



## Décision de télécom CRTC 2013-135

Version PDF

Ottawa, le 18 mars 2013

### **Norouestel Inc. – Recouvrement des coûts de mise en œuvre de la concurrence locale**

Numéro de dossier : 8661-N1-201207720

*Dans la présente décision, le Conseil approuve la demande de Norouestel Inc. (Norouestel) de recouvrer, au moyen de tarifs réglementés qu'elle facture à ses clients, certains coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale. Le Conseil réduit le montant que Norouestel est autorisée à recouvrer, de 7,36 à 4,83 millions de dollars, et permet à la compagnie de recouvrer ces coûts sur une période de cinq ans. Le Conseil fait remarquer que Norouestel peut aussi choisir de ne pas augmenter ses tarifs.*

#### **Introduction**

1. En tant que fournisseur exclusif de services locaux de téléphonie dans le Nord, Norouestel doit fonctionner en tenant compte de certaines restrictions tarifaires établies par le Conseil (c'est-à-dire le plafonnement des prix). Lorsque Norouestel Inc. (Norouestel) engage des dépenses en raison d'événements qui sont indépendants de sa volonté, elle peut demander au Conseil l'autorisation de recouvrer ces coûts par un rajustement exogène appliqué à ces restrictions tarifaires.
2. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-771, le Conseil a déterminé entre autres choses que, compte tenu des avantages pour les consommateurs tels que le choix accru et les services novateurs, il convenait de mettre en œuvre la concurrence locale fondée sur les installations dans l'ensemble du territoire de desserte de Norouestel.
3. Le Conseil a ordonné à Norouestel de dresser et de déposer un plan complet de modernisation de son infrastructure réseau (le plan de modernisation) dans les six mois suivant la date de la politique réglementaire de télécom 2011-771. Le plan de modernisation de Norouestel est actuellement à l'étude dans le cadre de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2012-669.

## **Demande**

4. Le Conseil a reçu une demande de Norouestel, datée du 22 juin 2012, dans laquelle la société demandait l'approbation d'un rajustement exogène<sup>1</sup> afin de lui permettre de recouvrer les coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale dans son territoire d'exploitation. Norouestel a fait valoir que les arrangements d'interconnexion au réseau et la transférabilité des numéros entraîneraient des coûts respectifs de 3,59 millions de dollars et de 3,77 millions de dollars, soit un total de 7,36 millions de dollars. Norouestel proposait de recouvrer ces coûts sur une période de cinq ans.
5. Le Conseil a reçu des observations du Centre pour la défense de l'intérêt public et de l'Association des consommateurs du Canada (collectivement PIAC/ACC), du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, du gouvernement du Yukon et du Utilities Consumers' Group (UCG). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 21 janvier 2013. On peut y accéder à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous l'onglet *Instances publiques* ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.
6. Dans la présente décision, le Conseil a établi qu'il devait se prononcer sur les questions suivantes :
  - I. Les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale de Norouestel sont-ils admissibles à un traitement exogène?
  - II. Quels sont les coûts appropriés qui peuvent être recouverts?
  - III. Au moyen de quels services Norouestel peut-elle recouvrer ses coûts?
  - IV. Le rajustement du facteur exogène doit-il avoir une incidence sur la subvention reçue par Norouestel?
- I. Les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale de Norouestel sont-ils admissibles à un traitement exogène?**

7. Norouestel a soutenu que la mise en œuvre obligatoire de la concurrence locale satisfait aux critères de traitement exogène établis par le Conseil dans la décision de télécom 2007-5. En particulier, Norouestel a indiqué que a) la mise en œuvre de la concurrence locale a été imposée par le Conseil et est donc indépendante de la

---

<sup>1</sup> Un rajustement exogène permet à une compagnie d'augmenter les tarifs applicables aux services au-delà des limites approuvées afin de recouvrer des coûts associés à des événements indépendants de la volonté de la compagnie. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a déterminé que Norouestel pouvait réclamer des rajustements du facteur exogène pour des coûts associés à des événements qui satisfont aux critères suivants :

- a) il s'agit de mesures législatives, judiciaires ou administratives indépendantes de la volonté de la compagnie;
- b) les mesures visent spécifiquement l'industrie des télécommunications;
- c) les mesures ont une grande incidence sur la compagnie.

volonté de la compagnie, b) l'événement vise spécifiquement l'industrie des télécommunications et c) le coût de la mise en œuvre, évalué à 7,36 millions de dollars, a une grande incidence sur la compagnie.

8. Le PIAC/l'ACC ont indiqué que la demande de Norouestel était prématurée et que le Conseil doit déterminer quel est le rajustement approprié du facteur exogène, s'il y a lieu, seulement après s'être prononcé sur le plan de modernisation de Norouestel.
9. Le PIAC/l'ACC ont ajouté que, depuis la mise en œuvre de la concurrence locale au Canada, les arrangements qui régissent la concurrence locale sont universelles et doivent être traitées comme un volet essentiel de l'exploitation du réseau d'une compagnie. Par conséquent, le PIAC/l'ACC ont indiqué que ces coûts devraient être assumés par les actionnaires et qu'il n'est pas approprié que Norouestel demande un rajustement du facteur exogène.
10. Le gouvernement du Yukon a fait valoir que Norouestel n'a pas démontré pourquoi les coûts proposés ne peuvent pas être recouverts au moyen du mécanisme normal de plafonnement des prix, par exemple en vertu du facteur d'inflation<sup>2</sup>.
11. Norouestel a répondu que les intervenants avaient mal compris l'utilisation des facteurs exogènes et que sa demande était conforme aux règles établies dans la décision de télécom 2007-5 et dans la politique réglementaire de télécom 2011-771.
12. Norouestel a indiqué que, dans tous les cas précédents, le Conseil avait reconnu les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale des grandes et petites compagnies de téléphone titulaires (les titulaires). Norouestel a ajouté que sa situation n'était pas différente de celle des autres compagnies et qu'elle devait être traitée de la même manière.
13. Norouestel a aussi indiqué que les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale s'appliquent sans égard au niveau de la concurrence ou à la modernisation du réseau sous-jacent.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

14. Le Conseil fait remarquer qu'un rajustement de facteur exogène permet à une entreprise de services locaux titulaire (ESLT) de rajuster ses tarifs de services de détail en fonction des répercussions financières d'événements indépendants de sa volonté.
15. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a établi les trois critères d'application des facteurs exogènes pour Norouestel. Le Conseil a ordonné à la compagnie de déposer à des fins d'approbation une demande de rajustement exogène relative aux mesures ou aux événements qui répondent aux critères, que ceux-ci aient une incidence positive ou négative sur la compagnie.

---

<sup>2</sup> Le facteur d'inflation que le Conseil utilise pour établir le régime de plafonnement des prix de Norouestel est l'indice des prix du produit intérieur brut, soit la mesure de fluctuation des prix des extrants à l'échelle nationale publiée par Statistique Canada.

16. Quant aux observations du PIAC/de l'ACC selon lesquelles les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale de Norouestel devraient être assumés par les actionnaires, le Conseil fait remarquer qu'en général il a permis le recouvrement de tels coûts au moyen d'un rajustement exogène.
17. Quant aux observations du PIAC/de l'ACC selon lesquelles la demande de Norouestel est prématurée, le Conseil estime que les dépenses engagées uniquement pour mettre en œuvre la concurrence locale sont distinctes de celles de la modernisation du réseau de la compagnie. De plus, comme il en sera question ci-après, le Conseil a déterminé que certains coûts ne peuvent être recouverts à l'heure actuelle en vertu d'un rajustement exogène.
18. Quant aux observations du gouvernement du Yukon selon lesquelles les coûts de Norouestel devraient être recouverts au moyen du mécanisme normal de plafonnement des prix, le Conseil fait remarquer que les facteurs d'inflation et de rajustement exogène sont des composants distincts du mécanisme de plafonnement des prix qui sont appliqués de manière différente<sup>3</sup>. Le Conseil estime que la compagnie a, de fait, proposé d'utiliser le mécanisme de plafonnement de prix, tel qu'il est énoncé dans la décision de télécom 2007-5, pour recouvrer ses coûts.
19. Le Conseil estime que les directives qu'il a données à Norouestel dans la politique réglementaire de télécom 2011-771 concernant la mise en œuvre de la concurrence locale et de la transférabilité des numéros répondent clairement aux deux premiers critères applicables aux événements exogènes, puisqu'il s'agit d'une mesure administrative indépendante de la volonté de la compagnie et propre à l'industrie des télécommunications. Le Conseil estime également que le troisième critère est aussi respecté, puisque les directives auront une incidence importante sur Norouestel. Par conséquent, les directives satisfont aux trois critères qui s'appliquent à un événement exogène.
20. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut que sa directive enjoignant à Norouestel de mettre en œuvre la concurrence locale satisfait aux critères applicables aux événements exogènes, et que les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale, décrits ci-dessous, sont par conséquent admissibles au traitement de facteur exogène.

## **II. Quels sont les coûts appropriés qui peuvent être recouverts?**

21. Tel qu'il est mentionné précédemment, Norouestel a fait valoir qu'elle devra assumer des coûts de 7,36 millions de dollars<sup>4</sup> pour mettre en œuvre la concurrence locale sur son territoire. En appui à sa demande, Norouestel a fourni des rapports d'études économiques sur les coûts d'interconnexion au réseau et de transférabilité des numéros.

---

<sup>3</sup> Comme il a été discuté ci-dessus, un rajustement exogène permet à une compagnie d'augmenter des tarifs applicables aux services au-delà des limites approuvées afin de recouvrer des coûts associés à des événements indépendants de la volonté de la compagnie. Par contre, l'inflation est un intrant de calcul des restrictions de prix utilisé afin d'établir la hausse annuelle permise des prix de certains services.

<sup>4</sup> Ce montant de 7,36 millions de dollars correspond au total de la valeur actualisée des coûts annuels.

22. Le PIAC/l'ACC ont indiqué qu'une partie des coûts que Norouestel a attribuée à la concurrence locale devrait potentiellement être attribuée à son plan de modernisation. Le PIAC/l'ACC ont aussi indiqué que les modifications aux systèmes et aux processus de Norouestel fourniraient aussi une occasion pour la compagnie de mettre en place une technologie automatisée plus efficace qui améliorerait la productivité et réduirait les coûts, et que Norouestel ne devrait pas recevoir de compensation pour l'ajout de ces fonctions.
23. Norouestel a répondu que la majeure partie des coûts était liée à la seule mise en œuvre de la concurrence locale et ne dépendait ni de la portée de la nouvelle concurrence (c'est-à-dire du nombre de collectivités où les concurrents offriront des services) ni de la mise à niveau du réseau sous-jacent.
24. Toutefois, Norouestel a indiqué que certaines activités pourraient ne pas être requises si son plan de modernisation se terminait avant l'arrivée de la concurrence dans certaines collectivités. Ces activités représentent environ 1,35 million de dollars du total de 7,36 millions de dollars.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

25. Après avoir évalué le caractère raisonnable, redondant et inévitable des coûts de Norouestel, le Conseil conclut qu'il est approprié d'exclure pour le moment certains coûts du recouvrement au moyen d'un rajustement exogène, comme il en sera question ci-dessous.

### **Mise à niveau des commutateurs**

26. La compagnie a précisé que certains coûts associés à la mise à niveau des commutateurs pourraient être évités si ces commutateurs sont modernisés avant l'arrivée de la concurrence dans la collectivité, que ces coûts se situent à environ 1,35 million de dollars et que ces coûts étaient augmentés à 1,42 million de dollars pour tenir compte des coûts d'entretien.
27. Le Conseil estime qu'il sera plus approprié d'envisager l'application d'un rajustement du facteur exogène aux coûts de mise à niveau des commutateurs quand seront connues avec certitude quelles mises à niveau doivent être effectuées uniquement en raison de l'arrivée de la concurrence locale. Le Conseil a donc diminué de 1,42 million de dollars le montant proposé à l'origine, puisque Norouestel n'a pas démontré que ces dépenses seront engagées en raison de la mise en œuvre de la concurrence locale.

### **Augmentation de la capacité de signalisation**

28. Dans ses mémoires, Norouestel a relevé certains coûts associés au remplacement de l'équipement de ses points de transfert sémaphore<sup>5</sup> pour lui permettre de s'adapter à

---

<sup>5</sup> Les points de transfert sémaphore relaient l'information de contrôle et de signalisation entre les commutateurs et sont nécessaires pour prendre en charge la transmission de données, comme le numéro des appelants.

l'arrivée d'autres concurrents et de faciliter la transférabilité des numéros dans l'ensemble du réseau à l'avenir. Selon les mémoires de Norouestel, ces coûts s'élèvent à 0,72 million de dollars.

29. Le Conseil estime qu'il serait plus approprié d'envisager un rajustement exogène des coûts de remplacement de cet équipement lorsque sera connu avec certitude quel équipement doit être remplacé uniquement en raison de la mise en œuvre de la concurrence locale. Le Conseil a donc diminué d'un montant additionnel de 0,72 million de dollars le montant proposé à l'origine, puisque Norouestel n'a pas démontré que ces dépenses seront engagées en raison de la mise en œuvre de la concurrence locale.

### ***Établissement de points d'interconnexion***

30. Norouestel a relevé certains coûts associés aux installations des points d'interconnexion en vue de faciliter l'arrivée de nouveaux concurrents en région éloignée. Selon les mémoires de Norouestel, ces coûts s'élèvent à 0,39 million de dollars.
31. Le Conseil fait remarquer que Norouestel a indiqué qu'elle s'attendait à ce que les arrangements d'interconnexion par service d'accès local numérique (soit les arrangements d'interconnexion côté ligne) soient la seule forme d'interconnexion avec Norouestel disponible en région éloignée.
32. Le Conseil estime que les concurrents s'abonneront probablement à un service de détail existant en vue de conclure des arrangements d'interconnexion et que le tarif de Norouestel pour ce service inclut le recouvrement des coûts de l'équipement fourni par la compagnie et installé chez le concurrent. Le Conseil estime que Norouestel recevra une compensation adéquate en appliquant ses tarifs de détail et conclut, en conséquence, qu'il serait inapproprié d'inclure ces coûts dans le rajustement du facteur exogène proposé par Norouestel. Le Conseil a donc diminué d'un montant additionnel de 0,39 million de dollars le montant proposé à l'origine.

### ***Coûts rajustés***

33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'un montant de 4,83 millions de dollars, au lieu de 7,36 millions de dollars, correspond mieux aux coûts que doit assumer Norouestel pour mettre en œuvre la concurrence locale en ce moment.

### **III. Au moyen de quels services Norouestel peut-elle recouvrer ses coûts?**

34. Norouestel a proposé de répartir ses coûts de mise en œuvre de la concurrence locale entre ses ensembles Services de résidence, Services d'affaires, Autres services plafonnés et Services non plafonnés<sup>6</sup>, en fonction du nombre de services d'accès au

---

<sup>6</sup> Le Conseil a établi ces groupes de services dans la décision de télécom 2007-5.

réseau (SAR)<sup>7</sup> attribués à chacun de ces ensembles, nombre rajusté en multipliant par 1,5 le nombre de SAR d'affaires. Norouestel a fait valoir que les rajustements exogènes proposés lui permettraient de recouvrer ses coûts de manière semblable à la démarche que le Conseil a adoptée pour les grandes ESLT dans l'ordonnance Télécom 99-239.

35. Norouestel a également proposé de recouvrer ses coûts sur une période de cinq ans, indiquant que cette période permettrait de minimiser les effets de toute hausse éventuelle des tarifs, mais que si ce recouvrement s'étendait sur une période plus longue que cinq ans, elle verrait diminuer ses chances de recouvrer ces coûts auprès de ses clients parce qu'elle s'attend à perdre des clients au profit de la concurrence.
36. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a fait valoir que toute hausse du tarif des services de résidence locaux, qui s'élève actuellement à 31,33 \$ par mois, irait à l'encontre de la décision du Conseil sur l'obligation de servir<sup>8</sup>.
37. Le UCG a fait valoir que le Conseil ne devrait pas permettre à Norouestel d'augmenter ses tarifs puisque la compagnie reçoit déjà une subvention pour la prestation de services aux consommateurs dans les zones de desserte à coût élevé<sup>9</sup>. Le UCG a ajouté que la subvention devrait être accordée aux consommateurs, et que Norouestel et ses concurrents devraient imposer des tarifs fondés sur les coûts réels afin de permettre aux consommateurs de choisir leur fournisseur de services.

### Résultats de l'analyse du Conseil

38. Dans la décision de télécom 2007-5, le Conseil a déterminé que Norouestel pouvait augmenter les tarifs de services de résidence d'un taux maximal de 5 % chaque année où un rajustement exogène de l'ensemble était permis. Cette conclusion n'était pas fondée sur les conclusions établies dans la décision sur l'obligation de service.
39. Quant aux observations du UCG à l'effet que la subvention devrait être payée aux consommateurs, le Conseil estime que cette question ne relève pas de la portée de la présente instance.
40. Le Conseil fait remarquer que, dans l'ordonnance Télécom 99-239, il a établi que les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale des entreprises titulaires doivent être répartis entre les services plafonnés et non plafonnés selon la même proportion que les SAR ou leur équivalent, et en pondérant les SAR d'affaires de détail selon un facteur de 1,5 pour refléter les meilleurs avantages de la concurrence pour la clientèle d'affaires. Le Conseil estime que la façon dont Norouestel a proposé de

---

<sup>7</sup> On entend par SAR la connexion ou la ligne qui permet à l'abonné d'accéder au réseau téléphonique public commuté (RTPC), y compris les connexions téléphoniques ainsi que les services de données commutés du RTPC.

<sup>8</sup> Voir la politique réglementaire de télécom 2011-291

<sup>9</sup> Les subventions sont accordées à Norouestel pour couvrir les coûts de prestation de services dans les zones où les dépenses engagées sont plus élevées que les tarifs facturés pour ces services.

répartir ses coûts – c'est-à-dire, entre les ensembles Services de résidence, Services d'affaires, Autres services plafonnés et Services non plafonnés en fonction du nombre de SAR, en pondérant les SAR d'affaires par un facteur de 1,5 – est conforme à cette approche et conclut, en conséquence, que la répartition des coûts entre les ensembles de plafonnement des prix est appropriée.

41. Le Conseil estime également que la proposition de Norouestel de recouvrer ses coûts sur une période de cinq ans permettrait de minimiser les effets de toute hausse éventuelle des tarifs sur les consommateurs touchés et, par conséquent, conclut que cette période de recouvrement est appropriée. Le Conseil fait remarquer que Norouestel peut aussi choisir de ne pas augmenter ses tarifs.

#### **IV. Le rajustement du facteur exogène doit-il avoir une incidence sur la subvention reçue par Norouestel?**

42. Norouestel a fait valoir que la répartition des coûts recouverts par l'application d'un rajustement exogène entraînerait une hausse tarifaire des services de résidence locaux, hausses que devraient assumer tous les clients, y compris ceux qui se trouvent en zones de desserte à coût élevé. La compagnie a fait remarquer qu'il faut exclure une telle hausse dans les zones de desserte à coût élevé lorsqu'on calcule sa subvention locale, sinon il faudrait réduire la subvention pour faire contreponds au rajustement du facteur exogène appliqué au recouvrement des coûts.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

43. Le Conseil fait remarquer que le service de résidence est subventionné dans le territoire de Norouestel, à l'exception des villes de Whitehorse et de Yellowknife. Le Conseil se dit d'accord avec la compagnie lorsqu'elle affirme que l'inclusion de toute hausse tarifaire résultant de l'application d'un rajustement exogène dans le calcul de la subvention réduirait cette dernière, empêchant ainsi Norouestel de recouvrer ses coûts.
44. Le Conseil conclut donc qu'il faut exclure du calcul de la subvention locale de Norouestel toute hausse des tarifs de résidence locaux qui résultent du rajustement exogène approuvé.

#### **Conclusion**

45. À la lumière de ce qui précède, le Conseil :
  - conclut que les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale de Norouestel sont admissibles à un traitement exogène;
  - **approuve** un rajustement du facteur exogène de l'ordre de 1,17 million de dollars par année pendant cinq ans, soit une valeur actualisée des coûts annuels s'élevant à 4,83 millions de dollars;

- conclut que Norouestel devrait répartir ces coûts entre ses ensembles Services de résidence, Services d'affaires, Autres services plafonnés et Services non plafonnés en fonction du nombre de SAR, où les SAR d'affaires sont pondérés selon un facteur de 1,5;
- conclut qu'il faut exclure du calcul de la subvention locale de Norouestel dans les zones de desserte à coût élevé toute hausse tarifaire qui résulte du rajustement exogène approuvé.

## Instructions

46. Les Instructions<sup>10</sup> prévoient que dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*), le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi* selon les principes énoncés aux alinéas 1a), 1b) et 1c) des Instructions.
47. Le Conseil estime que l'approbation de la demande de Norouestel de traitement exogène de certains coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale, tel qu'il est énoncé dans la présente décision, favorise l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication énoncés aux alinéas 7b), 7f) et 7h) de la *Loi*<sup>11</sup>. De plus, le Conseil estime que ses conclusions dans la présente décision permettent à Norouestel de recouvrer, à sa discrétion, certains coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale et que les majorations éventuelles des tarifs et les tarifs qui seraient ainsi fixés ne seraient pas excessifs. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que, conformément aux sous-alinéas 1a)(ii) et 1b)(ii) des Instructions, ses conclusions dans le cadre de la présente instance i) font obstacle au libre jeu du marché dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique établis dans la *Loi* et ii) ne découragent pas un accès au marché propice à la concurrence et efficace économiquement ni n'encouragent un accès au marché non efficace économiquement dans le territoire de desserte de Norouestel.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Examen du cadre de réglementation et du plan de modernisation de Norouestel Inc. et questions connexes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2012-669, 6 décembre 2012

<sup>10</sup> *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

<sup>11</sup> Les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la *Loi* sont :  
 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;  
 7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;  
 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

- *Norouestel inc. – Examen du cadre de réglementation*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-771, 14 décembre 2011
- *Obligation de servir et autres questions*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, 3 mai 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291-1, 12 mai 2011
- *Réglementation par plafonnement des prix pour Norouestel Inc.*, Décision de télécom CRTC 2007-5, 2 février 2007
- *Instance portant sur les coûts d'établissement de la concurrence locale, Avis public télécom CRTC 98-10*, Ordonnance Télécom CRTC 99-239, 12 mars 1999