



## Décision de télécom CRTC 2024-99

Version PDF

Références : 2020-367, 2022-147, 2022-147-1, 2022-147-2, 2022-147-3 et  
2022-147-4

Ottawa, le 9 mai 2024

*Dossiers publics : 8622-S93-202008482, 1011-NOC2020-0367 et 1011-NOC2022-0147*

### **Norouestel Inc. – Frais supplémentaires de 20 \$ appliqués aux services d'accès Internet de résidence autonomes par ligne d'abonné numérique**

#### **Sommaire**

La population canadienne a besoin de services Internet fiables, abordables et de haute qualité pour chaque aspect de sa vie quotidienne. Dans la présente décision, le Conseil **ordonne** à Norouestel Inc. (Norouestel) de mettre fin à sa pratique consistant à ajouter des frais supplémentaires de 20 \$ aux factures des clients qui achètent des services Internet par ligne d'abonné numérique (LAN) sans acheter également son service téléphonique de résidence.

Le Conseil a initialement approuvé les frais supplémentaires pour aider à financer une partie du Plan de modernisation du réseau de Norouestel et à fournir des services Internet par LAN améliorés dans 45 collectivités du Grand Nord. Avec l'achèvement de ces améliorations, l'objectif des frais supplémentaires a été atteint et ces frais ne devraient plus être ajoutés aux factures des clients.

Le Conseil a sollicité des observations concernant les frais supplémentaires lors de la Phase II de l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord ayant été amorcée par l'avis de consultation de télécom 2022-147. La présente décision traite des observations de plusieurs participants à l'instance, notamment des détenteurs de droits autochtones, et aide à faire progresser trois objectifs. Tout d'abord, elle aidera à rendre les services Internet par LAN plus abordables dans le Grand Nord. Ensuite, elle pourrait améliorer le choix des consommateurs en leur offrant une plus grande souplesse dans la sélection des services téléphoniques de résidence, de téléphonie cellulaire ou d'autres services vocaux. Finalement, elle soutient les droits des consommateurs en rendant les prix plus transparents et en supprimant des frais supplémentaires qui peuvent être source de confusion pour les clients.

Le Conseil continue d'étudier les autres questions soulevées dans la Phase II de l'instance relative aux télécommunications dans le Grand Nord et les traitera dans une future décision.

## Contexte

1. Norouestel Inc. (Norouestel) applique actuellement des frais supplémentaires mensuels de 20 \$ (frais supplémentaires) aux clients qui achètent des services d'accès Internet de résidence autonomes par ligne d'abonné numérique (LAN) sans acheter également son service téléphonique de résidence dans certaines zones de desserte à coût élevé (ZDCE), comme indiqué à l'article 1735 – Services Internet terrestres, du Tarif général de Norouestel. Ces ZDCE sont desservies par des installations de télécommunication terrestres et ont été classées dans la tranche H1, qui comprend toutes les collectivités desservies par Norouestel à l'exception de Whitehorse (Yukon) et de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)<sup>1</sup>.
2. Plusieurs parties à l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord, amorcée par les avis de consultation de télécom 2020-367 et 2022-147, ont fait part de leurs préoccupations concernant la pratique continue de Norouestel d'appliquer des frais supplémentaires de 20 \$ à la facture des clients.
3. Les services Internet de détail de Norouestel ont initialement fait l'objet d'une abstention de réglementation en 1998 par l'ordonnance de télécom 98-619. En octobre 2013, Norouestel a commencé à appliquer les frais supplémentaires, avant la publication de la politique réglementaire de télécom 2013-711, dans laquelle le Conseil a réaffirmé ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* en ce qui concerne ces services, et a refusé l'application des frais supplémentaires par Norouestel.
4. Les frais supplémentaires ont fait l'objet d'un certain nombre d'instances de révision et de modification, y compris celles qui ont mené aux décisions de télécom 2014-379, 2015-78 et 2016-36, dans lesquelles le Conseil a finalement approuvé l'application des frais supplémentaires par Norouestel.
5. Dans l'instance ayant mené à la décision de télécom 2016-36, Norouestel a indiqué qu'elle ne pouvait plus justifier un investissement continu pour fournir à 45 collectivités supplémentaires des services Internet par LAN améliorés à des vitesses de 15 mégabits par seconde (Mbps) en l'absence des frais supplémentaires ou d'autres mesures d'allègement financier. Le Conseil a précédemment refusé la demande de Norouestel d'appliquer les frais supplémentaires dans la décision de télécom 2015-78 car cela augmenterait l'écart tarifaire entre les clients de services Internet par LAN et ceux des services Internet par câble et accroîtrait davantage l'écart tarifaire que les clients du Grand Nord paient par rapport aux autres régions du Canada.

---

<sup>1</sup> Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a approuvé deux tranches pour le service local de base de Norouestel (c.-à-d. le service téléphonique de résidence) : i) la tranche D, qui comprend tous les centres de commutation de Whitehorse et de Yellowknife; et ii) la tranche H1, qui comprend tous les autres centres de commutation, qui est désignée comme une tranche à coût élevé et qui était auparavant admissible à la subvention du service local.

6. Le Conseil a finalement approuvé les frais supplémentaires pour les abonnés des services Internet de résidence de détail par LAN dans les ZDCE, étant donné que ses raisons antérieures pour les refuser seraient rendues sans objet si les 45 collectivités n'avaient pas accès à des services Internet par LAN fiables.
7. Dans le dossier de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2016-36, Norouestel s'est engagée à investir dans des mises à niveau du réseau dans les 45 collectivités d'ici la fin de 2017 dans le cadre de son Plan de modernisation. L'achèvement du Plan de modernisation a été officiellement reconnu par le Conseil au moyen d'une [lettre](#) du secrétaire général datée du 4 juillet 2018.

### **Positions des parties**

8. Dans le dossier de la Phase I de l'instance sur les télécommunications dans le Grand Nord, de nombreux particuliers et trois organisations ont formulé des observations concernant les frais supplémentaires de Norouestel. Ces trois organisations étaient : Aaliak Consulting Ltd, le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO).
9. Dans le dossier de la Phase II, 12 parties ont formulé des observations concernant les frais supplémentaires. Ces parties sont les suivantes : le CDIP; le Conseil des Premières Nations du Yukon; Eeyou Communications et James Bay Cree Communications Society; le First Mile Connectivity Consortium (FMCC); le gouvernement du Nunavut; le GTNO; IRP Consulting; Norouestel; la Première Nation de Kluane; la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun; et SSi Micro Ltd. (SSi).

### **Questions**

10. Le Conseil a déterminé qu'il devrait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
  - Les frais supplémentaires de Norouestel sont-ils appropriés ou devraient-ils être supprimés?
  - Si les frais supplémentaires sont supprimés, devrait-on indemniser Norouestel pour cette suppression?

### **Les frais supplémentaires de Norouestel sont-ils appropriés ou devraient-ils être supprimés?**

11. Dans son analyse en vue de déterminer si les frais supplémentaires demeurent appropriés, le Conseil a pris en compte les éléments suivants :
  - le changement de circonstances depuis que le Conseil a initialement approuvé l'application des frais supplémentaires dans la décision de télécom 2016-36;

- l'incidence que la suppression des frais supplémentaires aurait sur Norouestel, ainsi que sur l'abordabilité, le choix des consommateurs, le renforcement et la protection des droits des consommateurs et la concurrence;
  - les points de vue des parties à l'instance, particulièrement ceux des détenteurs de droits autochtones concernant les frais supplémentaires.
12. Le Conseil a également analysé les domaines susmentionnés en ce qui concerne les objectifs stratégiques pertinents figurant à l'article 7 de la *Loi*, en particulier les objectifs suivants :
- permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité (alinéa 7b);
  - accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes (alinéa 7c);
  - satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication (alinéa 7h).
13. De plus, le Conseil a analysé les Instructions de 2023<sup>2</sup>, en particulier les objectifs :
- favoriser l'abordabilité et des prix plus bas, notamment lorsque les fournisseurs de services de télécommunication exercent un pouvoir de marché (paragraphe 2b);
  - faire en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité, fiables et robustes soit disponible dans toutes les régions du Canada, notamment les régions rurales, les régions éloignées et les collectivités autochtones (paragraphe 2c);
  - permettre l'innovation dans les services de télécommunication, y compris de nouvelles technologies et des offres de services différenciées (paragraphe 2f).

### **Changement de circonstances**

#### ***Positions des parties***

14. Norouestel a déclaré que le Conseil a déterminé que les frais supplémentaires étaient justes et raisonnables dans la décision de télécom 2016-36, et que l'application des frais supplémentaires était appropriée et nécessaire pour soutenir les services Internet

---

<sup>2</sup> Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication, DORS/2023-23, 10 février 2023

par LAN dans les collectivités de la tranche H1, où le tarif par LAN autonome ne couvrirait pas les coûts associés à la boucle utilisée pour fournir le service.

15. La Première Nation de Na-Cho Nyak Dun a indiqué que les frais supplémentaires ne se justifiaient plus, étant donné que les plans de modernisation du réseau de Norouestel ont été menés à bien.

#### ***Analyse du Conseil***

16. Comme indiqué ci-dessus, le Plan de modernisation de Norouestel, qui était la raison pour laquelle le Conseil a approuvé les frais supplémentaires en 2016, a depuis lors été achevé.
17. Dans le dossier de l'instance liée à la décision de télécom 2022-147, Norouestel a déposé des données sur les revenus relatifs aux frais supplémentaires pour 2018-2021 ainsi qu'une prévision pour 2022-2025, qui dépassent les revenus tirés des frais supplémentaires nécessaires pour le Plan de modernisation. En se basant sur les renseignements fournis par Norouestel, le Conseil est d'avis que les frais supplémentaires ont rempli leur fonction qu'était la contribution au financement du Plan de modernisation.
18. Étant donné que Norouestel a achevé son Plan de modernisation et que le nombre de clients des services par LAN et les revenus connexes ont continué de diminuer, le Conseil estime que les circonstances dans lesquelles il a approuvé les frais supplémentaires ont changé au point que les frais supplémentaires ne sont plus appropriés.

#### **Incidence financière sur Norouestel**

##### ***Positions des parties***

19. Norouestel a indiqué que les frais supplémentaires demeurent appropriés et que leur suppression entraînerait une perte de revenus et des tarifs qui ne seraient plus justes et raisonnables.
20. En outre, Norouestel a déclaré que la suppression des frais supplémentaires pourrait dissuader les clients de passer des services Internet par LAN traditionnels aux services Internet par fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) parce qu'elle augmenterait la différence de prix entre ces services. Norouestel a argué que les frais supplémentaires constituent un mécanisme utile pour encourager les clients à passer aux services par FTTP lorsque ce sera disponible, étant donné que la FTTP offre actuellement un service plus rapide et plus fiable à un prix comparable.
21. Le CDIP a indiqué qu'une subvention devrait être appliquée pour maintenir les tarifs des services de détail, au besoin, pour faire face à la suppression des frais supplémentaires. Le CDIP a ajouté que Norouestel a eu suffisamment de temps et d'incitations pour trouver des économies de coûts afin de compenser la suppression des frais supplémentaires.

## **Analyse du Conseil**

22. Sur la base des éléments de preuve présentés par Norouestel, le Conseil est d'avis que les frais supplémentaires sont d'une importance décroissante pour les revenus de Norouestel et que leur suppression n'aurait qu'une incidence financière minimale sur l'entreprise. En outre, le Conseil estime que l'incidence des pertes de revenus projetées par Norouestel serait marginale par rapport à ses revenus totaux pour les services Internet de résidence de détail fournis par des installations de transport terrestres. Le Conseil fait en outre remarquer qu'en réponse à une demande de renseignements, Norouestel a indiqué qu'elle ne prévoyait pas de déployer de nouvelles installations d'accès en cuivre dans les collectivités où des services alimentés par fibre sont disponibles, et qu'elle envisageait que, dans un délai de cinq ans, tous les clients situés dans sa zone de couverture par FTTP seraient transférés vers des services par fibre.
23. À cette fin, plusieurs projets de Norouestel ont reçu un financement du Fonds pour la large bande pour offrir des services améliorés aux collectivités du Grand Nord. Par exemple, dans la décision de télécom 2020-258, Norouestel a reçu 16,8 millions de dollars pour amener la fibre dans 18 collectivités des Territoires du Nord-Ouest. Au Yukon, Norouestel a reçu un financement de 38,6 millions de dollars dans le cadre du projet inhérent à la décision de télécom 2020-260, afin d'assurer le transport de la fibre à Faro, à Mayo et à Ross River, tout en fournissant un accès par FTTP à ces trois collectivités, ainsi qu'à 16 autres<sup>3</sup>. Le Conseil prévoit qu'au fur et à mesure du déploiement de la fibre, les clients du Grand Nord continueront à se détourner des services Internet par LAN.
24. Tel qu'énoncé ci-dessus, Norouestel a souligné sa préoccupation selon laquelle la suppression des frais supplémentaires pourrait dissuader les clients de passer aux services Internet par fibre une fois que ces services seront disponibles. Le Conseil reconnaît qu'une partie des clients des services Internet par LAN actuels pourraient choisir de rester plus longtemps clients des services Internet par LAN si les frais supplémentaires sont supprimés, étant donné que ces services deviendront plus abordables. Toutefois, le Conseil estime qu'il incombe à Norouestel de créer des incitations pour que les clients passent des services Internet par LAN à des services Internet par fibre, plutôt que de s'appuyer sur des frais supplémentaires.
25. Le Conseil est d'avis que l'effet dissuasif potentiel de la suppression des frais supplémentaires sur la migration vers les services par fibre est largement compensé par les avantages pour les clients en termes d'abordabilité, de choix pour les consommateurs et de renforcement et de protection des droits des consommateurs. Enfin, le Conseil fait remarquer que les services Internet par LAN et par FTTP de Norouestel, conformément au tarif de Norouestel, sont déjà proposés à des prix comparables pour une vitesse et une utilisation semblables, ce qui démontre la

---

<sup>3</sup> Ces collectivités sont Beaver Creek, Burwash Landing, Carcross, Carmacks, Champagne, Dawson City, Destruction Bay, Haines Junction, Judas Creek/Marsh Lake, Pelly Crossing, Stewart Crossing, Tagish, Teslin, Upper Liard, Watson Lake, et les régions mal desservies autour de Whitehorse.

capacité de Norouestel à offrir des services par FTTP à des prix et avec des plafonds d'utilisation qui incitent la migration à partir des services Internet par LAN.

26. Norouestel a argué que le Conseil avait déjà conclu que les frais supplémentaires étaient justes et raisonnables et qu'ils devaient donc être maintenus. Toutefois, le Conseil fait remarquer qu'une conclusion selon laquelle un tarif est juste et raisonnable ne signifie pas, en soi, que le tarif continue à être juste et raisonnable indéfiniment, en particulier si les circonstances ont changé comme indiqué ci-dessus.
27. Les paragraphes 27(1) et 27(2) de la *Loi* constituent la base de l'autorité du Conseil en matière d'établissement des tarifs. En outre, les articles 7 et 47 ainsi que le paragraphe 27(5) de la *Loi* élargissent la portée des considérations pertinentes à l'analyse de l'établissement des tarifs du Conseil au-delà des coûts de l'entreprise. Ces articles obligent le Conseil à trouver un juste équilibre entre un large éventail d'intérêts et d'objectifs, en plus des coûts d'une entreprise, lorsqu'il détermine si les tarifs sont justes et raisonnables. Si les coûts d'une entreprise sont une considération pertinente, ils doivent être pondérés avec des considérations relatives à l'atteinte des objectifs stratégiques et des Instructions en vigueur à ce moment-là<sup>4</sup>. À cette fin, le Conseil peut estimer que les tarifs sont justes et raisonnables, et ce, même s'ils ne sont pas compensatoires (c.-à-d. même s'ils sont inférieurs aux coûts) pour ce service particulier au cours d'une période donnée.
28. Le Conseil reconnaît que la suppression des frais supplémentaires pourrait signifier que les tarifs ne couvrent plus entièrement le coût de la fourniture du service, ce qui entraînerait une baisse de revenus pour Norouestel. Toutefois, étant donné que le montant en question est marginal si on le compare aux revenus totaux de Norouestel provenant des services Internet par voie terrestre, le Conseil estime que cela ne porterait pas atteinte à la capacité de Norouestel d'investir dans son infrastructure de télécommunication ou encore de la maintenir. En outre, le Conseil fait remarquer que les revenus provenant des frais supplémentaires devaient diminuer de manière importante au fil du temps.
29. En outre, alors que les frais supplémentaires étaient auparavant justifiés pour financer le Plan de modernisation de Norouestel, aucun plan d'amélioration du réseau n'est actuellement nécessaire. Norouestel a reçu un financement du Fonds pour la large bande du Conseil pour déployer des installations par FTTP dans son territoire de desserte et peut continuer à demander un tel financement d'une variété de sources au besoin et si approprié.
30. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est d'avis que la suppression des frais supplémentaires n'aurait qu'une incidence financière minimale sur Norouestel et que les tarifs resteraient justes et raisonnables. Le Conseil estime que cette incidence financière minimale pour Norouestel est compensée par la prépondérance de plusieurs objectifs stratégiques, notamment l'abordabilité, le choix du consommateur et le

---

<sup>4</sup> *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, paragraphe 53

renforcement et la protection des droits des consommateurs. Ces objectifs stratégiques sont examinés plus en détail dans les sections suivantes.

## **Abordabilité**

### ***Positions des parties***

31. Les parties à la Phase I de l'instance ont indiqué que l'abordabilité des services Internet de détail est influencée par divers facteurs, dont l'application des frais supplémentaires. En outre, les résidents du Grand Nord connaissent également des taux de pauvreté plus élevés que dans les autres régions du Canada.
32. Plusieurs parties ont également soulevé des problèmes d'abordabilité dans le cadre de la Phase II, citant une disparité entre les prix des forfaits de services Internet dans le Grand Nord et dans les autres régions du Canada, ainsi que des prix plus élevés pour des services de moindre qualité et moins fiables, une augmentation des frais de dépassement et un manque de forfaits illimités à prix abordable. De nombreuses parties ont indiqué que le Conseil devrait prendre des mesures pour résoudre le problème en matière d'accessibilité des services de télécommunication dans le Grand Nord<sup>5</sup>.
33. Le Conseil des Premières Nations du Yukon, la Première Nation de Kluane et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ont demandé la suppression des frais supplémentaires pour des raisons d'abordabilité. La Première Nation de Kluane et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ont aussi demandé leur suppression dans l'intérêt de l'équité.
34. Le FMCC s'est dit préoccupé par le fait que les clients résidant dans des zones rurales ou éloignées doivent payer les frais supplémentaires, car ces collectivités ont tendance à avoir des pourcentages plus élevés de ménages à faible revenu. Le FMCC a également recommandé au Conseil d'aborder la question des frais supplémentaires dans le cadre de son engagement en faveur de l'équité et de l'égalité réelle. IRP Consulting a demandé leur suppression, en indiquant que les frais supplémentaires constituent un obstacle à l'équité numérique.
35. Le CDIP a indiqué que, bien que les revenus tirés des frais supplémentaires puissent diminuer avec le temps, les frais supplémentaires demeurent néanmoins un problème, étant donné que tous les clients n'ont pas accès aux services Internet par FTTP là où ils résident ou peuvent ne pas être en mesure de se les offrir.
36. Le GTNO a fait remarquer que les services Internet à large bande ont été identifiés par le Conseil comme un service essentiel, et que l'application des frais

---

<sup>5</sup> Les parties qui ont indiqué cela sont : le CDIP, le Conseil des Premières Nations du Yukon, Eeyou Communications et James Bay Cree Communications Society, le FMCC, le GTNO, la Northern Rockies Regional Municipality (NRRM), la Première Nation de Kluane, la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ainsi que des particuliers.

supplémentaires accroît encore davantage l'écart de prix touchant les consommateurs vivant dans certaines ZDCE.

### **Analyse du Conseil**

37. L'abordabilité des services Internet de détail est une préoccupation majeure qui a été soulevée par de nombreux intervenants dans l'instance et qui a été déterminée par le Conseil comme l'un des domaines principaux qu'il explorerait.
38. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil est tenu de trouver un juste équilibre entre les coûts d'une entreprise et d'autres considérations relatives aux objectifs stratégiques lorsqu'il détermine des tarifs justes et raisonnables. L'abordabilité est un élément important des objectifs stratégiques, comme le prévoient l'article 7 de la *Loi* et les Instructions de 2023.
39. Le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires rendrait les tarifs des services Internet plus abordables pour certains clients de Norouestel, ce qui aiderait à réduire la fracture numérique entre le Grand Nord et le reste du Canada.
40. Pour les clients assujettis aux frais supplémentaires, sa suppression réduirait les factures de services Internet de 240 \$ par an. Les clients qui achètent actuellement le service téléphonique de résidence et les services Internet par LAN de Norouestel réaliseraient également des économies s'ils décidaient de ne plus s'abonner à un service téléphonique de résidence à la suite de la suppression des frais supplémentaires.
41. En ce qui concerne les préoccupations du CDIP selon lesquelles les clients pourraient ne pas avoir les moyens de passer des services Internet par LAN aux services par FTTP une fois qu'ils seront disponibles, le Conseil fait remarquer que le tarif actuel de Norouestel indique que les services par FTTP sont proposés à des prix comparables à ceux des services Internet par LAN pour une vitesse et une utilisation semblables. Le Conseil estime que les préoccupations soulevées par le CDIP portent plutôt sur le fait que les clients paient des prix semblables ou plus élevés pour des services Internet par LAN de moindre qualité par rapport au service Internet par FTTP.
42. En outre, l'amélioration de l'abordabilité des services de télécommunication peut accroître l'accès à ces services, l'accessibilité ayant été soulignée comme un problème par de nombreux intervenants autochtones, y compris le Conseil des Premières Nations du Yukon, la Première Nation de Kluane et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun.
43. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires ferait progresser les alinéas 7b) et 7h) de la *Loi*, qui prévoient que la politique canadienne de télécommunication doit rendre accessibles à la population canadienne des zones urbaines et rurales de toutes les régions du Canada des services de télécommunication fiables, abordables et de haute qualité, et répondre aux besoins économiques et sociaux des utilisateurs de services de télécommunication.

## **Choix du consommateur**

### ***Positions des parties***

44. De nombreux particuliers ont indiqué qu'ils se sentaient injustement pénalisés parce qu'ils avaient choisi de s'abonner à un téléphone cellulaire plutôt qu'à un service téléphonique de résidence en raison des frais supplémentaires.
45. En outre, plusieurs participants qui ont fait part de leurs observations au moyen de la plateforme en ligne Conversations CRTC ont exprimé leur frustration quant au fait de payer pour un service qu'ils ne veulent pas ou n'utilisent pas.
46. Le Conseil des Premières Nations du Yukon a déclaré que les consommateurs passent de plus en plus du service téléphonique de résidence aux technologies sans fil et à la voix sur IP (VoIP) et que les frais supplémentaires pénalisent les clients qui choisissent d'utiliser des technologies de communication plus modernes.
47. Eeyou Communications, James Bay Cree Communications Society et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ont indiqué qu'un consommateur ne devrait pas être pénalisé pour ne pas avoir acheté un service qu'il ne voulait pas ou dont il n'avait pas besoin.
48. Le FMCC était d'accord avec la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun sur le fait qu'il n'est pas approprié de faire payer les clients pour un service qui n'est pas souhaité. Le CDIP avait soulevé une préoccupation semblable dans le cadre du dossier, indiquant que l'obligation pour les consommateurs de payer pour un service téléphonique de résidence, même s'ils ne le veulent pas ou n'en ont pas besoin, doit être prise en considération.
49. Un particulier a indiqué que les tarifs des services Internet de Norouestel ne sont pas orientés vers le client, indiquant que les éléments tarifaires devraient être dégroupés, afin que les clients ne soient pas obligés de payer pour ce qu'ils ne veulent pas.

### ***Analyse du Conseil***

50. Les frais supplémentaires peuvent constituer un obstacle pour les clients qui souhaitent passer du service téléphonique de résidence aux services de téléphonie cellulaire, ou à d'autres technologies pour leurs besoins en services vocaux (p. ex. les services VoIP). Le Conseil estime que davantage de clients pourraient choisir d'acheter un service de téléphonie cellulaire plutôt qu'un service téléphonique de résidence si les frais supplémentaires étaient supprimés. Les frais supplémentaires peuvent actuellement inciter les clients à acheter un service téléphonique de résidence en même temps que leur service Internet, qu'ils le veulent ou non, tout en décourageant éventuellement l'achat d'un service de téléphonie cellulaire. Ainsi, la suppression des frais supplémentaires augmenterait le choix et la souplesse des résidents du Grand Nord dans le choix des services de télécommunication qui répondent le mieux à leurs besoins.

51. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les frais supplémentaires constituent une entrave au choix du consommateur. Le fait d'ordonner à Norouestel de supprimer les frais supplémentaires serait conforme aux objectifs des Instructions de 2023, en particulier au paragraphe 8c), lequel précise que dans la prise de décisions de nature économique, le Conseil devrait veiller à équilibrer, en plus de tout autre objectif qu'il estime approprié dans les circonstances, les objectifs en vue d'améliorer le choix des consommateurs.

### **Renforcer et protéger les droits des consommateurs sur les marchés des services de télécommunication**

#### ***Positions des parties***

52. La Première Nation de Na-Cho Nyak Dun a fait remarquer que les frais supplémentaires sont difficiles à comprendre.
53. Le FMCC a déclaré que le marketing utilisé pour les frais supplémentaires est déroutant pour les clients. Il a fait remarquer qu'il a appris en consultant l'avis de consultation de télécom 2022-147 que les frais supplémentaires sont de 20 \$ par mois, selon l'article 1735 du Tarif général de Norouestel, pour les clients des services Internet de résidence autonomes par LAN de détail dans certaines ZDCE. Il a également déclaré que le montant que les clients doivent déboursier n'est pas clairement indiqué sur la partie publique du site Web de Norouestel.
54. Le CDIP et le FMCC ont fait part de leurs préoccupations concernant les frais supplémentaires en tant que mécanisme de recouvrement des coûts, arguant que son utilisation pour recouvrer les coûts manque de transparence (c.-à-d. que Norouestel dissimule le recouvrement des coûts pour les services Internet dans des coûts de téléphonie non liés). Le FMCC a indiqué que l'application des frais supplémentaires en tant que mécanisme de recouvrement des coûts est moins transparente et moins appropriée que l'utilisation d'un modèle de subvention, qui exigerait de Norouestel qu'elle démontre les coûts de la fourniture de services aux clients.

#### ***Analyse du Conseil***

55. Le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires aiderait à assurer une plus grande transparence des prix pour les clients et à réduire la confusion potentielle lorsque les clients cherchent à acheter des services Internet par LAN.
56. Le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires dans l'intérêt d'une plus grande clarté pour les consommateurs serait conforme aux points de vue présentés dans le dossier par le FMCC et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun, qui a indiqué que les frais supplémentaires étaient difficiles à comprendre. Une plus grande clarté en ce qui concerne le prix des services offerts et fournis permettrait aux clients, y compris aux détenteurs de droits autochtones qui ont exprimé cette préoccupation, de prendre des décisions plus éclairées.

57. Le Conseil fait remarquer que le CDIP et le FMCC ont soulevé des préoccupations au sujet de la pratique de Norouestel d'utiliser les frais supplémentaires comme mécanisme de recouvrement des coûts qui manque de clarté. Dans le territoire de desserte de Norouestel, là où les consommateurs paient déjà davantage pour leurs services Internet et où la concurrence ne suffit pas à protéger les intérêts des consommateurs, le Conseil estime que les frais supplémentaires déforment le prix que les clients paient pour les services LAN. Plus précisément, les frais supplémentaires ne sont pas le résultat de payer pour un service que les clients reçoivent mais pourrait faire croire que ce sont des frais additionnels. Leur but pourrait également ne pas être clair du point de vue des consommateurs.
58. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires est conforme aux Instructions de 2023, en particulier à l'alinéa 17b)(iii), lequel précise que le Conseil doit renforcer et protéger les droits des consommateurs sur les marchés des services de télécommunication en renforçant la position des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs de services, y compris en prenant des mesures pour promouvoir la clarté et la transparence des renseignements sur les prix et les caractéristiques des forfaits de services dans le matériel promotionnel des fournisseurs de services.

#### **Concurrence et incidence sur les concurrents de Norouestel**

##### ***Positions des parties***

59. IRP Consulting et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ont déclaré que le fait de permettre à Norouestel de continuer à appliquer les frais supplémentaires constitue une entrave à la concurrence.
60. SSI a indiqué qu'en envisageant la suppression des frais supplémentaires, le Conseil devrait avant tout tenir compte de la possibilité que les tarifs réduits faussent la concurrence. SSI a également indiqué que le Conseil devrait d'abord évaluer la relation entre les frais supplémentaires, les coûts d'exploitation de Norouestel pour l'accès et le transport, et l'incidence sur la concurrence des changements de prix s'ils ne sont pas soutenus par des garanties appropriées de recouvrement des coûts. Le fait d'envisager la suppression des frais supplémentaires sans avoir au préalable évalué ces éléments suggère que le Conseil est disposé à prioriser l'examen des tarifs des services de détail du titulaire au lieu de sa structure de coûts ou sa capacité à fausser la concurrence.

##### ***Analyse du Conseil***

61. Outre les questions d'abordabilité, de choix des consommateurs et de renforcement et de protection des droits des consommateurs, le Conseil a examiné l'incidence de la suppression des frais supplémentaires sur la concurrence, notamment en ce qui concerne les concurrents existants et potentiels dans le Grand Nord (c.-à-d. les concurrents qui n'exercent actuellement pas leurs activités dans le Grand Nord).

62. En réponse à la demande de renseignements du 15 juin 2022, Norouestel a déposé une liste de neuf concurrents offrant des services Internet fixes dans les collectivités qu'elle dessert. Aucun des concurrents identifiés n'offre de services à partir d'une infrastructure LAN, et seul l'un d'entre eux fournit des services par câble (New North Networks à Inuvik dans les Territoires-du-Nord-Ouest). Les concurrents identifiés par Norouestel sont : Bell Mobilité inc.; Galaxy Broadband Communications, Inc.; Ice Wireless Inc; New North Networks (New North); les services Starlink de SpaceX Canada Corp. (Starlink); SSi; Télésat Canada; TELUS Communications Inc.; et Xplore Inc. (Xplore)

***Incidence sur la concurrence : le cas de New North***

63. À Inuvik, New North fournit des services Internet de détail au moyen d'une infrastructure par câble. Inuvik est une collectivité desservie par la liaison par fibre optique de la vallée du Mackenzie, où Norouestel propose des services Internet par LAN. Norouestel offre des services Internet par FTTP aux résidents d'Inuvik depuis 2020.
64. Le Conseil reconnaît qu'il est possible que New North subisse une incidence sur la concurrence, étant donné que certains clients pourraient choisir de passer aux services Internet par LAN de Norouestel en l'absence de frais supplémentaires, car ces services deviendraient moins chers que l'offre la moins chère de New North. Cela dit, le Conseil est d'avis qu'il est peu probable qu'un nombre important de clients délaissent les services par câble de New North au profit des services Internet par LAN de Norouestel, étant donné que les services par câble fournis par New North offrent généralement des vitesses plus rapides, des limites de données plus élevées et un meilleur rapport qualité-prix que les services Internet par LAN. De plus, toute incidence sur New North est aussi atténuée, à un certain degré, en diminuant le nombre de clients des services LAN à Inuvik et la migration de ces clients vers des services de meilleure qualité fournis par câble ou par fibre.

***Incidence sur la concurrence : le cas de SSi***

65. SSi est en concurrence avec Norouestel au Nunavut et à Yellowknife, où SSi fournit un accès Internet sans fil fixe.
66. Le Conseil fait remarquer que les frais supplémentaires ne s'appliquent pas au Nunavut ni à Yellowknife. Le Conseil estime donc que la suppression des frais supplémentaires n'a pas d'incidence sur la concurrence dans ces régions.

***Incidence sur la concurrence : le cas de Starlink***

67. Starlink offre un accès à Internet au moyen de sa constellation de satellites en orbite basse, directement dans les locaux des clients dans le Grand Nord. Les tarifs des services de détail de Starlink sont plus élevés que ceux des services Internet par LAN offerts par Norouestel, mais pour des vitesses plus rapides et des limites de données plus élevées. Étant donné que les services de Starlink sont déjà plus chers, qu'ils

semblent offrir des données illimitées et des vitesses plus élevées que les services Internet par LAN de Norouestel, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires aurait peu d'incidence sur la capacité de Starlink à faire face à la concurrence dans le Grand Nord.

#### ***Incidence sur la concurrence : le cas de Xplore***

68. Xplore fournit des services dans 26 collectivités du Grand Nord où Norouestel est également présente. Le Conseil fait remarquer que ces services sont plus chers que les services Internet par LAN de Norouestel, indépendamment des frais supplémentaires, et qu'ils offrent généralement des vitesses plus rapides et des plafonds de données plus élevés. Bien que le Conseil reconnaisse que la suppression des frais supplémentaires pourrait avoir une incidence sur la concurrence pour Xplore, il estime que cette incidence sera probablement marginale, étant donné la vitesse et la capacité offertes par Xplore.

#### ***Autre incidence sur la concurrence***

69. Si le Conseil a analysé ci-dessus l'incidence sur les concurrents existants dans le Grand Nord, il faut également tenir compte de l'incidence sur les concurrents potentiels (c.-à-d. les concurrents qui n'exercent pas encore leurs activités dans le Grand Nord).
70. Le Conseil est d'avis que la baisse des tarifs des services Internet par LAN par la suppression des frais supplémentaires n'empêcherait pas les concurrents potentiels d'entrer sur le marché. Les clients des services Internet dans le Grand Nord passent des services Internet par LAN aux services Internet par fibre, et le Conseil estime que les services Internet par LAN pourraient ne plus répondre pleinement aux besoins de nombreux clients dans le Grand Nord.
71. En ce qui concerne les observations reçues des détenteurs de droits autochtones dans le cadre du dossier de l'instance, IRP Consulting et la Première Nation de Na-Cho Nyak Dun ont indiqué que les frais supplémentaires constituent un obstacle à la concurrence. La suppression des frais supplémentaires peut avoir une incidence positive sur la concurrence, à certains égards, car le dégroupage du service téléphonique de résidence et des services Internet par LAN de Norouestel peut permettre aux clients de rechercher des services vocaux auprès d'autres fournisseurs et au moyen d'autres technologies (p. ex. les services VoIP, et les services sans fil mobiles). Par conséquent, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires éliminerait un obstacle potentiel à la concurrence.

#### ***Évaluation globale de l'incidence sur la concurrence***

72. Le Conseil reconnaît qu'il existe un certain potentiel d'incidence pour New North, qui exerce ses activités à Inuvik, pour Starlink, et Xplore et, qui exerce ses activités à Inuvik. Pour New North, une diminution du prix effectif des services Internet par LAN de Norouestel pourrait entraîner la migration de certains clients vers les

services Internet par LAN de Norouestel, bien que le Conseil estime que le nombre de clients serait minime.

73. Lorsqu'il examine l'incidence de la suppression des frais supplémentaires sur la concurrence dans le Grand Nord, le Conseil doit tenir compte d'une série de considérations. Ces considérations comprennent les objectifs stratégiques énoncés dans la *Loi* et les Instructions de 2023. En ce qui concerne la concurrence, la *Loi* précise que le Conseil doit prendre des décisions afin d'améliorer l'efficacité et la concurrence, à l'échelle nationale et internationale, des télécommunications canadiennes. Si le Conseil reconnaît que la suppression des frais supplémentaires pourrait avoir une incidence sur la concurrence, il estime que les avantages pour les consommateurs en termes d'abordabilité, de choix et de transparence accrue l'emportent largement sur l'incidence potentielle sur la concurrence.
74. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les frais supplémentaires ne sont plus appropriés.

### **Si les frais supplémentaires sont supprimés, devrait-on indemniser Norouestel pour cette suppression?**

#### **Positions des parties**

75. Le GTNO a déclaré que les frais supplémentaires devraient être supprimés à condition que les plans de Norouestel pour l'entretien ou la suppression de son réseau de cuivre soient pris en compte. Le GTNO a également affirmé qu'il incombe à Norouestel de démontrer la nécessité de maintenir les frais supplémentaires et l'incidence financière de sa suppression.
76. Norouestel a estimé que, si les frais supplémentaires étaient supprimés à compter de janvier 2024, elle perdrait des revenus directement attribuables à la suppression des frais supplémentaires en 2024 et en 2025. Norouestel a également estimé qu'elle perdrait des revenus supplémentaires en 2024 et 2025 du fait que les clients choisiraient d'acheter des services Internet par LAN sans service téléphonique de résidence.
77. Norouestel a également fait valoir qu'elle prévoyait une diminution du nombre d'abonnés et des revenus liés aux services Internet autonomes par LAN entre 2022 et 2025. Norouestel a indiqué que cette diminution était principalement attribuable au fait que les clients passaient à des services Internet par FTTP.
78. Si le Conseil supprimait les frais supplémentaires, Norouestel a indiqué que cette suppression devrait être traitée comme une réduction de tarif et que Norouestel devrait être indemnisée par une subvention sur la base d'un dollar pour un dollar. Elle a ajouté que la suppression des frais supplémentaires entraînerait des tarifs qui ne seraient plus justes ni raisonnables. Norouestel a indiqué que sa demande d'indemnisation serait conforme au point de vue du GTNO selon lequel la suppression des frais supplémentaires devrait se faire d'une manière durable et en tenant compte des plans d'entretien de Norouestel.

79. SSI a jugé que la demande de Norouestel d'une indemnisation sur la base d'un dollar pour un dollar en cas de suppression des frais supplémentaires était inappropriée.

#### **Analyse du Conseil**

80. Pour déterminer si une indemnisation pour la suppression des frais supplémentaires est nécessaire, le Conseil doit examiner si les tarifs ne seraient plus justes et raisonnables sans cette indemnisation. Comme indiqué ci-dessus, l'analyse du caractère juste et raisonnable d'un tarif repose sur un certain nombre de considérations, y compris celles qui vont au-delà de la simple capacité d'un fournisseur de services de télécommunication à recouvrer ses coûts. Ainsi, la décision d'indemniser ou non Norouestel comprend une évaluation de sa capacité à recouvrer ses coûts ainsi que de la réalisation des objectifs stratégiques et des Instructions en vigueur à ce moment-là.
81. Le Conseil fait remarquer qu'il peut estimer que les tarifs sont justes et raisonnables même s'ils ne sont pas compensatoires, pour un service particulier au cours d'une période donnée. Dans le cas particulier de la suppression des frais supplémentaires, le Conseil estime que les tarifs peuvent ne pas recouvrir entièrement le coût de la fourniture du service, sur la base des renseignements financiers déposés par Norouestel. Toutefois, les frais supplémentaires ont une incidence très limitée sur la capacité de Norouestel à recouvrer ses coûts par rapport à ses revenus totaux provenant des services Internet par voie terrestre.
82. Étant donné que les revenus de Norouestel provenant des frais supplémentaires ne sont pas importants par rapport aux revenus totaux de Norouestel provenant des services Internet par voie terrestre et que les revenus provenant des frais supplémentaires devraient diminuer au fil du temps, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires aurait une incidence minimale sur la situation financière de Norouestel. La capacité de Norouestel à investir dans des installations de télécommunication modernes ou à les entretenir ne serait pas considérablement touchée par la suppression des frais supplémentaires. De plus, le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires n'entraînerait pas des tarifs qui ne seraient plus justes ni raisonnables.
83. Comme indiqué ci-dessus, les frais supplémentaires ont initialement été approuvés dans la décision de télécom 2016-36, non pas pour s'assurer que les tarifs étaient compensatoires, mais plutôt pour permettre à Norouestel de procéder à des mises à niveau du réseau, qui ont depuis été achevées. Étant donné que l'objectif initial des frais supplémentaires n'est plus applicable, le Conseil est d'avis que Norouestel ne devrait pas être indemnisée pour leur suppression.
84. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il n'est pas justifié d'indemniser Norouestel.

## Conclusion

85. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil estime que les frais supplémentaires ne sont plus appropriés et doivent être supprimés. En outre, comme les tarifs de Norouestel restent justes et raisonnables en l'absence des frais supplémentaires, elle ne sera pas indemnisée pour la suppression des frais supplémentaires.
86. Par conséquent, le Conseil **ordonne** à Norouestel Inc. de modifier son Tarif général pour refléter la suppression des frais supplémentaires d'ici le **23 mai 2024**.

## Instructions

87. Le Conseil estime que ses conclusions dans la présente décision sont conformes aux paragraphes 2b), 2c) et 2f) des Instructions de 2023. Le Conseil estime que la suppression des frais supplémentaires ferait baisser les prix pour les consommateurs, améliorant ainsi l'abordabilité dans une zone de desserte où le dossier de l'instance fait état de prix élevés pour l'accès à Internet. Le Conseil estime également que la suppression des frais supplémentaires permettrait d'élargir le choix et d'encourager les consommateurs à rechercher d'autres fournisseurs de services pour leurs services vocaux en enlevant un éventuel frein à l'accès aux services vocaux au moyen d'autres technologies, comme les services VoIP ou les services de téléphonie cellulaire.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Avis d'audience*, Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147, 8 juin 2022, modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147-1, 14 juillet 2022; 2022-147-2, 24 octobre 2022; 2022-147-3, 13 octobre 2023; 2022-147-4, 24 novembre 2023
- *Appel aux observations – Examen du cadre réglementaire du Conseil par 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
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de fibre de Norouestel Inc. au Yukon*, Décision de télécom CRTC 2020-260, 12 août 2020
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de fibre de Norouestel Inc. dans les Territoires du Nord-Ouest*, Décision de télécom CRTC 2020-258, 12 août 2020
- *Norouestel Inc. – Demande de révision et de modification de certaines conclusions de la décision de télécom 2015-78 ou d'approbation d'un rajustement exogène pour les services Internet de détail*, Décision de télécom CRTC 2016-36, 1er février 2016

- *Norouestel Inc. – Tarifs des services Internet de détail par voie terrestre*, Décision de télécom CRTC 2015-78, 4 mars 2015
- *Norouestel Inc. – Demande de révision et de modification de certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2013-711*, Décision de télécom CRTC 2014-379, 21 juillet 2014
- *Norouestel Inc. – Cadre de réglementation, plan de modernisation et questions connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-711, 18 décembre 2013
- *Réglementation par plafonnement des prix pour Norouestel Inc.*, Décision de télécom CRTC 2007-5, 2 février 2007
- *Ordonnance Télécom*, Ordonnance Télécom CRTC 98-619, 23 juin 1998