



Décision de télécom CRTC 2011-736

Version PDF

Ottawa, le 29 novembre 2011

Michaud Technologies Inc. – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2011-291 concernant la transférabilité des subventions

Numéro de dossier : 8662-M67-201111583

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande présentée par Michaud en vue de faire revoir et modifier la politique réglementaire de télécom 2011-291 afin de rétablir la transférabilité des subventions.

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par Michaud Technologies Inc. (Michaud), datée du 3 août 2011, dans laquelle la compagnie demandait au Conseil de revoir et de modifier la politique réglementaire de télécom 2011-291 afin de rétablir la transférabilité des subventions, et ce, en rendant les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) qui desservent les zones de desserte à coût élevé (ZDCE) à nouveau admissibles aux subventions.
2. Dans la décision 2000-745, le Conseil a établi le régime de subvention du service local afin de subventionner la fourniture du service téléphonique local de base de résidence dans les régions rurales et éloignées du Canada. Dans cette décision, les subventions étaient offertes à la fois aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et aux ESLC qui fournissaient le service local de base (SLB) de résidence dans les ZDCE. Cette pratique consistant à offrir des subventions aux ESLT et aux ESLC s'appelle la transférabilité des subventions.
3. Dans l'avis consultation de télécom 2009-575, le Conseil a sollicité l'avis des parties quant aux questions qu'il conviendrait d'examiner en ce qui concerne l'obligation de servir, l'objectif du service de base¹ et le régime de subvention du service local. Il a également sollicité leurs observations sur l'étendue de ces questions et sur la priorité qu'il devrait accorder à chaque question.
4. Compte tenu des observations reçues en réponse à cet avis, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2010-43 afin d'amorcer une instance en vue de revoir les

¹ L'obligation de servir s'entend de l'obligation de l'ESLT de fournir le service téléphonique aux clients actuels, aux nouveaux clients qui demandent le service dans une zone où l'ESLT dispose d'installations et aux nouveaux clients qui demandent le service à l'extérieur des zones de desserte des installations de l'ESLT. L'objectif du service de base énonce les éléments du service local de base de résidence que les entreprises doivent offrir afin d'être admissibles à une subvention.

questions liées à l'accès aux services de télécommunication de base, incluant l'obligation de servir, l'objectif du service de base et le régime de subvention du service local (l'instance sur l'obligation de servir).

5. L'instance sur l'obligation de servir a mené à la politique réglementaire de télécom 2011-291, dans laquelle le Conseil a conclu notamment que les subventions ne seraient plus offertes aux ESLC qui desservent les territoires des ESLT, grandes ou petites, à compter du 1^{er} juin 2011. Le Conseil estimait que les subventions du service local ne devraient être disponibles qu'aux entreprises qui ont une obligation de servir tous les clients dans une ZDCE donnée et qui respectent l'objectif du service de base.
6. Michaud a indiqué que le Conseil avait commis plusieurs erreurs administratives dans l'instance sur l'obligation de servir et que sa décision d'éliminer la transférabilité des subventions était erronée. Elle a ajouté qu'en raison de ces erreurs, le Conseil était tenu de rétablir la transférabilité des subventions.
7. Le Conseil a reçu des observations à l'appui de la demande de Michaud de la part de 9144-3036 Québec Inc., qui exerce ses activités sous le nom de Navigue.com; de 768812 Ontario Inc., qui exerce ses activités sous le nom de Vianet Internet Solutions/ExaTEL Inc.; de Western James Bay Telecom Network; et de Xittel Telecommunications Inc. Le Conseil a reçu des observations en opposition à la demande de Michaud de la part de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; de Bell Canada; de Saskatchewan Telecommunications; de la Société TELUS Communications; et de Télébec, Société en commandite (collectivement les opposants).
8. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 22 septembre 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.
9. Le Conseil estime que la demande de Michaud soulève les questions suivantes :
 - I. Le Conseil a-t-il commis des erreurs administratives dans le cadre de l'instance sur l'obligation de servir?
 - II. Le Conseil a-t-il commis une erreur lorsqu'il a décidé d'éliminer la transférabilité des subventions?
- I. Le Conseil a-t-il commis des erreurs administratives dans le cadre de l'instance sur l'obligation de servir?**
10. Michaud a indiqué que le Conseil avait commis une erreur dans le cadre de l'avis de consultation de télécom 2010-43 en ne désignant pas les petites ESLC parties à l'instance sur l'obligation de servir. Michaud a soutenu que les petites ESLC auraient dû être désignées parties à l'instance en raison de la grande incidence que l'élimination de la transférabilité des subventions aurait sur elles et de l'apport que les ESLC auraient pu fournir.

11. De plus, Michaud a fait valoir qu'en tant que participante à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2009-575², elle aurait dû être désignée partie à l'instance sur l'obligation de servir. Michaud a également soutenu que les observations qu'elle a formulées dans le cadre de l'avis de consultation de télécom 2009-575 auraient dû être examinées dans le cadre de l'instance sur l'obligation de servir.
12. Enfin, Michaud a soutenu que le Conseil avait commis une erreur en n'indiquant pas de façon claire dans l'avis de consultation de télécom 2010-43 que l'instance sur l'obligation de servir pourrait entraîner des modifications touchant la transférabilité des subventions.
13. Pour leur part, les opposants ont soutenu que le Conseil n'a pas l'obligation légale de désigner quelque personne ou entreprise que ce soit partie à une instance publique et qu'il incombe à toute personne ou entreprise intéressée d'informer le Conseil de son intention de participer.
14. De plus, les opposants ont fait valoir que l'avis de consultation de télécom 2010-43 indiquait de façon claire que tous les aspects du régime de subvention du service local seraient examinés, y compris la transférabilité des subventions.

Résultats de l'analyse du Conseil

15. Le Conseil fait remarquer qu'il a, en vertu des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (les *Règles de procédure*), le pouvoir discrétionnaire de nommer des entités précises comme parties à une instance publique, s'il le désire, mais qu'il n'est pas tenu de le faire. Par conséquent, le Conseil n'était pas obligé de nommer toutes les parties qui auraient pu avoir un intérêt dans l'instance ou qui auraient pu vouloir soumettre des observations. Il n'a retenu que les grandes ESLT, les grands câblodistributeurs et les petites ESLT comme parties à l'instance.
16. Les *Règles de procédure* énoncent ce qui suit :
 26. (1) Tout intéressé peut intervenir par écrit dans l'instance dans les trente jours suivant le jour de l'affichage de la demande sur le site Web du Conseil ou, si un avis de consultation y est affiché par le Conseil, dans le délai indiqué dans l'avis.
17. Toutefois, le Conseil fait remarquer qu'il incombe aux entités de consulter le site Web du Conseil, de lire les demandes et les avis de consultation accessibles publiquement sur le site Web, et de s'identifier comme partie officielle à toute instance à laquelle elles sont intéressées.

² Michaud participait à titre de membre de la Coalition of Internet Service Providers Inc.

18. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'a commis aucune erreur en omettant de nommer certaines entités comme intéressés à l'instance sur l'obligation de servir.
19. En ce qui concerne les observations que Michaud a déposées dans le cadre de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2009-575, le Conseil fait remarquer qu'elles étaient de nature administrative et qu'elles avaient aidé à cerner la portée de l'instance sur l'obligation de servir et à préciser les questions qu'il fallait examiner. Le Conseil fait remarquer qu'il n'a pas sollicité, dans l'avis de consultation, des arguments pour ou contre certains points précis. Par conséquent, il n'a pas intégré ces observations dans l'instance sur l'obligation de servir.
20. Enfin, en ce qui a trait à l'argument de Michaud selon lequel l'avis de consultation de télécom 2010-43 n'indiquait pas clairement que l'instance sur l'obligation de servir pouvait entraîner des modifications associées à la transférabilité des subventions, le Conseil fait remarquer que l'avis précisait ce qui suit :
 26. Par le présent avis, le Conseil amorce donc un processus public visant à examiner les questions associées à l'accès au service de base, incluant l'obligation de servir [et] le régime de subvention du service local...
 28. Le Conseil fait remarquer que les conclusions de l'instance pourront entraîner la modification de divers cadres de réglementation, dont le mécanisme national de perception de la contribution, à l'endroit de certains ou de l'ensemble des FST [fournisseurs de services de télécommunication].
21. De plus, le Conseil fait remarquer que l'annexe 4 de l'avis en question comporte des questions précises faisant l'objet d'un examen dans le cadre de l'instance sur l'obligation de servir, notamment les suivantes :
 10. Quels fournisseurs de services devraient être admissibles à une subvention et dans quelles circonstances? [...]
 11. [...] Devrait-on subventionner la concurrence dans les zones de desserte à coût élevé, y compris les marchés des petites ESLT? Dans quels marchés et selon quelles conditions, le cas échéant, la subvention devrait-elle être transférable? [...]
22. Par conséquent, le Conseil estime que l'avis de consultation de télécom 2010-43 indiquait correctement que l'instance sur l'obligation de servir pouvait entraîner des modifications associées à la transférabilité des subventions.
23. À la lumière de tout ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a commis aucune erreur administrative dans l'instance sur l'obligation de servir.

II. Le Conseil a-t-il commis une erreur lorsqu'il a décidé d'éliminer la transférabilité des subventions?

24. Michaud a soutenu que le Conseil avait conclu à tort, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, que le régime de subvention du service local n'était pas une source de revenus essentielle pour certaines ESLC et qu'il représentait un faible pourcentage de leurs revenus totaux d'exploitation. Michaud a fait valoir que les petites ESLC desservant les ZDCE seraient grandement touchées par la perte des subventions associées au service local, en particulier parce que certaines d'entre elles avaient choisi d'exercer leurs activités dans ces zones, en se basant en partie sur l'hypothèse que les coûts d'exploitation supérieurs seraient contrebalancés par les subventions.
25. Michaud a indiqué que la transférabilité des subventions était essentielle au maintien de la concurrence dans les ZDCE. Michaud a soutenu que les ESLC établies dans de telles zones éprouveraient des difficultés sans l'accès aux subventions associées au service local et que, par conséquent, le déploiement de services à large bande à un coût abordable serait ralenti, que l'emprise sur le marché qu'exercent les ESLT dans les ZDCE augmenterait, et qu'il n'y aurait aucune concurrence locale dans les circonscriptions de tranche G³.
26. Les opposants ont précisé que la décision du Conseil d'éliminer la transférabilité des subventions reposait sur le fait que les ESLC n'étaient pas tenues d'engager, en vertu de la réglementation, les coûts supérieurs associés à l'obligation de servir. Les opposants ont soutenu que les ESLC n'avaient pas besoin des subventions associées au service local, à titre de compensation, puisqu'elles n'avaient pas la même obligation de servir que les ESLT.
27. Les opposants ont également indiqué que le Conseil avait éliminé la transférabilité des subventions après avoir examiné l'incidence qu'une telle décision aurait sur l'intérêt public et l'industrie dans son ensemble, plutôt que sur un seul intervenant.
28. Enfin, les opposants ont déclaré qu'il n'avait jamais été prévu d'utiliser le régime de subvention du service local pour le déploiement des services à large bande.

Résultats de l'analyse du Conseil

29. En ce qui concerne l'argument selon lequel le déploiement des services à large bande à un coût abordable dans les ZDCE serait ralenti en l'absence de subventions associées au service local, le Conseil fait remarquer que le régime de subvention du service local a été établi pour subventionner la fourniture du service téléphonique local de base de résidence, et non les services à large bande. De plus, le Conseil fait remarquer qu'il a conclu, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, qu'il ne conviendrait pas pour le moment de subventionner le déploiement des services

³ La tranche G correspond aux services offerts en régions éloignées (c'est-à-dire les centres de commutation ou les circonscriptions qui n'ont pas un accès routier à longueur d'année ou qui sont situés dans des régions éloignées du territoire de desserte d'une ESLT).

d'accès Internet à large bande. Par conséquent, le Conseil estime que le déploiement des services à large bande à un coût abordable n'est pas lié à la transférabilité des subventions.

30. Le Conseil fait remarquer qu'il a affirmé, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, que les ESLC n'offrent pas en général les services téléphoniques de résidence dans les endroits les plus coûteux à desservir au sein des ZDCE réglementées, et que l'obligation de servir n'incombe qu'aux ESLT dans les circonscriptions réglementées.
31. Le Conseil fait également remarquer que seules les ESLT, et non les ESLC, sont tenues d'engager des coûts additionnels en raison de l'obligation de servir tous les clients d'une ZDCE donnée et de respecter l'objectif du service de base associé à chacun d'eux. Par conséquent, le Conseil confirme que les subventions associées au service local ne devraient être accessibles qu'aux entreprises qui sont tenues de servir tous les consommateurs d'une ZDCE donnée et qui respectent l'objectif du service de base.
32. En ce qui a trait au montant des subventions versées aux ESLC, le Conseil fait remarquer qu'il a tranché en tenant compte de l'incidence de sa décision sur tous les intervenants, plutôt que sur chaque entité concernée. Le Conseil fait remarquer que l'élimination de la transférabilité des subventions aura une incidence supérieure pour les petites ESLC qui dépendent de telles subventions, telles que Michaud, que pour les grandes ESLC. Cependant, le Conseil estime que le fait que sa décision touche un fournisseur de services plus qu'un autre ne fait pas, pour autant, qu'elle soit erronée.
33. Par conséquent, le Conseil conclut que Michaud n'a pas suffisamment démontré qu'il y avait un doute réel quant au bien-fondé de la décision du Conseil lorsque celui-ci a décidé d'éliminer la transférabilité des subventions.

Conclusion

34. Après avoir examiné les questions susmentionnées, le Conseil conclut que les éléments de preuve que Michaud a présentés ne soulèvent pas un doute réel quant au bien-fondé de sa décision, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, d'éliminer la transférabilité des subventions. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande présentée par Michaud en vue de faire revoir et modifier la politique réglementaire de télécom 2011-291.

Secrétaire général

Documents connexes

- *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

- *Obligation de servir et autres questions* (antérieurement, *Instance visant à revoir l'accès aux services de télécommunication de base et autres questions*), Avis de consultation de télécom CRTC 2010-43, 28 janvier 2010, modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2010-43-1, 5 mars 2010; l'Avis de consultation de télécom CRTC 2010-43-2, 30 mars 2010 et l'Avis de consultation de télécom CRTC 2010-43-3, 23 juillet 2010
- *Appel aux observations – Détermination, étendue et priorité des questions liées à l'obligation de servir, à l'objectif du service de base et au régime de subvention du service local*, Avis de consultation de télécom CRTC 2009-575, 11 septembre 2009
- *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000