



Ordonnance de télécom CRTC 2022-173

Version PDF

Ottawa, le 27 juin 2022

Dossier public : Avis de modification tarifaire 1137 et 1137A

Norouestel Inc. – Augmentation des vitesses et des limites d'utilisation pour les services Internet par voie terrestre

Sommaire

Le Conseil **approuve de manière définitive** les avis de modification tarifaire 1137 et 1137A de Norouestel Inc. en vue d'augmenter les vitesses et les limites d'utilisation pour certains services Internet par voie terrestre.

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande de Norouestel Inc. (Norouestel), par l'avis de modification tarifaire (AMT) 1137, datée du 19 août 2021, dans laquelle la compagnie proposait des modifications à son Tarif général. Plus précisément, Norouestel a proposé des révisions à l'article 1735, Services Internet par voie terrestre.
2. Le 21 février 2022, le Conseil a reçu une modification à la demande de Norouestel, l'AMT 1137A, qui, selon la compagnie, a été faite en raison des conclusions du Conseil dans l'ordonnance de télécom 2022-16¹.
3. Dans ses demandes, Norouestel a proposé :
 - d'augmenter les vitesses de téléchargement et de téléversement associées à ses forfaits de données d'utilisation illimitée d'Internet par câble et par fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) pour les particuliers et les entreprises;
 - d'augmenter la vitesse de téléversement pour certains forfaits de services Internet d'entreprise avec une limite d'utilisation;
 - d'augmenter la limite d'utilisation pour certains de ses forfaits de services Internet de résidence et d'entreprise plafonnés par câble et FTTP;
 - de modifier l'alinéa 1735(4)e), Service de passerelle sans fil amélioré, afin de refléter un changement dans la vitesse maximale proposée pour ses services

¹ Dans l'ordonnance de télécom 2022-16, le Conseil a approuvé l'AMT 1122 de Norouestel et a approuvé de manière définitive son AMT 1099.

Internet de résidence par câble et FTTP de 250 mégabits par seconde (Mbps) à 300 Mbps.

4. En outre, la compagnie a proposé plusieurs modifications d'ordre administratif par souci de clarté et de cohérence.
5. Norouestel a également indiqué qu'en raison des limites du réseau, les clients de services de résidence de Fort Nelson (Colombie-Britannique) ne seraient pas en mesure d'atteindre des vitesses supérieures à la vitesse actuelle de 125 Mbps en téléchargement. Pour cette raison, Norouestel continuerait d'offrir uniquement aux clients de Fort Nelson les gammes de vitesses illimitées et plafonnées de 125 Mbps pour les forfaits de services Internet par câble.
6. De plus, Norouestel a indiqué que les collectivités équipées d'installations FTTP desservies par le transport par micro-ondes au lieu du transport par fibre optique ne sont pas en mesure de soutenir des vitesses, dans un forfait d'utilisation plafonnée ou illimitée, supérieures à 50 Mbps, en raison des limites inhérentes au réseau de transport. Pour cette raison, Norouestel continuerait d'offrir la gamme de vitesses illimitées actuelle de 50 Mbps dans ces collectivités seulement, et a indiqué dans son tarif que, une fois qu'une collectivité passe du transport par micro-ondes à la fibre optique, les clients seront automatiquement transférés vers le forfait de services Internet de 100 Mbps, qui est offert au même prix que leur forfait de services Internet actuel de 50 Mbps. Une fois la mise à niveau du transport achevée, les clients seraient également en mesure de s'abonner aux gammes de vitesses plus élevées qui sont offertes. Norouestel a fait remarquer que les collectivités touchées par ce problème de transport sont Aklavik, Délne, Dettah, Fort MacPherson, Nahanni Butte, Tsiigehtchic et Tuktoyaktuk (Territoires du Nord-Ouest) ainsi que Faro et Ross River (Yukon). Norouestel a affirmé qu'elle allait mettre à niveau le transport à Dettah, à Faro et à Ross River, en 2023.
7. Le Conseil a accordé une approbation provisoire aux AMT 1137 et 1137A dans l'ordonnance de télécom 2022-90.
8. Le Conseil a reçu des interventions concernant l'AMT 1137 de la part de Daniel Sokolov; du Council of Yukon First Nations (CYFN)²; de la Municipalité régionale de Northern Rockies (MRNR); et de SSi Micro Ltd., exerçant ses activités sous le nom de SSi Canada (SSi); ainsi qu'une intervention concernant l'AMT 1137A de Sean Nardella.

² Bien que le CYFN ait déposé son intervention au sujet de l'AMT 1137 après la clôture du dossier le 25 octobre 2021, elle a été acceptée et ajoutée au dossier public.

Positions des parties

Intervenants

9. Daniel Sokolov a indiqué que l'AMT 1137 ne vise pas à réduire les frais mensuels ni les frais d'utilisation excédentaire, et qu'il ne réduit pas le coût du forfait de services d'affaires illimités le moins cher, mais qu'il triple plutôt la bande passante. Il a fait remarquer que, par conséquent, les entreprises devraient payer pour une vitesse d'au moins 150 Mbps si elles veulent un accès illimité à Internet.
10. Daniel Sokolov a également indiqué que Norouestel n'a pas abordé les iniquités sous-jacentes de son régime tarifaire et a formulé plusieurs demandes, dont des demandes concernant les frais d'utilisation excédentaire, les remboursements et le volume de données. Il a notamment fait valoir que des options « illimitées » pour les services à faible bande passante amélioreraient sérieusement la situation, en particulier pour les ménages à faible revenu et les ménages composés d'une seule personne.
11. La MRNR a indiqué que, bien que Norouestel atteste de l'adéquation du service à des vitesses de 50 Mbps en téléchargement et de 10 Mbps en téléversement, et offre des vitesses de téléchargement qui atteignent 125 Mbps dans son forfait de services, l'expérience des utilisateurs à Fort Nelson indique que, dans la pratique, les niveaux de service fournis jusqu'aux locaux des abonnés sont bien inférieurs à cela. La MRNR a indiqué que les niveaux de service et l'abordabilité pour ses résidents et ses entreprises ne semblent pas être une priorité pour Norouestel.
12. La MRNR a en outre fait valoir que Norouestel n'a proposé aucune mesure afin de remédier aux limites du réseau qu'elle a invoquées en vue de justifier son exclusion de la réception des vitesses à large bande proposées. La MRNR a ajouté que ses intérêts ont été négligés par la compagnie et que cela a des répercussions sur le développement économique et social du Nord.
13. La MRNR a également fait valoir que la structure actuelle des tarifs des services de gros dans laquelle Norouestel exerce ses activités constitue un obstacle efficace à l'entrée de tout concurrent dans la MRNR et rien dans l'AMT 1137 ne suggère que cette question a été prise en compte.
14. SSi a indiqué que l'AMT 1137 exacerbe les graves retombées anticoncurrentielles de l'introduction proposée par Norouestel des services d'accès illimité à Internet sur des installations d'accès contrôlées de manière monopolistique. SSi a exhorté Conseil à rejeter l'AMT 1137 jusqu'à ce que le cadre réglementaire qui s'applique à Norouestel permette à une concurrence durable de s'implanter dans les marchés où Norouestel continue de jouir d'une position dominante sur le marché.
15. Selon SSi, le Conseil doit s'assurer que l'offre de Norouestel ne confère pas à la compagnie une préférence indue ou un avantage injuste. SSi a ajouté que l'intégrité du cadre réglementaire du Conseil exige que les questions de concurrence soulevées dans son intervention, telles que i) l'instauration d'un accès de gros obligatoire aux installations d'accès par câble par voie terrestre et FTTP contrôlées par le monopole

de Norouestel et ii) la réduction obligatoire des tarifs des services de gros pour les installations de transport et d'accès que Norouestel utilise afin d'offrir des services d'accès Internet illimités par voie terrestre filaire, soient réglées avant que Norouestel ne soit autorisée à mettre en œuvre les améliorations qu'elle propose maintenant.

16. Le CYFN était en faveur d'une décision en temps opportun concernant l'AMT 1137. Il a précisé que la pandémie, jumelée à la nécessité d'apprendre à distance et de mener des activités importantes en ligne, a mis en évidence le fait que la connectivité Internet est un service essentiel pour les citoyens issus des Premières Nations du Yukon.

17. Le CYFN a souligné qu'au Yukon, le mécanisme habituel pour assurer l'abordabilité des services Internet et la concurrence est généralement absent ou minimal sur le marché. Le CYFN a indiqué que, avec un revenu médian qui représente 67 % du revenu médian des Yukonnais non autochtones, les citoyens issus des Premières Nations du Yukon sont touchés de façon disproportionnée par les prix mensuels des services Internet, qui sont de 60 % à 250 % plus élevés que les forfaits comparables à Vancouver. Le CYFN a indiqué qu'il accueillait favorablement toutes les initiatives, y compris celles des fournisseurs titulaires, pour aborder des éléments que le CYFN a inclus dans ses principes en matière de télécommunication³.

18. En ce qui concerne l'AMT 1137A, Sean Nardella a soutenu le changement proposé par Norouestel, à condition qu'il fasse partie d'une stratégie en vue d'établir une parité avec les tarifs demandés dans le sud du Canada.

Réplique de Norouestel

19. Norouestel a indiqué que les demandes de Daniel Sokolov sont sans rapport avec les propositions qu'elle a faites dans l'AMT 1137 et qu'elles dépassent le cadre de sa demande. Norouestel a indiqué que Daniel Sokolov n'a pas fourni d'éléments de preuve démontrables selon lesquels les clients des services d'affaires ne veulent pas ou n'exigent pas de vitesses supplémentaires ou de limites d'utilisation de données accrues, ou que des options pour des vitesses et une utilisation plus faibles devraient être disponibles, ce qui ne correspond pas aux demandes qu'elle reçoit de ses clients. Dans l'AMT 1137, Norouestel a répondu à ces demandes, conformément au cadre réglementaire qui lui est applicable. Norouestel a précisé que les changements proposés dans l'AMT 1137 sont justes et raisonnables, compte tenu des justifications qu'elle a apportées à ces propositions.

20. Norouestel a reconnu la déception de la MRNR à l'égard des limites du réseau, mais n'était pas d'accord avec toute caractérisation de ses actions comme une négligence ou un désintérêt pour les besoins des clients de Fort Nelson. Norouestel a indiqué qu'elle a rencontré la MRNR sur une base presque hebdomadaire depuis le deuxième

³ Pour plus de détails concernant ces principes, reportez-vous à l'[intervention](#) du CYFN au dossier de la présente instance.

trimestre de 2021 afin de discuter des enjeux qu'elle a relevés et de ses préoccupations et que ce niveau d'implication démontre son engagement à travailler avec la MRNR. Cependant, Norouestel a maintenu que, bien que les clients de Fort Nelson n'aient peut-être pas accès à des forfaits à plus haut débit en raison des limites du réseau, cela ne signifie pas que les tarifs doivent être réduits pour les forfaits existants. Norouestel a indiqué que le Conseil a déjà approuvé ces tarifs pour le service fourni, et qu'ils sont donc justes et raisonnables et ne nécessitent pas d'ajustement.

21. Norouestel a fait valoir que SSI a associé ses préoccupations concernant le cadre réglementaire de gros aux AMT 1137 et 1137A de Norouestel, et que l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2020-367 (examen de Norouestel) serait le forum approprié en vue de discuter de ces préoccupations. Norouestel était d'avis qu'il n'existe aucune base de principe pour refuser aux clients une amélioration de la vitesse ou le plafonnement de l'utilisation des services pour lesquels on a démontré la conformité aux dispositions réglementaires des tarifs prédéterminés du Conseil. Norouestel a indiqué qu'elle répond aux besoins exprimés par les clients et que les objections de SSI n'ont rien à voir avec l'amélioration des services aux clients.

Analyse du Conseil

22. Dans l'ordonnance de télécom 2022-16, le Conseil a approuvé les tarifs des services Internet de détail dans l'AMT 1099 de Norouestel de manière définitive, et a approuvé les tarifs dans l'AMT 1122 de Norouestel. En tirant ses conclusions concernant les tarifs, le Conseil a estimé, entre autres, que l'utilisation de prix uniformes sur le territoire de Norouestel, basés sur les coûts combinés de la fibre optique et par câble, permettrait une forme d'interfinancement d'une technologie par l'autre, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur le développement de la concurrence et décourager le déploiement de la technologie de la fibre optique. Le Conseil a reconnu qu'il est important de réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et à soutenir la concurrence pour les fournisseurs des services de télécommunication, qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux dans la région qu'ils desservent. En outre, le Conseil a déterminé qu'une hypothèse de variation annuelle du coût unitaire du capital de moins 26,4 % devait être utilisée dans le test du prix plancher⁴.
23. Par conséquent, dans l'AMT 1137A, Norouestel a modifié sa demande initiale afin de faire en sorte que ces conclusions soient respectées. Bien que le principal objectif des demandes de Norouestel soit d'augmenter les vitesses et les limites d'utilisation pour certains forfaits de services Internet de détail, les tarifs doivent encore passer le test du prix plancher, sur la base des hypothèses révisées. Le Conseil estime que les propositions établies dans l'AMT 1137A sont conformes aux conclusions du Conseil

⁴ Le test du prix plancher établit un seuil de prix minimum pour garantir que les tarifs sont justes et raisonnables et non injustement discriminatoires.

dans l'ordonnance de télécom 2022-16 et satisfont au test du prix plancher. Par conséquent, le Conseil estime qu'elles sont justes et raisonnables.

24. Le Conseil est d'avis que Daniel Sokolov n'a pas suffisamment étayé son affirmation selon laquelle les forfaits de services d'affaires proposés ne répondraient pas aux besoins des clients des services d'affaires. Le Conseil n'a reçu aucune intervention de la part des clients des services d'affaires qui soutiendraient cette affirmation. En outre, selon le Conseil, de nombreuses demandes de Daniel Sokolov dépassent le cadre de la présente instance.
25. En ce qui concerne l'intervention du CYFN, le Conseil reconnaît l'importance d'Internet pour les citoyens issus des Premières Nations du Yukon et le fait qu'ils peuvent être touchés de façon disproportionnée par la hausse des prix des services Internet dans le Nord. Le Conseil a indiqué que les Canadiens vivant dans le Nord devraient avoir accès à des services de télécommunication qui sont comparables, autant que possible, à ceux offerts aux Canadiens qui habitent dans le sud du pays. Le Conseil estime que l'augmentation des vitesses d'accès à Internet et des limites d'utilisation proposée dans les AMT 1137 et 1137A pourraient constituer un pas dans cette direction. Le Conseil estime que l'augmentation des vitesses et des limites d'utilisation relatives aux données contribuera à faire en sorte que les Premières Nations du Yukon, et les autres Canadiens vivant dans le Nord, ne soient pas distancés dans l'accès aux possibilités offertes aux autres Canadiens.
26. L'abordabilité des services de télécommunication pour les Canadiens vivant dans le Nord, et la question de savoir si les services de télécommunication dans le Nord devraient être subventionnés, sont actuellement évaluées dans le cadre de l'examen de Norouestel. Les préoccupations soulevées dans la présente instance par des intervenants tels que la MRNR concernant l'infrastructure du réseau et les niveaux de service fournis seraient mieux traitées dans ce contexte.
27. En ce qui concerne les préoccupations soulevées par la MRNR et SSi selon lesquelles les limites des services de gros offerts par Norouestel créeraient des obstacles à la concurrence, le Conseil fait remarquer qu'elles étaient semblables à celles soulevées par SSi en relation avec les AMT 1099 et 1122 de Norouestel. Lorsque le Conseil a approuvé ces demandes dans l'ordonnance de télécom 2022-16, il a reconnu les préoccupations de SSi concernant la concurrence. Plus précisément, le Conseil a reconnu que les concurrents ne disposent pas de l'accès nécessaire aux installations pour offrir des services concurrents de capacité et de qualité comparables et que, même si les concurrents disposaient de leurs propres installations d'accès capables de prendre en charge des services d'accès illimité à Internet, il pourrait être difficile de rivaliser avec les tarifs de Norouestel. Dans cette décision, le Conseil a reconnu que bien que cela puisse être estimé comme une préférence, dans la mesure où Norouestel fournit une offre de service unique à des tarifs concurrentiels que SSi n'est peut-être pas en mesure d'égaliser, la préférence n'est pas indue puisque les tarifs proposés satisfont au critère du prix plancher.
28. Les changements proposés dans la demande actuelle continuent de satisfaire au test du prix plancher. Par conséquent, le Conseil estime que, même si SSi n'est pas en mesure d'égaliser les offres de Norouestel, la préférence n'est pas indue. De même, si

les préoccupations de SSi concernant l'état de la concurrence dans le Nord sont valables, le Conseil estime qu'il s'agit de questions plus vastes qui dépassent le cadre de la présente instance. Le Conseil fait remarquer que SSi a déposé une demande concernant l'accès Internet de tiers aux installations de Norouestel. Il serait plus approprié d'examiner ces questions dans le cadre de cette instance, ou dans le contexte de l'examen de Norouestel.

Conclusion

29. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **approuve de manière définitive** les AMT 1137 et 1137A de Norouestel. Les pages de tarif modifiées doivent être publiées dans les 10 jours civils suivant la date de publication de la présente ordonnance. Elles peuvent être présentées au Conseil sans page de description ni demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.

Instructions

30. Les Instructions de 2019⁵ précisent que le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
31. Le Conseil a examiné les demandes de Norouestel en tenant compte des Instructions de 2019 et a étudié leurs aspects dans la mesure nécessaire, en utilisant des mesures qui sont efficaces et proportionnelles à son objectif. Le Conseil estime que l'approbation des présentes demandes de manière définitive est conforme aux Instructions de 2019, parce qu'elle favorisera i) les intérêts des consommateurs, en augmentant les vitesses et les limites d'utilisation de données de certains services Internet; et ii) l'innovation, en faisant en sorte que les consommateurs aient accès à des services de télécommunication de haute qualité grâce à l'augmentation des vitesses et des limites d'utilisation des données.
32. En outre, conformément au sous-alinéa 1b)(i) des Instructions de 2006⁶, l'approbation de ces demandes de manière définitive permettra d'atteindre les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la *Loi sur les télécommunications*⁷.

⁵ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

⁶ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

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

Secrétaire général

Documents connexes

- *Norouestel Inc. – Avis de modification tarifaire 1099 et 1122, Services Internet terrestres*, Ordonnance de télécom CRTC 2022-16, 27 janvier 2022
- *Appel aux observations – Examen du cadre réglementaire du Conseil pour Norouestel Inc. et de l'état des services de télécommunication dans le Nord du Canada*, Avis de consultation de télécom CRTC 2020-367, 2 novembre 2020