



Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-771

Version PDF

Référence au processus : Avis de consultation de télécom 2011-302, modifié

Ottawa, le 14 décembre 2011

Norouestel inc. – Examen du cadre de réglementation

Numéro de dossier : 8678-C12-201107714

Le Conseil a entrepris, en mai 2011, une instance publique visant à examiner plusieurs questions de politique générale relativement à la prestation des services de télécommunication dans le Nord canadien. Puisque Norouestel est le seul fournisseur de services téléphoniques locaux dans cette région, le Conseil réglemente les tarifs et les modalités dans le cadre desquels l'entreprise offre ses services. Ce régime réglementaire est connu comme le cadre de plafonnement des prix.

Cette instance publique visait à examiner le cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel, qui sert à fixer les prix de certains services, à déterminer si la concurrence locale fondée sur les installations devrait être autorisée dans le territoire d'exploitation de Norouestel et à évaluer le montant des fonds que Norouestel devrait obtenir pour la prestation de services dans les régions éloignées.

Cadre réglementaire

Le Conseil est conscient de l'importance des services de télécommunication dans le Nord et des investissements requis pour répondre au désir des résidents du Nord d'avoir accès à un réseau de télécommunication qui est similaire à celui du reste du pays, appuie la souveraineté dans l'Arctique et la sécurité nationale, et offre des possibilités de développement économique. Le Conseil reconnaît également la nécessité de concevoir des solutions novatrices pour offrir aux collectivités du Nord des services de télécommunication comparables à ceux offerts dans le reste du pays ainsi que des applications donnant accès à divers services comme les soins de santé, l'éducation, les services gouvernementaux, la sécurité publique et les services bancaires.

Le Conseil est préoccupé par le fait que les actionnaires de Norouestel ont davantage tiré profit du cadre de réglementation par plafonnement des prix que ses clients. Depuis 2007, Norouestel a reçu plus de 20 millions de dollars en subvention annuelle pour la prestation de services dans les collectivités éloignées, et son revenu d'exploitation annuel a pratiquement doublé pour atteindre 69,3 millions de dollars en 2010. Malgré cela, l'entreprise n'a pas réussi à faire les investissements nécessaires dans son réseau. L'infrastructure de Norouestel est désuète, et de nombreuses collectivités éloignées n'ont pas accès à des services comparables à ceux offerts dans le reste du Canada. Le Conseil est aussi préoccupé par le fait que cette situation a probablement influé sur la qualité, la

fiabilité et la variété des services offerts aux clients, comme le prouvent le nombre d'interruptions de service dans diverses collectivités et le manque d'options de service.

Le Conseil a décidé qu'une surveillance réglementaire supplémentaire est requise, du moins à court terme, ce qui permettra d'effectuer un examen global des services de télécommunication de Norouestel et d'étudier un plan de modernisation de son infrastructure réseau. Par conséquent, le Conseil prolonge l'application du cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel, en y apportant des modifications mineures, pour une période de deux ans, soit pendant que cet examen est en cours. Finalement, le Conseil a refusé la proposition de Norouestel d'augmenter ses tarifs des services téléphoniques locaux de résidence et d'affaires de 2 \$.

Concurrence locale

Le Conseil estime que les Canadiens qui résident dans le Nord devraient être en mesure de tirer profit de tous les avantages de la concurrence. Par conséquent, il a décidé d'autoriser la concurrence locale dans le territoire d'exploitation de Norouestel, afin qu'il y ait un choix de fournisseurs de services et diverses options de service. Grâce à cette décision, on s'attend à ce que les résidents de nombreuses régions du Nord puissent choisir leur fournisseur de services à partir du 1^{er} mai 2012.

Il est important que les clients qui veulent changer de fournisseur de service puissent conserver leur numéro de téléphone (concept communément appelé transférabilité des numéros). Toutefois, étant donné les coûts de mise à niveau du réseau que Norouestel devrait engager pour assurer la transférabilité des numéros, particulièrement dans les régions éloignées, la mise en œuvre de cette fonction constituera une priorité dans les grandes collectivités. Par conséquent, Norouestel doit fournir la transférabilité des numéros à Fort Nelson, à Inuvik, à Iqaluit, à Whitehorse et à Yellowknife dans les six mois suivant la demande d'une entreprise concurrente qui souhaite offrir des services locaux dans ces localités. Le Conseil s'attend à ce que Norouestel mette en œuvre la transférabilité des numéros dans les autres collectivités au fur et à mesure que l'entreprise effectuera la mise à niveau de son réseau.

Subvention

Le Conseil a décidé que Norouestel recevra une subvention de 20,5 millions de dollars en 2011. Cette subvention s'avère nécessaire pour soutenir la prestation du service téléphonique résidentiel dans les collectivités éloignées, où les coûts de prestation des services sont supérieurs aux revenus générés.

Le Conseil a rejeté la demande de subvention supplémentaire de Norouestel visant à financer deux plans d'amélioration de ses services et à réduire le tarif exigé des entreprises concurrentes qui fournissent les services interurbains dans son territoire.

Introduction

1. Norouestel inc. (Norouestel) offre une large gamme de services de télécommunication (c'est-à-dire services locaux, interurbains, Internet et sans fil) dans le Nord du Canada, soit les trois territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) ainsi que certaines régions de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Cette entreprise est l'unique fournisseur de services téléphoniques locaux dans le territoire qu'elle exploite et, par conséquent, les tarifs pour ces services sont réglementés par le Conseil. Les tarifs de la plupart des autres services de télécommunication offerts par Norouestel ne sont pas réglementés.
2. Avant 2007, Norouestel était réglementée aux termes d'un cadre selon lequel les projections financières de l'entreprise faisaient l'objet d'un examen annuel, pour l'ensemble de l'entreprise, visant à déterminer le financement supplémentaire provenant du Fonds de contribution national (FCN) dont l'entreprise avait besoin pour atteindre un taux de rendement approuvé¹. Dans le cadre de ces examens, le Conseil a réalisé un examen de l'ensemble des activités de l'entreprise, notamment un examen de son plan d'immobilisations.
3. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a, entre autres, établi un cadre de réglementation par plafonnement des prix pour les services réglementés de Norouestel. Ce type de réglementation impose généralement des restrictions à la hausse des prix qu'une entreprise demande à ses clients. Comme ce cadre de réglementation est fondé sur les prix des services plutôt que sur le taux de rendement enregistré par l'entreprise, le Conseil ne demandait plus à Norouestel de présenter des plans d'immobilisations. En effet, le Conseil estimait que les renseignements obtenus dans le cadre de ses activités de collecte de données seraient suffisants pour évaluer les résultats financiers de l'entreprise.
4. À ce moment-là, le Conseil a déclaré que l'imposition d'un régime de plafonnement des prix à Norouestel permettrait de garantir que les clients ont accès à des services à des tarifs justes et raisonnables, et que la situation inciterait Norouestel à réduire ses coûts et à offrir des services de façon plus rentable et novatrice.
5. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a aussi déterminé qu'une concurrence locale fondée sur les installations ne serait pas autorisée dans le territoire d'exploitation de Norouestel à ce moment-là en raison du coût élevé de mise en œuvre et de la faible possibilité de l'entrée en concurrence. Toutefois, la revente de services locaux a été autorisée.

¹ La réglementation fondée sur le taux de rendement impliquait l'établissement de tarifs de manière à recouvrer les coûts liés à la prestation du service plus un rendement raisonnable sur le capital investi. Les projections financières présentées par l'entreprise ont été étudiées et approuvées par le Conseil.

L'instance

6. Dans l'avis de consultation de télécom 2011-302, le Conseil a amorcé une instance en vue notamment d'examiner les questions suivantes :
 - Y a-t-il lieu de modifier le cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel?
 - Le Conseil devrait-il autoriser la concurrence locale fondée sur les installations dans le territoire d'exploitation de Norouestel?
 - Y a-t-il lieu de modifier la formule qui sert à calculer la subvention que Norouestel reçoit du FCN?
7. Les parties qui ont participé à l'instance étaient Norouestel; le Centre pour la défense de l'intérêt public et l'Association des consommateurs du Canada (PIAC/ACC); le gouvernement du Nunavut (GN); le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO); le gouvernement du Yukon (GY); la Société TELUS Communications (STC); SSi Micro Ltd. (SSi) et le Utilities Consumers' Group (UCG). Ces parties ont participé à une audience publique qui s'est tenue en octobre 2011 à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. Le Conseil a aussi reçu plus de cent commentaires de la part de particuliers, d'entreprises et de collectivités.
8. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 17 octobre 2011. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Questions

9. Le Conseil a déterminé que les principales questions suivantes devaient être examinées dans la présente décision :
 - I. Y a-t-il lieu de modifier le cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel?
 - II. Le Conseil devrait-il autoriser la concurrence locale fondée sur les installations dans le territoire d'exploitation de Norouestel et, le cas échéant, selon quelles conditions et quels délais?
 - III. Y a-t-il lieu de modifier le montant de la subvention que Norouestel reçoit?
- I. Y a-t-il lieu de modifier le cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel?**
10. Aux termes du régime de plafonnement des prix établi dans la décision de télécom 2007-5, les services réglementés de Norouestel sont généralement regroupés en ensembles assortis de restrictions s'appliquant à l'ensemble ou à l'élément tarifaire, ou aux deux. La structure actuelle de Norouestel comprend six ensembles :

Services d'accès de résidence, Services d'accès d'affaires, Services dont les tarifs sont gelés, Autres services plafonnés, Services des concurrents et Services non plafonnés (voir l'aperçu de ce cadre de réglementation à l'annexe 1).

11. Comme il est expliqué ci-après, Norouestel a proposé que certains tarifs et certaines structures d'ensemble soient modifiés de manière à refléter l'évolution du marché dans le Nord. Plus précisément, l'entreprise a proposé d'augmenter le tarif du service local de base (SLB) de résidence et d'affaires au début de la prochaine période de plafonnement des prix. En outre, elle a proposé des changements aux restrictions imposées aux ensembles Services d'accès de résidence et Autres services plafonnés. Aucun changement n'a été proposé concernant la répartition des services dans les divers ensembles.
12. Norouestel a proposé de hausser de 2 \$ le tarif du service de ligne individuelle de résidence à compter du 1^{er} janvier 2012, puis de le geler jusqu'au 1^{er} juin 2014. Elle a proposé qu'on l'autorise à hausser les tarifs de l'ensemble Services d'accès de résidence selon le facteur d'inflation à compter du 1^{er} juin 2014. En outre, elle a fait valoir qu'il serait approprié d'imposer une restriction de 5 % à certains éléments tarifaires de service individuel de l'ensemble Services d'accès de résidence.
13. Norouestel a aussi proposé de hausser de 2 \$ le tarif du service de ligne individuelle et du service multiligne d'affaires à compter du 1^{er} janvier 2012. L'entreprise a fait valoir que puisque ses tarifs étaient actuellement plus bas que ceux de nombreux fournisseurs du Sud, elle ne croyait pas que la hausse de 2 \$ empêcherait de nouvelles entreprises d'accéder au marché du Nord². Elle continuerait alors d'appliquer les restrictions de plafonnement de prix actuelles à l'ensemble Services d'accès d'affaires (c'est-à-dire une restriction annuelle égale à l'inflation sur l'ensemble et une restriction de 10 % par élément tarifaire) au cours de la période de plafonnement des prix.
14. Afin de compenser la perte de revenus provenant des services traditionnels, Norouestel a proposé d'appliquer une restriction annuelle égale à l'inflation à l'ensemble Autres services plafonnés, ainsi qu'une restriction limitant à 10 % la hausse par élément tarifaire.
15. Norouestel a fait valoir qu'en raison de ces changements et du fait que son cadre de réglementation par plafonnement des prix est relativement récent comparativement à celui des grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT), la durée de la prochaine période de plafonnement des prix devrait être de quatre ans.
16. Les autres parties, à l'exception de la STC, se sont opposées à la proposition de Norouestel visant à hausser les tarifs des services de résidence et d'affaires. Plusieurs parties se sont aussi opposées à des aspects précis des modifications proposées par Norouestel à son cadre de réglementation par plafonnement des prix. Comme il est

² Norouestel a proposé de compenser la majeure partie de la hausse de tarif des services d'affaires par une réduction du tarif de ses services de téléconférence.

mentionné ci-après, plusieurs parties ont mis en doute l'efficacité du cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel.

17. La STC a fait valoir que le cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel devrait être davantage harmonisé avec celui des grandes ESLT. De plus, la STC a fait valoir que la proposition de Norouestel comportait toujours des éléments propres à un régime fondé sur le taux de rendement, comme l'interfinancement. La STC a aussi soutenu que Norouestel ne devrait pas pouvoir demander à être soustraite à la réglementation sur les revenus lorsque cela sert ses intérêts, puis à bénéficier de la réglementation sur le taux de rendement lorsqu'elle souhaite mettre à niveau du matériel ou financer des dépenses, dont des dépenses en immobilisations, qui ne sont pas assujetties au régime de plafonnement des prix.
18. Le GTNO a fait valoir que Norouestel avait affiché de très bons revenus depuis l'entrée en vigueur de la réglementation par plafonnement des prix. Il a aussi souligné que si les entreprises ont le droit d'afficher un bon rendement dans le cadre d'un régime de plafonnement des prix, ce rendement devrait les inciter à investir davantage et à réduire leurs tarifs. Le GTNO, le GY et le PIAC/ACC ont fait remarquer que Norouestel souhaitait hausser le tarif de ses services réglementés sans investir suffisamment dans son réseau.
19. Le GY a soutenu que la réglementation par plafonnement des prix dans l'industrie montre que les dépenses en immobilisations et la qualité du service diminuent lorsque la surveillance réglementaire se relâche, du moins jusqu'à ce qu'une concurrence suffisante incite les parties à faire mieux. Il a aussi soutenu que le principe même de réglementation par plafonnement des prix suppose que les entreprises réglementées sont responsables de leur rendement sur le plan financier lorsque la réglementation par taux de rendement ne s'applique pas.
20. Selon SSi, il faut envisager globalement la mise en œuvre de la concurrence locale et le régime de plafonnement des prix dans le contexte propre au Nord. L'entreprise a rappelé que Norouestel était omniprésente : elle fournit des services de téléphonie locale, sans fil, de câblodistribution, de télévision, Internet, interurbains, de ligne privée et autres.
21. Le GTNO a dit partager plusieurs inquiétudes soulevées au cours de l'instance concernant les lacunes dans la qualité du service et la planification des investissements de Norouestel. Parmi ces inquiétudes, citons la mauvaise qualité du service avec le signalement d'interruptions de service et le non-respect des rendez-vous pris pour une réparation, le faible taux d'investissement général dans les services réglementés, l'insuffisance de la redondance, les pannes de réseau et l'incapacité d'offrir certains services, comme les services téléphoniques évolués.
22. À propos des inquiétudes soulevées pendant l'instance concernant la qualité du service offert par Norouestel, celle-ci a fait valoir qu'elle avait pris des mesures à cet égard et que dans nombre de cas, la qualité générale du service n'était que légèrement inférieure à la norme. De plus, elle a soutenu que dans bien des cas, la

non-conformité aux indicateurs³ était attribuable à des causes indépendantes de sa volonté, comme le mauvais temps, l'incapacité de se rendre dans des endroits éloignés et l'absence de techniciens sur place.

23. Dans le cadre d'un examen complet de la prestation des services de télécommunication dans le Nord, le GTNO a recommandé au Conseil d'examiner le plan d'immobilisations, l'offre de services et les initiatives d'amélioration de la qualité du service de Norouestel afin de veiller à ce que celle-ci dresse un plan complet pour corriger les lacunes dans les champs réglementés. De nombreuses parties étaient généralement favorables à un examen complet du modèle de prestation de services de télécommunication dans le Nord.

Résultats de l'analyse du Conseil

Cadre de réglementation

24. Le mandat du Conseil vise à encourager l'investissement et l'innovation nécessaires pour répondre aux besoins des clients du Nord en matière de services de télécommunication conformément aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*). Par exemple, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, le Conseil a maintenu l'obligation de servir et l'objectif du service de base pour toutes les ESLT, y compris Norouestel, dans les circonscriptions réglementées. Il a aussi établi, pour l'accès Internet à large bande, des vitesses cibles de l'ordre de 5 mégabits par seconde (Mbps) pour le téléchargement et de 1 Mbps pour le téléversement partout au Canada.
25. Le Conseil reconnaît que les télécommunications sont essentielles dans le Nord, du fait qu'elles ouvrent des portes aux personnes habitant dans les régions éloignées, appuient la souveraineté dans l'Arctique et la sécurité nationale, développent les ressources et garantissent l'accès à des services semblables à ceux offerts dans le Sud. De plus, il reconnaît la nécessité pour les collectivités du Nord d'avoir accès à des solutions novatrices en ce qui concerne la prestation des services de télécommunication comparables à ce qui est disponible dans le reste du pays et à des applications permettant d'accéder aux soins de santé, à l'éducation, aux services gouvernementaux, à la sécurité publique et à des services bancaires.
26. La qualité et la fiabilité des services de Norouestel préoccupent le Conseil, compte tenu des présentations faites au cours de cette instance et d'un certain nombre d'interruptions de service dans diverses collectivités qui sont documentées. Il est aussi préoccupé par les rapports sur la qualité du service déposés durant la période

³ Norouestel doit soumettre des rapports trimestriels au Conseil qui contiennent les résultats mensuels concernant quatre indicateurs de la qualité du service (par exemple, les rapports d'interruption de service, le nombre de rendez-vous pour des installations ou des réparations respectés) pour les 96 collectivités sur son territoire. Chaque indicateur a une norme de service que l'entreprise est tenue de respecter.

de plafonnement des prix actuelle qui ont révélé des problèmes récurrents⁴. Le Conseil considère que l'âge du matériel a probablement une incidence sur la qualité et la fiabilité du service et qu'il limite le choix des services de télécommunication offerts aux clients, dont certaines fonctions évoluées.

27. De plus, le Conseil est préoccupé par le fait que les actionnaires de Norouestel ont davantage tiré profit du cadre de réglementation par plafonnement des prix que ses clients. Depuis 2007, Norouestel a reçu plus de 20 millions de dollars chaque année pour la prestation de services dans les collectivités éloignées et ses revenus annuels ont pratiquement doublé pour atteindre 69,3 millions de dollars en 2010. Malgré ce financement, elle n'a pas fait les investissements nécessaires dans son réseau comme le montrent son infrastructure désuète et l'absence de certains services dans plusieurs collectivités éloignées qui sont semblables à ceux offerts dans le reste du Canada.
28. En se fondant sur le dossier de la présente instance, le Conseil est préoccupé par le fait que le cadre de réglementation par plafonnement des prix appliqué à Norouestel n'a pas permis d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, particulièrement ceux énoncés aux alinéas 7b), 7g), 7h) et 7i) en ce qui a trait à la prestation de services aux clients⁵. Par exemple, certains résidents n'ont pas accès aux services permettant de protéger la vie privée, ce qui est non conforme à l'objectif relatif à la sécurité et à la confidentialité. De plus, le nombre de pannes et les résultats négatifs concernant les indicateurs de la qualité du service ne permettent pas d'atteindre l'objectif relatif à la prestation de services fiables et de grande qualité.
29. Le Conseil reconnaît que les technologies de télécommunication ont grandement évolué au cours des dernières années et que la même infrastructure est de plus en plus utilisée pour les services réglementés et non réglementés. Il considère que le cadre de réglementation par plafonnement des prix, qui ne traite que des services réglementés, n'a pas apporté les avantages escomptés aux clients du Nord ni engendré les investissements dans l'infrastructure nécessaires pour assurer ces avantages (c'est-à-dire variété, fiabilité, innovation) ni répondu aux besoins des clients du Nord. Le Conseil considère qu'il sera impossible de régler ces préoccupations concernant l'infrastructure et les services de Norouestel sans accroître sa surveillance réglementaire, du moins à court terme.

⁴ Norouestel ne s'est pas conformée à 29 reprises aux normes mensuelles requises pour tous les indicateurs au cours de la période allant de 2007 à 2010. La non-conformité aux indicateurs s'est poursuivie au cours des six premiers mois de 2011.

⁵ Les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés dans la *Loi* sont :

- 7b) permettre l'accès aux Canadiens de toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;
- 7g) 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;
- 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;
- 7i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

30. Le Conseil détermine qu'il entreprendra un examen global du cadre de réglementation visant Norouestel et de tous ses services de télécommunication pour s'assurer que les abonnés tirent bien profit des avantages de ce régime. Cet examen inclura une évaluation du plan de modernisation de l'infrastructure réseau de Norouestel, dont il est question dans la prochaine section de la présente décision.

Investissement dans l'infrastructure réseau

31. Norouestel a souligné qu'elle tenait compte de nombreux facteurs au moment de prendre des décisions concernant les dépenses en immobilisations (par exemple pour la technologie, le remplacement de l'équipement défectueux, la croissance des activités et la demande de nouveaux services). Toutes les entreprises doivent faire des choix en matière d'investissement dans les immobilisations, et Norouestel a fait valoir que son taux de dépenses globales (intensité de capital) à cet égard se compare très avantageusement à celui des grands fournisseurs de services de télécommunication au Canada.
32. Comme il a été indiqué précédemment, le GTNO a recommandé d'examiner le plan de dépenses en immobilisations de Norouestel afin de s'assurer que l'entreprise dresse un plan détaillé en réponse aux inquiétudes soulevées au cours de la présente instance.
33. Le GY a fait valoir qu'il était évident, d'après les présentations des parties, y compris de Norouestel, que l'investissement dans l'infrastructure de télécommunication dans le Grand Nord était crucial. Il a aussi fait valoir que le cadre de réglementation en vigueur n'avait pas incité Norouestel à investir plus que le minimum nécessaire pour assurer le service. Le GY a recommandé au Conseil d'envisager d'autres moyens de combler les besoins d'investissement dans l'infrastructure de télécommunication du Nord, et d'élaborer une stratégie d'investissement globale avec la participation des intervenants dans le Nord.
34. Le GN a fait valoir que les stratégies élaborées pour les réseaux de communication du Nord doivent inclure des dispositions sur l'évolution des technologies et l'offre continue de nouveaux services et dispositifs aux consommateurs.
35. L'UCG estime que Norouestel a peut-être investi, et planifie d'investir, à une intensité de capital acceptable. Toutefois, l'UCG a dit s'inquiéter du choix des dépenses en immobilisations de Norouestel et a laissé entendre que celle-ci avait investi principalement dans des marchés non réglementés.
36. SSI a fait valoir que Norouestel s'en tenait au régime de réglementation pour soutenir ses activités et n'investissait pas de manière proactive dans l'amélioration des services dans les collectivités qui en ont besoin.

Résultats de l'analyse du Conseil

37. Le Conseil considère que, malgré les excellents résultats financiers et les dépenses globales en immobilisations de Norouestel, lesquelles semblent avoir suivi les normes de l'industrie pendant les cinq années où la réglementation par plafonnement des prix a été appliquée, l'entreprise n'a pas de plan précis de modernisation de son infrastructure réseau, qui est vieillissante. De plus, de façon générale, elle ne remplace l'équipement que lorsque le coût de son entretien devient trop élevé.
38. Le Conseil note qu'au cours de la présente instance, Norouestel a fourni des renseignements sur un plan de remplacement progressif des commutateurs au cours des 15 prochaines années qui précise les collectivités touchées, la date de remplacement prévue et le montant de l'investissement⁶. Cependant, l'entreprise a fourni peu de détails sur la source des fonds ou du financement pour le remplacement des commutateurs. Il a également remarqué que Norouestel amortit généralement son équipement de commutation sur 12 ans. Le Conseil s'inquiète du fait que la plupart des commutateurs de Norouestel, qui ont déjà plus de 15 ans et qui ont dépassé de beaucoup leur durée de vie utile prévue, ne seront pas remplacés en temps opportun pour répondre aux besoins des clients. Il juge que cette situation a privé des clients de certains services offerts à d'autres clients de Norouestel et qu'elle est à l'origine des inquiétudes soulevées au cours de l'instance concernant la qualité et la fiabilité du service.
39. Comme il a été établi dans cette décision, la surveillance réglementaire doit être étendue à court terme pour permettre un examen global du cadre de réglementation de Norouestel. Conformément à cette conclusion et face à ses inquiétudes concernant l'infrastructure vieillissante de Norouestel, le Conseil juge approprié d'examiner le plan de modernisation du réseau de l'entreprise dans le cadre de cet examen.
40. Par conséquent, le Conseil ordonne à Norouestel de dresser et de déposer un plan complet de modernisation de son infrastructure réseau dans les six mois suivant la date de la présente décision. Le plan doit établir comment Norouestel compte mettre rapidement à niveau son infrastructure réseau afin que les clients du Nord puissent recevoir des services de télécommunication, réglementés ou non, semblables à ceux offerts dans le Sud du Canada du point de vue de la variété, de la qualité et de la fiabilité. Ce plan doit aussi identifier de quelle manière l'entreprise prévoit financer les coûts de modernisation de son réseau.
41. Le plan devra préciser le montant qui sera investi (par lieu ou collectivité, au besoin) et l'objet de cet investissement. Ces renseignements devront couvrir la totalité des activités de l'entreprise et être répartis entre les services réglementés et les services non réglementés (c'est-à-dire services locaux, interurbains, Internet et sans fil). De plus, l'entreprise devra aussi identifier tous les services non liés aux télécommunications (par exemple, câblodistribution) qui utilisent son infrastructure de même que toute contribution attendue de ces services.

⁶ Ce plan a été déposé en réponse à un engagement pris lors de l'instance.

42. Lorsque le Conseil aura reçu le plan de modernisation de Norouestel, il initiera un processus pour permettre aux parties de le commenter.

Changements apportés au régime de plafonnement des prix

43. Comme énoncé précédemment dans la présente décision, le cadre de réglementation par plafonnement des prix est conçu pour encourager Norouestel à réduire ses coûts et à être plus rentable. Le Conseil juge qu'approuver la proposition de Norouestel concernant l'augmentation des tarifs de services résidentiels et d'affaires de 2 \$ serait contraire à ce principe, car cela permettrait à l'entreprise de récupérer ces gains obtenus au cours de la période de plafonnement des prix actuelle auprès des clients. Par conséquent, le Conseil considère qu'il serait inapproprié d'approuver la proposition de Norouestel d'augmenter les tarifs des services résidentiels et d'affaires de 2 \$. Il **rejette** donc, par les présentes, cette proposition.
44. Étant donné que des changements au cadre de réglementation par plafonnement des prix de Norouestel pourraient découler de l'examen précisé précédemment, le Conseil considère qu'il serait inapproprié d'effectuer maintenant des changements importants au cadre actuel. Par conséquent, sous réserve des deux modifications mineures présentées ci-dessous, le Conseil juge approprié de prolonger la période de validité du cadre de réglementation de plafonnement des prix actuel de deux ans pendant qu'un examen global du cadre de réglementation de Norouestel, notamment un plan exhaustif sur la modernisation, est en cours.
45. Étant donné sa décision d'ouvrir le territoire de Norouestel à la concurrence locale fondée sur les installations, le Conseil considère qu'il serait approprié de donner à Norouestel une plus grande latitude à l'égard de la tarification des services de l'ensemble Autres services plafonnés. En outre, il considère que la restriction de 10 % par élément tarifaire proposée par Norouestel pour cet ensemble limitera raisonnablement la hausse et protégera l'intérêt des consommateurs. Par conséquent, il **approuve** une restriction annuelle égale à l'inflation appliquée à l'ensemble Autres services plafonnés, ainsi qu'une restriction limitant à 10 % la hausse par élément tarifaire.
46. Norouestel a par ailleurs soutenu que la meilleure façon d'éliminer le rajustement exogène de durée limitée de 50 000 \$⁷ serait de procéder à un rajustement pour l'ensemble Autres services plafonnés à compter du 1^{er} janvier 2012. Comme le rajustement exogène de durée limitée de 50 000 \$ visait initialement l'ensemble Services d'accès d'affaires, le Conseil détermine que Norouestel doit modifier la

⁷ Lorsque la méthode de réglementation selon le taux de rendement de Norouestel a été remplacée par celle du plafonnement des prix, on avait prévu que ses tarifs au début de la période de plafonnement des prix débutant le 1^{er} janvier 2007 allaient générer 300 000 \$ de moins annuellement que le montant approuvé par le Conseil. Afin de recouvrer ce montant, le Conseil a permis à l'entreprise d'augmenter certains tarifs à partir du 1^{er} juillet 2007. Étant donné que ces hausses tarifaires ont été mises en vigueur six mois après le début de la période de plafonnement des prix, un manque à gagner de 150 000 \$ s'est accumulé. Ce montant a été amorti sur trois ans (à raison de 50 000 \$ par an) à partir du 1^{er} janvier 2008 et a été compensé par des hausses tarifaires correspondantes pour les services d'affaires. Cet amortissement s'est terminé à la fin du régime de plafonnement des prix (c'est-à-dire rajustement exogène de durée limitée).

limite de l'ensemble Services d'accès d'affaires à compter du 1^{er} janvier 2012 afin de limiter les répercussions du rajustement exogène de durée limitée.

47. Par conséquent, le Conseil décide de prolonger de deux ans l'application du cadre de réglementation actuel à compter du 1^{er} janvier 2012, sous réserve de modifications mineures à apporter aux ensembles Services d'accès d'affaires et Autres services plafonnés mentionnées précédemment.

II. Le Conseil devrait-il autoriser la concurrence locale fondée sur les installations dans le territoire d'exploitation de Norouestel et, le cas échéant, selon quelles conditions et quels délais?

48. Au départ, Norouestel s'était opposée à l'introduction de la concurrence locale fondée sur les installations dans son territoire d'exploitation pour divers motifs, notamment l'incidence de la perte de revenus sur sa capacité à offrir des services aux collectivités éloignées et le coût élevé de la mise en œuvre. L'entreprise a revu sa position par la suite. Elle a dit ne pas s'opposer à la concurrence locale si certaines conditions préalables étaient respectées.
49. Norouestel a fait valoir que la concurrence devrait d'abord être introduite à Iqaluit, à Whitehorse et à Yellowknife. Elle a proposé la réalisation d'une étude de faisabilité sur l'élargissement de la concurrence locale aux autres collectivités après la mise en œuvre de la concurrence dans les trois grands centres.
50. Les autres parties ont appuyé la mise en œuvre de la concurrence locale fondée sur les installations dans l'ensemble du territoire d'exploitation de Norouestel. Elles ont souligné que, de façon générale, la concurrence était dans l'intérêt des consommateurs et leur offrait davantage de choix. SSi s'est dite prête à faire face à la concurrence sur le marché des services locaux dans de nombreuses collectivités du Nord, puisqu'elle possède déjà des installations partout au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Résultats de l'analyse du Conseil

51. À la lumière des présentations faites par les parties au cours de l'instance et des avantages dont pourraient bénéficier les consommateurs comme un plus vaste choix et des services novateurs, le Conseil détermine qu'il convient, à l'heure actuelle, de mettre en œuvre la concurrence locale fondée sur les installations dans l'ensemble du territoire d'exploitation de Norouestel.
52. Le Conseil s'attend à ce que Norouestel suive globalement le processus établi régissant la mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires des grandes ESLT. Les enjeux propres à la mise en œuvre de la concurrence locale fondée sur les installations dans le territoire d'exploitation de Norouestel sont traités ci-après.

Coûts attribuables à l'établissement de la concurrence et à la transférabilité des numéros

53. Norouestel a fait valoir que les coûts en immobilisations associés à la modification du réseau en vue de mettre en œuvre la concurrence devraient être partagés également entre l'entreprise et le premier nouveau venu, et qu'il devraient être recouverts sur trois ans. Elle a proposé que les coûts permanents soient financés par des frais d'interconnexion. Norouestel a soutenu qu'en raison du coût très élevé de la mise en œuvre de la transférabilité des numéros dans son territoire, son introduction devrait être reportée à plus tard, après la phase initiale de mise en œuvre de la concurrence. Elle a ajouté que la faisabilité de la transférabilité des numéros devrait être évaluée à la fin de la prochaine période de plafonnement des prix.
54. SSi a indiqué que, afin de veiller à ce que toutes les collectivités dans le Nord soient ouvertes à la concurrence le plus tôt possible, elle serait prête à accepter un cadre de concurrence locale qui prévoit une période de transition pour la mise en œuvre de la transférabilité des numéros. SSi a aussi souligné que le Conseil pourrait déterminer comment et quand Norouestel serait tenue de moderniser son équipement et ses logiciels de commutation, ainsi que de mettre en œuvre la transférabilité des numéros.
55. SSi a fait valoir que Norouestel devait investir dans son infrastructure de commutation, que la concurrence locale soit introduite ou non. Elle a souligné que de nombreux commutateurs de Norouestel auront bientôt 30 ans et auraient une valeur nulle dans les livres comptables. SSi a aussi dit que les concurrents ne devraient pas avoir à assumer le coût de modernisation de l'équipement et des logiciels de Norouestel, puisque ceux-ci doivent être mis à niveau de toute façon.
56. De l'avis du GTNO, du GY et de la STC, Norouestel devrait être tenue d'élaborer (i) un plan de mise en œuvre visant la prestation progressive de services de transférabilité des numéros (par exemple, mettre en œuvre la transférabilité des numéros à Fort Nelson, à Iqaluit, à Whitehorse et à Yellowknife pendant la première phase et l'introduire ultérieurement dans les autres collectivités), et (ii) des propositions sur le financement de l'opération. Selon le PIAC/ACC, lorsqu'un concurrent souhaite introduire la transférabilité des numéros dans une région, l'introduction de cette fonctionnalité devrait être exigée si elle est réalisable sur le plan économique.
57. Le GTNO et le PIAC/ACC ont fait valoir que Norouestel devrait assumer les coûts d'établissement. La STC a recommandé que le mécanisme de recouvrement des coûts liés à la concurrence locale soit établi au cours d'une instance de suivi.
58. Le Conseil considère que, pour faciliter la mise en œuvre de la concurrence locale, il est important que les clients qui décident de changer de fournisseur de services puissent conserver leur numéro de téléphone grâce au processus de transférabilité des numéros. Cependant, étant donné que Norouestel devrait remplacer ou moderniser tous ses commutateurs pour offrir la fonctionnalité de transférabilité des numéros, le Conseil estime que la mise en œuvre de la transférabilité des numéros

dans les plus grandes collectivités devrait constituer une priorité au cours du processus de mise en œuvre de la concurrence locale.

59. Le Conseil note que seuls les commutateurs situés à Fort Nelson, à Inuvik, à Iqaluit, à Whitehorse et à Yellowknife sont actuellement prêts pour le système de signalisation par signal sémaphore 7 (CSS7)⁸ et que ceux-ci desservent des grands centres urbains dans le Nord. Le Conseil fait aussi remarquer que ces commutateurs pourraient prendre en charge la transférabilité des numéros quand les logiciels auront été mis à niveau. Par conséquent, Norouestel doit offrir la transférabilité des numéros à Fort Nelson, à Inuvik, à Iqaluit, à Whitehorse et à Yellowknife dans les six mois suivant le dépôt d'une demande d'une entreprise de services locaux concurrente (ESLC), ou d'une ESLC proposée, d'offrir des services locaux dans ces villes.
60. En ce qui concerne les autres commutateurs de Norouestel, le Conseil souligne que, dans l'ensemble, ceux-ci se trouvent dans des collectivités comptant moins de 1 000 services d'accès au réseau (SAR) et que l'entreprise devrait assumer des coûts importants de modernisation ou de remplacement à leur égard pour offrir la transférabilité des numéros dans ces collectivités. Par conséquent, le Conseil considère que, pour le moment, les coûts de mise en place de la transférabilité des numéros dans ces collectivités sont nettement supérieurs aux avantages que cette transférabilité procurerait.
61. Le Conseil rappelle que, dans des décisions antérieures, il a établi qu'une entreprise de télécommunication devait être responsable des dépenses qu'elle engage pour la mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires des grandes ESLT. Il juge que, compte tenu de ces conclusions précédentes et de l'âge de l'infrastructure de Norouestel, les concurrents ne devraient pas avoir à financer la modernisation ni le remplacement d'installations qui devraient s'inscrire dans le processus de modernisation courant du réseau de l'entreprise. Par conséquent, le Conseil détermine que Norouestel sera responsable des dépenses qu'elle engagera pour la mise en œuvre de la concurrence locale fondée sur les installations, y compris ceux de l'introduction de la transférabilité des numéros, sous réserve de ce qui suit.
62. Tel qu'il est indiqué ci-après, Norouestel devra soumettre un plan de modernisation de son infrastructure réseau, qui comprendra probablement un calendrier de modernisation ou de remplacement des commutateurs. Ainsi, si un concurrent demande que la transférabilité des numéros soit offerte dans une autre collectivité avant la date approuvée de modernisation ou de remplacement d'un commutateur, ce concurrent devra rembourser à Norouestel le coût associé au devancement de la date de modernisation ou de remplacement du commutateur.

⁸ Le CCS7 est le système de signalisation numérique que les entreprises de téléphone utilisent pour acheminer les appels téléphoniques et fournir d'autres services.

Obligations des ESLC

63. Norouestel a proposé que les obligations de base des ESLC⁹ s'appliquent à tout concurrent sauf en ce qui concerne (a) le service 9-1-1, offert dans une seule circonscription du Nord, et (b) l'égalité d'accès, offerte dans seulement trois collectivités du Nord. SSI a accepté ces exceptions, mais a précisé qu'on ne devrait pas exiger de satisfaire aux obligations liées à la transférabilité des numéros tant que Norouestel ne l'aura pas mise en œuvre.
64. Le Conseil détermine donc que tout concurrent éventuel qui souhaite offrir des services locaux selon le principe de concurrence fondée sur les installations dans une circonscription donnée située dans le territoire d'exploitation de Norouestel doit satisfaire à ces obligations si cette dernière offre déjà ces services dans cette circonscription.

Subventions transférables

65. SSI a fait valoir que dans certaines circonstances, des entreprises, autres que l'entreprise titulaire, pourraient satisfaire à l'obligation de servir une collectivité. Pour cette raison, elle a soutenu que le cadre de concurrence locale applicable au Nord devrait permettre le transfert des subventions pour les zones de desserte à coût élevé (ZDCE)¹⁰.
66. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, le Conseil a déterminé que seules les ESLT qui sont tenues de servir tous les consommateurs d'une ZDCE étaient admissibles à une subvention. Étant donné que l'obligation de servir s'applique à Norouestel, le Conseil détermine qu'il ne convient pas de rendre transférables les subventions dans le territoire d'exploitation de Norouestel.

Mise en œuvre

67. Norouestel doit soumettre des tarifs d'interconnexion locale et de dégroupement des composantes au plus tard 90 jours suivant la date de cette décision.
68. Le Conseil souligne que les concurrents doivent suivre les étapes prescrites et satisfaire aux obligations importantes pour être autorisés à jouer le rôle d'une ESLC avant d'offrir des services locaux dans le territoire d'une ESLT donnée. Il encourage les concurrents comme SSI à suivre ces étapes et à satisfaire à ces obligations le plus tôt possible.
69. Le Conseil note que la mise en œuvre de la concurrence locale dans le territoire d'exploitation de Norouestel exige, entre autres, de négocier des ententes d'interconnexion, de construire des installations pour assurer l'interconnexion et

⁹ La liste complète des obligations des ESLC est disponible à <http://www.crtc.gc.ca/fra/8180/8180m.htm>.

¹⁰ Une subvention transférable permettrait de verser des fonds provenant du FCN à l'entreprise qui offre des services locaux résidentiels dans une ZDCE, qu'il s'agisse d'une ESLT ou d'une ESLC.

d'en faire l'essai ainsi que de mettre en œuvre la transférabilité des numéros¹¹ au besoin.

70. Norouestel a fait valoir que des questions techniques doivent être résolues avant que la concurrence puisse s'exercer localement dans la plupart des collectivités qu'elle dessert. Plus précisément, elle a fait remarquer qu'en l'absence de la CCS7, la fonction Afficheur ne sera pas disponible lorsque des appels seront faits entre des réseaux concurrents. Elle a aussi souligné que les clients de SSi pourraient perdre leur capacité d'appel si la connectivité par satellite à une collectivité était perdue. Norouestel a proposé que ces questions soient soumises au Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI).
71. SSi a soutenu que sa proposition d'ouvrir le territoire à la concurrence locale ne devrait pas poser de problème technique, et que la mise en œuvre serait rapide. L'entreprise a déclaré que, dans les grands marchés, elle se raccorderait à Norouestel comme cela se fait dans le Sud du Canada, et que dans d'autres collectivités, comme celles qui sont desservies par satellite, elle accepterait de se raccorder du côté ligne plutôt que du côté réseau¹² afin d'assurer l'interconnexion locale le plus tôt possible.
72. Le Conseil note que SSi est prête, à court terme, à accepter l'interconnexion côté ligne si aucun autre mode d'interconnexion n'est disponible. Il estime que même si les concurrents préfèrent habituellement l'interconnexion côté réseau parce qu'elle prend en charge la CCS7, ils pourraient, comme SSi, commencer à offrir le service local en utilisant l'interconnexion côté ligne. Puisque cette entreprise est prête à offrir le service local avant la mise en œuvre de la transférabilité des numéros, le Conseil s'attend à ce que ces types d'interconnexions, à l'exception de la transférabilité des numéros, soient en exploitation dans les trois ou quatre mois suivant la date de dépôt de la demande du concurrent de devenir ESLC pour offrir le service local dans un endroit particulier.
73. Le Conseil constate que nombre de questions concernant la mise en œuvre de la concurrence locale ont déjà été abordées par le CDCI dans le cadre de la mise en œuvre de la concurrence locale dans le Sud du Canada. Il s'attend à ce que toute question technique, comme celle soulevée par Norouestel à propos de la perte de connectivité par satellite, soit résolue dans le cadre du processus de mise en œuvre de la concurrence. Par conséquent, à l'exception de la mise en œuvre de la transférabilité des numéros, le Conseil s'attend à ce que bon nombre de résidents du

¹¹ Voir les paragraphes 53 à 62 pour en savoir davantage sur la mise en œuvre de la transférabilité des numéros.

¹² L'interconnexion côté réseau est généralement utilisée par les entreprises de télécommunication pour interconnecter leurs réseaux téléphoniques respectifs aux lignes de grande capacité qui utilisent la CCS7. L'interconnexion côté ligne est habituellement utilisée pour connecter l'équipement d'un client aux commutateurs de centraux de desserte, mais peut aussi être utilisée par les concurrents pour connecter leur réseau à celui de l'entreprise de téléphone. Bien que l'interconnexion côté ligne ne prenne pas en charge les mêmes fonctionnalités (par exemple, la CCS7) que l'interconnexion côté réseau, elle peut généralement être assurée plus rapidement selon la disponibilité des installations.

Nord puissent choisir leur fournisseur de services locaux dans le territoire de Norouestel à partir du 1^{er} mai 2012.

III. Y a-t-il lieu de modifier le montant de la subvention que Norouestel reçoit?

74. À l'heure actuelle, Norouestel reçoit une subvention annuelle de 20,8 millions de dollars du FCN. De ce montant, 10,7 millions de dollars servent à financer le SLB de résidence dans les ZDCE et 10,1 millions de dollars servent à financer les besoins permanents liés à la portion autre que l'accès¹³ du plan d'amélioration du service (PAS) de Norouestel établi en 2005.
75. Dans le cadre de l'instance, Norouestel a demandé une hausse de 3,5 millions de dollars de la subvention annuelle provenant du FCN. Cette hausse est répartie comme suit :
- un montant supplémentaire de 2,8 millions de dollars pour financer la réduction du tarif des services d'accès des entreprises (TSAE)¹⁴;
 - un montant supplémentaire de 1 million de dollars pour financer les PAS proposés;
 - une réduction de 0,3 million de dollars pour le SLB de résidence dans les ZDCE.

TSAE

76. Selon Norouestel, étant donné que la technologie des satellites est utilisée pour fournir des services à 40 % des collectivités qu'elle dessert, le réseau interurbain est essentiellement un prolongement du réseau local. Elle a aussi fait valoir que le TSAE actuel de 0,0415 \$ par minute par extrémité était fondé sur le coût moyen des services interurbains à des taux comparables pour tous les clients du Nord. L'entreprise a ajouté que cette situation crée un certain niveau d'interfinancement, puisque ses deux centres situés à Whitehorse et à Yellowknife n'utilisent pas l'interurbain, mais sont facturés au même TSAE¹⁵. Norouestel a aussi soutenu qu'avec l'évolution actuelle des technologies sur protocole Internet, le recours à l'interfinancement à l'interne n'est plus viable.

¹³ Internet par accès commuté, transport, commutation et services interurbains.

¹⁴ Le TSAE comprend les tarifs ainsi que les modalités d'utilisation des services d'interconnexion fournis aux concurrents approuvés par le Conseil. Le TSAE de Norouestel est le montant demandé par minute pour des services d'interconnexion de l'interurbain sur le territoire de Norouestel (c'est-à-dire qui sont demandés aux fournisseurs de services interurbains). Ces coûts comprennent l'accès aux circuits d'interconnexion de l'interurbain, la commutation et l'égalité d'accès. Norouestel a un seul TSAE dans son territoire.

¹⁵ Ces deux centres ont des installations de commutation de classe 4 ou 5 qui ne requièrent aucun circuit de raccordement interurbain et, par conséquent, n'utilisent pas les services interurbains.

77. Norouestel a proposé un TSAE de 0,029 \$ par minute par extrémité qui exclut les coûts résidentiels de raccordement interurbain par satellite. Elle a proposé de récupérer le manque à gagner découlant de la réduction de son TSAE par une subvention de 2,8 millions de dollars provenant du FCN.
78. La STC et les trois administrations territoriales ont appuyé la proposition de Norouestel d'exclure les coûts résidentiels de raccordement interurbain par satellite du TSAE et de recouvrer la différence auprès du FCN¹⁶.
79. Le PIAC/ACC et l'UCG se sont opposés à la proposition de Norouestel. Le PIAC/ACC a souligné que le recouvrement des coûts de raccordement interurbain auprès du FCN avait été refusé dans la décision de télécom 2007-5, puisque des installations de raccordement interurbain ne sont pas requises pour la prestation de services locaux.

Résultats de l'analyse du Conseil

80. Le Conseil fait remarquer que dans l'instance ayant abouti à la décision de télécom 2007-5, il a rejeté une proposition semblable de Norouestel en affirmant que les coûts de raccordement interurbain devaient être recouverts auprès des fournisseurs de services interurbains, ce qui est conforme aux décisions antérieures portant sur cette question.
81. Le Conseil maintient que les coûts de raccordement interurbain devraient être recouverts auprès des fournisseurs de services interurbains. Le Conseil **rejette** donc la proposition de Norouestel visant à exclure les coûts résidentiels de raccordement interurbain par satellite du TSAE et à recouvrer la différence auprès du FCN.
82. Au cours de l'instance, Norouestel a précisé que le TSAE serait de 0,038 \$ par minute par extrémité si les coûts résidentiels de raccordement interurbain par satellite étaient inclus¹⁷.
83. Le Conseil estime qu'un TSAE de 0,038 \$ par minute par extrémité est raisonnable pour Norouestel et **approuve** ce TSAE à compter du 1^{er} janvier 2012.

PAS

84. Au cours de l'instance, Norouestel a proposé deux PAS : 1) la prestation de services téléphoniques évolués et 2) le remplacement d'un réseau d'accès au service radiophonique d'abonnés (système SR500). Elle a aussi proposé, puisque ces deux PAS ne sont pas économiquement viables, qu'ils soient financés au moyen du FCN.

¹⁶ La STC a appuyé des réductions supplémentaires du TSAE. La STC a proposé que les coûts du raccordement interurbain terrestre et par satellite pour les services d'affaires soient recouverts grâce à un seul rajustement sans incidence sur les recettes pour les Services d'accès d'affaires et les Autres services plafonnés durant une période de transition.

¹⁷ Voir la réponse à la demande de renseignements NWTel(CRTC)07Jul11-1602.

85. Norouestel a proposé un PAS de deux ans pour fournir des services téléphoniques évolués aux 29 collectivités qui n'ont pas actuellement accès à ces services. Le plan exigerait un investissement initial de 2,6 millions de dollars pour remplacer trois commutateurs et mettre à niveau les autres, et une subvention annuelle de 421 000 \$ provenant du FCN.
86. Norouestel a fait valoir que les fonctions d'appel confidentiel sont d'une importance particulière pour les citoyens en région éloignée, et qu'au cours des ans, l'entreprise a reçu de nombreuses lettres des dirigeants des collectivités demandant l'accès au service d'afficheur, en grande partie à cause de problèmes liés aux appels importuns¹⁸.
87. Norouestel a aussi proposé un PAS pour remplacer le système SR500, qui fournit des services dans la vallée de la rivière Halfway et dans d'autres zones rurales du nord de la Colombie-Britannique. D'après elle, le remplacement de ce système exigerait une dépense en immobilisations de 3,9 millions de dollars et une subvention annuelle de 581 000 \$ du FCN.
88. Norouestel a affirmé que le système radiophonique actuel n'était pas conforme à la politique d'utilisation du spectre d'Industrie Canada puisque certaines fréquences radio utilisées par ce réseau sont dans une gamme de fréquences qui ont été réaffectées par le ministère. L'entreprise a déclaré qu'elle pourrait être forcée d'abandonner ces fréquences à tout moment, après un court préavis. Elle a aussi soutenu que l'équipement n'est plus vendu ni pris en charge par le fabricant.
89. Dans l'ensemble, le GTNO, le GY, l'UCG et plusieurs petites collectivités du Nord ont appuyé les PAS proposés par Norouestel. Le GTNO et le GY ont fait valoir que la disponibilité de services téléphoniques évolués est essentielle pour répondre aux exigences de base en télécommunication des habitants du Nord et qu'on devrait ordonner à Norouestel d'entreprendre l'expansion proposée, qu'une subvention supplémentaire soit versée ou non.
90. Le GTNO a fait valoir que, conformément aux décisions précédentes du Conseil, il serait approprié de subventionner ces PAS. Toutefois, le GY a soutenu que les services téléphoniques évolués proposés n'offraient pas un accès à des services comparables à ceux fournis dans le Sud, car seulement une partie des clients auraient accès à la messagerie vocale, et ces services téléphoniques ne seraient disponibles que localement. Le GY a aussi souligné que rien dans les documents soumis par Norouestel ne précisait pourquoi l'entreprise n'avait pas prévu de fonds pour remplacer le système SR500 à la fin de sa durée de vie utile.
91. Le PIAC/ACC a soutenu que les estimations de coût relatives aux nouveaux PAS devraient être soigneusement évaluées afin de vérifier qu'elles ne comprennent pas de coûts qui sont financés adéquatement par le plan normal de dépenses en immobilisations de Norouestel servant à remplacer le matériel existant. La STC a fait

¹⁸ Au cours de cette instance, six collectivités (Burwash Landing, Enterprise, Gjoa Haven, Tsiigehtchic, Wekweti et Whati) ont déposé des lettres pour demander l'accès aux services téléphoniques évolués.

valoir que les PAS proposés devraient être rejetés puisque les initiatives devraient être réalisées et financées par le plan d'immobilisations de Norouestel et non par le FCN.

Résultats de l'analyse du Conseil

92. Le Conseil reconnaît que les PAS proposés sont des initiatives importantes visant à maintenir un niveau minimum de service pour les clients et à fournir des services utiles, en particulier en matière de confidentialité.
93. Toutefois, le Conseil estime que Norouestel reçoit actuellement une compensation suffisante grâce aux tarifs des services et à la subvention qu'elle touche pour les commutateurs desservant les 29 collectivités. Il considère en outre que, puisque le système SR500 est désuet et qu'il n'est plus conforme à la politique d'utilisation du spectre d'Industrie Canada, l'entreprise aurait déjà dû élaborer un plan d'investissement il y a plusieurs années pour le remplacer. Le Conseil est d'avis que Norouestel a la souplesse nécessaire pour gérer ses programmes de modernisation ou de remplacement afin de prioriser adéquatement ces dépenses.
94. Par conséquent, le Conseil détermine que les PAS proposés devraient faire partie du plan d'immobilisations courant de Norouestel et ne devraient pas être financés par d'autres fournisseurs de services de télécommunication par l'intermédiaire du FCN.
95. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de Norouestel visant un financement supplémentaire provenant du FCN pour les PAS proposés concernant (a) les 29 collectivités qui ne disposent pas des services téléphoniques évolués et (b) le système SR500.
96. Le Conseil signale que, lors de l'instance, six des 29 collectivités ont déposé des commentaires pour demander des services téléphoniques évolués, comme la fonction Afficheur, afin de régler les problèmes de sécurité et de confidentialité¹⁹. Nonobstant le rejet du financement des PAS au moyen du FCN, il s'attend à ce que Norouestel offre les services téléphoniques évolués à ces six collectivités dans les six mois suivant la date de la présente décision. L'entreprise devra inclure des renseignements sur ces projets ainsi que sur la prestation des services téléphoniques évolués aux 23 collectivités restantes et sur le remplacement du système SR500 dans le plan de modernisation abordé précédemment dans la présente décision.

Subvention du SLB de résidence dans la tranche H1

97. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a approuvé une structure à deux tranches pour Norouestel. Ses centres de commutation de Whitehorse et de Yellowknife ont été regroupés dans une même tranche n'appartenant pas aux ZDCE et comportant des centres ayant un SAR supérieur à 8 000. Elle a été désignée sous

¹⁹ Voir la note de bas de page 18

le nom de tranche D. Les autres centres de commutation ont été regroupés dans une tranche ZDCE appelée tranche H1.

98. Le Conseil a aussi établi que la subvention de Norouestel serait calculée en fonction du SAR de résidence. Les éléments de base pris en compte dans ce calcul sont (a) le coût de la prestation de service dans la tranche H1, majoré de 15 % pour couvrir les coûts fixes et communs, moins (b) le tarif local de résidence facturé aux clients, plus un montant cible fixe de contribution implicite de 4 \$ par SAR par mois provenant d'autres services locaux.

Coûts du SLB de résidence dans la tranche H1

99. Actuellement, la subvention pour des services de résidence dans la tranche H1 est calculée en utilisant un coût approuvé de 65,35 \$ par SAR par mois²⁰.
100. Dans sa demande initiale, Norouestel a proposé un coût du SLB de résidence durant la phase II pour la tranche H1 de 72,26 \$ par SAR par mois²¹. Elle a par la suite modifié sa proposition et indiqué un coût de 68,30 \$.
101. Le Conseil note que les dépenses d'entretien mensuel par client résidentiel proposées par Norouestel sont nettement plus élevées que celles qui ont été autorisées. Il note aussi que les dépenses d'entretien proposées par Norouestel comprennent des activités supplémentaires d'entretien préventif qui ne figurent pas dans le coût actuel du SLB de résidence de la tranche H1.
102. Le Conseil note que les coûts d'immobilisations proposés par Norouestel par client résidentiel de la tranche H1 sont très semblables aux coûts approuvés. Il considère que les changements apportés aux dépenses d'entretien correspondent généralement aux changements visant le coût des immobilisations. Le Conseil estime que Norouestel n'a pas justifié de manière satisfaisante l'augmentation proposée des frais d'entretien.
103. Le Conseil a examiné les éléments d'entretien préventif proposés par Norouestel et les juge raisonnables. Il estime en outre que, pour les autres frais d'entretien, il serait approprié de fonder ces coûts sur la moyenne du montant indiqué dans la proposition modifiée de Norouestel et du montant approuvé dans la décision de télécom 2007-127.
104. Par conséquent, le Conseil détermine que la subvention pour fournir des services résidentiels dans la tranche H1 doit être calculée en utilisant un coût de 66,71 \$ par SAR par mois.

²⁰ Approuvé dans la décision de télécom 2007-127

²¹ Ce montant ne tient pas compte de la proposition de Norouestel d'inclure les coûts résidentiels de raccordement interurbain par satellite dans le coût du SLB de la tranche H1. Ce montant comprend les changements proposés pour certains éléments de coût.

Rajustement annuel des coûts du SLB de résidence dans la tranche H1

105. Norouestel a fait valoir que, tout comme dans le cas des grandes ESLT du Sud, ses coûts du SLB de résidence dans la tranche H1 devraient être rajustés annuellement selon l'inflation, sans tenir compte d'un facteur de compensation de la productivité²².
106. Alors que le PIAC/ACC a soutenu que, d'après les renseignements fournis, on ne pouvait pas conclure qu'une compensation de la productivité ne s'appliquait pas, le GY a fait valoir qu'il serait opportun d'exclure le facteur de productivité.
107. Le Conseil considère qu'il convient de traiter les coûts du SLB de résidence dans la tranche H1 de Norouestel comme on le fait pour les ZDCE des ESLT aux fins de subvention.
108. Par conséquent, le Conseil détermine que, à compter du 1^{er} janvier 2012, les coûts du SLB de résidence dans la tranche H1 de Norouestel seront rajustés annuellement pour tenir compte de l'inflation.

Contribution implicite

109. Norouestel a fait valoir que le montant de la contribution implicite de 4 \$ par SAR par mois devrait rester inchangé.
110. La STC a soutenu que le montant de la contribution implicite devrait être augmenté si les services téléphoniques évolués du PAS étaient déployés.
111. Étant donné que de nombreuses fonctions facultatives ne sont actuellement pas offertes dans l'ensemble des collectivités, le Conseil estime que le montant de la contribution implicite de Norouestel devrait demeurer à 4 \$ par SAR par mois pour le moment.

Subvention de 2011 du SLB de la tranche H1

112. Compte tenu des conclusions formulées dans la présente décision, le Conseil **approuve de façon définitive** une subvention de 10,4 millions de dollars²³ pour le SLB de résidence dans la tranche H1 de Norouestel pour l'année 2011.

Financement provenant du FCN en 2011

113. D'après les conclusions du Conseil dans la présente décision, Norouestel a droit à 20,5 millions de dollars²⁴ provenant du FCN pour l'année 2011.

²² Voir la politique réglementaire de télécom 2011-291

²³ Ce montant est basé sur un coût par SAR par mois du SLB de résidence dans la tranche H1 de 66,71 \$ (plus une majoration de 15 % pour les coûts fixes et communs), le recouvrement des frais en pourcentage des revenus, un tarif de résidence de 31,33 \$ et une contribution implicite de 4 \$.

²⁴ Ce montant inclut une subvention de 10,4 millions de dollars pour financer le SLB de résidence dans la tranche H1 et une autre de 10,1 millions de dollars pour financer les exigences courantes liées à la portion autre que l'accès du PAS de Norouestel préalablement approuvé.

114. Le Conseil ordonne au gestionnaire du Fonds central de rajuster définitivement la répartition du financement mensuel de Norouestel à un montant équivalent à 1/12^e de 20,5 millions de dollars à compter du 1^{er} janvier 2011.

Financement provenant du FCN en 2012 et en 2013

115. Afin de simplifier les exigences en matière de rapports imposées à Norouestel au cours des deux prochaines années, le Conseil estime que l'entreprise devrait recevoir une subvention fixe annuelle en 2012 et en 2013, fondée sur le nombre de SAR de résidence de la tranche H1 au 31 décembre de l'année précédente.

116. Le Conseil ordonne donc à Norouestel de déposer un calcul de la subvention pour la tranche H1 au plus tard le 31 mars de chaque année en se fondant sur le nombre de SAR de résidence de la tranche H1 au 31 décembre de l'année précédente.

117. Par conséquent, le Conseil ordonne au gestionnaire du Fonds central de verser provisoirement un montant mensuel équivalent à 1/12^e de 20,5 millions de dollars à Norouestel à compter du 1^{er} janvier 2012. Il souligne que la subvention pour 2012 sera déterminée dans la décision annuelle concernant les frais en pourcentage des revenus.

Les Instructions²⁵

118. Le Conseil estime que les conclusions dans la présente décision sont conformes aux Instructions et aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*.

119. Conformément au sous-alinéa 1a)(i) des Instructions, dans les cas où le Conseil a maintenu les exigences réglementaires, dans leur forme existante ou dans une forme modifiée, il a agi ainsi parce que le libre jeu du marché ne permet pas, à lui seul, l'atteinte des objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Conformément au sous-alinéa 1a)(ii) des Instructions, il estime que les mesures réglementaires approuvées dans la présente décision sont efficaces et proportionnelles à leur but, et qu'elles n'influent que très peu sur le libre jeu du marché.

²⁵ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

120. Le Conseil estime que les mesures réglementaires établies dans la présente décision contribuent à l'atteinte des objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7c), 7f), 7g), 7h) et 7i) de la *Loi*²⁶. Par exemple, l'obligation pour Norouestel de déposer un plan de modernisation du réseau cadre avec l'objectif voulant que les citoyens canadiens de toutes les régions, urbaines ou rurales, aient accès à des services de télécommunication fiables, abordables et de qualité. En outre, la décision d'implanter la concurrence locale fondée sur les installations dans le territoire d'exploitation de Norouestel et de prolonger de deux ans l'application du cadre réglementaire actuel, après y avoir apporté des modifications mineures, améliorera l'efficacité et la compétitivité des télécommunications et favorisera le libre jeu du marché en ce qui concerne la prestation de services de télécommunication, et fera en sorte que la réglementation, lorsqu'elle est nécessaire, soit efficace et effective.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen du cadre de réglementation par plafonnement des prix pour Norouestel inc. et questions connexes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2011-302, 6 mai 2011, modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2011-302-1, 22 juin 2011
- *Obligation de servir et autres questions*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, 3 mai 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291-1, 12 mai 2011
- *Norouestel Inc. – Coûts du service local de base de résidence dans la tranche H1*, Décision de télécom CRTC 2007-127, 10 décembre 2007
- *Réglementation par plafonnement des prix pour Norouestel Inc.*, Décision de télécom CRTC 2007-5, 2 février 2007

²⁶ Les autres objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés dans la *Loi* sont :
7a) 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;
7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
7f) 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.

Cadre réglementaire de Norouestel établi dans la décision de télécom 2007-5

Comme expliqué ci-dessous, le cadre, qui comprend six ensembles de services, permet des rajustements annuels fondés sur l'indice d'inflation²⁷ ou le facteur exogène²⁸, ou les deux, le cas échéant :

- L'ensemble Services d'accès de résidence inclut tous les services d'accès de résidence. Les tarifs applicables aux services de cet ensemble ont été gelés pour la période d'application du prix plafond. Une restriction annuelle de 5 % relative à l'élément tarifaire s'appliquerait si un rajustement exogène était permis pour l'ensemble de services.
- L'ensemble Services d'accès d'affaires comprend tous les services d'accès d'affaires. Une restriction annuelle égale à l'inflation a été appliquée à l'ensemble ainsi qu'une restriction par élément tarifaire de 10 % par an pour chacun des services.
- L'ensemble Services dont les tarifs sont gelés comprend les services visant des obligations sociales, comme la protection de la vie privée, les urgences et les besoins spéciaux. Les tarifs de ces services ont été gelés pour la période de plafonnement des prix.
- L'ensemble Autres services plafonnés comprend les autres services de détail comme les options, les lignes spécialisées numériques, les lignes spécialisées analogiques ainsi que les frais non récurrents d'installation et de construction. L'entreprise pourrait restructurer les tarifs des services compris dans l'ensemble, dans la mesure où cet exercice n'a aucune incidence sur les revenus²⁹. Une restriction annuelle de 10 % par élément tarifaire s'appliquerait en cas d'événement exogène.
- L'ensemble Services des concurrents comprend tous les services destinés aux concurrents. Tout projet de modification tarifaire concernant ces services serait examiné au cas par cas.
- Les autres services de détail avec tarif réglementé ont été regroupés dans l'ensemble Services non plafonnés. En général, cet ensemble comprend les services concurrentiels ou ceux qui ont des services de remplacement, notamment les services sans frais d'interurbain, les services Centrex et les services de montages spéciaux.

²⁷ L'indice d'inflation s'entend de l'indice implicite des prix en chaîne du produit intérieur brut, qui est une mesure de la fluctuation des prix des extrants à l'échelle nationale publiée par Statistique Canada.

²⁸ Événements ou mesures exogènes qui satisfont aux critères suivants : (a) il s'agit de mesures législatives, judiciaires ou administratives indépendantes de la volonté de l'entreprise; (b) les événements ou les mesures visent spécifiquement l'industrie des télécommunications; (c) les événements ou les mesures ont une grande incidence sur l'entreprise. Le facteur exogène représente les rajustements qui sont apportés au prix plafond pour tenir compte de tels événements.

²⁹ Plus précisément, Norouestel ne peut pas majorer annuellement le prix pondéré moyen des services de l'ensemble Autres services plafonnés. Elle est toutefois autorisée à majorer les tarifs des services de cet ensemble jusqu'à concurrence du tarif qu'exige une autre ESLT pour le même service. Pour toute hausse supérieure à ce tarif ou pour toute réduction de tarif, l'entreprise doit fournir une étude de coûts justifiant les tarifs proposés.