



Décision de télécom CRTC 2004-40

Ottawa, le 17 juin 2004

Demande de la Société en commandite Télébec visant la création d'une zone d'appel local élargie pour les communautés cries de la Baie James

Référence : 8661-T78-200316960

*Dans la présente décision, le Conseil **rejette** la proposition de la Société en commandite Télébec (Télébec) d'utiliser le Fonds de contribution national pour compenser financièrement l'entreprise pour la création d'une zone d'appel local (ZAL) élargie pour les communautés cries dans la région de la Baie James. Tout en reconnaissant le bien-fondé du projet, le Conseil ne croit pas qu'il serait approprié que les frais d'exploitation enregistrés suite à l'établissement de la ZAL élargie proposée soient recouverts de la même façon que les frais d'exploitation reliés aux plans d'amélioration du service dans les zones de desserte à coût élevé.*

Le Conseil suggère à Télébec de soumettre au Grand Conseil des Cris (GCDC) une analyse plus détaillée des coûts afin d'obtenir leur aval. Cette analyse devrait prendre en considération une augmentation tarifaire ciblée aux abonnés de la ZAL élargie ou toute source de compensation financière alternative. Après approbation par le GCDC, Télébec pourra soumettre à nouveau une demande au Conseil pour la création d'une ZAL élargie.

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par la Société en commandite Télébec (Télébec), datée du 7 novembre 2003, voulant qu'il approuve une zone d'appel local (ZAL) élargie pour les communautés cries dans la région de la Baie James et que les frais d'exploitation du projet soient recouverts du Fonds de contribution national. Afin de recouvrer les revenus d'interurbain perdus, Télébec a proposé des augmentations pour les abonnés aux services locaux de résidence et d'affaires concernés de 9,05 \$ par mois et ce, pour une période de trois ans.

Processus

2. Le Conseil a reçu des observations du Grand Conseil des Cris (GCDC) les 5 et 16 décembre 2003 et de Xit télécom le 7 décembre 2003.
3. Télébec a déposé de l'information additionnelle le 16 décembre 2003, ainsi qu'une réplique aux observations le 17 décembre 2003.

Historique

4. Dans la décision *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé*, Décision télécom CRTC 99-16, 19 octobre 1999 (la décision 99-16), le Conseil a établi les objectifs du service de base suivants pour les entreprises de services locaux dans toutes les régions du pays :
 - un service local de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, fourni par un commutateur numérique permettant aux abonnés de ce service de se raccorder au service Internet par accès commuté sans avoir à encourir des frais d'interurbain;

- 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;
 - une copie à jour du bottin téléphonique local.
5. Dans la décision *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000 (la décision 2000-745), le Conseil a remplacé le mécanisme de contribution par minute par un mécanisme de subvention national visant à subventionner en partie le service local de base de résidence dans les zones de desserte à coût élevé (ZDCE).
 6. Dans la décision *Cadre régissant l'élargissement des zones d'appel local*, Décision de télécom CRTC 2002-56, 12 septembre 2002 (la décision 2002-56), le Conseil a établi que les éléments suivants devraient être considérés dans le processus visant l'établissement d'une ZAL élargie : (i) les critères visant la communauté d'intérêt; (ii) la compensation pour l'augmentation des frais d'exploitation; (iii) la compensation pour la perte des revenus d'interurbain; (iv) la consultation des abonnés; et (v) la compensation pour la consultation des abonnés.
 7. Le Conseil a de plus fait valoir que la création d'une ZAL élargie engendrerait à la fois des augmentations des frais d'exploitation et des économies. Le Conseil a également indiqué que l'augmentation des frais d'exploitation différentiels nets dans les demandes antérieures n'a généralement pas été importante. Cependant, le Conseil a indiqué que lorsqu'une demande d'établissement de ZAL élargie entraînerait une augmentation importante des frais d'exploitation différentiels nets, le Conseil considérerait l'augmentation comme un rajustement exogène en conformité avec le cadre de réglementation établi dans la décision *Mise en œuvre de la réglementation des prix pour Télébec et TELUS Québec*, Décision de télécom CRTC 2002-43, 31 juillet 2002 (la décision 2002-43).
 8. Selon la décision *Instance de suivi de la décision de télécom CRTC 2002-56 – Compensation pour la perte de revenus d'interurbain associée à l'élargissement de zones d'appel local*, Décision de télécom CRTC 2003-27, 7 mai 2003 (la décision 2003-27), le Conseil a fait valoir que la hausse de tarif pour recouper la perte de revenus d'interurbain restera en place pendant trois ans suivant l'établissement d'une ZAL élargie.

La demande

9. Télébec a indiqué que la ZAL élargie proposée comprendrait neuf circonscriptions desservant des communautés crie dans la région de la Baie James, dont huit sont dans le territoire de Télébec et une, notamment Kuujjuarapik, dans celui de Bell Canada. Télébec a fait remarquer que ces circonscriptions sont situées dans une ZDCE et s'étendent sur une superficie de plus de 150 000 km². Télébec a également indiqué que Bell Canada présentera séparément une demande identifiant les impacts associés à la circonscription de Kuujjuarapik.

10. Télébec a fait remarquer qu'afin d'offrir la ZAL élargie, elle devra augmenter la capacité de transport du réseau de transmission et procéder à des modifications à ses commutateurs. Selon Télébec, elle devra ajouter une capacité de transmission équivalente à 131 circuits de type DS-0. Télébec a fait valoir que pour cinq des villages des communautés concernées qui n'ont pas accès à l'Internet commuté de base, l'établissement de la ZAL élargie proposée donnerait aux abonnés de ces communautés l'accès commuté aux fournisseurs de services Internet sans avoir à encourir des frais d'interurbain. Télébec a fait remarquer que ceci requerra l'ajout de 48 circuits DS-0.
11. Télébec a fait valoir qu'elle a évalué à 4,3 millions de dollars les investissements additionnels requis dans son réseau d'accès. Télébec a également fait valoir que les frais d'exploitation différentiels nets seraient de 1,6 million de dollars¹ par année. Télébec a en outre indiqué que les travaux s'échelonnent sur 12 mois.
12. Télébec a indiqué que si les frais d'exploitation devaient être récupérés par le biais d'un facteur exogène, tel que prévu par la décision 2002-56, une augmentation de 0,83 \$ par mois pour chaque abonné au service d'accès au réseau (SAR) de résidence et d'affaires sur l'ensemble de son territoire pourrait en résulter, ce qui serait substantiel.
13. Télébec a proposé que, par exception à la décision 2002-56, les frais associés à l'établissement de la ZAL élargie proposée soient recouverts de la même façon que le plan d'amélioration du service (PAS) dans les ZDCE et qu'ils soient donc ajoutés à l'exigence de subvention totale (EST) à l'instar des coûts de financement du PAS. Télébec a fait valoir que si cette ZAL élargie proposée avait existé au moment où Télébec a fourni ses coûts de la Phase II, ceci aurait augmenté les coûts du service local de la tranche G (tranche de tarification des régions éloignées). Télébec a fait valoir que ces coûts pour offrir les services de base, incluant la ZAL élargie proposée, auraient été inclus dans le calcul de l'EST.
14. Télébec a fait remarquer que dans la décision 2002-56, le Conseil a conclu que les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et leurs concurrents devraient être compensés pour la perte de revenus d'interurbain. Télébec a indiqué qu'au 1^{er} août 2003, aucune entreprise concurrente n'offrait de services interurbains dans les circonscriptions visées par sa demande.
15. Télébec a fait valoir que le montant des revenus d'interurbain perdus serait de 500 000 \$ par année. Télébec a proposé que les revenus d'interurbain perdus soient compensés par une hausse de 9,05 \$ par mois par SAR concerné pour une durée de trois ans après l'établissement de la ZAL élargie proposée.
16. Télébec a fait valoir qu'en vertu de la décision 2002-56, une consultation des abonnés est requise pour toute augmentation de plus de 1,00 \$ au tarif de résidence à la suite de l'établissement d'une ZAL élargie. Télébec a indiqué que si cette demande est approuvée par le Conseil, la valeur du supplément serait de plus de 1,00 \$ par mois, nécessitant une consultation des abonnés affectés. Télébec a également fait valoir que la consultation se ferait par plébiscite et que les frais de la consultation seraient de 17 000 \$.

¹ Le Conseil note que les renseignements proviennent du mémoire de Télébec datée du 7 novembre 2003 et non de l'analyse de la valeur présente de coûts annuels (Annexe 3 de ce même mémoire).

Position des parties

Xit télécom

17. Xit télécom a demandé au Conseil de rejeter la proposition de Télébec d'inclure dans le calcul de son EST les frais d'exploitation différentiels nets associés à la ZAL élargie pour les communautés crie de la Baie James, celle-ci étant incompatible avec les dispositions de la décision 2002-56.
18. Xit télécom a indiqué qu'elle soumissionnait présentement contre Télébec dans le territoire de celle-ci pour plusieurs projets visant la construction d'une dorsale de fibre optique. Xit télécom a fait valoir que tant que le Conseil n'aura pas rendu sa décision sur l'avis 2001-69² visant la mise en place de la concurrence locale sur le territoire de Télébec, il serait inapproprié que le Conseil permette l'utilisation du Fonds de contribution national pour aider Télébec à mieux se prémunir de la venue de la concurrence.
19. Xit télécom a fait valoir que l'utilisation du Fonds de contribution national pour la modernisation du réseau interurbain de Télébec ne devrait pas être permise tant que Télébec n'aurait pas complété une analyse approfondie des économies possibles si Télébec devait s'inscrire comme partenaire dans la construction d'un réseau de fibres optiques reliant les communautés crie de la Baie James aux projets Villages branchés de la Commission scolaire de la Baie James et de l'Abitibi. Xit télécom a également fait valoir que les coûts qu'elle a fournis dans son intervention pourraient servir de base à cette analyse en comparaison avec les coûts associés à la modernisation des équipements micro-ondes de Télébec.
20. Xit télécom a soumis qu'il ne serait pas de l'intérêt public que le Conseil permette à Télébec d'inclure les frais d'exploitation différentiels nets associés à l'établissement de la ZAL élargie pour les communautés crie de la Baie James dans le calcul de son EST. Xit télécom a fait valoir qu'il serait nécessaire que le Conseil révise la décision 2002-56 pour qu'une telle chose soit permmissible selon le cadre réglementaire actuel, et que Télébec n'a pas déposé une requête visant à réviser la décision 2002-56.
21. Xit télécom a soumis qu'il en serait ainsi injuste pour les autres utilisateurs sur le territoire de Télébec, particulièrement ceux sur la rive sud de Trois-Rivières, qui eux n'auraient pas l'opportunité d'avoir recours au Fonds de contribution national pour que soient modernisées les infrastructures intercirconscriptions sur leurs territoires.

Le Grand Conseil des Cris

22. Le GCDC a indiqué que le Conseil devrait considérer toute amélioration de l'équipement de commutation DMS-10 de Télébec comme une dépense ordinaire d'exploitation et non comme un coût relatif à cette demande. Le GCDC a fait valoir que cette amélioration serait requise pour les opérations normales de l'entreprise.

² Avis *Mise en oeuvre de la concurrence dans les marchés des services locaux et des téléphones payants locaux dans les territoires de Télébec et TELUS (Québec)*, Avis public CRTC 2001-69, 14 juin 2001.

23. Dans sa réponse aux observations de Xit télécom, le GCDC a indiqué que la soumission mentionnée par Xit télécom n'était pas considérée pour des travaux de réseau à large bande sur le territoire des communautés crie. Le GCDC a de plus indiqué que cette soumission ne s'appliquait pas directement à la demande de Télébec, puisqu'elle se limitait au déploiement d'un réseau à large bande et de l'Internet. Le GCDC a fait valoir que Xit télécom n'a pas démontré souffrir de préjudice suite à la demande de Télébec.
24. Le GCDC a fait valoir que les communautés crie ont longuement attendu pour la possibilité de faire des communications sans frais d'interurbain entre ces communautés et qu'elles voudraient avoir le même privilège offert ailleurs par Bell Canada.

Réplique de Télébec

25. Télébec a fait valoir que la proposition d'ajouter les sommes reliées aux investissements pour les commutateurs DMS-10, comme rajustement exogène, est compatible avec les directives du Conseil données dans la décision 2002-56. Télébec a également fait valoir que ces investissements sont directement reliés à la création de la ZAL élargie proposée pour les communautés crie.
26. Télébec a indiqué que le recours au Fonds de contribution national n'est pas discriminatoire eu égard aux autres utilisateurs dans son territoire en ce sens qu'il élimine le recours au rajustement exogène, réduisant le niveau des tarifs que ces utilisateurs devraient autrement défrayer.

Analyse et conclusion du Conseil

27. Dans la décision 2002-56, le Conseil a jugé que les administrations locales, municipales et régionales sont bien placées pour évaluer la communauté d'intérêt. Par conséquent, dans le cas de l'établissement d'une ZAL élargie, le Conseil a indiqué qu'il accepterait les demandes provenant d'administrations locales, municipales ou régionales comme preuve de la communauté d'intérêt. Selon le processus établi par la décision 2002-56, une administration locale, municipale ou régionale doit adopter une motion visant la création d'une ZAL élargie et la présenter à l'ESLT. Le GCDC a présenté à Télébec sa demande pour la création d'une ZAL élargie regroupant toutes les communautés crie de la Baie James. Le Conseil fait valoir que le GCDC est une administration régionale et que de ce fait, rencontre le critère de communauté d'intérêt, conformément à la décision 2002-56.
28. En ce qui concerne la compensation pour la perte des revenus d'interurbain, le Conseil note que selon la décision 2003-27, la perte de revenus d'interurbain associée à l'établissement d'une ZAL élargie peut être recouvrée sur une période de trois ans par les abonnés concernés. Télébec indique que cette perte constitue environ 500 000 \$ par année, qui représente un recouvrement de 9,05 \$/SAR par mois pendant trois ans. Le Conseil est d'avis que la méthode de calcul de Télébec est conforme aux exigences de la décision 2003-27.
29. Le Conseil reconnaît le bien-fondé de l'établissement d'une ZAL élargie pour regrouper des communautés d'intérêt telles les communautés crie et ainsi permettre de faciliter le développement de l'économie locale. La ZAL élargie proposée, comme le soumet le GCDC, faciliterait également la communication et l'accès aux services communautaires. Le Conseil appuie le projet d'établissement d'une ZAL élargie pour les communautés crie de la Baie James.

30. En ce qui concerne l'élément de compensation pour l'augmentation des frais d'exploitation, Télébec a proposé que les frais d'exploitation de la ZAL élargie proposée de 1,6 million de dollars soient recouverts de la même façon que le PAS dans les ZDCE, conformément à la décision 2002-43.
31. Cependant, le Conseil note qu'en vertu de la décision 2000-745, le Fonds de contribution national doit servir à subventionner les abonnés des régions éloignées pour leur offrir le service de base ou l'améliorer conformément aux objectifs du service de base énoncés dans la décision 99-16. Le Conseil est d'avis que la ZAL élargie proposée ne fait pas partie des objectifs du service de base. Pour cette raison, le Conseil n'est pas d'accord avec la proposition de Télébec d'utiliser le Fonds de contribution national pour recouvrir les frais d'exploitation de ce projet.
32. Le Conseil estime que la demande de Télébec est conforme au processus établi dans la décision 2002-56 pour la création d'une ZAL élargie, à l'exception de sa demande visant l'élément de compensation des frais d'exploitation.
33. Le Conseil note que d'autres sources de financement pourraient servir à recouvrir les frais d'exploitation de ce projet. Le Conseil invite le GCDC et Télébec à agir en partenariat dans la recherche de sources de financement alternatives. Une des sources de financement possible pour le projet pourrait être une augmentation tarifaire. Le Conseil est d'ailleurs d'avis qu'une telle augmentation devrait être ciblée aux abonnés de la ZAL élargie en question afin de ne pas être discriminatoire eu égard aux autres abonnés sur le territoire de Télébec. Une telle augmentation tarifaire impliquerait une consultation préalable par Télébec auprès de ses abonnés, tel que prévu par la décision 2002-56. Toutefois, le Conseil suggère que Télébec procède à une réévaluation des coûts du projet avant d'amorcer une consultation auprès des abonnés affectés.
34. Plus précisément, tout en reconnaissant le bien fondé d'un tel projet, le Conseil suggère que Télébec soumette au GCDC une analyse plus détaillée des coûts pour son approbation. De plus, le Conseil est d'avis que Télébec, en partenariat avec le GCDC, devrait reformuler le projet en prenant en considération une augmentation tarifaire ciblée ou des sources de financement alternatives. Par la suite, Télébec devra présenter cette analyse au Conseil. Après approbation par le Conseil des coûts du projet, Télébec pourra procéder à une consultation auprès des abonnés potentiels de la ZAL élargie proposée. Les frais de consultation devront être défrayés par l'administration régionale comme il est prévu dans la décision 2002-56.
35. Télébec a également indiqué que Bell Canada présenterait une demande séparée concernant le projet d'établissement de la ZAL élargie dans son territoire. Le Conseil note qu'il n'a pas reçu de demande de Bell Canada à cet égard.
36. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil :
 - a) **rejette** la proposition de Télébec d'utiliser le Fonds de contribution national pour compenser financièrement la création d'une ZAL élargie pour les communautés criées de la Baie James;

- b) suggère à Télébec de soumettre au GCDC une analyse plus détaillée des coûts pour obtenir leur aval. Cette analyse devrait prendre en considération l'augmentation tarifaire ciblée aux abonnés de la ZAL élargie proposée pour les communautés criées de la Baie James ou toute source de compensation financière alternative autre que l'utilisation du Fonds de contribution national. Après approbation par le GCDC, Télébec pourra soumettre à nouveau la demande au Conseil.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut et peut également être consulté sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>