



## Ordonnance de télécom CRTC 2023-348

Version PDF

Ottawa, le 24 octobre 2023

*Dossier public : Avis de modification tarifaire 1186*

### **Norouestel Inc. – Introduction de forfaits Internet pour l’initiative Familles branchées**

#### **Sommaire**

L’accès Internet est essentiel pour participer à la société moderne. En effet, Internet aide la population canadienne à trouver un emploi, à acquérir de nouvelles compétences, à rester en contact avec la famille et les amis, et à accéder aux soins de santé et à l’enseignement.

La présente ordonnance permet à Norouestel Inc. d’offrir des tarifs inférieurs à ceux du marché aux ménages à faible revenu admissibles dans le Nord. Sans ce programme, ces ménages pourraient avoir du mal à s’offrir ne serait-ce qu’un accès de base à Internet.

Le Conseil **approuve, de manière définitive**, la demande de Norouestel Inc. d’introduire deux forfaits Internet Familles branchées à son Tarif général.

#### **Contexte**

1. L’initiative Familles branchées a été lancée par Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) en 2018 pour aider à combler le fossé numérique pour les familles canadiennes qui ont du mal à se payer un accès à un service Internet à domicile. Les clients admissibles sont les familles recevant le maximum de l’Allocation canadienne pour enfants et les personnes âgées à faible revenu recevant le maximum du Supplément de revenu garanti.
2. Lors d’une audience du Conseil à Whitehorse (Yukon), le 21 avril 2023 (audience), Norouestel Inc. (Norouestel) a annoncé qu’elle participerait à l’initiative Familles branchées.
3. Norouestel est la seule entreprise de services locaux titulaire pour laquelle le Conseil réglemente certains tarifs pour les services Internet de détail. Ainsi, pour que Norouestel puisse offrir des services dans le cadre de l’initiative Familles branchées, l’entreprise doit soumettre une demande tarifaire à l’approbation du Conseil.

#### **Demande**

4. Le Conseil a reçu une demande de Norouestel, datée du 21 juillet 2023, dans laquelle l’entreprise proposait d’introduire deux forfaits Internet Familles branchées à l’article 1735 de son Tarif général – Services Internet terrestres. Plus précisément,

Norouestel a proposé de fournir les deux forfaits Internet Familles branchées suivants aux clients des services de résidence admissibles à des tarifs réduits :

Forfait	Tarif mensuel	Vitesse de téléchargement ( mégabits par seconde [Mbps])	Vitesse de téléversement (Mbps)	Utilisation de données incluse (gigaoctets [Go])	Frais d'utilisation excédentaire, par Go	Frais d'installation
Familles branchées 1.0	10 \$	15	1	300	1 \$	S. O.
Familles branchées 2.0	20 \$	50	10	400	1 \$	S. O.

5. Norouestel a proposé de rendre Familles branchées 1.0 disponible dans toutes les collectivités de son territoire de desserte qui sont desservies par des installations Internet terrestres (c.-à-d. ligne d'abonné numérique [LAN], câble ou fibre jusqu'aux locaux des abonnés [FTTP]). L'entreprise a précisé que dans les zones où la technologie LAN est disponible qui ne peuvent soutenir des vitesses de 15 Mbps en téléchargement et de 1 Mbps en téléversement, Norouestel a proposé d'offrir son forfait Familles branchées 1.0 à la meilleure vitesse disponible pour le même tarif mensuel de 10 \$. Norouestel a également proposé de renoncer aux frais d'installation et, dans les zones où la technologie LAN est disponible et où le client n'est pas abonné à son service téléphonique de résidence, de renoncer aux frais supplémentaires de LAN autonome. Norouestel a indiqué que ces forfaits comprennent également un modem, y compris la fonctionnalité Wi-Fi, et jusqu'à cinq adresses électroniques sans frais.
6. Norouestel a indiqué que les tarifs proposés dans sa demande pour les forfaits Internet Familles branchées sont considérablement inférieurs à ceux approuvés par le Conseil pour ses offres de services tarifés, et qu'ils ne satisfont pas au test du prix plancher pour les nouveaux forfaits, tel que défini dans la décision de télécom 2022-343. Toutefois, l'entreprise a indiqué que les tarifs sont conformes i) à son accord avec ISDE, ii) aux observations qu'elle a présentées au Conseil lors de l'audience, et iii) aux renseignements antérieurs déposés auprès du Conseil. Pour ces raisons, Norouestel a indiqué que les modalités et les tarifs proposés sont appropriés.
7. Norouestel a demandé que la date d'entrée en vigueur soit fixée au 24 octobre 2023, ce qui garantirait que les forfaits Internet Familles branchées soient disponibles pour les clients lorsque ISDE enverra la première série d'avis aux clients admissibles. Le Conseil a approuvé provisoirement la demande de Norouestel dans l'ordonnance de télécom 2023-275.
8. Le Conseil a reçu les interventions d'un particulier (Daniel Sokolov), du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP), du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et de SSi Canada (SSi). Norouestel a déposé une réplique aux interventions.

## **Le Conseil devrait-il approuver de manière définitive la demande de Norouestel?**

### **Positions des parties**

9. Le GTNO a soutenu l'approbation de la demande de Norouestel. Il a précisé que sa propre contribution au dossier de l'avis de consultation de télécom 2022-147 (instance sur les télécommunications dans le Grand Nord) a démontré l'existence d'un écart important en matière d'accessibilité à Internet pour les personnes à faible revenu dans les Territoires du Nord-Ouest. Le GTNO a en outre indiqué que la participation de Norouestel à l'initiative Familles branchées constitue sa première préférence parmi les moyens de mise en œuvre rapide pour commencer à combler cet écart.
10. Daniel Sokolov, le CDIP et SSi ont fait part de leurs préoccupations quant à l'incidence sur la concurrence des forfaits proposés par Norouestel; Daniel Sokolov et le CDIP demandant au Conseil de rejeter la demande de Norouestel. Daniel Sokolov a précisé que la proposition de Norouestel est anticoncurrentielle, car elle s'emparerait d'un segment de marché qui serait lent à transférer à un concurrent une fois qu'un régime de vente de services de gros serait mis en œuvre dans le Nord.
11. SSi a indiqué que le test du prix plancher s'applique à Norouestel, car le Conseil a déterminé que la concurrence sur le marché des services d'accès Internet était insuffisante pour protéger les intérêts des consommateurs et justifier ainsi une abstention. Toutefois, SSi a reconnu qu'il était peu probable que Norouestel puisse satisfaire aux normes fixées pour le programme Familles branchées tout en satisfaisant au test du prix plancher.
12. SSi a également indiqué que la proportion de ménages admissibles au programme Familles branchées pourrait être plus élevée dans le Nord, ce qui pose un problème de concurrence direct, car un nombre important de clients admissibles pourraient choisir les forfaits Familles branchées de Norouestel au détriment d'une autre solution concurrentielle. SSi s'est dite préoccupée par le fait que, selon les modalités de l'initiative Familles branchées, ces clients ne peuvent pas changer de fournisseur de services Internet (FSI) pendant la durée de l'initiative (actuellement jusqu'au 31 mars 2027).
13. Le CDIP a précisé que le fait d'autoriser uniquement à Norouestel de proposer des services à des tarifs inférieurs aux coûts constituera un obstacle à la concurrence dans le Grand Nord et créera une base captive de clients à faible revenu à laquelle Norouestel pourra tenter d'appliquer des tarifs supérieurs et de facturer des frais d'utilisation excédentaire. Le CDIP a en outre précisé qu'il est rare qu'un organisme de réglementation puisse approuver tout tarif inférieur aux coûts, quel que soit l'avantage social, et que cela nécessite un pouvoir de fixation des tarifs plus soigneusement formulé que celui qui existe dans la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.

14. SSi a également indiqué que les installations que Norouestel utiliserait pour offrir le programme Familles branchées 2.0 ont déjà été subventionnées par le Fonds pour la large bande du Conseil. SSi a exprimé des préoccupations concernant l'éventuel accès futur de Norouestel au Fonds pour la large bande ou à d'autres financements à l'exclusion de ses concurrents afin de soutenir les forfaits proposés.
15. Le CDIP et SSi ont indiqué qu'une subvention transférable que les clients pourraient utiliser avec n'importe quel fournisseur de services Internet disponible serait une solution préférable pour garantir l'accès des habitants du Nord à faible revenu aux services Internet tout en réduisant l'incidence négative potentielle sur la concurrence. SSi a ajouté que ceci permettrait à tous les clients de bénéficier de l'innovation, du rendement et du choix qui en résulteraient.
16. Le CDIP a indiqué que le taux tarifé des forfaits proposés devrait être mis à la disposition de tous les clients de Norouestel qui reçoivent le maximum de l'Allocation canadienne pour enfants ou du Supplément de revenu garanti, au lieu de seulement ceux qui ont été sélectionnés pour le programme, qui ne sont peut-être que quelques centaines.
17. Daniel Sokolov et le CDIP ont fait part de leurs préoccupations concernant les frais d'utilisation excédentaire potentiels qui, selon eux, ne devraient pas être inclus dans les forfaits destinés aux ménages à faible revenu. Le CDIP a indiqué que les frais d'utilisation excédentaire excessifs sont injustifiés et injustes pour les consommateurs, et qu'ils ne seront plus tolérés sur le marché du sud du Canada. Daniel Sokolov s'est opposé aux limites d'utilisation de données proposées par Norouestel, indiquant qu'elles sont i) trop basses pour les familles, en particulier les familles nombreuses et multigénérationnelles et ii) inutiles pour les services LAN et FTTP puisque Norouestel a reçu plus de 40 millions de dollars de subventions pour rendre disponibles les services FTTP à toutes les communautés du Yukon, et que la plupart des utilisateurs du service LAN migreront vers les services FTTP.
18. Daniel Sokolov et le CDIP se sont opposés à la modalité tarifaire selon laquelle les clients doivent être en règle avec Norouestel pour s'abonner aux forfaits proposés. Les deux intervenants ont fait valoir que cette modalité compromet la capacité de l'initiative Familles branchées à soutenir les familles en difficulté, qui n'auraient peut-être pas été en mesure de payer les frais d'utilisation excédentaire de Norouestel. Le CDIP a fait valoir que cette modalité est i) incompatible avec les éléments de preuve figurant dans le dossier de l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord, qui montrent que de nombreux clients tombent dans les arriérés dans le cadre d'une stratégie de contrôle des coûts en réponse aux frais d'utilisation excédentaire, et ii) contraire aux conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2004-31, selon lesquelles les clients ne peuvent se voir refuser des services locaux en raison d'arriérés de services facultatifs.
19. Enfin, le CDIP s'est opposé à ce que le Conseil ne suspende pas cette demande lorsqu'il a suspendu l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord. Le CDIP a soutenu que la demande confère à Norouestel des avantages en matière

d'enjeu procédural, de preuve et d'opinion publique par rapport aux autres parties à l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord et à leurs propositions ainsi que par rapport au public et aux autres parties intéressées par l'intérêt public.

### **Réplique de Norouestel**

20. En réponse aux préoccupations soulevées en matière de concurrence, Norouestel a précisé que l'adoption de l'initiative Familles branchées dans le sud du Canada suggère que tous les clients admissibles, ou même la majorité des clients admissibles, ne choisiraient pas de s'abonner à l'un des forfaits de l'initiative. L'entreprise a également précisé qu'à sa connaissance, le nombre maximal de clients admissibles n'a jamais été atteint dans le sud du Canada et ne pense pas que ce soit le cas dans le Nord du Canada. Norouestel a également précisé que les concurrents ont la possibilité d'offrir des tarifs plus bas ou de participer eux-mêmes à l'initiative Familles branchées. Par conséquent, Norouestel a conclu que l'effet possible des forfaits proposés sur le marché concurrentiel serait minime.
21. Norouestel a précisé que la participation à l'initiative Familles branchées est volontaire et ne comprend aucune subvention gouvernementale. L'entreprise a indiqué qu'elle utiliserait son plein tarif de détail pour effectuer les calculs relatifs à toute demande future au titre du Fonds pour la large bande. Norouestel a indiqué qu'elle ne tiendrait pas compte des forfaits Familles branchées dans le calcul et qu'elle renoncerait simplement aux revenus correspondants si une partie de la demande en services de détail prévue se concrétisait sous la forme d'abonnés Familles branchées.
22. Norouestel a indiqué que les observations en faveur d'une subvention dépassent la portée du présent avis de modification tarifaire, qu'elles sont plus appropriées dans le contexte de l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord et qu'ils ne devraient pas entraver sa participation à l'initiative Familles branchées.
23. En ce qui concerne l'observation du CDIP selon laquelle Norouestel devrait être tenue d'offrir les forfaits proposés à tout client admissible à l'initiative Familles branchées (c.-à-d. tout client qui reçoit le maximum de l'Allocation canadienne pour enfants ou du Supplément de revenu garanti) au lieu de seulement ceux qui sont sélectionnés pour l'initiative, Norouestel a indiqué qu'elle ne saura pas qui est admissible à l'initiative à moins que cette personne ne reçoive un avis d'ISDE et ne s'abonne à un forfait Familles branchées, et qu'elle n'a pas de données sur les revenus de ses clients. Norouestel a indiqué que le fait que ses services Internet soient réglementés ne signifie pas qu'elle devrait être tenue d'en fournir plus que n'importe quel autre FSI participant à cette initiative bénévole.
24. Concernant les limites d'utilisation de données et les frais d'utilisation excédentaire, Norouestel a indiqué que son forfait Familles branchées 2.0 offre le double de l'utilisation des données requise par l'initiative Familles branchées, et que son forfait Familles branchées 1.0 offre le triple de l'utilisation des données requise. En outre, les frais d'utilisation excédentaire proposés, qui sont clairement indiqués dans les

pages du tarif, s'élèvent à 50 % du tarif standard. L'entreprise a indiqué que les forfaits à bas prix avec limites d'utilisation de données peuvent répondre aux besoins des clients soucieux de leur budget.

25. Norouestel a précisé que les paramètres de l'accord d'ISDE pour l'initiative Familles branchées énoncent que les FSI participants peuvent refuser de proposer un service à une personne admissible qui n'est pas en règle. Norouestel a précisé que ces mesures sont normales et prudentes et qu'elles permettent d'éviter que les clients n'accumulent de nouveaux arriérés.
26. Norouestel a fait remarquer que la décision de télécom 2004-31 interdit aux entreprises de services locaux titulaires de suspendre, de déconnecter ou de menacer de déconnecter les services tarifés d'un client si ce dernier a effectué des paiements partiels suffisants pour couvrir ses arriérés pour les services tarifés, indépendamment du fait qu'il reste ou non des arriérés pour les services non tarifés. Norouestel a indiqué qu'elle ne le fait pas pour les clients en retard de paiement et que le fait qu'un service soit facultatif ou non n'est pas pertinent.
27. Norouestel a indiqué que le calendrier de sa demande avait pour but de permettre au Conseil et aux autres parties d'examiner et de commenter la proposition, et de donner au Conseil le temps de disposer de la demande à temps pour qu'ISDE envoie la prochaine série de lettres d'admissibilité aux clients qui se qualifient pour l'initiative Familles branchées. Norouestel a également fait remarquer que l'instance de dépôt des tarifs permet une procédure complète d'intervention et de réplique.

### **Analyse du Conseil**

28. L'initiative Familles branchées est un programme national auquel les FSI peuvent volontairement participer au profit de leurs clients. ISDE, qui gère le programme, travaille avec les FSI participants pour définir les exigences du programme, notamment les exigences minimales des forfaits offerts, telles que les tarifs, les vitesses et les limites d'utilisation de données. Les modalités et les tarifs proposés par Norouestel sont conformes à l'accord conclu entre Norouestel et ISDE, aux exigences minimales imposées aux FSI participant à l'initiative Familles branchées et aux renseignements que Norouestel a déposés auprès du Conseil à la suite de l'audience.
29. Le caractère abordable des biens et des services, et pas seulement des services de télécommunication, dans le Grand Nord par rapport au sud du Canada a été soulevé dans de nombreuses instances. Ceux qui ressentent le plus durement cette disparité sont les ménages à faible revenu. Le Conseil estime que, bien que la participation de Norouestel à l'initiative Familles branchées ne répond pas entièrement à la question de l'accessibilité à Internet dans le Nord, elle profiterait aux ménages à faible revenu admissibles.
30. Dans la décision de télécom 2015-78, le Conseil a approuvé des tarifs pour deux forfaits de services Internet qui n'ont pas satisfait au test de prix plancher. En prenant ses conclusions, le Conseil a reconnu que ces changements pourraient avoir un effet

négalif sur la concurrence pour ces services, mais il estimait qu'il devait prendre des mesures exceptionnelles pour garantir que le service Internet de résidence soit fourni à des tarifs raisonnables sur l'ensemble des territoires d'exploitation de Norouestel. Le Conseil a estimé que ces mesures amélioreraient la capacité des Canadiennes et des Canadiens vivant dans le Nord, en particulier ceux qui vivent dans de petites collectivités éloignées sur le territoire d'exploitation de Norouestel, à accéder aux services en ligne et à participer à l'économie numérique à un niveau beaucoup plus proche de celui de la population canadienne vivant au sud.

31. Le Conseil reconnaît les préoccupations de SSi concernant l'incidence que l'approbation des forfaits de services Familles branchées proposés par Norouestel pourrait avoir sur la concurrence, mais il estime que ces forfaits contribuent à résoudre le problème de l'accessibilité à Internet dans le Nord, en particulier pour les ménages à faible revenu.
32. Le champ des clients admissibles à l'initiative Familles branchées est limité à certains critères décrits au paragraphe 1 de la présente ordonnance, et tous les clients admissibles ne sont pas susceptibles de s'abonner à un des forfaits de l'initiative. En outre, le Conseil estime qu'il est peu probable que les ménages à faible revenu admissibles à ces forfaits constituent une source importante de revenus pour les concurrents, car ils ont probablement accès aux services Internet les plus abordables, s'il y en a. Par ailleurs, étant donné que Norouestel desservira ce segment de marché à un prix inférieur à ses coûts, le Conseil estime que tout avantage pour Norouestel ou toute incidence connexe serait probablement minime. La question de savoir si et comment les concurrents peuvent offrir des services comparables à ceux de Norouestel dans le Grand Nord est une question plus large examinée dans l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord.
33. Le Conseil estime que les éléments des forfaits proposés par Norouestel, tels que l'inclusion de limites d'utilisation de données, les frais d'utilisation excédentaire et le critère d'admissibilité de bonne réputation auprès de Norouestel, satisfont ou dépassent les exigences de l'initiative Familles branchées. En ce qui concerne spécifiquement les frais d'utilisation excédentaire, Norouestel est soumise au Code sur les services Internet (établi dans la politique réglementaire de télécom 2019-269), qui comprend plusieurs dispositions relatives à la gestion des factures. Par exemple, les fournisseurs de services doivent avertir les clients lorsque ceux-ci sont proches de leur limite d'utilisation de données ou qu'ils l'ont atteinte, et doivent fournir des outils de contrôle et de gestion de l'utilisation.
34. En ce qui concerne les observations de SSi sur le recours au Fonds pour la large bande, le Conseil a fait remarquer que le Fonds pour la large bande fournit un financement pour des projets particuliers et n'est pas une subvention par abonné. Si Norouestel demande un financement supplémentaire au titre du Fonds pour la large bande, sa participation à l'initiative Familles branchées ne sera pas prise en compte dans l'analyse de sa demande par le Conseil, car le fait de subventionner la participation à l'initiative Familles branchées ne constitue pas une dépense admissible au titre du Fonds pour la large bande.

35. En ce qui concerne les arguments du CDIP selon lesquels le calendrier de la demande de Norouestel était préjudiciable et qu'elle aurait dû être suspendue, le Conseil est d'avis qu'il peut prendre une décision sur cette demande séparément de l'instance plus large sur les télécommunications dans le Grand Nord. En outre, l'annonce faite par Norouestel lors de l'audience a permis aux parties d'être informées à l'avance de l'intention de Norouestel de se joindre à l'initiative Familles branchées et de déposer une demande auprès du Conseil. Le Conseil estime que les parties auraient pu raisonnablement anticiper la demande, surveiller le site Web du Conseil et intervenir si elles le souhaitaient, comme l'ont fait le CDIP et d'autres intervenants.
36. Le Conseil est d'avis que la participation de Norouestel à l'initiative Familles branchées n'exclut pas d'éventuelles mesures d'accessibilité financière ou subventions résultant de l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord.
37. Le Conseil estime que l'approbation de la demande de Norouestel fait avancer les objectifs stratégiques énoncés les alinéas 7b) et 7h) de la *Loi*<sup>1</sup> en rendant les forfaits Internet de haute qualité disponibles à des prix réduits pour les clients qui pourraient autrement avoir du mal à s'offrir ces services.

## Conclusion

38. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **approuve de manière définitive**, à compter du **24 octobre 2023**, la demande de Norouestel d'introduire deux forfaits Internet Familles branchées à l'article 1735 de son Tarif général – Services Internet terrestres.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Norouestel Inc. – Approbation provisoire d'une demande tarifaire*, Ordonnance de télécom CRTC 2023-275, 22 août 2023
- *Norouestel Inc. – Demande de modification du processus d'approbation des tarifs pour les services Internet de détail de l'entreprise*, Décision de télécom CRTC 2022-343, 20 décembre 2022
- *Appel aux observations – Les télécommunications dans le Grand Nord, phase II*, Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147, 8 juin 2022; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147-1, 14 juillet 2022; 2022-147-2, 24 octobre 2022; et 2022-147-3, 13 octobre 2023

---

<sup>1</sup> Les objectifs cités de la politique sont les suivants : 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; et 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.



- *Code sur les services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, 31 juillet 2019; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269-1, 9 août 2019
- *Norouestel Inc. – Tarifs des services Internet de détail par voie terrestre*, Décision de télécom CRTC 2015-78, 4 mars 2015
- *Modalités de service – Débranchement pour cause de paiement partiel des frais*, Décision de télécom CRTC 2004-31, 11 mai 2004