et le montant d'argent que le ménage dépense effectivement sur l'équipement et les services. Ce montant varie selon la taille, le type et le revenu d'un ménage[202].

De nombreux organismes, tels que le CRTC, l'OCDE et l'UIT, ont tendance à évaluer l'abordabilité sur une base comparative. Autrement dit, ils établissent des ensembles de paniers de services et comparent le coût de chacun d'eux en fonction de divers facteurs en vue de déterminer si les services sont plus ou moins abordables selon le pays, la région ou le fournisseur. Toutefois, peu d'organismes ont cherché à définir précisément ce qui constitue en soi un service de communication jugé « abordable ». Or, les résultats intéressants issus récemment de l'Ofcom au Royaume-Uni, ainsi que l'instruction donnée par la Commission fédérale des communications de mettre en œuvre le Plan national des services large bande aux États-Unis sont au moins en partie orientés par les recherches universitaires et connexes évoquées dans la présente section. Le CRTC et d'autres organismes de réglementation et observateurs « traditionnels » susmentionnés devraient se demander si leur approche de longue date est devenue inadéquate et inefficace dans le milieu actuel de communications dynamiques et convergentes.

[200] *Ibid*. at p. 13.
[201] Louis-François Pau, « Enabling Mobile Communications for the Needy: Affordability Methodology, and Approaches to Requalify Universal Service Measures » (2009) 13:2 *Informatica Economică* 128, en ligne : Informatica Economică <http://revistaie.ase.ro/content/50/015%20-%20Pau.pdf>, p. 134.
[202] *Ibid*., pp. 130-132.

VI. PERSPECTIVES DES INTERVENANTS

Le CDIP a mené des entrevues auprès d'un certain nombre d'intervenants canadiens, y compris l'organisme canadien de réglementation des communications, les fournisseurs de services de communication et des chercheurs individuels afin d'acquérir leur vision des définitions et des cadres politiques de l'abordabilité. Parmi les questions typiquement posées, notons les suivantes :

- Dans quelle mesure les services de communication sont-ils importants aujourd'hui — et quelles fonctionnalités précises des services de communication sont d'une importance particulière;
- Comment la personne interrogée définirait-elle l'« abordabilité », ainsi que les types de facteurs et de mesures dont elle tiendrait compte dans son examen;
- Y a-t-il des éléments uniques au marché canadien des communications qui devraient être pris en compte;
- Comment peut-on appuyer l'abordabilité des services de communication; et
- Comment l'abordabilité devrait-elle orienter l'élaboration des politiques de communication.

Les perspectives de chacun des intervenants sont décrites ci-après.

6.1 Organisme de réglementation : le CRTC

Le 7 mai 2014, le CDIP s'est entretenu avec la dirigeante principale de la consommation du CRTC, Barbara Motzney, sur le concept et les cadres politiques de l'abordabilité.

Elle a soutenu maintenu que les services de communication occupent désormais un rôle crucial — ils sont absolument essentiels à la capacité des Canadiens à participer en société. Chaque service assume un rôle; il s'agit des besoins fondamentaux des Canadiens afin de participer en société et à la vie démocratique et culturelle. Certains services de communication sont maintenant substituables, alors un ménage n'a peut-être pas besoin de chacun des quatre services de communication traditionnels et des forfaits distincts pourraient s'adresser à différents groupes. En général, toutefois, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les Canadiens soient en mesure d'accéder aux services de communication.

Les caractéristiques au détail relevées par Mme Motzney qui permettraient d'améliorer l'abordabilité sont notamment :

- les forfaits et tarifs prépayés de services sans fil;
- le report des minutes non-utilisées;
- les forfaits familiaux;
- un choix de plusieurs forfaits de services de télévision.

Elle a également remarqué que le regroupement des services pouvait réduire les coûts, mais cela peut également dépendre de la volonté des consommateurs à conserver un même fournisseur de services.

Mme Motzney a déclaré que le CRTC se penche sur l'abordabilité dans le cadre d'une variété d'instances réglementaires, y compris des audiences examinant l'objectif de service de base, la politique globale des services de télévision, l'utilisation actuelle des téléphones publics, l'accès aux télécommunications dans le Nord, le développement d'un système robuste de service d'urgence 911, et les services aux consommateurs handicapés.

6.2 Fournisseurs de services

Alors que le CDIP a contacté un certain nombre de fournisseurs de services de communications, notamment tous les fournisseurs de services nationaux au Canada, et leur a transmis un questionnaire portant sur les sujets susmentionnés, seulement deux réponses ont été reçues — une de la part de Rogers Communications (Rogers) et l'autre de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel).

(i) Rogers

Dans une réponse datée du 4 juillet 2014, Rogers a décrit plusieurs options de produits et de services à la disposition de sa clientèle. La réponse de Rogers comportait une description générale de l'abordabilité de ses services. La réponse de Rogers déclarait, par exemple, que le prix par Mo/s (mégaoctet par seconde) du téléchargement dans le cadre de son service d'accès Internet à domicile avait diminué considérablement depuis 2009. Son service téléphonique à domicile commence à environ 34,41 $ par mois en Ontario et 24,69 $ par mois dans les provinces de l'Atlantique. En ce qui concerne les services téléphonie sans fil, Rogers affirme qu'elle offre des forfaits « Partagez Tout » à partir de 80 $ par ligne par mois, alors que les forfaits offerts par sa marque Fido commençaient à 34 $ par mois pour un panier défini de données et de minutes vocales.

Rogers a seulement mentionné quelques programmes ou forfaits qui étaient spécialement conçus pour aider les consommateurs à revenu faible. Par exemple, son

fofait « Digital Lite TV », un forfait de services télévision de base qui comprend des chaînes de télévision et de radio locales et des services de programmation à distribution obligatoire, est disponible pour 14,99 $ par mois. Le programme *Branché sur le succès* est un service d'accès Internet haut débit au coût de 9,99 $ par mois (avec des vitesses de téléchargement de 10 Mo/s et 30 Go d'utilisation de données) offert aux ménages vivant dans le logement à prix modique de la Toronto Community Housing. Rogers a noté que ses options de services sans fil prépayés offraient typiquement une souplesse et un contrôle accrus sur leurs dépenses mensuelles et a également mentionné deux forfaits de services sans fil destinés aux clients aînés : le forfait *Rogers Wireless Voice Only for Seniors* coûte 25 $ par mois, et ses marques Cityfone pour les aînés offrent également des forfaits de services vocaux et de messages texte au coût de 18 $ par mois.

(ii) SaskTel

Dans une réponse datée du 17 juin 2014, SaskTel a noté que la *Telecommunications Act* a été rédigée lorsqu'un monopole était exercé sur la prestation de services et qu'en raison de la nature concurrentielle de l'industrie, la responsabilité de satisfaire aux obligations sociales incombe au gouvernement plutôt qu'aux entreprises individuelles. SaskTel a également souligné la capacité réduite des petits opérateurs à investir dans la couverture supplémentaire des régions rurales afin de répondre aux obligations sociales et a soutenu que les obligations sociales imposées aux opérateurs doivent tenir compte de la proportionnalité du fardeau. SaskTel a écrit que le coût de l'obligation sociale devrait indiquer de manière transparente sur les factures des consommateurs de manière analogue à tous les autres frais qui sont énumérés de manière transparente.

De l'avis de SaskTel, le service Internet est le seul service essentiel nécessaire afin qu'un individu participe pleinement au tissu économique et social du Canada. La société a indiqué que l'objectif de service de base de l'accès Internet devrait se chiffrer à 5 Mo/s.

SaskTel affirme que la mobilité en soi n'est pas essentielle. Par exemple, soutient-elle, les services sans fil sont non essentiels vu « l'accès presque universel » au téléphone filaire et aux cabines téléphoniques.

En ce qui concerne l'accès abordable, SaskTel appuie la définition du CRTC de l'accès universel aux « bons vieux » services téléphoniques dans les zones à coût élevé au coût de 30 $ par mois, ainsi que la définition d'Industrie Canada aux termes du Fonds d'infrastructure de la large bande de l'accès aux services Internet haut débit à hauteur de moins de 80 $ par mois. SaskTel a souligné que les forces du marché ont donné lieu à une gamme de services et prix raisonnables, alors que de récentes politiques interventionnistes, telles que la restriction des contrats de services sans fil à durée fixe

de trois à deux ans, n'ont pas nécessairement mené à l'accroissement de l'abordabilité, car les consommateurs ont dû payer des frais mensuels supérieurs.

En plus de prétendre qu'elle offre des prix parmi les plus faibles au Canada, SaskTel a énuméré quelques initiatives ciblant les consommateurs vulnérables, y compris : les produits adaptés pour les consommateurs handicapés, téléphones et les cartes d'appel prépayées pour les femmes dans les refuges dans le cadre de son programme *Fresh Start*, et des téléphones et cartes d'appel destinées aux étudiants à risque dans le Nord de la Saskatchewan, par voie de son programme *Project Mobile*.

6.3 Experts individuels

(i) Claire Milne

Le CDIP s'est entretenu avec Claire Milne, experte-conseil et présidente du forum des consommateurs pour les communications [Consumer Forum for Communications] du Royaume-Uni, le 15 octobre 2013 afin de discuter de définitions et de critères de mesure de l'« abordabilité », de fonctionnalités qui amélioreraient l'abordabilité des services de communication au détail et les initiatives de politiques d'abordabilité. Mme Milne a rédigé plusieurs études de recherche sur les services de télécommunications pour des organisations et des entreprises, y compris l'UIT, Vodafone et le réseau d'action des consommateurs de communications australien [Australian Communications Consumer Action Network].

Mme Milne a affirmé que les consommateurs devraient être en mesure de choisir parmi une gamme de forfaits qu'ils ont les moyens de se payer. En outre, malgré l'évolution de la technologie, Mme Milne a remarqué que les consommateurs devraient tout de même avoir le choix de différentes technologies.

Mme Milne a indiqué plusieurs indicateurs communs de l'abordabilité, notamment :

- Le pourcentage du revenu ménager consacré aux services de communication — 5 % est utilisé couramment à titre de règle empirique du « niveau d'abordabilité ». Celui-ci peut varier de plus ou moins 5 %, mais l'évaluation de la proportion des consommateurs qui peuvent obtenir un service adéquat en dépensant moins qu'un maximum de 5 % des revenus ménages permet d'établir des comparaisons utiles en termes d'espace et dans le temps;

- La tarification des forfaits d'abonnement initiaux en tant que proportion du revenu ménager;

- Les taux d'abonnement aux services des ménages par quintile; et

- La capacité des ménages à maintenir d'autres dépenses.

Elle a suggéré de se concentrer sur les groupes de consommateurs défavorisés et éloignés. Mme Milne a consulté exhaustivement sur les enjeux de l'accessibilité des consommateurs handicapés, et a constaté une corrélation forte entre avoir une incapacité, toucher un revenu faible et un faible taux d'abonnement aux services de communication.

D'après Mme Milne, les priorités d'abordabilité des communications devraient être approximativement :

1. Service d'urgence;
2. Communication vocale;
3. Communication par messages texte et SMS;
4. Mobilité; et
5. Accès aux nouvelles et au divertissement.

Mme Milne a indiqué que les forfaits au détail qui réduisent le risque et augmentent le contrôle du consommateur — y compris les forfaits prépayés offerts par de nombreux fournisseurs de services sans fil — ont tendance à intéresser les consommateurs à revenu faible. Elle a également constaté que de son avis des forfaits au détail de base « minimal » devrait être mis à la disposition des consommateurs à revenu faible (c'est-à-dire non regroupés).

Mme Milne a également remarqué que si les organismes de réglementation ont historiquement maintenu le contrôle sur les services filaires, ils ont moins de contrôle sur les nouvelles technologies. Cependant, elle a souligné qu'il est important d'assurer une forme de contrôle réglementaire sur les nouvelles technologies également.

(ii) Catherine Middleton, Ph.D.

Le 8 mai 2014, le CDIP s'est entretenu avec Catherine Middleton, professeure à l'Université Ryerson et titulaire de la chaire de recherche du Canada en technologies des communications dans la société de l'information, afin de discuter de l'importance des services de communication, des facteurs qui devraient être examinés dans la détermination de l'abordabilité et des initiatives qui amélioreraient l'abordabilité des services de communication. Le professeur Middleton effectue des recherches sur le l'élaboration et l'adoption des technologies de communication, avec un intérêt particulier pour les réseaux et les services Internet haut débit[203].

Mme Middleton a affirmé que deux fonctionnalités de services sont essentielles :

[203] Pour obtenir une liste des publications de Mme Middleton, voir en ligne : Université Ryerson <http://www.ryerson.ca/~cmiddlet/>.

1. Une forme de communication vocale; et

2. L'accès aux nouvelles et à l'information.

La fonction la plus importante consiste à avoir la capacité de communiquer d'une quelconque manière — c'est-à-dire l'accès aux services importants tels que les services gouvernementaux et le service 911, mais aussi rester en contact avec les parents et amis. Elle a constaté qu'il était aussi important d'accommoder les consommateurs qui ne peuvent utiliser les services de communication vocale.

Par conséquent, si le service téléphonique résidentiel de ligne terrestre semble devenir moins essentiel, et le téléphone sans fil encore plus essentiel, le consommateur devrait demeurer responsable de son choix. De même, alors que de plus en plus de Canadiens peuvent accéder aux nouvelles et l'information dans Internet, nombre d'entre eux obtiennent encore ces renseignements par le biais de leurs services de télévision.

Mme Middleton affirme que l'abordabilité devrait jouer un rôle essentiel dans l'élaboration de la politique de communication, car les communications deviennent de plus en plus cruciales. Par exemple, les consommateurs qui n'ont pas d'accès Internet ne peuvent pas faire bien des choses, notamment accéder à des services gouvernementaux ou à des cours de formation, rechercher un emploi et soumettre leur déclaration d'impôt.

Mme Middleton a noté que l'abordabilité des forfaits au détail doit tenir compte des frais supplémentaires, y compris les frais de dépassement des éléments du forfait. Ainsi, l'abordabilité doit examiner l'incertitude des coûts. L'abordabilité doit également prendre en compte le coût d'acquisition d'un service et les coûts permanents d'entretien et de maintien du service, notamment les coûts d'entretien de l'équipement.

Mme Middleton affirme que dans la plupart des pays, le prix des services de communications diminue, alors qu'en Amérique du Nord, il reste généralement le même.

Elle a souligné que les forfaits au détail ne correspondent pas nécessairement aux désirs et aux besoins des consommateurs, en particulier le secteur des services sans fil, où les forfaits existants ont tendance à être imposés aux consommateurs. Par exemple, elle a constaté qu'il était presque impossible d'obtenir un téléphone intelligent auprès d'un fournisseur en s'abonnant à un forfait de données seulement. En ce qui concerne l'abordabilité de fonctions particulières des services de communication, les services sans fil prépayés sont habituellement plus abordables, mais Mme Middleton a remarqué que les cartes d'appel prépayées ne devraient pas porter une date d'expiration. En ce qui concerne les services de télévision, Mme Middleton estime que la télévision radiodiffusée en direct doit être maintenue et promue. Cependant, la seule prestation de la télévision en direct ne serait pas suffisante pour desservir les groupes à revenu faible; il est d'ailleurs important que les fournisseurs de services de télévision offrent un forfait de base abordable.

Enfin, Mme Middleton a souligné que les connaissances et l'alphabétisation étaient également importantes, car de nombreux consommateurs concluent typiquement des ententes contractuelles avec un grand fournisseur de services, car ils ne savent pas comment trouver des solutions de rechange potentiellement plus abordables.

VII. PERSPECTIVES DES CANADIENS À REVENU FAIBLE

La présente section décrit les conclusions des entrevues du CDIP auprès d'organismes locaux, des groupes de discussion d'ACORN et les données de Credit Canada sur leurs clients à revenu faible.

7.1 Utilisation des services de communication

À moins que les consommateurs n'habitent dans un logement-services ou un centre d'accueil local, il était rare que les consommateurs interrogés dans la présente étude soient abonnés aux quatre services de communication à la fois — à savoir le téléphone résidentiel (filaire), le téléphone cellulaire (sans fil), accès Internet à domicile et les services de télévision. Alors que certains consommateurs n'étaient abonnés à aucun de ces services au motif qu'ils étaient inabordables, un grand nombre de consommateurs à revenu faible étaient abonnés à chacun des services.

> *MODÉRATEUR : Où se situent, en termes d'importance, ces services d'après le classement des dépenses de votre ménage? Je sais que c'est plutôt difficile. Ce n'est pas la question la plus facile. Dans quelle mesure ces services sont-ils importants? Où se situent, par ordre d'importance, ces services par rapport aux dépenses de votre ménage. Alors vous dites que c'est très bas sur la liste, vous devez le dépenser…*
>
> *PARTICIPANT 1 : Oui. Pendant l'hiver, la télévision m'est très importante, mais cette année, je vais me passer de la télévision.*
>
> *MODÉRATEUR : Et pourquoi?*
>
> *PARTICIPANT 1 : Parce que je ne peux me le payer. Alors essentiellement, je reviens toujours à la même réponse. Je ne peux simplement pas me le permettre.*
>
> *MODÉRATEUR : Vous avez de la difficulté, tout comme pour les produits de base. Alors tous ces éléments viennent après les besoins fondamentaux?*
>
> *PARTICIPANT 1 : Oui. Pour moi, ces dépenses sont désormais un luxe.*
>
> *– Groupe de discussion d'ACORN (Toronto, Ont)*

(i) Téléphone résidentiel

Tous les centres d'accueil et les logements-services abordables interrogés fournissaient des services téléphoniques filaires à leurs résidents. Cela s'explique par le

fait que ce service est facilement partagé et destiné à une variété d'utilisations, notamment passer des appels locaux à des parents et amis, prendre des rendez-vous et s'adresser à un médecin ou à un agent de traitement de cas. En fait les agents chargés du cas exigent typiquement un numéro de téléphone au dossier auquel ils peuvent joindre leurs clients.

Parmi les 5 000 clients à revenu faible de Credit Canada qui avaient des dépenses courantes de communications, 1 900 étaient abonnés au service de téléphone résidentiel. Ainsi, le service téléphonique comprend le deuxième plus grand nombre d'abonnés à revenu faible, derrière le service de téléphonie mobile seulement.

De nombreux consommateurs aînés, y compris les membres de l'organisme Old Age Pensioners Organization, étaient abonnés au service téléphonique résidentiel et l'utilisaient régulièrement pour joindre leur médecin, prendre des rendez-vous, communiquer avec des amis et parents et obtenir des renseignements.

Le téléphone résidentiel est également couramment utilisé pour les appels interurbains des consommateurs qui ont des parents habitant dans un autre pays ou province, car certains ont constaté des restrictions sur le nombre de minutes de services de téléphonie mobile à leur disposition.

Peu de consommateurs étaient abonnés aux services téléphoniques résidentiels et de téléphonie mobile. Certains participants d'ACORN et d'organismes tels que le centre d'éducation financière EBO Financial Education Centre ont noté que cela est attribuable au fait que l'abonnement aux services téléphoniques résidentiels et aux services de téléphonie mobile était généralement inabordable. Les consommateurs abonnés à ces deux services ont noté qu'ils utilisaient leur téléphone résidentiel pour la majorité de leurs activités quotidiennes — prendre des rendez-vous, appeler des médecins et des travailleurs sociaux, et passer des appels sociaux à des amis et parents, en particulier ceux qui habitent à l'étranger. Dans ces cas, les téléphones cellulaires étaient utilisés en cas d'urgence et pour des raisons de sécurité uniquement.

Somme toute, les consommateurs abonnés uniquement au service téléphonique résidentiel s'y fient entièrement, même aux seules fins de vérifier l'identité de visiteurs avant d'ouvrir la porte de leur édifice à appartements.

> *« Seulement quelques clients ont des lignes téléphoniques fixes, principalement pour des raisons de sécurité ou pour faire des appels à des amis et parents. Mais, il est particulièrement important pour les clients à mobilité réduite. »*
>
> *- Armée du Salut, centre Booth d'Ottawa, programme MoneyWise (Ottawa, Ont)*
>
> *« J'ai un téléphone résidentiel, j'ai à peine les moyens de me le payer, mais j'en ai besoin pour rester en contact avec ma famille. »*

– Participant d'ACORN (Toronto, Ont)

(ii) Téléphonie mobile

Les téléphones mobiles ou cellulaires sont les services comportant le plus grand nombre d'abonnés issus de la clientèle de Credit Canada, qui s'élève à 3 800 parmi ses 5 000 clients à revenu faible.

Certains organismes, tels que les Bergers de l'Espoir [Shepherds of Good Hope] ont affirmé que le téléphone cellulaire était désormais considéré comme une nécessité essentielle. Les organisations qui ont fourni des logements-services abordables, tels que Daybreak Housing et Options Bytown, ainsi que les programmes de consultations budgétaires tels que MoneyWise, ont conclu qu'environ la moitié de leur clientèle possédait un téléphone cellulaire. Le centre EBO Financial Education Centre et MoneyWise ont déclaré que de plus en plus de leurs clients passaient exclusivement au service de téléphone cellulaire.

La majorité des participants ACORN étaient abonnés à un service de téléphone cellulaire. Environ le tiers des membres de la Old Age Pensioners Organization, filiale Matsqui 69 Branch étaient abonnés au service de téléphone cellulaire.

L'utilisation des téléphones cellulaires variait typiquement entre deux pôles extrêmes. Certains consommateurs, en particulier ceux ayant des forfaits à la carte ou qui utilisent souvent leur téléphone résidentiel, utilisaient leurs téléphones cellulaires seulement en cas d'urgence ou de besoin, par exemple lorsqu'ils prennent rendez-vous avec un médecin ou un agent chargé de cas. Ces consommateurs, y compris la majorité des clients de MoneyWise, Disability Alliance BC, les Bergers de l'Espoir, Options Bytown et Daybreak Housing, ainsi qu'approximativement la moitié des participants d'ACORN, ont conclu que les forfaits sans engagement étaient plus abordables et faciles à contrôler en fonction des contraintes financières évolutives. Certains, tels que ceux mentionnés par MoneyWise, ont également des antécédents d'endettement qui les empêche de s'abonner à des forfaits de services postpayés. D'après Daybreak Housing, les résidents abonnés à des forfaits de services postpayés l'étaient souvent aux frais d'un membre de leur famille qui leur payait l'appareil et le forfait mensuel.

D'autres consommateurs, y compris nombre des clients de l'EBO Financial Education Centre et la moitié des participants d'ACORN, utilisent leur téléphone cellulaire pour « tout » — la communication vocale, l'envoi de messages texte et fureter dans Internet afin de se renseigner sur les nouvelles et obtenir des informations, des offres d'emploi et des logements. Certains utilisent également leur téléphone cellulaire afin de visionner des vidéos et, parfois, des films au moyen de signaux Wi-Fi disponibles. De nombreux consommateurs qui utilisaient leurs téléphones cellulaires pour effectuer diverses activités dépendaient presque exclusivement de leurs services

sans fil, parfois complétés par un service d'accès Internet. Le centre EBO Financial Education Centre a noté que ses clients étaient typiquement abonnés à des forfaits de services postpayés, car les enfants en particulier voulaient se procurer le téléphone intelligent dernier cri et les parents n'avaient pas les moyens de payer le coût initial de ces appareils.

> *« Donc, je tiens à souligner qu'il est très important que les personnes handicapées aient les moyens de se payer un téléphone cellulaire. Surtout, s'ils sont à l'extérieur et n'ont pas accès à une cabine téléphonique ou à toute autre forme de communication, j'ai entendu qu'on ne peut pas composer le 911 avec un téléphone cellulaire. Le service d'urgence ne peut vous localiser. Cela pose un grave problème selon moi, qu'il faudrait régler, être en mesure de repérer quelqu'un pour des raisons d'urgence ou de sécurité »*
>
> *– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)*
>
> *« Le téléphone cellulaire occupe le premier rang, car je travaille de nuit. Et si j'en ai besoin en cas d'urgence, pour moi-même au téléphone et aussi pour mes clients, car je travaille avec des personnes âgées et c'est très important. Et pour joindre ma fille, passer des appels interurbains et ainsi de suite »*
>
> *– Participant d'ACORN (Vancouver, C.-B.)*
>
> *« Mon téléphone – j'ai tout cherché toutes les services que j'ai besoin. Je peux regarder un film, je peux faire tout que je veux. Je veux acheter un cellulaire, c'est clair qui fait que c'est pas trop cher. Il y a des tablettes que se vendent – les « phablettes, » – phone, tablette – phablette. C'est avec Internet, alors le téléphone contient toutes les services. »*
>
> *– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)*

(iii) Accès Internet à domicile

Parmi les clients à revenu faible de Credit Canada, le plus faible nombre, soit 1 000 ménages étaient abonnés à un service d'accès Internet à domicile.

Cette réalité était également illustrée dans les commentaires formulés par les organismes locaux et les participants d'ACORN. MoneyWise et Disability Alliance BC ont indiqué qu'environ le tiers de leurs clients avaient l'accès Internet à domicile. Daybreak Housing et Options Bytown ont noté que de nombreux clients ne savaient pas comment utiliser un ordinateur ou fureter Internet.

Cependant, plusieurs organismes et de nombreux participants d'ACORN ont affirmé que l'accessibilité à connexion Internet devient de plus en plus indispensable. Les Bergers de l'Espoir, Food Banks BC et plusieurs participants d'ACORN ont noté que de nombreuses offres d'emploi et annonces de logement et les demandes de services communautaire, sétaient désormais effectuées principalement en ligne. Les participants d'ACORN ont également affirmé qu'Internet est une plateforme utile pour que nombre d'entre eux démarrent leur propre entreprise. D'après Disability Alliance BC, Internet a ouvert des portes pour leurs clients et un nombre important de consommateurs handicapés en dépendent absolument.

Plusieurs organismes et participants d'ACORN ont constaté, par contre, que plutôt que de se payer un service d'accès Internet à domicile, ils utilisent leurs forfaits de données téléphoniques mobiles ou fréquentent leur bibliothèque locale ou des détaillants où le signal Wi-Fi ou l'accès Internet est disponible.

Internet est la source la plus utilisée pour rester en contact avec la famille et les amis par le biais du courrier électronique, des médias sociaux et de Skype, ainsi que trouver des nouvelles et des renseignements. Toutefois, certains clients des Bergers de l'Espoir, en particulier les jeunes et les participants d'ACORN regardaient également parfois des films et des vidéos sur Internet.

« Certaines personnes handicapées dépendent largement d'Internet pour rester en contact. Un bon nombre en dépend absolument. De plus, de nombreuses demandes de services gouvernementaux ou communautaires sont désormais en ligne. »

– Disability Alliance BC (Vancouver, C.-B.)

« Mon accès Internet est ma priorité. Et c'est parce que je peux regarder des émissions de mon pays et je peux écouter des nouvelles et voir ce qui se passe là-bas. Donc, Internet est beaucoup plus important que mon téléphone. »

– Participant d'ACORN (Toronto, Ont)

PARTICIPANT 4 : Je suppose qu'Internet est plus important que le téléphone, car on peut faire... Je n'ai pas… Internet puis le téléphone. Je n'ai pas le câble.

MODÉRATEUR : Les utilisations d'Internet sont beaucoup plus variées que celles du téléphone à lui seul, n'est-ce pas?

PARTICIPANT 4 : On peut communiquer et on peut se divertir. Et il y a plusieurs moyens de le faire — c'est-à-dire, par exemple, Skype, est essentiellement un téléphone.

– Groupe de discussion d'ACORN (Vancouver, C.-B.)

(iv) Service de télévision

Parmi les clients à revenu faible de Credit Canada, 1 300 ménages étaient abonnés à un service de télévision.

Tous les organismes qui exploitaient des centres d'accueil locaux ou des logements-services fournissaient les services de télévision à leurs résidents. D'après les Bergers de l'Espoir, le service de télévision est particulièrement important, car il n'y a pas grand-chose à faire durant la journée, en particulier l'hiver. Dans leur centre d'accueil, la télévision serait allumée en tout temps. Plusieurs participants d'ACORN ont également souligné que le service de télévision était leur seule forme de divertissement.

Les participants du centre EBO Financial Education Centre et plusieurs participants d'ACORN ayant des enfants ont affirmé que leurs clients ou eux-mêmes avaient besoin d'un service de télévision, en particulier pour divertir et « garder » les enfants. Toutefois, ces ménages pouvaient rarement s'abonner seulement à un forfait de télévision de base, car ils ont trouvé que de nombreuses chaînes de programmation pour les enfants étaient seulement disponibles dans les forfaits de deuxième et de troisième niveau et qu'ils ne pouvaient pas s'abonner à ces chaînes à la carte. Par conséquent, ils étaient souvent tenus de s'abonner à des forfaits de deuxième et de troisième niveau pour obtenir ces canaux.

Cependant, bien des participants d'ACORN ont affirmé qu'ils préféraient regarder des films ou des vidéos sur Internet ou occasionnellement sur leur téléphone plutôt que de payer le service de télévision. Disability Alliance BC a précisé que le service de télévision dépassait déjà les capacités financières de leurs clients et que certains clients visionnent plutôt des vidéos sur Internet.

Alors que les consommateurs regardent une variété d'émissions, les types de programmes les plus populaires étaient les nouvelles et les sports, et certains consommateurs regardaient des films, des comédies et des documentaires également.

« La télévision est un service important, car il n'y a pas grand-chose à faire pour les résidents pendant la journée, surtout durant l'hiver. Il est également difficile pour les personnes atteintes de la maladie mentale de participer à d'autres activités. Dans nos centres d'accueil et nos logements, la télévision est toujours allumée. Les résidents regardent habituellement des matchs de hockey et d'autres sports, les nouvelles, des émissions-débats et des films. »

– Les Bergers de l'Espoir (Ottawa, Ont)

« Le service de télévision apporte une stabilité et une cohérence et nombre de nos résidents résistent au changement. »

– Daybreak Housing (Ottawa, Ont)

MODÉRATEUR : PARTICIPANT 4, avez-vous un téléviseur à la maison?

PARTICIPANT 4 : Oui, j'en ai un.

MODÉRATEUR : Si oui, pour quoi l'utilisez-vous?

PARTICIPANT 4 : C'est ma seule forme de divertissement.

MODÉRATEUR : C'est votre seule forme de divertissement.

PARTICIPANT 4 : Oui.

MODÉRATEUR : Venez au bureau d'ACORN, c'est agréable.

PARTICIPANT 4 : Je ne vais pas au cinéma.

MODÉRATEUR : Non, d'accord.

– Groupe de discussion d'ACORN (Toronto, Ont)

MODÉRATEUR : PARTICIPANT 7, avez-vous un téléviseur à la maison?

PARTICIPANT 7 : Oui, j'ai la télé à la maison.

MODÉRATEUR : Pour quoi l'utilisez-vous?

PARTICIPANT 7 : Surtout parce que… c'est bon pour les nouvelles. Mais lorsqu'on a des enfants, les enfants adorent écouter la chaîne Treehouse et toutes les émissions pour enfants. Mais, le seul problème est le coût. Je ne peux me le permettre. Avant de pouvoir s'abonner au câble pour obtenir Treehouse et d'autres canaux, il faut dépenser 50 dollars, 50 à 55 ou 60 dollars et je n'en ai pas les moyens. En fin de compte, c'est un service câble très simplifié, seulement les nouvelles et les chaînes pour adolescents, alors je ne suis pas très satisfaite. Moi, en tant que mère avec des enfants âgés de moins de 10 ans, le seul programme utile pour la télé, le câble, je paie presque 45 dollars et je ne peux obtenir Treehouse… La seule programmation que j'obtiens est composée de films pour adolescents. Je ne veux pas que mes enfants les écoutent, car ils en tirent toutes sortes de mauvaises idées. Alors, il n'y a pas réellement de choix. La plupart du temps, je les laisse regarder les nouvelles. Ils n'aiment pas écouter les nouvelles, car ils trouvent cela ennuyeux.

– Groupe de discussion d'ACORN (Ottawa, Ont)

7.2 Importance des services de communication

(i) Importance des services de communication particuliers

Bien que les consommateurs canadiens à revenu faible soient abonnés à différents agencements de services de communication, nos conclusions démontrent que chacun des services était important pour différents groupes de consommateurs. Plusieurs organisations locales ont indiqué que leurs clients souhaitaient rester en contact avec l'extérieur et être en mesure de participer en société.

> *« Mes clients estiment souvent qu'ils ont besoin de l'ensemble de ces services, car ils font partie de la société et désirent participer à la vie sociale. Nous constatons que les téléphones cellulaires et l'accès Internet deviennent des services de plus en plus essentiels. »*
>
> *– EBO Financial Education Centre (Ottawa, Ont)*
>
> *« Les quatre services de communication dans leur ensemble, sont très importants, car il est très facile que nos résidents sombrent dans la dépression ou l'isolement. Alors, tout moyen de les mettre en contact avec la famille et les amis, ou simplement le monde de l'extérieur est très important. »*
>
> *– Daybreak Housing (Ottawa, Ont)*
>
> *« Les aînés ont besoin de la communication. »*
>
> *– Old Age Pensioners Organization, section locale Matsqui 69 (Matsqui, C.-B.)*
>
> *« Vous savez qu'il vous faut un téléphone. Vous pouvez perdre les lumières, mais il vous faut votre téléphone pour communiquer, surtout si vous êtes quelqu'un qui, vous savez, comme nous, toute personne en fauteuil roulant, nous devons avoir un moyen d'éviter que l'on nous parle et regarde de façon paternaliste et condescendante. »*
>
> *– Participant d'ACORN (Vancouver, C.-B.)*

Lorsqu'il leur a été demandé d'attribuer un rang en importance à chacun des services de communication, les participants ont presque unanimement jugé le service téléphonique — de ligne terrestre ou sans fil — à titre de service de communication le plus important. Bien que cela soit en partie attribuable aux téléphones cellulaires qui en particulier permettent aux consommateurs d'effectuer une variété d'activités, c'était

avant tout parce que la téléphonie tient les consommateurs en contact avec le reste de la société — notamment les parents et amis, mais les médecins, travailleurs sociaux, employeurs et clients, ainsi que les fournisseurs de services.

Téléphonie filaire

Les téléphones résidentiels demeurent très importants aux ménages à revenu faible en particulier, car ils permettent aux consommateurs de passer un nombre illimité d'appels locaux à un prix fixe. Plusieurs participants d'ACORN et organismes locaux tels que Options Bytown et Daybreak Housing ont affirmé que les minutes vocales de téléphonie cellulaire étaient souvent trop dispendieuses. Les appels interurbains, en particulier, étaient beaucoup moins chers lorsqu'ils sont passés avec un téléphone résidentiel. Certains participants d'ACORN ont également souligné les fonctionnalités de sécurité 911 du téléphone filaire, car les intervenants d'urgence sauraient d'où provient l'appel. MoneyWise a noté que le téléphone résidentiel est particulièrement important pour les clients qui étaient immobiles ou isolés.

Téléphonie mobile

Les téléphones cellulaires sont également considérés comme extrêmement importants pour deux principales raisons. D'une part, les consommateurs à revenu faible les avaient seulement en cas d'urgence ou pour des raisons de sécurité, car ils pouvaient facilement les transporter d'un endroit à l'autre. Par exemple, de nombreux consommateurs possédaient un cellulaire afin de composer le 911 ou être joint par des écoles, des parents, des médecins ou d'autres personnes en cas d'urgence. D'autre part, les participants d'ACORN qui possédaient des téléphones intelligents étaient en mesure d'utiliser leurs téléphones cellulaires à une variété de fins différentes, y compris fureter dans Internet. Dans les cas où le budget ménager était limité, les consommateurs ont annulé d'autres services de communication et dépendent exclusivement de leur téléphone cellulaire.

Télévision

Le service de télévision était considéré comme important par les clients de nombreux organismes locaux. MoneyWise a constaté que le service de télévision était particulièrement important pour les clients qui quittent rarement leur domicile, et la possession de celui-ci était parfois jugée plus importante que la nourriture. De même, la Old Age Pensioners Organization a affirmé que le service de télévision était d'une importance particulière pour les aînés « isolés » ou peu mobiles. Les participants d'ACORN qui avaient des enfants considéraient également le service de télévision comme important pour leurs familles. Cependant, les participants d'ACORN non

abonnés aux services de télévision ont affirmé qu'ils étaient satisfaits de se renseigner et de visionner des vidéos sur Internet ou un service de transmission de données par téléphone cellulaire à défaut. Options Bytown a déclaré que certains de ses clients regardaient seulement la télévision radiodiffusée en direct.

Internet

La majorité des abonnés au service d'accès Internet à domicile étaient extrêmement réticents à annuler les services de connexion Internet, car ils en dépendaient pour réaliser nombre de leurs activités quotidiennes, notamment la recherche d'emploi, le lancement d'une petite entreprise en démarrage, le remplissage des demandes de services gouvernementaux, entre autres, le paiement des factures, la communication avec les parents et les amis par courriel ou par Skype, la lecture des nouvelles et d'autres renseignements et le visionnement de films et de vidéos. L'EBO Financial Education Centre et Food Banks BC ont affirmé qu'il y avait beaucoup de pression en particulier pour que les enfants à l'école, en particulier, possèdent un service d'accès Internet à la maison.

(ii) L'importance des dépenses consacrées aux communications par rapport aux autres dépenses ménagères

Alors que les consommateurs à revenu peuvent juger certains services de communication plus importants que d'autres, ils sont généralement réticents à annuler quoi que ce soit dans leurs services de communication, même à la lumière de coûts croissants et de budgets ménagers déjà serrés.

Plusieurs participants d'ACORN ont insisté qu'ils contacteraient d'abord leur fournisseur de services afin de tenter de négocier un prix réduit ou une entente. Certains participants d'ACORN ont finalement convenu qu'ils annuleraient certains services, tels que l'accès Internet ou la télévision à domicile, lorsque le modérateur leur a demandé comment ils réagiraient devant la croissance continue du prix de ces services, resserrant leurs budgets ménagers. Bien que certains répondants soient disposés à réduire leurs services en s'abonnant à un forfait à prix réduit, de nombreux participants étaient déjà abonnés aux forfaits de base les plus simplifiés.

Cependant, seul un nombre restreint de participants d'ACORN était disposés à annuler leurs services téléphoniques, qu'il soit filaire ou sans fil. Les participants d'ACORN ont souligné, en particulier, la nécessité d'être joint par une forme de services de communication — et, en particulier, le téléphone.

> *« Je réduirais mes dépenses ménagères afin de conserver mon service de téléphone cellulaire; je dépenserais probablement moins en matière de nourriture. Cependant, dans le cas d'Internet, me priverais-je de nourriture pour*

conserver ce service? Non. Je ne me priverais pas, car je peux apporter mon ordinateur chez Second Cup où j'ai un accès Internet sans fil gratuit et je n'ai pas besoin d'acheter quoi que ce soit, car ce sont simplement de gens sympathiques. »

– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)

« Je travaillerais afin de m'assurer que j'ai encore un téléphone cellulaire. Il faudrait que j'annule mes services câble, d'accès Internet à domicile et mon téléphone résidentiel si j'avais un téléphone cellulaire. J'aurais à agir ainsi, car mes autres dépenses sont complètement grevées. »

– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)

« J'en suis déjà à cette réalité. Car mon téléphone est dispendieux et mon loyer aussi, mais là n'est pas la question. Car mon téléphone est cher, je ne mange pas des aliments de qualité comme je le ferais autrement. Je ne prends pas les médicaments supplémentaires que mon médecin souhaite que je prenne, car ils ne sont pas couverts par l'assurance-maladie et ainsi de suite. Je sais que c'est difficile à croire vu mon apparence actuelle, mais mon budget vestimentaire est limité, car je paye déjà trop mon téléphone. En ce qui concerne les autres services, je m'en prive, car ils coûtent déjà beaucoup trop. »

– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)

Les participants d'ACORN qui n'étaient pas disposés à réduire davantage ou à annuler leurs services de communication ont affirmé que le manque à gagner proviendrait d'autres dépenses, notamment des visites occasionnelles au cinéma pour les enfants, les cadeaux de Noël ou des Fêtes, le tabac ou toute autre dépense destinée aux adultes. Les participants ont déclaré d'une manière générale qu'ils ne compromettraient pas les dépenses de loyer et d'alimentation. Certains participants ont insisté qu'ils ne sauraient pas où retrancher dans leurs dépenses.

Les organismes locaux ont conclu que leurs clients seraient plus disposés à réduire d'autres dépenses ménagères, y compris la nourriture, les vêtements et les dépenses de soins de santé, plutôt que d'annuler leurs services de communication. MoneyWise et la Old Age Pensioners Organization ont indiqué que leurs clients retrancheraient probablement d'autres dépenses ménagères, notamment la nourriture et les vêtements, en vue de conserver leurs services de communication. Les Bergers de l'Espoir, le centre EBO Financial Education Centre et Disability Alliance BC ont affirmé que leurs clients utiliseraient d'autres ressources, y compris les banques alimentaires, les programmes vestimentaires, les dons et d'autres services communautaires, afin de pallier les coupures au titre d'autres dépenses ménagères. Options Bytown a affirmé que certains de ses clients choisiraient de s'endetter afin de conserver l'abonnement à

leurs services de communication. Les types de services que les clients des organismes seraient les plus disposés à annuler étaient l'accès Internet à domicile et, dans certains cas, le service de télévision.

> *« Le téléphone (résidentiel ou cellulaire) est un service nécessaire que les clients n'annuleraient pas. Afin de compenser ces dépenses, ils pourraient utiliser des banques alimentaires, des programmes vestimentaires ou d'autres ressources communautaires. Il s'agit d'un point difficile, car les clients veulent se sentir normaux; ils veulent pouvoir aller dans un magasin et acheter des articles comme tout le monde. »*
>
> *– Les Bergers de l'Espoir (Ottawa, Ont)*
>
> *« Le revenu de nos clients est typiquement moins de 1 000 $ par mois; il pourrait même être de 600 $ à 700 $ par mois. Toutefois, il est surprenant de constater dans quelle mesure certains clients paient leurs services de communication, même plus que certains services essentiels. Une grande proportion du revenu discrétionnaire est déjà consacré aux besoins fondamentaux, alors je suis surpris du nombre de clients toujours disposés à se priver de nourriture ou de soins de santé afin de conserver leurs services de communication et se rendent plutôt à la banque alimentaire, par exemple. »*
>
> *– Disability Alliance BC (Vancouver, C.-B.)*
>
> *« Si mes clients ne peuvent réduire à nouveau leur forfait, ils réduiraient d'autres dépenses, notamment la nourriture ou les vêtements, plutôt que d'annuler carrément un service. »*
>
> *– Armé du Salut, centre Booth d'Ottawa, programme MoneyWise (Ottawa, Ont)*

7.3 Les services de communication et le budget des ménages à revenu faible

Les données suivantes fournies par Credit Canada présentent le revenu mensuel moyen, les dépenses totales et les dépenses de services de communication de 5 000 clients à revenu faible.

Tableau 7 : Revenus et dépenses mensuels moyens des clients à revenu faible (2014)

Taille du ménage	Revenu	Dépenses totales	Dépenses en communications	% des dépenses totales consacrées aux communications	% du revenu consacré aux communications
1	**1 315,68 $**	**1 376,83 $**	**106,41 $**	**7,73 %**	**8,09 %**
2	**1 691,43 $**	**1 768,01 $**	**134,61 $**	**7,61 %**	**7,96 %**
3	**2 068,79 $**	**2 192,57 $**	**152,14 $**	**6,94 %**	**7,35 %**
4	**2 405,52 $**	**2 699,32 $**	**185,02 $**	**6,85 %**	**7,69 %**
5	**2 666,35 $**	**2 833,99 $**	**177,84 $**	**6,28 %**	**6,67 %**
6	**2 877,09 $**	**3 071,45 $**	**195,87 $**	**6,38 %**	**6,81 %**
7 +	**3 537,78 $**	**3 869,31 $**	**212,00 $**	**5,48 %**	**5,99 %**
Moyenne totale n = 5 000	**1 776,83 $**	**1 889,14 $**	**136,27 $**	**7,21 %**	**7,67 %**

En ce qui concerne de nombreux ménages à revenu faible, les dépenses de communication correspondent déjà, en moyenne, à 7,67 % des revenus mensuels ménagers, les petits ménages composés d'une à quatre personnes consacrant la plus grande proportion — jusqu'à concurrence de 8,09 % — de leurs revenus mensuels aux services de communication. Les dépenses mensuelles moyennes en matière de communications commencent à plus de 100 $ et se montent jusqu'à 212 $ par mois.

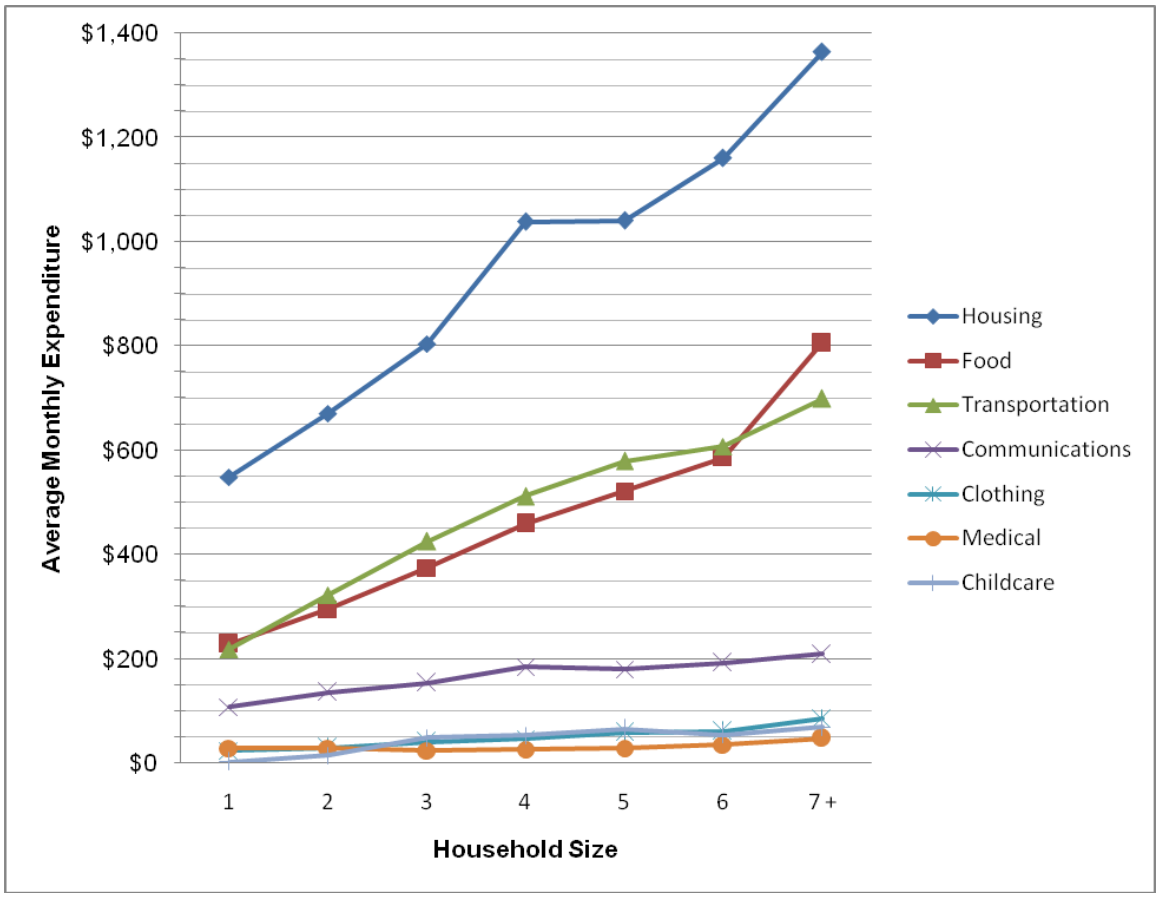
Le tableau suivant compare les dépenses en services de communication des ménages à revenu faible à d'autres dépenses ménagères cruciales.

Tableau 8 : Dépenses ménagères mensuelles moyennes des clients à revenu faible (2014)

Taille du ménage	Revenu	Dépenses totales	Loge-ment	Nour-riture	Transport	Communi-cations	Vêtements	Santé	Garde d'enfants
1	1 314,67 $	1 373,00 $	548,70 $	228,31 $	217,59 $	106,56 $	23,07 $	28,28 $	1,85 $
2	1 695,88 $	1 770,44 $	670,59 $	294,65 $	322,14 $	134,93 $	29,22 $	28,23 $	14,57 $
3	2 084,73 $	2 197,22 $	803,91 $	374,07 $	424,96 $	153,38 $	40,29 $	23,30 $	48,46 $
4	2 420,01 $	2 687,39 $	1 038,15 $	458,34 $	511,63 $	183,95 $	45,59 $	25,12 $	52,46 $
5	2 682,56 $	2 857,90 $	1 040,35 $	521,58 $	579,08 $	179,91 $	58,47 $	28,16 $	64,74 $
6	2 962,67 $	3 116,34 $	1 160,51 $	585,89 $	607,07 $	192,10 $	60,35 $	34,73 $	54,13 $
7 +	3 524,99 $	3 763,45 $	1 364,04 $	805,82 $	698,46 $	208,38 $	83,92 $	47,23 $	68,41 $
Moyenne totale n = 4 809	1 783,50 $	1 887,86 $	720,73 $	321,96 $	341,58 $	136,39 $	33,09 $	27,34 $	23,39 $

Les dépenses au titre des services de communication ont tendance à correspondre à la quatrième dépense ménagère en importance, derrière d'autres dépenses ménagères telles que les vêtements, les dépenses médicales et la garde des enfants. Les services de communication constituent également presque la moitié de chacune des catégories dépenses alimentaires et de transport.

Graphique 11 : Dépenses ménagères mensuelles moyennes des clients à revenu faible (2014)



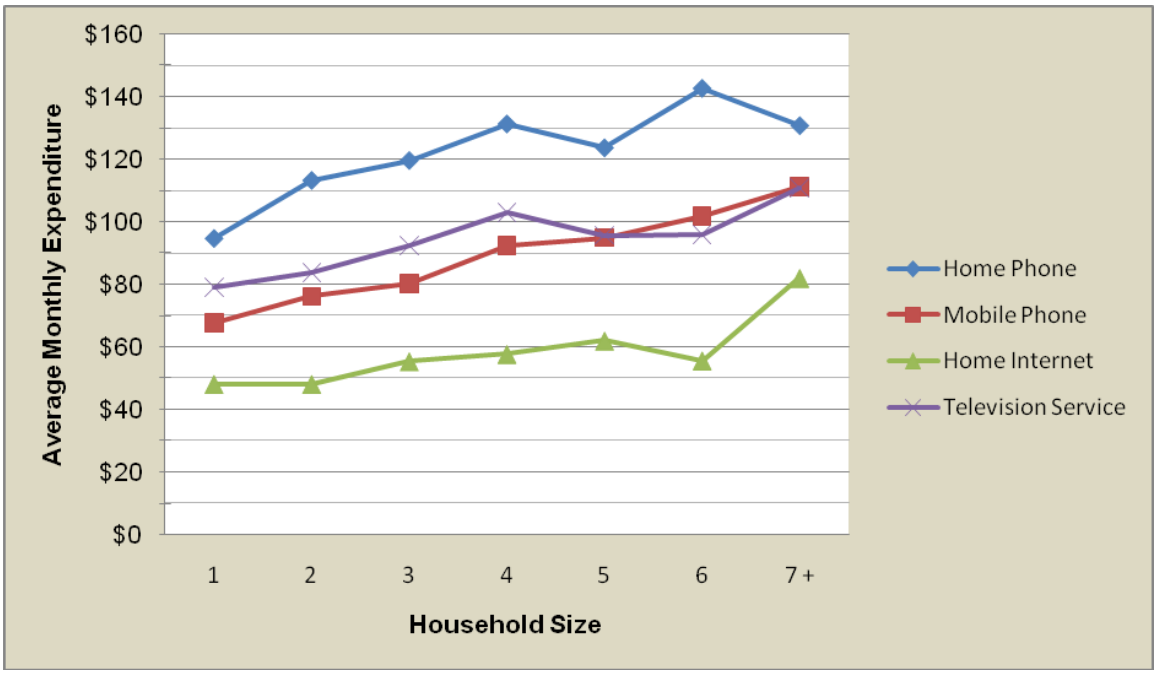
Les dépenses en matière de services de communication constituent ainsi une partie considérable d'un budget ménager, en particulier dans les ménages de petite taille. Et malgré la plage de revenus ménagers présentée dans les tableaux précédents, le montant global dépensé par chaque ménage à revenu faible au titre des services de communication en 2014 se situe relativement constamment entre 100 $ et 250 $ par mois. Autrement dit, un ménage à deux personnes disposant d'un revenu mensuel de 1 691,43 $ ne paie pas beaucoup moins cher ses services de communication qu'un ménage à cinq personnes dont le revenu mensuel s'élève à 2 666,35 $.

Le tableau suivant ventile les dépenses moyennes mensuelles consacrées aux services de communication par les ménages à revenu faible clients de Credit Canada, en fonction du type de service associé à l'abonnement. Ces montants moyens illustrent uniquement les ménages abonnés au service en question; ils ne tiennent pas compte des ménages non abonnés.

Tableau 9 : Dépenses mensuelles moyennes de communication par type de service (2014)

Taille du ménage	Téléphone résidentiel		Service de télévision		Téléphone cellulaire		Accès Internet à domicile	
	Dépenses mensuelles	**% des dépenses ménagères mensuelles**	**Dépenses mensuelles**	**% des dépenses ménagères mensuelles**	**Dépenses mensuelles**	**% des dépenses ménagères mensuelles**	**Dépenses mensuelles**	**% des dépenses ménagères mensuelles**
1	94,78 $	6,34 %	78,94 $	5,28 %	67,62 $	4,98 %	48,11 $	3,24 %
2	113,31 $	5,75 %	83,85 $	4,34 %	76,19 $	4,37 %	48,09 $	2,58 %
3	119,63 $	4,70 %	92,42 $	3,92 %	80,26 $	3,74 %	55,37 $	2,42 %
4	131,29 $	4,43 %	103,09 $	3,58 %	92,44 $	3,47 %	57,69 $	1,99 %
5	123,68 $	3,78 %	95,76 $	2,91 %	94,89 $	3,38 %	61,95 $	1,90 %
6	142,65 $	4,38 %	96,00 $	2,52 %	101,91 $	3,33 %	55,62 $	1,74 %
7 +	130,75 $	3,18 %	111,00 $	2,12 %	111,28 $	2,72 %	82,00 $	1,57 %
Moyenne totale	**113,43 $**	**5,06 %**	**87,56 $**	**4,12 %**	**77,23 $**	**4,13 %**	**51,50 $**	**2,54 %**

Graphique 12 : Dépenses mensuelles de communication par type de service (2014)



Comme le montrent ces statistiques, le téléphone résidentiel a tendance à constituer la dépense mensuelle la plus élevée — se chiffrant à 5,06 % de dépenses mensuelles totales — suivie des services de télévision et de téléphonie mobile, et enfin les services d'accès Internet à domicile. En outre, parallèlement aux tableaux précédents, bien que chacune des dépenses de communications a tendance à croître en fonction de l'ampleur du ménage, les dépenses en communications correspondent toujours à un pourcentage supérieur des dépenses totales engagées par des ménages de taille petite plutôt que grande.

En outre, les dépenses consacrées aux seuls services de communication sont très élevées, en particulier, comme le note le CRTC, les ménages canadiens dépensaient, en moyenne, 191 $ par mois pour l'ensemble de leurs services de communication en 2013 — et le quintile inférieur dépense environ 121 $ par mois[204]. Le fait que les données fournies par Credit Canada montrent que ses clients à revenu faible dépensent déjà, en moyenne, 113 $ par mois sur le téléphone résidentiel laisse entrevoir que de nombreux ménages à revenu faible sont abonnés seulement à un ou au plus deux services de communication.

Le tableau suivant issu de Credit Canada montre que, dans les cas où les clients à revenu faible ont des dettes courantes en matière de communications, ces dettes constituent jusqu'à 20 % de leur endettement global.

---

[204] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 2.0.11.

Tableau 10 : Dettes moyennes globales et de communications des clients à revenu faible (2014)

Taille du ménage	Revenu mensuel	Dettes totales	Dettes dues aux communications	% des dettes totales dues aux communications
1	**1 267,40 $**	**10 021,99 $**	**1 452,85 $**	**14,50 %**
2	**1 630,93 $**	**9 337,67 $**	**1 426,33 $**	**15,28 %**
3	**1 935,61 $**	**9 114,94 $**	**1 476,75 $**	**16,20 %**
4	**2 210,63 $**	**10 154,69 $**	**1 884,46 $**	**18,56 %**
5	**2 425,94 $**	**11 117,76 $**	**1 453,75 $**	**13,08 %**
6	**2 310,63 $**	**19 915,15 $**	**2 709,38 $**	**13,60 %**
7 +	**1 927,50 $**	**5 410,70 $**	**1 164,41 $**	**21,52 %**
Moyenne totale n = 800	**1 658,97 $**	**9 956,80 $**	**1 520,28 $**	**15,27 %**

Ainsi, le coût des services de communication est particulièrement pénible pour les ménages de petite taille à revenu faible, spécialement les prestataires d'une certaine forme d'aide sociale.

Cela devient particulièrement évident dans les consultations avec les organismes locaux, qui affirment qu'il est extrêmement rare que tout client, dont de nombreux prestataires d'une forme d'aide sociale, possède les quatre services de communication — ce serait simplement inabordable.

Un examen des programmes d'aide sociale dans diverses provinces montre que les prestataires d'aide reçoivent souvent un paiement de base pour les « besoins fondamentaux » et le logement en fonction de facteurs tels que la taille de la famille et du type de logement, ainsi que des allocations pour certaines prestations telles que les soins de santé, la garde des enfants, l'aide en cas d'urgence ou l'assurance-emploi. Le CDIP n'a pas découvert d'allocation destinée aux dépenses de services de communication. Par conséquent, les dépenses en communications doivent typiquement être issues de l'indemnité personnelle des « besoins essentiels » qui, d'après les descriptions, aide à défrayer « la nourriture, les vêtements et d'autres articles personnels[205] ». Seul le programme Alberta Works fait mention dans ses « prestations essentielles

[205] Voir : Directives stratégiques « Ontario au travail », art. 6.2, en ligne : Ministre des Services communautaires et sociaux <http://www.mcss.gov.on.ca/documents/en/mcss/social/directives/ow/0602.pdf>, p. 1.

fondamentales » que celles-ci tiennent compte de « l'installation et l'utilisation d'un téléphone[206] ».

Tableau 11 : Prestation d'aide au revenu pour un adulte avec logement (non-locataire ou propriétaire) par mois (2015)[207]

	1 adulte
Alberta	304 $
Columbie-Britannique	235 $
Nouvelle-Écosse	255 $
Ontario	280 $
Québec	200 $

Par conséquent, de nombreux clients à revenu faible des organismes locaux avaient des fonds extrêmement limités à consacrer aux services de communication. Les Bergers de l'Espoir ont affirmé que leur clientèle pouvait seulement dépenser, en moyenne, un maximum de 50 $ par mois au titre des services de communication. Daybreak Housing a noté qu'après avoir versé le montant fixe de logement avec services compris (notamment la nourriture et certaines dépenses en communications telles que le téléphone résidentiel et le service de télévision), les résidents touchant le bien-être social n'avaient aucun revenu supplémentaire à dépenser et les résidents percevant des prestations d'invalidité avaient seulement environ 55 $ par mois pour les dépenses personnelles. La Old Age Pensioners Organization a déclaré que ses membres ne pouvaient réellement pas essuyer toute augmentation supplémentaire du prix de leurs services de communication.

> *« La majorité de nos clients aimeraient un accès accru à ces services, mais c'est une question d'abordabilité, en particulier pour ceux qui*

[206] Alberta Works, *Financial Benefits Summary* (1 August 2014), en ligne : Alberta Works <http://humanservices.alberta.ca/AWonline/documents/EMP0433.pdf> (Dernière consultation le 20 janvier 2015).

[207] Voir : Alberta Works, *Financial Benefits Summary* (1 August 2014), en ligne : Alberta Works <http://humanservices.alberta.ca/AWonline/documents/EMP0433.pdf> (Dernière consultation le 20 janvier 2015); Ministre du Développement social et de l'Innovation sociale, « BC Employment and Assistance Rate Tables », en ligne : Ministre du Développement social et de l'Innovation sociale <Ministre du Développement social et de l'Innovation sociale > (Dernière consultation le 20 janvier 2015); Nouvelle-Écosse, « Basic Income Assistance Rates » (1er juin 2007), en ligne : Nova Scotia <http://novascotia.ca/coms/employment/income_assistance/BasicAssistance.html> (Dernière consultation le 20 janvier 2015); Directives stratégiques « Ontario au travail », art. 6.2; et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Programme d'aide sociale », en ligne : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale <http://www4.gouv.qc.ca/FR/Portail/Citoyens/Evenements/immigrer-au-quebec/Pages/programme-aide-sociale.aspx> (Dernière consultation le 20 janvier 2015).

touchent des revenus fixes. Très souvent, les factures de services téléphoniques et Internet font partie de leurs dettes. »

– Disability Alliance BC (Vancouver, C.-B.)

« L'abordabilité des services de communication constitue un obstacle pour les clients qui déménagent, en particulier les prestataires d'aide sociale. Il est impossible qu'une personne ait la télévision, l'accès Internet et le téléphone cellulaire ensemble. Les prestataires d'Ontario Works, par exemple, reçoivent environ 600 $ par mois. »

– Les Bergers de l'Espoir (Ottawa, Ont)

Néanmoins, les programmes de consultations budgétaires, tels que EBO Financial Education Centre et MoneyWise ont indiqué que les clients étaient souvent disposés à dépenser un sixième de leur revenu ou dans certains cas, jusqu'à 30 % de leur montant mensuel de prestations d'aide sociale en services de communication; ces programmes tentaient d'aider leurs clients à organiser leurs budgets ménagers en fonction de ces dépenses. MoneyWise a noté que ses clients payaient typiquement un peu moins de 100 $ par mois les services téléphoniques et télévisuels de base, mais qu'au besoin, ils pousseraient leur budget de communications à 150 $ ou même 200 $ par mois. De même, l'EBO Financial Education Centre a affirmé qu'il n'était désormais plus surprenant de voir des factures de services de communication s'élevant à 200 $ ou à 300 $ par mois. D'après le centre, nombre de ses clients étaient uniquement en mesure de se permettre ces dépenses, car ils habitaient dans des logements-services, où le loyer était considérablement moins cher.

MODÉRATEUR : D'accord. Et le PARTICIPANT 6?

PARTICIPANT 6 : Accès Internet à domicile?

MODÉRATEUR : Oui.

PARTICIPANT 6 : C'est déjà beaucoup trop cher, mais j'en ai besoin, donc je paye le prix demandé.

MODÉRATEUR : Ainsi, s'il grimpait encore par... Mais d'abord, puis-je demander combien vous payez?

PARTICIPANT 6 : 50 dollars.

MODÉRATEUR : Et, si le montant passait à 60, vous serriez-vous la ceinture et continueriez-vous de payer?

PARTICIPANT 6 : Seulement parce que j'en ai besoin.

MODÉRATEUR : C'est une nécessité à un point tel que si le prix montant en flèche, il faudrait accepter et maintenir le service. Le dernier élément est le service de télévision, à quel point, a quel prix diriez-vous qu'il s'agit de la folie et vous débarrasseriez-vous de la télé.

PARTICIPANT 1 : Je ne crois pas que j'en viendrais là, mais j'essaierais de trouver des moyens de minimiser les services reçus.

– Groupe de discussion d'ACORN (Vancouver, C.-B.)

Les participants d'ACORN et les organismes locaux ont été interrogés sur les montants maximaux qu'ils seraient disposés à payer pour leurs services de communication et s'ils avaient les moyens de le faire. Certains participants, en revanche, ont également commenté sur le prix auquel leurs clients *aimeraient* se payer ces services. Leurs commentaires sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 12 : Montant mensuel auquel les Canadiens à revenu faible se procureraient des services de communication

Par mois	Téléphone résidentiel	Téléphone cellulaire	Accès Internet à domicile	Service de télévision	Total des services de communications
Montant maximal que les consommateurs à revenu faible paieraient	15 $ à 30 $	40 $ à 60 $	40 $ à 50 $	30 $ à 40 $	70 $ à 200 $
Montant que les consommateurs à revenu faible désirent payer	10 $ à 30 $	15 $ à 40 $	15 $ à 30 $	15 $ à 30 $	30 $ à 90 $

De nombreuses réponses maximales données par les participants d'ACORN reposaient sur les montants qu'ils payaient actuellement leurs services de communication. Dans la grande majorité des cas, les participants ont affirmé qu'ils ne seraient pas disposés à payer davantage ces services qu'à l'heure actuelle, ou n'auraient les moyens de le faire. (Cependant, tel que susmentionné, lorsqu'ils sont à cours, de nombreux consommateurs à revenu faible déploient normalement le plus d'effort possibles afin de conserver leurs services de communication, même s'il en résulte souvent des coupures d'autres dépenses ménagères.)

Toutefois, les participants d'ACORN étaient couramment déconcertés par le coût élevé des services de communication — y compris les frais de dépassement d'utilisation des services d'accès Internet à domicile ou de leur téléphone cellulaire. Certains ont signalé qu'ils dépensaient 45 $ par mois sur un forfait de téléphone cellulaire qui ne comprenait pas même de services de transmission de données.

> *« Vous savez, j'ai honte de dire combien je dois payer [mon accès Internet à domicile]... Je suis avec Shaw et je paye 173 dollars et des poussières tous les mois. »*
>
> *– Participant d'ACORN (Vancouver, C.-B.)*
>
> *« … vous savez, un contrat est valide jusqu'à ce que — et ils le font — ils changent toujours le prix à votre insu. Ça commence à un prix donné, puis ça dure, disons, quatre mois et puis trois mois plus tard, le montant a doublé et triplé! On dirait qu'après une année, il a quadruplé! »*
>
> *– Participant d'ACORN (Toronto, Ont)*

PARTICIPANT 1 : D'après moi, ces choses-là… Je me souviens quand la télé était gratuite. Il suffisait de poser une antenne sur le toit ou à l'extérieur d'une fenêtre et la télévision était gratuite. Où est passée cette époque? Vous en rappelez-vous?

[Murmures]

MODÉRATEUR : Je me rappelle moi-même de cette époque. Je suis un jeune homme et je m'en souviens.

PARTICIPANT 6 : Les oreilles de lapin.

PARTICIPANT 1 : Je ne comprends vraiment pas pourquoi ces services coûtent si cher. C'est dingue!

– Groupe de discussion d'ACORN (Toronto, Ont)

De nombreux participants d'ACORN et d'organismes locaux ont commenté qu'il était extrêmement difficile de trouver des services de base simplifiés offerts à un coût mensuel peu onéreux. Le EBO Financial Education Centre, par exemple, a indiqué que sa clientèle n'était souvent pas abonnée au forfait idéal qui réponde à ses besoins et payait souvent beaucoup trop cher.

Cette réalité se présentait particulièrement dans le cas des forfaits de télévision au détail qui empêchaient les consommateurs de s'abonner uniquement à quelques-unes de leurs chaînes préférées. Certains participants ACORN ont également déploré l'élimination des chaînes de télévision analogues, qui les contraignait à payer plus cher le service numérique. Certains participants ACORN ont dit qu'ils n'auraient aucune objection à l'idée de recevoir moins de chaînes de télévision ou avoir une vitesse de connexion internet inférieure si le service pouvait être fourni à un prix nettement inférieur.

« Je sais que ces institutions c'est pas des œuvres de charité. C'est pas ça, je comprends. Mais pourquoi on est, en cette vie où tout est avancé… ils offrent toutes sortes de programme pour qu'on paie, on paie. Mais pourquoi on offre pas un service de base, qui est accessible à tout le monde? Par exemple, pour la télévision – pourquoi tout le monde devrait passer au voie numérique? Pourquoi la télévision n'a pas gardé au moins les nouvelles, au moins quelque chose pour les gens qui ne veulent pas, ou bien qui ne peuvent pas avoir le câble? »

– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)

Certains participants d'ACORN ont également affirmé qu'ils étaient surpris que de nombreuses entreprises de services de communication n'offrent

pas des réductions ou des forfaits de service à prix modique aux personnes et aux familles à revenu faible.

7.4 Autres commentaires

(i) Regroupement des services

Les avis sur les forfaits de services de communication regroupés offerts par le même fournisseur de services étaient mitigés. De nombreux participants d'ACORN et d'organismes locaux appréciaient le regroupement des services, car ceux-ci simplifiaient la facturation et leur accordaient certains rabais sur leurs services de communication.

Cependant, de nombreux participants ont également constaté que les rabais sur les forfaits de services regroupés n'étaient pas considérables. Certains organismes locaux tels qu'Options Bytown et Disability Alliance BC ont affirmé que les forfaits regroupés étaient tout de même trop dispendieux pour bon nombre de leurs clients. L'EBO Financial Education Centre a également conclu que les forfaits regroupés étaient trompeurs et permettaient souvent d'exercer une pression supplémentaire sur les clients afin qu'ils s'abonnent à plus de services qu'ils en ont besoin.

(ii) Coût de l'équipement

Le plus grand obstacle associé au coût de l'équipement était l'achat ou l'entretien d'un ordinateur de bureau ou portable. Les participants ont généralement soutenu qu'obtenir un téléphone de ligne terrestre et un téléviseur ne constituait pas un obstacle substantiel à l'accès à un service de communications, et que nombre d'entre eux pouvaient être achetés sous forme d'articles d'occasions. En ce qui concerne les téléphones mobiles, de nombreux participants ont noté qu'ils avaient reçu leur téléphone sans coût préalable en signant un contrat d'une durée déterminée, bien que certains ont exprimé leur frustration concernant la durée et le coût mensuel de leurs contrats.

Alors que l'obtention d'un téléviseur n'était pas jugé spécialement difficile, plusieurs participants d'ACORN se sont plaints du coût mensuel de location du boîtier décodeur associé au service de télévision numérique.

(iii) Difficulté des interactions avec les représentants des ventes et du service à la clientèle

De nombreux participants d'organismes locaux et d'ACORN se sont souvenus des frustrations qu'ils ont éprouvées dans leurs interactions avec les représentants des ventes et du service à la clientèle. Plusieurs organismes, y compris Options Bytown et l'EBO Financial Education Centre ont noté que les représentants des ventes exercent souvent des pressions sur leurs clients afin qu'ils s'abonnent à plus de services qu'ils ne voulaient. Entre-temps, nombre de leurs clients qui n'ont pas les compétences pour déceler les nuances des contrats ou des conditions sur les offres promotionnelles. Dans bien des cas, les organismes devaient intervenir au nom de leurs clients afin de négocier avec les fournisseurs de services de communication.

Plusieurs participants d'ACORN ont également exprimé leur frustration d'avoir été trompés intentionnellement par des représentants des ventes ou être lié à des contrats à long terme sans leur connaissance.

« Les clients n'obtiennent souvent pas le forfait idéal pour répondre à leurs besoins et finissent souvent par payer plus qu'il ne le faut. Il est très difficile d'effectuer des recherches et les représentants des ventes les induisent souvent en erreur. L'industrie ne se soucie pas typiquement des besoins de nos clients. Les forfaits sont également trompeurs, car ils incitent la clientèle à prendre plus d'abonnements que nécessaire. »

– EBO Financial Education Centre (Ottawa, Ont)

« Le service à la clientèle est cauchemardesque et difficile à naviguer pour mes clients. Certaines entreprises ciblent sciemment les consommateurs vulnérables, en particulier avec des contrats qui sont illisibles pour eux. Mes clients ne lisent pas, ni ne comprennent les contrats. »

– Options Bytown (Ottawa, Ont)

« Mais pour le téléphone cellulaire, j'avais mes aventures avec une première institution ou il a fait le contrat. Je suis allée à Bell; j'ai dit que je voulais pas de contrat. Maintenant, il me dit que j'ai un contrat; j'ai dit, « Non, je voulais pas de contrat! » J'avais dit que je voulais pas! »

– Participant d'ACORN (Ottawa, Ont)

« Et lorsque vous passez une demi-heure au téléphone afin d'arracher une réponse, peu importe la question. Et qu'ils ne peuvent toujours pas répondre à la question, mais qu'ils vous acheminent à quelqu'un qui

saura. Et l'appel est transféré à maintes reprises et une demi-heure plus tard, vous êtes toujours à l'appareil et encore sans réponse. »

– Participant d'ACORN (Vancouver, C.-B.)

VIII. ÉLABORER UN CADRE D'ABORDABILITÉ

8.1 Les besoins de communication fondamentaux dans la société numérique

Les sections précédentes du présent rapport ont établi que les citoyens doivent être en mesure de participer pleinement à la société grâce à l'utilisation des services de communication. Mais quelles sont les composantes fondamentales des communications?

Selon nous, les citoyens doivent être en mesure de : **(1) communiquer avec les autres**, notamment la famille et les amis ou les agences et organisation; et **(2) participer à la société culturelle** en accédant aux nouvelles et aux renseignements et en profitant de la programmation culturelle.

En outre, les fonctionnalités de communication de base que les participants d'organismes locaux et d'ACORN jugeaient importants :

- la communication vocale, y compris les fonctions d'afficheur et de boîte vocale;
- les contacts faciles d'accès et gratuits avec les services d'urgence et les lignes d'écoute;
- l'accès aux nouvelles locales et nationales et aux divertissements;
- la capacité à trouver des renseignements — en particulier les renseignements nécessaires afin de combler d'autres besoins et activités de base, notamment les demandes et les services gouvernementaux, la formation, les soins de santé, la recherche d'emploi et la recherche d'un logement.

Puisque la téléphonie, les services d'accès Internet et de télévision offrent une quantité croissante de fonctionnalités et les rôles des industries des télécommunications et de la radiodiffusion se chevauchent de plus en plus, les consommateurs peuvent être en mesure de satisfaire leurs deux principaux besoins par voie de services autres que la téléphonie ou la télévision traditionnelle. Toutefois, nos consultations auprès des organismes locaux et les groupes de discussion d'ACORN montrent que l'ensemble des quatre services de communication demeure important afin de permettre aux Canadiens à revenu faible de communiquer avec autrui et de participer à la société culturelle. Dans tous les cas, la capacité d'un citoyen à satisfaire ces deux fonctions essentielles est cruciale à la participation entière du citoyen en société.

8.2 Dissiper les mythes entourant l'« abordabilité »

Le concept de l'abordabilité a souvent été confus avec d'autres concepts tels que l'accessibilité et la disponibilité. Ainsi, de nombreuses politiques qui prétendent promouvoir l'« abordabilité » ont plutôt ciblé l'accessibilité ou la disponibilité d'un service de communication.

Le rapport phare de l'OCDE rédigé par Patrick Xavier en 1995, *Les Obligations de Service Universel Dans Un Environnement Concurrentiel de Télécommunications*[208], note l'importance des distinguer parmi plusieurs dimensions de l'objectif de service universel. Xavier a identifié six composantes d'un objectif de service universel[209] :

(a) Accès universel géographique;

(b) Accès universel par les personnes handicapées;

(c) *Accès universel abordable*;

(d) Qualité du service universel; et

(e) Tarifs universels.[210]

D'après Xavier, l'« accès universel abordable » reconnaît que les taux de pénétration (des téléphones à l'époque) diffèrent substantiellement pour les ménages des tranches de revenu faible — et en particulier parmi certains types de ménages ainsi que dans certains milieux ethnoculturels[211].

Selon Stanford L. Levin,[212] il existe une distinction entre la disponibilité et l'utilisation d'un service disponible. Alors qu'un service peut être disponible ou offert dans un marché, cela ne signifie pas que les ménages s'y abonneront ou l'utiliseront nécessairement. En ce qui a trait à la large bande, Levin souligne l'importance de « faire la distinction entre la disponibilité et la qualité (vitesse) et l'utilisation, et en matière d'utilisation, comprendre les raisons pour lesquelles les clients ne s'abonnent peut-être pas aux services de bande passante

---

[208] OCDE, *Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment* (Paris: OCDE, 1995), en ligne : OCDE < http://www.oecd.org/sti/broadband/2349175.pdf>.
[209] *Ibid*., p. 38.
[210] Également appelés les tarifs de service universel, les « tarifs universels » décrivent les restrictions imposées aux politiques de tarification des fournisseurs de service relativement aux objectifs de service universel. Voir: *Ibid*., p. 49.
[211] *Ibid*., p. 40.
[212] Stanford L. Levin, « Universal service and targeted support in a competitive telecommunications environment » (2010) 34 *Telecommunications Policy* 92, p. 92.

disponibles[213]. » Une raison d'inutilisation d'un service disponible, note M. Levin, est en raison de l'impossibilité d'aborder ce service[214].

L'abordabilité vise le seuil financier qui permettrait à un individu de participer pleinement en société. Par conséquent, la disponibilité d'un service ne constitue pas en soi une mesure de l'abordabilité. Le fait qu'un service est disponible dans une zone géographique ne signifie pas que le service est abordable.

Parallèlement, l'abordabilité ne mesure pas l'accessibilité d'un service, y compris les autres obstacles non-financiers à l'utilisation ou à l'abonnement à un service de communication. Le présent rapport n'examine pas les compétences d'alphabétisation numérique des Canadiens, ni l'accessibilité des services de communication pour les personnes handicapées. Bien que ces deux éléments soient des considérations importantes dans l'étude générale de l'accès aux services de communication, ce sont des facteurs externes à l'examen de l'abordabilité d'un service, car ils ne sont pas liés aux besoins et aux seuils *financiers* des ménages individuels.

Enfin, l'abordabilité est parfois employée pour décrire le prix général des services de communication pour le consommateur moyen — c'est-à-dire, la question de savoir si les tarifs globaux sont, d'après la formulation réglementaire historique « justes et raisonnables[215] ». Si le maintien de tarifs justes et raisonnable a été crucial au rôle de l'organisme de réglementation et continue de l'être aujourd'hui, les prétendues « initiatives d'abordabilité » se sont axées sur la réduction globale des prix, en négligeant les politiques d'abordabilité conçues pour assurer que les personnes à revenu faible soient en mesure de s'offrir les services de communications minimaux nécessaires afin de participer pleinement en société. Ainsi, le présent rapport s'est employé à décrire le seuil minimal qui permettrait une participation intégrale en société par le biais des communications.

8.3 Qu'est-ce que l'« abordabilité »?

Gerard Goggin déclare que l'abordabilité est une « interaction dynamique entre la vie des gens, l'argent, les services et les systèmes[216] ».

À tout le moins, un service peut être désigné abordable lorsque son coût n'exige pas d'un ménage qu'il retranche ses dépenses associées à des besoins

---

[213] *Ibid*., p. 93.
[214] *Ibid.*
[215] Voir, par exemple : *Loi sur les télécommunications*, LC 1993, c 38, art. 27(1).
[216] Gerard Goggin, « New Ideas for Digital Affordability: Is a Paradigm Shift Possible? » (2014) 2:2 Aust *J Telecommunications & the Digital Economy* X.1, p. X.6.

de base, tels que la nourriture, le logement, les vêtements, les transports et les soins de santé. Cette définition est en harmonie avec celles proposées par l'Ofcom au Royaume-Uni et par la Commission fédérale des communications des États-Unis, dont la « composante relative » de l'abordabilité se définit comme : « assumer le coût sans préjudice grave ». Autrement dit, plutôt que de s'appuyer sur la « composante absolue » de la FCC qui détermine si un ménage « a les moyens de » s'offrir un service, l'abordabilité devrait examiner la composante relative qui tient compte des autres dépenses d'un ménage.

Le seuil de cette « composante relative » peut être quantifié, par exemple, sous forme d'un pourcentage des revenus ménagers. Nous soutenons que les services de communication sont « abordables » lorsque, à titre indicatif, ils correspondent à environ 4 % à 6 % des revenus d'un ménage.

Toutefois, l'abordabilité doit à notre avis également comprendre une composante subjective, car **elle se rapporte au *contrôle*** — la capacité d'une personne ou d'un ménage à contrôler ses dépenses afin de répondre à ses besoins. Par conséquent, puisque l'abordabilité concerne le contrôle d'un ménage sur son budget, l'abordabilité est également une question de *choix* qui permet à un ménage d'accéder à un choix de services répondant à ses besoins.

Par conséquent, l'abordabilité est également qualitative et subjective, en plus d'être un concept quantitatif. Les groupes de discussion d'ACORN Canada et les entrevues du CDIP auprès des organismes locaux montrent que les opinions des ménages individuels sur l'abordabilité d'un service sont importantes, car elles révèlent le degré de contrôle que les ménages à revenu faible croient exercer sur le coût des principaux services essentiels. Une évaluation de l'abordabilité devrait, en conséquence, tenir compte du choix et des préférences des consommateurs à revenu faible dans la satisfaction de leurs besoins.

8.4 La qualification de l'abordabilité des communications

(i) Coût

Lors de l'évaluation du « coût » d'un service, il n'est pas suffisant d'examiner le coût de service mensuel fixe uniquement; l'abordabilité englobe le coût total de possession. Comme l'ont signalé Catherine Middleton, Gerard Goggin[217] et Stanford L. Levin[218], la capacité d'un ménage à aborder un service qui comprend également sa capacité à gérer des dépenses relatives à : des frais de service additionnels, led coûts d'installation, les coûts d'équipement, les coûts

[217] *Ibid*.
[218] Stanford L. Levin, « Universal service and targeted support in a competitive telecommunications environment » (2010) 34 *Telecommunications Policy* 92, p. 93.

d'entretien, les frais de contrôle de l'utilisation et la « surprise de la facture », en général[219].

En outre, le coût doit tenir compte de tous les frais associés au crédit ou à l'endettement. Un rapport préparé par Futuresight au nom de l'Ofcom qui a interrogé 207 consommateurs au Royaume-Uni a constaté que :

> Dans le cas de certains participants à revenu faible dans l'échantillon, la principale conséquence de l'achat des services de communication essentiels était l'endettement, en particulier si celui-ci s'ajoutait à une dette à long terme existante. Pour ce faire, certains dépendent de l'aide de leur famille ou de leurs amis. D'autres soutenaient qu'ils utilisaient les services de prêteurs sur salaire ou de caisses populaires à titre de dernier recours. Dans la plupart des cas, la principale conséquence était un besoin d'éviter l'endettement et le développement d'une forme de mécanisme compensatoire[220].

Une étude du réseau des organismes de réglementation au Royaume-Uni sur les pressions sur l'abordabilité des différents secteurs de services essentiels a également conclu que : « les revenus inférieurs, qui impliquent une capacité réduite à faire des compromis avec d'autres dépenses, et conjuguées à l'accès limité au crédit et l'aide afin de payer des services, résultent en une probabilité plus élevée de s'endetter[221] ». En fait, les données fournies par Credit Canada montrent que lorsque les shows consommateurs à revenu faible sont en situation d'endettement, les dépenses en communications peuvent constituer jusqu'au cinquième de ces dettes.

Par conséquent, les considérations des « coûts » liés aux dépenses en communications doivent également tenir compte du coût du crédit. Un service ne peut pas nécessairement être considéré comme « abordable » lorsqu'un ménage à revenu faible gère ce coût en ayant recours à des mécanismes de crédit à coût élevé.

Nos résultats montrent également que les quatre services de communication sont jugés importants par différents consommateurs à revenu faible. Par conséquent, la politique de communication doit veiller à ce que le coût total de possession de chacun des quatre services de communication — au titre

---

[219] La surprise de la facture est « une augmentation soudaine et imprévue des factures mensuelles qui n'est pas provoqué par un changement des forfaits de service. » Aux États-Unis, la FCC a conclu qu'un utilisateur de téléphone cellulaire sur six a déjà éprouvé le « choc » de la facture. Voir : Commission fédérale des communications, « Bill Shock » (25 septembre 2014), en ligne : FCC <http://www.fcc.gov/encyclopedia/bill-shock>.

[220] Futuresight, *Affordability of Essential Communications Services: A Qualitative Research Study – Final Report* (juillet 2014), en ligne : Ofcom <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/affordability/Futuresight-Report.pdf>, p. 59.

[221] UKRN, *Understanding affordability pressures in essential services: Report* (2015), en ligne : UKRN <http://www.ukrn.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/UKRN-Affordability-Report.pdf>, para. 4.15.

des qualités permettant aux ménages de satisfaire les fonctions de base de communication — soient abordables pour les Canadiens à revenu faible.

(ii) Utilisation

L'offre d'un ensemble minimum de services doit être abordable, de manière à ce qu'une personne à revenu faible puisse bénéficier des quatre fonctions des services de communication susmentionnées : la communication vocale; les contacts faciles d'accès et gratuits avec les services d'urgence et les lignes d'écoute; l'accès aux nouvelles et aux divertissements; et la capacité à trouver des renseignements.

Le service de communication qui demeurent les plus importants a yeux des Canadiens à revenu faible est le service téléphonique — que ce soit le service filaire ou sans fil. Le service universel au Canada et au sein d'autres territoires de compétence a été traditionnellement axé sur l'accès à une téléphone résidentiel filaire. Cette perspective demeure importante. De nombreux membres d'ACORN, les clients d'organismes locaux, et les clients à revenu faible de Credit Canada dépendent toujours du service téléphonique filaire, les responsables de l'élaboration des politiques doivent donc veiller à ce que les services de téléphone de ligne terrestre demeurent abordables. Cependant, au vu de la popularité et de la nécessité croissantes des services de téléphones cellulaires, les responsables de l'élaboration de politiques doivent se tourner de plus en plus vers l'abordabilité dans leur examen de l'abordabilité des services de téléphonie cellulaire également.

De plus, en raison de la substitutabilité croissante de certains services, l'examen de l'abordabilité d'un service devrait également tenir compte du degré d'utilisation d'un service particulier. Par exemple, nos résultats montrent que les membres d'ACORN en particulier, ont tendance à utiliser un service de communication très largement et, si possible, s'abonnent à un ou à deux autres services qu'ils utilisent plus légèrement. Les membres d'ACORN étaient enclins à utiliser le plus les services suivants, s'ils y étaient abonnés : le téléphone cellulaire et le service d'accès Internet à domicile.

Dans le cas du téléphone cellulaire et du service d'accès Internet à domicile en particulier, il est important d'évaluer l'abordabilité des services en fonction d'une variété de niveaux d'utilisation. Un Canadien à revenu faible utilise peut-être son téléphone cellulaire ou service d'accès Internet à domicile énormément afin de s'entretenir avec leurs amis, leurs familles et prendre d'autres rendez-vous, ainsi que rechercher un logement et un emploi ou visionner des vidéos. Les groupes de discussion d'ACORN montrent que ce sont ces deux services dont les Canadiens à revenu faible sont le plus susceptibles de dépendre largement ou exclusivement. Ainsi, les services de téléphone

cellulaire prépayés, s'ils conviennent peut-être aux consommateurs à revenu faible qui utilisent leurs téléphones mobiles en cas d'urgence, sont probablement insuffisants pour réaliser la gamme de besoins de communications des Canadiens à revenu faible.

Bien que cela pourrait signifier que les consommateurs à revenu faible qui ont tendance à utiliser un service exclusivement ou très largement sont en mesure de se priver des dépenses sur d'autres services de communication, il est important d'assurer, en surveillant le seuil financier des consommateurs à revenu faible pour tous leurs services de communication, que des niveaux d'utilisation supérieurs mêmes d'utilisation du téléphone ou des services d'accès Internet à domicile sont toujours abordables.

Ces résultats sont compatibles avec les conclusions tirées par Akihiro Nakamura dans son étude de 2013[222], à savoir que :

- La volonté d'un consommateur à payer était généralement supérieure pour la communication vocale que la transmission de données, et parmi tous ces services, cette volonté était la plus élevée pour la communication vocale par téléphone cellulaire;

- Même lorsque le service de téléphonie mobile était disponible, les consommateurs paieraient tout de même afin de maintenir leur services vocaux de ligne terrestre; et

- Selon la volonté de payer du consommateur, le réseau de fibre jusqu'au domicile est considéré comme un service de télécommunications fondamental.

(iii) Choix et préférence de l'utilisateur

Le lecteur se souviendra sans doute que les participants d'ACORN et des organismes locaux ont décrit les montants maximaux que leurs clients ou qu'eux-mêmes seraient disposés à payer leurs services de communication. Ces montants sont résumés à nouveau dans le tableau ci-après. Il est important de constater que ces chiffres représentent le montant total que les consommateurs à revenu faible auraient à payer par mois — il s'agit, de notre avis, des montants qui comprennent les frais additionnels tels que les frais de dépassement ou d'accès.

[222] Akihiro Nakamura, « Retaining telecommunication services when universal service is defined by functionality: Japanese consumers' willingness-to-pay » (2013) 37 *Telecommunications Policy* 662.

Si l'abordabilité concerne la mesure de contrôle, ces deux séries de statistiques doivent alors être prises en compte dans l'établissement de l'abordabilité d'un service de communication.

Par mois	Téléphone résidentiel	Téléphone cellulaire	Accès Internet à domicile	Service de télévision	Total des services de communications
Montant maximal que les consommateurs à revenu faible paieraient	15 $ à 30 $	40 $ à 60 $	40 $ à 50 $	30 $ à 40 $	70 $ à 200 $
Montant que les consommateurs à revenu faible désirent payer	10 $ à 30 $	15 $ à 40 $	15 $ à 30 $	15 $ à 30 $	30 $ à 90 $

La gamme de réponses tend à illustrer le degré d'utilisation de chaque service. Ainsi, par exemple, un consommateur à revenu faible qui se fie exclusivement sur son service de téléphonie cellulaire afin de combler les quatre principales fonctions des services de communication — et probablement plus — seraient disposés, s'ils sont poussés à leurs limites, à payer jusqu'à 60 $ par mois pour un service de téléphone cellulaire. Cependant, le consommateur se sent probablement plus confortable ou en contrôle de ses dépenses de téléphonie cellulaire si celles-ci s'élèvent à environ 40 $ par mois pour une utilisation élevée.

En résumé, une évaluation qualitative de l'abordabilité d'un service de communication doit examiner :

- Le coût de chacun des services de communication individuels, ainsi que le groupe de services de communication dans son ensemble;
- Le coût total de la possession, y compris le coût du crédit, plutôt que seulement le coût mensuel des services;
- Une offre de services à tout le moins – dans la mesure où la technologie le permet – permet à une personne de répondre les fonctions de base des services de communication : i) la communication vocale; ii) les contacts faciles d'accès et gratuits avec les services d'urgence et les lignes d'écoute; iii) l'accès aux nouvelles et aux divertissements; et iv) la capacité à trouver des renseignements;
- Dans les cas des téléphones cellulaires et du service d'accès Internet à domicile en particulier, le coût des niveaux élevés d'utilisation; et

♦ Les coûts que les Canadiens à revenu faible affirment qu'ils seraient confortables de payer.

8.5 Quantifier l'abordabilité des communications

(i) Coût des services de communication en tant que pourcentage du revenu ménager

Claire Milne a soutenu que, à titre indicatif, les dépenses annuelles consacrées aux services de communication ne doivent pas dépasser **4 % à 6 %** des revenus annuels d'un ménage. Cet indicateur a été recommandé par le CDIP au début des années 1990 et continue d'être facile à comparer d'un territoire de compétence à l'autre. Le CRTC, par exemple, publie déjà ces renseignements dans son *Rapport de surveillance des communications*[223] annuel et note qu'en 2012, les dépenses en communications constituent 8,4 % des revenus annuels ménagers du quintile inférieur.

[223] Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 2.0.10.

Tableau 13 : Dépenses des ménages en services de communication comme pourcentage du revenu annuel, par quintile (2012[224])

Caractéristiques	Quintile inférieur (revenu de moins de 27 875 $)	Deuxième quintile (revenu de 27 875 $ à 48 426 $)	Troisième quintile (revenu de 48 426 $ à 74 032 $)	Quatrième quintile (revenu de 74 032 $ à 111 639 $)	Quintile supérieur (revenu de plus de 111 639 $)	Moyenne
Revenu annuel moyen	17 312 $	37 937 $	60 559 $	90 855 $	179 659 $	77 269 $
Membres par ménage	1,47	2,10	2,57	2,90	3,34	2,48
Pourcentage ayant récemment changé d'adresse (2010-2011)	25,6 %	20,4 %	19,3 %	14,5 %	9,7 %	17,9 %
Dépenses en services de communication comme pourcentage du revenu	8,4 %	4,7 %	3,6 %	2,8 %	1,7 %	2,8 %

Source : Statistique Canada – Enquête sur les dépenses des ménages

(ii) Coût des services de communication en tant que pourcentage du RNB par habitant

D'après le rapport annuel de l'UIT intitulé *Mesurer la société de l'information*[225] compare les prix des paniers de Technologies de l'information et de la communication en tant que pourcentage du RNB par habitant, convertie en dollars américains et par méthode PPA. Les données de tarification sont typiquement recueillies auprès de l'opérateur titulaire de la plus grande part de marché des abonnements. Plus ces chiffres sont faibles, plus les services de télécommunications du pays sont jugés abordables. Les tableaux suivants présentent certaines données de 2012 pour les services de large bande fixes et mobiles.

[224] *Ibid.*
[225] Union internationale des télécommunications, *Measuring the Information Society* (2014), en ligne : UIT <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf>.

Tableau 14 : Prix des réseaux fixes à large bande – Principaux 35 pays (2013[226])

Rank	Economy	Fixed-broadband sub-basket			Speed in Mbit/s	Cap per month in GB	GNI p.c., USD, 2013*
		as % of GNI p.c.	USD	PPP$			
1	Macao, China	0.32	17.27	23.37	4	Unlimited	64'691
2	Kuwait	0.37	14.11	21.76	1	Unlimited	45'889
3	Singapore	0.44	19.90	20.58	25	Unlimited	54'040
4	United Kingdom	0.48	15.63	12.80	16	10.0	39'110
5	Switzerland	0.54	36.68	21.86	5	Unlimited	81'760
6	Russian Federation	0.54	6.28	10.95	5	Unlimited	13'860
7	Japan	0.57	21.73	18.89	12	900.0	46'140
8	Norway	0.60	50.89	30.51	2	Unlimited	102'610
9	Ireland	0.61	19.92	15.67	50	30.0	39'501
10	Austria	0.63	25.43	22.10	8	Unlimited	48'590
11	Luxembourg	0.64	38.50	29.04	8	2.0	72'528
12	Hong Kong, China	0.68	21.66	27.85	8	Unlimited	38'420
13	United States	0.73	32.65	32.65	1	Unlimited	53'670
14	Qatar	0.77	54.95	74.67	1	Unlimited	85'550
15	Finland	0.77	30.41	22.88	10	Unlimited	47'110
16	Sweden	0.78	38.23	27.36	10	Unlimited	59'130
17	France	0.79	27.88	23.76	8	Unlimited	42'250
18	Mauritius	0.84	6.51	10.53	0.26	2.0	9'300
19	Iceland	0.87	31.84	26.35	12	1.0	43'930
20	Belgium	0.88	33.13	28.15	30	100.0	45'210
21	Netherlands	0.89	35.19	29.68	8	Unlimited	47'440
22	Denmark	0.92	47.01	31.27	20	Unlimited	61'110
23	Trinidad & Tobago	0.93	12.28	15.41	0.25	Unlimited	15'760
24	Italy	0.94	26.94	24.25	7	Unlimited	34'400
25	Cyprus	0.95	21.12	22.78	2	Unlimited	26'654
26	Australia	0.97	53.10	35.71		Unlimited	65'520
27	Lithuania	0.99	11.50	16.54	50	Unlimited	13'958
28	Germany	1.04	39.77	36.40	16	Unlimited	46'100
29	Venezuela	1.04	10.91	13.77	1	Unlimited	12'550
30	Canada	1.05	45.59	36.32	5	20.0	52'200
31	Malta	1.11	18.40	21.49	4	25.0	19'927
32	Uruguay	1.11	14.06	15.47		5.0	15'180
33	Poland	1.14	12.34	20.28	0.5	Unlimited	12'960
34	Romania	1.15	8.71	14.09	50	Unlimited	9'060
35	Panama	1.20	10.69	18.19	1	Unlimited	10'700

Source : UIT, 2014

[226] *Ibid*., tableau 4.4.

Tableau 15 : Prix de 500 Mo haut débit mobile postpayé (2013[227])

Rank	Economy	Mobile-broadband, postpaid handset-based (500 MB)			GNI p.c., USD, 2013*	Monthly data allowance (MB)
		as % of GNI p.c.	USD	PPP$		
1	Austria	0.13	5.31	4.62	48'590	1'024
2	Finland	0.13	5.18	3.9	47'110	500
3	Iceland	0.13	4.83	4	43'930	500
4	Liechtenstein[1]	0.17	20.5	-	142'885	1'000
5	Denmark	0.17	8.9	5.92	61'110	1'024
6	Australia	0.18	9.65	6.49	65'520	500
7	Norway	0.2	16.85	10.1	102'610	1'024
8	Luxembourg	0.22	13.28	10.01	72'528	500
9	Qatar	0.23	16.48	22.4	85'550	1'000
10	Hong Kong, China	0.32	10.31	13.26	38'420	1'000
11	Lithuania	0.33	3.84	5.53	13'958	1'024
12	Poland	0.35	3.8	6.24	12'960	1'024
13	Russian Federation	0.41	4.68	8.16	13'860	500
14	Macao, China	0.41	22.28	30.15	64'691	500
15	Korea (Rep.)	0.47	10.05	12.02	25'920	500
16	Netherlands	0.5	19.92	16.8	47'440	500
17	Turkey	0.52	4.73	6.83	10'950	500
18	Belgium[2]	0.53	19.92	16.93	45'210	500
19	Sri Lanka	0.57	1.51	4.16	3'170	500
20	Spain[3]	0.59	14.46	14.17	29'180	500
21	Estonia	0.6	8.62	10.03	17'370	1'536
22	Sweden[4]	0.62	30.55	21.87	59'130	512
23	Slovenia	0.62	11.95	13.33	23'058	1'024
24	Switzerland	0.63	42.94	25.59	81'760	500
25	Slovakia	0.64	9.28	12.21	17'372	700
26	Belarus	0.66	3.72	9.9	6'720	500
27	Latvia	0.68	8.05	10.52	14'201	600
28	Kazakhstan	0.69	6.51	11.02	11'380	1'024
29	Greece	0.71	13.28	13.79	22'530	750
30	Singapore[5]	0.71	31.89	32.97	54'040	2'048
49	Panama	1.12	9.99	17	10'700	1'024
50	Canada	1.14	49.38	39.33	52'200	540
51	Japan	1.18	45.19	39.28	46'140	500

Source : UIT, 2014

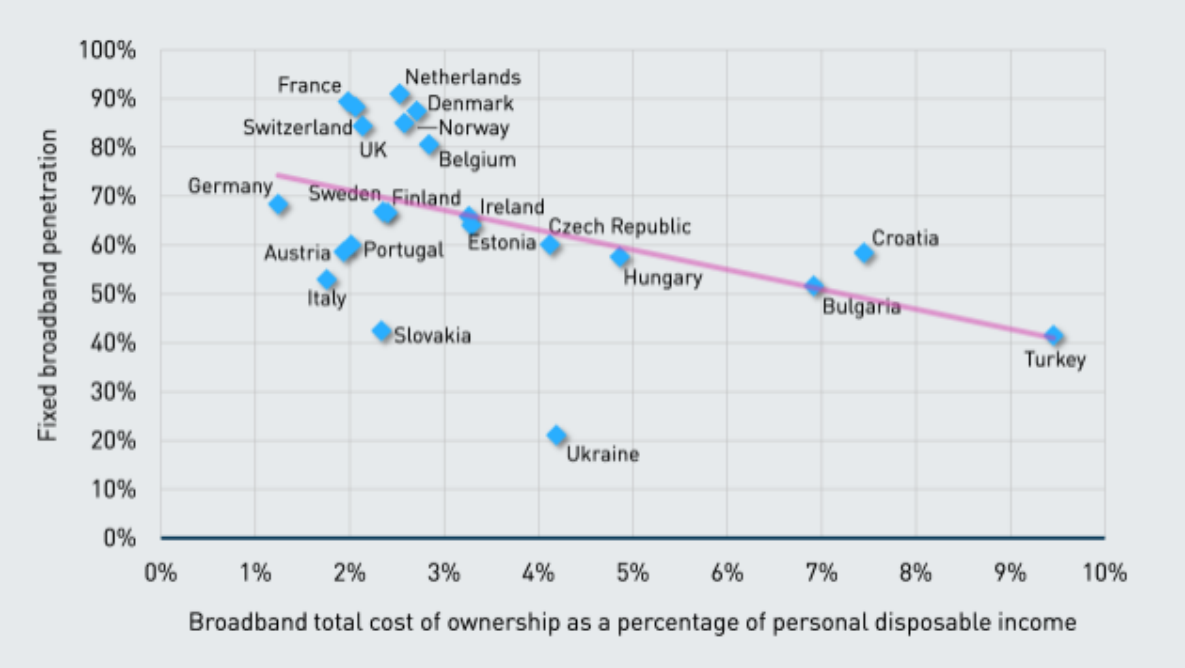
Cet indicateur est utile aux fins des comparaisons internationales, parce qu'il est ajusté selon la méthode PPA, à titre comparatif. Le Canada occupe actuellement le trentième rang ou 1,05 % pour sa tarification de large bande fixe et la cinquantième place ou 1,14 % pour ses tarifs de 500 Mo de large bande via large téléphonie.

(iii) Coût total de possession et pénétration

[227] *Ibid*., tableau 4.5.

Dans son rapport de 2013[228], intitlé *Bridging the Digital Divide: Connecting the Unconnected*, Analysys Mason a défini la relation entre le coût total de possession des services de largement (en tant que pourcentage du revenu personnel disponible) et le taux de pénétration de la large bande fixe dans plusieurs pays européens. Le graphique qui en résulte figure ci-dessous

Graphique 13 : Relation entre l'abordabilité et les taux de pénétration de la large bande fixe[229]



Source : Analysys Mason, 2013

Le graphique d'Analysys Mason indique qu'une diminution du coût total de possession de la large bande par 1 point de pourcentage pourrait rehausser le taux de pénétration par 5 points de pourcentage. Par conséquent, l'amélioration des services de large bande pourrait engendrer une croissance considérable, qui se multiplierait, au niveau des taux de pénétration.

Si nous adoptons les mêmes facteurs qu'Analysys Mason a utilisé afin de déterminer le coût total de possession[230], nous avons estimé le coût total de possession de la large bande sous forme de pourcentage des revenus

[228] Analysys Mason, « Bridging the Digital Divide: Connecting the Unconnected » (8 juillet 2013), en ligne : Analysys Mason <http://www.analysysmason.com/About-Us/News/Insight/Bridging-digital-divide-Jul2013/>.
[229] *Ibid.*
[230] Ceux-ci comprennent : les frais d'accès mensuels, les frais d'accès supplémentaire du fournisseur titulaire pour location de la ligne, frais globale d'accès, les frais de dépassement d'utilisation de données (par Go), les frais d'activation et d'installation, le type d'équipement inclus, les coûts d'équipement ponctuels et les frais mensuels de location d'équipement.

personnels à disposition[231] au Canada pour l'année 2014. Nous avons examiné les forfaits uniques de communications à prix modique offerts par un certain nombre de fournisseurs de services téléphoniques et de câble titulaires à l'échelle canadienne, ainsi que ceux d'un revendeur indépendant[232]. Le coût total de possession de la large bande exprimé en pourcentage du revenu personnel disponible a été établi à 2,45 % pour 2014. We attempted to replicate a similar analysis for the other three communications services.

Tableau 16 : Coût total de possession au Canada exprimé en pourcentage du revenu personnel disponible — Divers services de communication (2014)

Service	Revenu personnel annuel disponible	Moyenne annuelle du coût total de possession	Coût total de possession exprimé en pourcentage du revenu personnel disponible (%)
Téléphone filaire (ligne terrestre)	31 219,00 $	375,28 $	1,20 %
Téléphone sans fil		400,27 $	1,28 %
Réseaux fixes à large bande		764,51 $	2,45 %
Télévision		582,90 $	1,87 %

Source : CDIP, 2014

Nous remarquons que ces statistiques sont déterminées en fonction des forfaits de services les plus abordables offerts par différents fournisseurs de services canadiens et que les chiffres sont probablement encore plus élevés dans le cas de Canadiens du quintile inférieur. Cependant, nous avons adopté les calculs d'Analysys Mason principalement à des fins de comparaison. D'après les chiffres d'Analysys Mason associés au coût total de possession par rapport au revenu personnel disponible et le taux de pénétration résidentiel de large bande de 77 % selon le CRTC[233], le Canada se situerait probablement dans une position semblable à la présentation du graphique 14 ci-après.

---

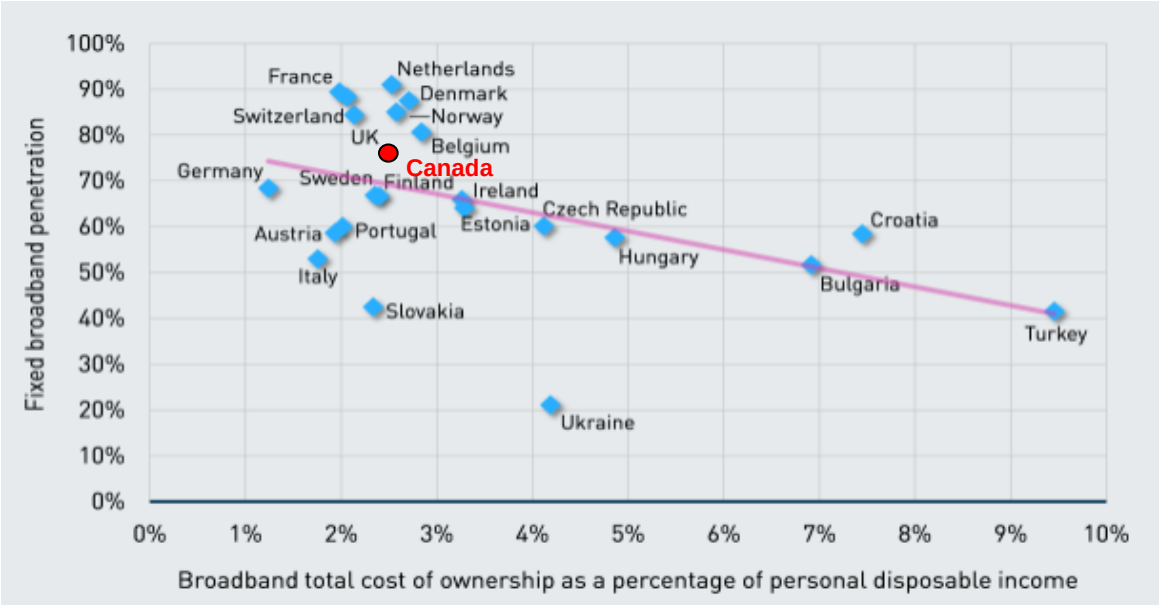
[231] Le revenu personnel disponible s'élevant à **31 219 $** a été calculé en divisant le montant total des revenus personnels disponibles par la population canadienne totale.
Voir : Statistique Canada, « Estimates of population, by age group and sex for July 1, Canada, provinces and territories, annual », en ligne : Statistique Canada <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=0510001&tabMode=dataTable&srchLan=-1&p1=-1&p2=9>; et Trading Economics, « Canada Disposable Personal Income », en ligne : Trading Economics <http://www.tradingeconomics.com/canada/disposable-personal-income> (Dernière consultation le 20 janvier 2015).

[232] Les fournisseurs de service à l'examen étaient : Bell Aliant, Bell Canada, Cogeco, MTS, Rogers, SaskTel Shaw, Teksavvy, TELUS et Vidéotron.

[233] CRTC, *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 5.3.0.

Alors que les responsables de l'élaboration de politiques examinent plus étroitement l'abordabilité des services de communication, nous estimons que des mesures normalisées rigoureuses semblables à celles employées par Analysys Mason et l'UTI doit être élaboré et régulièrement appliqué au Canada en vue de comparer l'abordabilité d'une administration à l'autre.

Graphique 14 : Relation entre l'abordabilité et les taux de pénétration de la large bande fixe (y compris le Canada)



De notre avis, ces statistiques soulignent plusieurs principaux points. D'abord, il semble exister une relation linéaire claire entre l'abordabilité et le taux de pénétration —l'abordabilité est une question cruciale. Deuxièmement, il semblerait que d'autres efforts pourraient être déployés afin d'encourager les augmentations en matière de pénétration de large bande au Canada, puisque les sociétés comparables avec des économies semblables (par exemple, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la France, la Suisse et le Royaume-Uni) ont tous (jusqu'à 10 %) des tarifs de pénétration supérieurs à ceux le Canada, moyennant plus ou moins le même pourcentage de revenu personnel disponible. Dans un troisième temps, les tableaux suivants démontrent que les taux de pénétration des ménages canadiens pour le service téléphonique filaire et sans fil, ainsi que pour l'accès Internet haut débit à domicile, est de loin inférieur — et dans certains cas près de la moitié — dans les quintiles et les quartiles inférieurs par rapport aux plus élevés. Cela laisse entrevoir que de sérieux gains pourraient être réalisés au niveau des taux de pénétration au Canada au moment de lutter contre le problème de l'abordabilité des services de communication au Canada.

Tableau 17 : Taux de pénétration des services téléphoniques au Canada, par quintile de revenus[234]

Quintile de revenus	Année	Services filaires	Services sans fil mobiles	Services filaires et/ou sans fil mobiles	Services filaires seulement	Services sans fil mobiles seulement
Premier	2010	82,2	54,9	97,3	42,4	15,1
	2011	76,0	57,3	97,3	40,0	21,3
	Variation (%)	*-7,5*	*4,4*	*0,0*	*-5,7*	*41,1*
	2012	74,6	61,7	97,4	35,7	7,0
	Variation (%)	*-1,8*	*7,7*	*0,1*	*-10,8*	*7,0*
Deuxième	2010	85,7	71,1	99,7	28,6	14,0
	2011	86,0	72,3	99,8	27,5	13,8
	Variation (%)	*0,4*	*1,7*	*0,1*	*-3,8*	*-1,4*
	2012	80,3	75,1	99,5	24,4	19,2
	Variation (%)	*-6,6*	*3,9*	*-0,3*	*-11,3*	*39,1*
Troisième	2010	89,3	82,0	99,8	17,8	10,5
	2011	85,1	85,3	99,7	14,4	14,6
	Variation (%)	*-4,7*	*4,0*	*-0,1*	*-19,1*	*39,0*
	2012	82,8	85,9	99,7	13,8	16,9
	Variation (%)	*-2,7*	*0,7*	*0,0*	*-4,2*	*15,8*
Quatrième	2010	93,1	89,7	99,9	10,2	6,8
	2011	91,3	89,8	99,9	10,1	8,6
	Variation (%)	*-1,9*	*0,1*	*0,0*	*-1,0*	*26,5*
	2012	87,4	91,0	99,8	8,8	12,4
	Variation (%)	*-4,3*	*1,3*	*-0,1*	*-12,9*	*44,2*
Cinquième	2010	95,3	93,5	100,0	6,5	4,7
	2011	94,1	92,0	100,0	8,0	5,9
	Variation (%)	*-1,3*	*-1,6*	*0,0*	*23,1*	*25,5*
	2012	92,4	93,4	99,7	6,3	7,3
	Variation (%)	*-1,8*	*1,5*	*-0,3*	*-21,3*	*23,7*
Tous les ménages	2010	89,1	78,2	99,3	21,1	10,2
	2011	86,5	79,4	99,3	19,1	12,8
	Variation (%)	*-2,9*	*1,5*	*0,0*	*-5,7*	*25,5*
	2012	83,5	81,4	99,2	17,8	15,7
	Variation (%)	*-3,5*	*2,5*	*-0,1*	*-6,8*	*22,7*

Source : Statistique Canada – Enquête sur les dépenses des ménages

[234] CRTC *Rapport de surveillance des communications* (octobre 2014), en ligne : CRTC <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2014/cmr.pdf>, tableau 2.0.9.

Tableau 18 : Taux de pénétration d'Internet haut débit dans les ménages canadiens, par quartile[235]

Quartile de revenu du ménage	2010	2012
Quartile inférieur	53,7 %	**58,0 %**
Deuxième quartile	75,2 %	80,1 %
Troisième quartile	89,5 %	94,2 %
Quartile supérieur	97,2 %	**97,7 %**
Tous les ménages	78,9 %	82,5 %

Source : Statistique Canada, Enquête canadienne sur l'utilisation d'Internet (2012)

Il semble donc prometteur que les responsables de l'élaboration des politiques se concentrent spécifiquement sur l'abordabilité des services de communication et des services large bande, en particulier. Il est crucial de régler la question de l'abordabilité afin d'aligner la position des Canadiens à revenu faible sur l'objectif du gouvernement fédéral qui consiste à « assurer que tous les Canadiens, qu'ils vivent dans des centres urbains ou des régions éloignées du pays, ont accès aux technologies sans fil les plus récentes et aux réseaux à haute vitesse, et ce, au meilleur coût possible[236]. »

En outre l'élaboration du système de communications dans son ensemble, en particulier pour les Canadiens à revenu faible et en région rurale, semble exiger davantage d'attention de la part des responsables de l'élaboration des politiques au Canada. Le graphique 14 montre que si le coût total de possession de services de large bande au Canada par rapport au revenu personnel disponible est comparable à celui d'autres pays développés semblables, les taux de pénétration canadiens de large bande sont visiblement inférieurs. Cette tendance est surprenante, car les augmentations du taux de pénétration de la large bande est fortement relié à des augmentations du PIB d'un pays[237]. Ainsi, il faut accorder davantage d'attention à l'allocation de ressources considérables privées et publiques dans l'élaboration du système de communications, en particulier celui-ci est décrit par le CRTC comme étant « un système de communications de classe mondiale pour plusieurs années à venir

[235] Statistique Canada, « Canadian Internet Use Survey: Household access to the Internet at home, by household income quartile, Canada and provinces », tableau 358-0167, en ligne : Statistique Canada <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=3580167&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=> (Dernière consultation le 21 janvier 2015).

[236] Gouvernement du Canada, « Harper Government launches program to bring high-speed Internet to an additional 280,000 Canadian households » (22 juillet 2014), en ligne : gouvernement du Canada <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=869539>.

[237] Voir, par exemple, Shahram Amiri et Brian Reif, « Internet Penetration and its Correlation to Gross Domestic Product: An Analysis of the Nordic Countries » *International Journal of Business, Humanities and Technology*, vol. 3, nº 2; février 2013 et références *infra*.

— un système qui donne accès [aux Canadiens] à du contenu captivant et à un choix de services sans fil et Internet novateurs, et ce, peu importe où ils demeurent au Canada[238]. »

[238] CRTC, « Opening remarks by Jean-Pierre Blais at the public hearing on the review of wholesale mobile wireless services » (29 septembre 2014), en ligne : gouvernement du Canada <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=888249>.

IX. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Canada ne possède pas un cadre définissant l'« abordabilité » des services de communication à l'ère numérique. Les décideurs gouvernementaux et réglementaires se sont attachés à la disponibilité et à l'accessibilité des services de communication, plutôt que leur abordabilité réelle. Entre-temps, la dépendance envers la concurrence n'a pas, et n'aura vraisemblablement pas, créé les conditions nécessaires afin d'assurer que les services de communication sont réellement abordables pour les Canadiens à revenu faible.

La présente étude comportait des entrevues auprès d'organismes locaux qui travaillent avec des clients à revenu faible et des groupes de discussion composés de personnes à revenu faible en vue de déterminer ce que l'abordabilité signifie du point de vue d'un consommateur à revenu faible. Des intervenants des milieux universitaires, réglementaires et d'entreprise ont également été consultés. Les données pertinentes ont été recueillies auprès des agences de services de consultation de crédit, Credit Canada, ainsi qu'auprès de sources gouvernementales.

Les résultats du présent projet de recherche démontrent que les quatre services de communication réunis — téléphonie filaire, téléphonie sans fil, Internet et télévision — sont importants pour les Canadiens à revenu faible qui tente de répondre à leurs besoins de participation sociétaires et culturels. Même les utilisateurs à revenu faible limités à des budgets ménagers restreints auraient choisi de conserver, et d'accepter des augmentations des prix variables, leurs services de communication — les services de communication vocale en particulier. Néanmoins, de nombreux participants affirment qu'ils payent déjà plus qu'ils ne peuvent se permettre pour leurs services de communication.

Un seuil quantitatif de l'abordabilité des services de communication de base est nécessaire en 2015. Une mesure qui a été recommandée afin de traiter du coût total de possession des services de communication ne devrait pas dépasser 4 % à 6 % du revenu ménager.

Mais l'abordabilité n'est pas qu'un seul chiffre exprimé en dollar; c'est une question de *contrôle* — la capacité d'une personne ou d'un ménage à contrôler ses dépenses en vue de répondre à ses besoins. Parce que l'abordabilité met en cause le contrôle d'un ménage sur son budget, l'abordabilité est également une question de *choix* (et des renseignements au sujet de ces choix) à la disposition du ménage en vue de repérer et d'obtenir une offre de service qui répond le mieux à ses besoins.

Une évaluation qualitative de l'abordabilité des services de communication devrait donc examiner :

- le coût de chacun des services de communication, ainsi que du groupe des services de communication dans leur ensemble;

- le coût total d'obtention du service, y compris les frais de crédit, plutôt que les seuls frais de service mensuels;

- un service offert qui permet à tout le moins — dans la mesure où l'autorise la technologie – à une personne à revenu faible de réaliser les quatre fonctionnalités de base des services de communication : i) la communication vocale; ii) le contact facile d'accès avec les services d'urgence et les lignes d'écoute; iii) l'accès aux nouvelles et aux divertissements; et iv) la capacité à trouver des renseignements;

- dans le cas des services de téléphonie mobile et le service d'accès Internet à domicile, le coût d'une grande utilisation; et

- le coût que les Canadiens à revenu faible seraient à l'aise de payer.

Le présent rapport propose des définitions et des mesures de référence en vue d'élaborer un cadre d'évaluation de l'abordabilité des services de communication à l'ère numérique. Il est manifestement nécessaire d'entreprendre d'autres recherches sur la nature des problèmes d'abordabilité au Canada et d'élaborer un cadre politique approprié en vue de régler ceux-ci. En revanche, étant donné les recherches réalisées dans le cadre du présent rapport, les auteurs estiment qu'il y a lieu de formuler, à ce stade, les recommandations suivantes :

Recommandation nº 1 : Que le Canada adopte explicitement dans ses lois régissant les communications (Loi sur les télécommunications, Loi sur la radiodiffusion, Loi sur la radiocommunication) une obligation d'assurer un service universel précis et exécutoire qui comprendra l'exigence de fournir des services de communication « abordables » à tous les Canadiens.

Recommandation nº 2 : Que toute exigence d'abordabilité dans une obligation de service universelle (OSU) soit définie selon les calculs pertinents associés à d'autres services essentiels, de sorte que les coûts de communication n'exigent pas que les Canadiens se privent ou réduisent des services essentiels autres (p. ex., chauffage ou nourriture).

Recommandation nº 3 : Que toute exigence d'abordabilité figurant dans une OSU soit définie comme étant le respect du contrôle des dépenses et du choix des services des consommateurs, dans la mesure du possible.

Recommandation nº 4 : Que toute initiative de politiques ou de réglementation traitant de l'abordabilité des communications pour les consommateurs à revenu faible soit conçue pour respecter et mettre en œuvre la définition ci-dessus — et en particulier qu'elle facilite et maximise le contrôle des coûts et le choix des services par les consommateurs.

Recommandation nº 5 : Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) entreprenne, tous les ans, des recherches quantitatives globales sur l'abordabilité des principaux services de communication (services de téléphonie filaire et sans fil, d'accès Internet à bande passante et de radiodiffusion) pour les Canadiens. Ces recherches ainsi que les données brutes devraient être rendues publiques afin de permettre les recherches en matière d'élaboration de politiques.