



Décision de télécom CRTC 2014-379

Version PDF

Ottawa, le 21 juillet 2014

Numéro de dossier : 8662-N1-201401091

Norouestel Inc. – Demande de révision et de modification de certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2013-711

*Le Conseil **approuve** la demande présentée par Norouestel en vue de faire réviser et modifier une des conclusions que le Conseil a formulée dans la politique réglementaire de télécom 2013-711, selon laquelle il serait inapproprié d'exiger des frais supplémentaires pour le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant. Le Conseil examinera la question à savoir si les suppléments proposés par Norouestel sont appropriés dans le cadre de l'instance relative à l'avis de modification tarifaire 904 de Norouestel. Le Conseil **rejette** la demande de Norouestel visant à réviser et à modifier la politique réglementaire de télécom 2013-711 de manière à permettre l'utilisation d'échelles et de subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire.*

Contexte

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2013-711, le Conseil a déterminé que l'offre et la fourniture des services d'accès Internet de détail par voie terrestre¹ de Norouestel Inc. (Norouestel) ne feraient plus l'objet d'une abstention de la réglementation, puisque les circonstances justifiant l'abstention initiale ont changé et que Norouestel détient désormais une part importante du marché. Le Conseil a également déterminé que le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique de détail devrait être offert indépendamment du service local de base (SLB) [service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant]. Le Conseil a déclaré qu'il serait inapproprié d'exiger des frais supplémentaires (supplément) pour le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant.
2. Étant donné l'état actuel de la concurrence dans le territoire d'exploitation de Norouestel, le Conseil a également déterminé que le fait d'accorder à Norouestel une plus grande souplesse en matière de tarification par l'utilisation d'échelles tarifaires² ou de subdivisions tarifaires³ dans une tranche tarifaire plutôt qu'au niveau des tranches tarifaires elles-mêmes, pourrait nuire à l'établissement de la concurrence. Le Conseil a estimé que la subdivision des tarifs au niveau des tranches tarifaires

¹ Les services par voie terrestre comprennent les services par câble et par ligne d'abonné numérique et excluent les services par satellite, qui font toujours l'objet d'une abstention de la réglementation.

² Les échelles tarifaires permettent aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) d'établir le tarif d'un service réglementé d'après une échelle préalablement approuvée par le Conseil.

³ La subdivision tarifaire permet aux ESLT d'établir différents tarifs pour un même service réglementé dans une circonscription (c'est-à-dire au niveau de l'abonné).

permettrait aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) de mieux fixer les tarifs des services en tenant compte des différences de coût entre les tranches. Le Conseil a donc permis à Norouestel de subdiviser ses tarifs seulement au niveau des tranches tarifaires, et ce, pour les services d'ensembles particuliers.

3. Dans le cadre du processus ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2013-711, Norouestel s'est engagée à offrir un service d'accès Internet de détail par ligne d'abonné numérique indépendant dans les communautés desservies par voie terrestre, moyennant un supplément. En octobre 2013, la compagnie a commencé à offrir le service dans ses zones de desserte à coût élevé moyennant un supplément, et ce, après l'audience publique, mais avant la publication de la politique réglementaire de télécom 2013-711, dans laquelle le Conseil a déterminé qu'il serait inapproprié d'exiger un tel supplément.
4. Le jour où Norouestel a déposé la demande de révision et de modification ayant mené à la présente décision, elle a également déposé l'avis de modification tarifaire 904⁴, dans lequel elle proposait l'introduction de tarifs pour les services Internet de détail par ligne d'abonné numérique et par câble, ainsi que pour les services d'accès Internet d'affaires par voie terrestre. Les taux proposés comprenaient un supplément de 20 \$ pour les clients résidentiels, et de 30 \$ pour les clients d'affaires, pour ses services d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant.

Demande

5. Le Conseil a reçu une demande de Norouestel, datée du 4 février 2014, dans laquelle la compagnie demandait au Conseil de réviser et modifier certaines conclusions tirées dans la politique réglementaire de télécom 2013-711. Norouestel ne s'est pas opposée à la plupart des conclusions que le Conseil a tirées dans cette décision, dont la conclusion selon laquelle les services d'accès Internet de détail ne feraient plus l'objet d'une abstention de la réglementation. Plus précisément, Norouestel a demandé au Conseil de réviser et de modifier seulement deux éléments de la décision, soit : i) le bien-fondé d'un supplément pour le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant et ii) la possibilité d'utiliser des échelles et des subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire.
6. Norouestel a fait valoir qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil, selon laquelle il serait inapproprié que la compagnie exige des frais supplémentaires pour la fourniture de son service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant. Elle a indiqué que le Conseil a commis des erreurs de droit et de fait en ne tenant pas compte de l'importance des faits qui lui ont été présentés et en prenant une décision sur une question insuffisamment appuyée par le dossier de l'instance.

⁴ Norouestel a ultérieurement déposé l'avis de modification tarifaire 904A afin d'inclure les services Internet par accès commuté.

7. Norouestel a également fait valoir qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé du refus de lui accorder davantage de souplesse en matière de tarification par l'utilisation d'échelles ou de subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire, au motif que cette souplesse pourrait nuire à l'établissement de la concurrence.
8. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de Norouestel de la part du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, du gouvernement du Yukon ainsi que d'Ice Wireless Inc. et d'Iristel Inc. (collectivement Ice/Iristel). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 20 mars 2014. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Questions

9. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a énoncé les critères qu'il utiliserait pour examiner les demandes de révision et de modification qui sont déposées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. En particulier, le Conseil a déclaré que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, résultant d'un ou des éléments suivants : i) d'une erreur de droit ou de fait, ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision, iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale ou iv) d'un nouveau principe découlant d'une décision.
10. Le Conseil a établi qu'il devait se pencher sur les questions suivantes dans le cadre de la présente décision :
 - Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, selon laquelle il serait inapproprié d'exiger des frais supplémentaires pour un service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant?
 - Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, selon laquelle il serait inapproprié d'utiliser des échelles et des subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire?

Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, selon laquelle il serait inapproprié d'exiger des frais supplémentaires pour un service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant?

11. Norouestel a fait valoir que le Conseil n'a pas tenu compte de l'importance des faits qui lui ont été présentés et qu'il a pris une décision sur une question insuffisamment appuyée par le dossier. Norouestel a ajouté que le dossier public ne comporte aucun détail sur la proposition permettant de conclure que tous frais en soi seraient inappropriés. Elle a également souligné l'absence de commentaires sur la facturation de frais supplémentaires et que la seule question ayant fait l'objet de discussions visait à déterminer si le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique devrait être offert à titre de service indépendant, et non si des frais supplémentaires pour ce type d'offre devraient être exigés.

12. Norouestel a également fait valoir que le Conseil n'a pas tenu compte du modèle d'affaires associé à la fourniture du service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant et du fait qu'il est impossible de recouvrir les coûts des lignes locales dans les zones de desserte à coût élevé par le tarif du SLB de détail seulement, raison pour laquelle la compagnie reçoit une subvention. Norouestel a indiqué qu'elle ne reçoit aucune subvention pour les coûts du SLB associés au service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant et que le supplément est nécessaire, puisque les coûts des lignes locales associées au service sont trop élevés pour être recouverts par le tarif du service d'accès Internet de détail. Elle a ajouté que sans un supplément, elle devra envisager d'augmenter les tarifs du service Internet de détail pour tous ses abonnés.
13. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Ice/Iristel et le PIAC ont fait valoir que la demande de Norouestel ne répond à aucun des critères de révision et de modification du Conseil. Ice/Iristel ont ajouté avoir déposé des éléments de preuve, dans le cadre de l'audience publique, indiquant qu'un supplément élevé pour l'accès indépendant ou des frais élevés pour l'accès à des lignes locales empêcheraient la majorité des abonnés d'utiliser des services voix Internet concurrentiels. Le gouvernement du Yukon a également indiqué que l'information contenue dans le dossier était suffisante pour que le Conseil puisse prendre une décision et que le fait d'exiger un supplément serait un facteur dissuasif qui pourrait inciter les abonnés à changer de fournisseur de services.
14. Le PIAC a fait valoir que Norouestel facture actuellement un supplément sans disposer des autorisations requises et qu'elle devrait être tenue de le rembourser à ses clients. Le PIAC a également affirmé que Norouestel n'a pas soumis de renseignements pour quantifier l'incidence du manque à gagner qu'elle prétend subir dû à l'obligation d'offrir le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant et qu'elle n'a pas expliqué pourquoi le supplément ne devrait s'appliquer qu'aux clients du service de ligne d'abonné numérique et non aux clients des services par câble et par satellite. Le PIAC a ajouté que l'incidence sur la concurrence dans une partie du Canada où celle-ci est essentiellement absente constitue une raison plus que suffisante pour refuser le supplément.

Résultats de l'analyse du Conseil

15. Dans le cadre de l'instance qui a mené à la politique réglementaire de télécom 2013-711, les discussions ont porté notamment sur l'importance que le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant soit accessible aux abonnés de Norouestel, et cette dernière s'est engagée à offrir ce service moyennant des frais supplémentaires. De plus, bien qu'Ice/Iristel aient fait valoir que l'ajout d'un supplément rendrait le prix du service de ligne d'abonné numérique indépendant trop élevé pour que les services de voix concurrentiels soient viables, aucune discussion n'a porté sur la question du montant du supplément.
16. Les renseignements fournis par Norouestel dans le dossier de la présente instance montrent que le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant

comporte des coûts de lignes locales, lesquels sont généralement recouverts par les tarifs du SLB et la subvention pour les SLB dans les zones de desserte à coût élevé, coûts qui pourraient appuyer la facturation du supplément.

17. Le Conseil estime que Norouestel a démontré que le Conseil a refusé l'utilisation des suppléments sans disposer d'éléments de preuve suffisants sur la question qui lui était présenté et qu'un nouvel examen est donc justifié. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de sa conclusion, selon laquelle il serait inapproprié que Norouestel exige des frais supplémentaires pour le service d'accès Internet de détail par ligne d'abonné numérique acheté indépendamment du SLB.
18. Toutefois, le Conseil a besoin de davantage de renseignements sur l'établissement des coûts concernant les services d'accès Internet par ligne d'abonné numérique offerts par la compagnie pour déterminer si un supplément est approprié dans le cas présent et pour déterminer le montant du supplément, le cas échéant. Le Conseil déterminera donc si les suppléments proposés par Norouestel sont appropriés dans le cadre du processus de l'avis de modification tarifaire 904.

Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, selon laquelle il serait inapproprié d'utiliser des échelles et des subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire?

19. Norouestel a fait valoir qu'il est inapproprié que le Conseil refuse de lui accorder davantage de souplesse en matière de tarification au motif que cela pourrait nuire à l'établissement de la concurrence, puisque les échelles tarifaires présentent des garanties qui permettent de s'assurer que l'ESLT ne peut prendre part à des pratiques abusives en matière de tarification.
20. Norouestel a déclaré que l'interdiction d'utiliser les échelles et les subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire empêche les ESLT d'être concurrentiels, ce qui porte préjudice aux consommateurs. Elle a indiqué que le Conseil a conclu à maintes reprises qu'il n'existe aucune préoccupation liée à la concurrence qui justifie le rejet de cette souplesse en matière de tarification, laquelle appuie l'atteinte des objectifs des Instructions⁵ en favorisant une plus grande efficacité économique. Norouestel a ajouté que de petites et grandes ESLT ont été autorisées à utiliser des échelles tarifaires.
21. Norouestel a fait valoir qu'elle cherche à obtenir la capacité de mettre en œuvre ces outils de tarification concernant ses services d'affaires, qui font l'objet d'options concurrentielles depuis l'arrivée de son service de raccordement de gros en 2012. Si le Conseil refuse d'accorder des échelles et des subdivisions tarifaires au niveau de l'abonné, Norouestel demande à tout le moins la permission de mettre en œuvre des

⁵ 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

échelles et des subdivisions tarifaires dans ses tarifs de détail pour le service V-Connect⁶ et le service de réseau étendu Ethernet (E-WAN)⁷.

22. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Yukon et le PIAC ont fait valoir qu'aucun des arguments de Norouestel n'était nouveau, que la compagnie n'a démontré le respect d'aucun des quatre critères applicables aux demandes de révision et de modification et que la demande devrait être rejetée.
23. Ice/Iristel ont fait valoir que la concurrence est beaucoup plus faible dans le Nord, et que l'argument de Norouestel reposant sur les décisions permettant les échelles tarifaires dans le sud du Canada ne s'applique pas, puisque i) la concurrence locale n'a débuté qu'en 2011, ii) Norouestel possède la majorité des entreprises de câblodistribution dans son territoire d'exploitation, éliminant ainsi la concurrence dans le marché de l'accès Internet par voie terrestre et iii) la compagnie est fortement subventionnée, ce qui donne lieu à la possibilité d'interfinancement.

Résultats de l'analyse du Conseil

24. Le Conseil note qu'il a dûment examiné les arguments apportés par Norouestel dans sa demande dans le cadre de l'instance qui a mené à la politique réglementaire de télécom 2013-711. Dans cette décision, le Conseil a conclu que puisque i) l'établissement de la concurrence est probablement différent dans le nord du Canada par rapport au sud et que ii) Norouestel occupe une place importante sur le marché dans la majeure partie de son territoire d'exploitation, une approche réglementaire différente est donc requise. Le Conseil estime que Norouestel n'a présenté aucun nouveau renseignement dans sa demande qui justifierait une révision de la décision initiale.
25. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut que Norouestel n'a pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil, selon laquelle il refuse d'accorder davantage de souplesse en matière de tarification pour certains services de détail par l'utilisation d'échelles et de subdivisions tarifaires dans des tranches tarifaires pour le moment. Étant donné que Norouestel n'a pas démontré qu'il y a lieu de réviser la décision sur cette question, le Conseil n'a pas besoin de se pencher sur la demande de Norouestel concernant les services V-Connect et E-WAN.

Conclusion

26. À la lumière de tout ce qui précède, le Conseil conclut que Norouestel a démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2013-711 selon laquelle il serait inapproprié que

⁶ Le service V-Connect est un service d'affaires de détail qui est utilisé pour créer des réseaux étendus, et ce, en fournissant des connexions site à site qui peuvent couvrir une vaste étendue géographique.

⁷ Le service E-WAN est un service de couche 2 de grande capacité qui permet au client situé dans le territoire d'exploitation de Norouestel de se connecter à un deuxième emplacement situé à l'extérieur du territoire d'exploitation de Norouestel.

Norouestel exige des frais supplémentaires pour le service d'accès Internet par ligne d'abonné numérique indépendant, et il **approuve** la demande de révision de cette conclusion. Le Conseil déterminera si les suppléments proposés par Norouestel sont appropriés dans le cadre de l'instance relative à l'avis de modification tarifaire 904. Étant donné que Norouestel n'a pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil selon laquelle il serait inapproprié d'utiliser des échelles et des subdivisions tarifaires dans une tranche tarifaire, le Conseil **rejette** la demande de modification de cette conclusion de Norouestel.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Norouestel Inc. – Cadre de réglementation, plan de modernisation et questions connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-711, 18 décembre 2013
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011