



Décision de télécom CRTC 2015-79

Version PDF

Ottawa, le 4 mars 2015

Numéro de dossier : 8663-N1-201401406

Norouestel Inc. – Structure des ensembles et restrictions de tarification visant les services Internet de détail par voie terrestre

Le Conseil assigne les services Internet de détail par voie terrestre de Norouestel à un ensemble distinct et plafonné, soit l'ensemble Services Internet, comprenant un sous-ensemble de services de résidence et un sous-ensemble de services d'affaires. De plus, le Conseil plafonne les tarifs des services Internet de résidence de Norouestel et impose, sur les tarifs des services Internet d'affaires de détail, une restriction propre à l'élément tarifaire de 5 %.

Introduction

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2013-711, dans laquelle il a revu le cadre de réglementation et le plan de modernisation du réseau de Norouestel Inc. (Norouestel), le Conseil a déterminé, entre autres choses, que les conditions du marché des services Internet de détail par voie terrestre dans le grand Nord ont changé depuis qu'il s'est abstenu de réglementer les services Internet de Norouestel en 1999, et que Norouestel occupe maintenant une position dominante sur le marché.
2. Le Conseil a donc déterminé qu'il n'était plus approprié pour lui de s'abstenir de réglementer les services Internet de détail par voie terrestre (services Internet) de Norouestel et a ordonné à la compagnie de déposer des tarifs pour ces services ainsi que les études de coûts qui y sont associées¹. Le Conseil a également ordonné à Norouestel de déposer une demande proposant une structure des ensembles et des restrictions de tarification pour les services Internet en vertu du régime de plafonnement des prix de la compagnie². Le Conseil a entre-temps trouvé approprié de placer ces services dans l'ensemble Services Internet et de plafonner les tarifs pour ces services à leurs niveaux actuels en attendant la fin de la présente instance.

¹ Le 4 février 2014, Norouestel a déposé l'avis de modification tarifaire 904, modifié dans les avis de modification tarifaire 904A, 904B et 904C, déposés respectivement le 2 avril 2014, le 17 octobre 2014 et le 23 janvier 2015 (avis de modification tarifaire 904).

² La réglementation par plafonnement des prix impose en général des limites quant aux prix maximaux qu'une compagnie peut imposer à sa clientèle pour les services de détail et de gros. En vertu de la réglementation sur le plafonnement des prix, les services réglementés sont assignés à des ensembles qui ont chacun leurs propres restrictions tarifaires assorties et, dans certains cas, des restrictions spécifiques propres à l'élément tarifaire.

Demande

3. Le Conseil a reçu de Norouestel une demande, datée du 4 février 2014, dans laquelle la compagnie suggérerait que la meilleure solution serait d'assigner ses services Internet à l'ensemble Autres services plafonnés³, lequel comporte une restriction de tarification globale égale au taux d'inflation⁴ ainsi qu'une restriction propre à l'élément tarifaire de 10 % par an.
4. Le Conseil a reçu des interventions du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et du gouvernement du Yukon (GY). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 15 août 2014. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

À quel ensemble les services Internet de Norouestel devraient-il être assignés?

5. Norouestel a indiqué que le classement de ses services Internet dans l'ensemble Autres services plafonnés serait la meilleure façon de plafonner les prix, pour les raisons suivantes :
 - il ne s'agit ni de services téléphoniques de résidence de base ni de services téléphoniques d'affaires de base;
 - ces services correspondent logiquement à la définition des autres services plafonnés;
 - les tarifs de ces services doivent être ajustés au fil du temps, ce qui donne aux compagnies de la souplesse pour gérer efficacement les services et les forfaits qui ont dépassé leur durée de vie utile, tout en offrant aux clients une bonne protection tarifaire;
 - un ensemble distinct plafonné augmenterait la complexité de la réglementation.
6. Norouestel a également fait valoir que le classement de ses services Internet dans un ensemble qui inclut d'autres services permettrait d'offrir aux clients une protection tarifaire, étant donné que le tarif global de ces services ne pourrait augmenter qu'en fonction du taux d'inflation et qu'aucun élément tarifaire ne pourrait augmenter de plus de 10 %.

³ Les services assignés à cet ensemble comprennent la messagerie vocale et des fonctions évoluées du service téléphonique, tant pour les clients des services de résidence que pour les clients des services d'affaires, ainsi que d'autres services d'affaires (par exemple la ligne d'accès numérique et la ligne spécialisée numérique).

⁴ Le taux d'inflation s'entend de l'indice annuel des prix en chaîne du produit intérieur brut (mesure de la fluctuation des prix des extrants à l'échelle nationale publiée par Statistique Canada).

7. Le GTNO, le GY et le PIAC se sont opposés au classement des services Internet de Norouestel dans l'ensemble Autres services plafonnés. Le GTNO et le GY se sont prononcés en faveur d'un classement de ces services dans un ensemble séparé. Selon le GTNO, la création d'un ensemble séparé permettrait de mieux cibler cet important groupe de services qui est de plus en plus considéré comme faisant partie intégrante du service de base; ceci éviterait de créer une interdépendance inappropriée entre les niveaux tarifaires de ces services et ceux des services inclus dans l'ensemble Autres services plafonnés. Le GTNO a fait valoir que la création d'un ensemble distinct ne compliquerait pas la réglementation parce que les formules spécifiques utilisées dans les calculs seraient différentes. En soi, cette solution ne serait pas plus complexe.

Résultats de l'analyse du Conseil

8. Comme le mentionne la politique réglementaire de télécom 2013-711, Norouestel détient un pouvoir important dans le marché des services Internet sur son territoire d'exploitation. Le Conseil estime que, dans ces circonstances, classer les services Internet de Norouestel dans l'ensemble Autres services plafonnés donnerait à la compagnie une souplesse indue pour modifier les tarifs de ses services Internet.
9. Le Conseil estime également que le fait de placer les services Internet de Norouestel dans un ensemble plafonné distinct permettrait d'établir des limites de prix spécifiques qui seraient conformes aux conditions actuelles du marché ainsi qu'aux conditions du marché prévues pour les prochaines années.
10. Le Conseil conclut donc que les services Internet de Norouestel doivent être assignés à un ensemble distinct, soit l'ensemble Services Internet.

Quel ensemble et quelles restrictions propres à l'élément tarifaire conviennent le mieux?

11. Norouestel a fait valoir qu'une restriction tarifaire globale égale au taux d'inflation et une restriction propre à l'élément tarifaire de 10 % par an lui donneraient de la souplesse pour gérer ses services Internet et assureraient également à tous les clients des tarifs justes et raisonnables.
12. Norouestel a aussi fait valoir que les prix par mégabit avaient généralement baissé au fil du temps, mais que le volume de données inclus dans les forfaits Internet avait augmenté. Par conséquent, on ne devrait pas s'attendre à une réduction des tarifs des forfaits pour les services Internet à l'avenir.
13. Le GTNO a proposé un plafonnement global des tarifs à leurs niveaux actuels et une augmentation annuelle maximale de 10 % propre à l'élément tarifaire. Bien que le GY ait approuvé la proposition du GTNO, il ne s'est pas opposé à l'imposition d'une restriction tarifaire équivalente au taux d'inflation plutôt qu'à un plafonnement des tarifs à leurs niveaux actuels, et il a retenu la restriction propre à l'élément tarifaire de 10 %.

14. Le PIAC a remis en question la pertinence de permettre à la compagnie d'accroître son revenu annuel global des services Internet en fonction du taux d'inflation et les tarifs propres à l'élément tarifaire de 10 % par an. Le PIAC a également soutenu que le Conseil devrait envisager d'appliquer un facteur de la productivité ou un mécanisme similaire de façon que les clients de la compagnie, et pas seulement ses actionnaires, puissent bénéficier des améliorations de la productivité.
15. Norouestel a répondu qu'un facteur de la productivité n'est pas envisageable puisque le Conseil a déterminé qu'il n'était pas approprié de l'inclure dans le régime de plafonnement des prix de Norouestel en raison des modifications à apporter au réseau pour mettre en oeuvre le plan de modernisation de la compagnie lors de la prochaine période de plafonnement des prix. Norouestel a soutenu que le plafonnement d'un ensemble de services Internet fait intervenir un facteur de productivité cible équivalant au taux d'inflation et qu'il fait fi de toute mesure d'incitation à l'investissement. La compagnie a indiqué que, sur le plan commercial, il n'est pas rentable de fournir le service Internet dans de nombreuses collectivités et que, par conséquent, il n'y a aucune façon d'obtenir une amélioration de la productivité.
16. Norouestel a aussi indiqué que le fait de refuser des augmentations équivalentes au taux d'inflation reviendrait à ne pas tenir compte de l'importance de l'investissement nécessaire pour accroître la couverture de la large bande de la compagnie et desservir davantage de clients dans le cadre de son plan de modernisation. De plus, il faudra poursuivre des investissements substantiels afin que son réseau puisse supporter un trafic de plus en plus important correspondant à la demande croissante de bande passante des consommateurs pour les services tels que la diffusion en continu, la vidéo-conférence et d'autres applications en temps réel.

Résultats de l'analyse du Conseil

17. Les restrictions imposées à un ensemble visent à inciter les compagnies 1) à être plus efficaces et 2) à conserver assez de souplesse tarifaire pour restructurer leurs tarifs, tout en assurant une certaine protection des consommateurs. Les restrictions propres à l'élément tarifaire imposées sur les services d'un ensemble particulier visent à limiter davantage la marge de manœuvre d'une compagnie en matière de tarification applicable à un service donné afin d'offrir une protection supplémentaire pour les consommateurs.
18. Dans la décision de télécom 2015-78, publiée aujourd'hui, le Conseil a approuvé, sous réserve de modifications, les tarifs des services Internet de Norouestel. Bien qu'il ait approuvé la plupart des tarifs de résidence, d'affaires et d'entreprise proposés, le Conseil a déterminé qu'il convenait de baisser les tarifs de certains services Internet de résidence afin de réduire la disparité entre les tarifs offerts à la clientèle de Norouestel. Le Conseil fait remarquer que, sur le territoire d'exploitation de Norouestel, il y a très peu de concurrence en matière de services Internet et que les tarifs de la compagnie pour ces services sont plus élevés que ceux des services

comparables offerts dans les régions canadiennes du Sud, et ceci, même après les rajustements du Conseil.

19. Afin d'offrir une certaine protection tarifaire à la clientèle de Norouestel, le Conseil conclut qu'il convient de plafonner l'ensemble Services Internet de façon à éviter toute augmentation annuelle du prix moyen pondéré pour tous les services de cet ensemble durant la période de plafonnement de prix. Le Conseil estime que le plafonnement global de l'ensemble Services Internet devrait inciter Norouestel à accroître son efficacité et ne l'empêcherait pas de présenter de nouvelles offres de services Internet dans le but d'augmenter la demande et les revenus.
20. De plus, compte tenu de ses préoccupations relatives aux tarifs des services Internet de résidence de Norouestel, le Conseil estime qu'il convient de fournir une protection tarifaire supplémentaire pour la clientèle. Dans cette optique, le Conseil crée le sous-ensemble Services Internet de résidence pour les services Internet de résidence, lequel inclut des frais d'utilisation excédentaire, et le sous-ensemble distinct Services Internet d'affaires pour les services Internet d'affaires et d'entreprise, lequel inclut des frais d'utilisation excédentaire applicables. Le Conseil conclut qu'il est approprié de plafonner les tarifs des services assignés au sous-ensemble Services Internet de résidence au niveau des tarifs approuvés par le Conseil dans la décision de télécom 2015-78.
21. Le Conseil estime qu'une souplesse tarifaire relative aux services du sous-ensemble Services Internet d'affaires permettrait à Norouestel de restructurer ses tarifs pour gérer les services et les forfaits de ce sous-ensemble ayant atteint leur fin de vie utile. En conséquence, le Conseil conclut que les tarifs du sous-ensemble Services Internet d'affaires seront assujettis à un plafonnement global, de façon à éviter toute augmentation annuelle du prix moyen pondéré pour tous les services Internet de ce sous-ensemble durant la période de plafonnement des prix. De plus, il convient d'imposer une restriction propre à l'élément tarifaire limitant à 5 % les hausses annuelles de tarifs applicables à un service donné.
22. De plus, toute augmentation tarifaire d'un service de chacun des sous-ensembles, y compris tout rajustement exogène, sera limitée à 5 % par an par élément tarifaire.

Conclusion

23. À la lumière de ce qui précède, le Conseil :

- assigne les services Internet de Norouestel à un ensemble distinct assorti d'un plafonnement tarifaire global;
- crée le sous-ensemble Services Internet de résidence pour les services Internet de résidence et le sous-ensemble Services Internet d'affaires pour les services Internet d'affaires et d'entreprise;

- impose un plafonnement sur les tarifs des services Internet de résidence au niveau des tarifs approuvés dans la décision de télécom 2015-78;
- impose un plafonnement tarifaire global sur le sous-ensemble Services Internet d'affaires assorti d'une restriction propre à l'élément tarifaire de 5 % par an;
- limite toute augmentation, y compris tout rajustement exogène, à 5 % par an par élément tarifaire.

Instructions

24. Le Conseil estime que les conclusions énoncées dans la présente décision sont conformes aux Instructions⁵ pour les raisons énumérées ci-dessous.
25. Les Instructions précisent que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil doit mettre en œuvre la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux alinéas 1a), 1b) et 1c) des Instructions.
26. Les mesures réglementaires dont il est question dans la présente décision concernent les tarifs réglementés des services Internet de détail par voie terrestre offerts par Norouestel. Le sous-alinéa 1a)(ii)⁶ et les sous-alinéas 1b)(i) et 1b)(ii)⁷ des Instructions s'appliquent donc aux conclusions énoncées par le Conseil dans la présente décision.
27. Conformément aux sous-alinéas 1a)(ii) et 1b)(ii) des Instructions, le Conseil estime que les mesures réglementaires approuvées dans la présente décision : 1) sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans une mesure minimale et 2) ne découragent pas un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni n'encouragent un accès au marché qui est non efficace économiquement. Plus exactement, le Conseil estime que les restrictions tarifaires découlant de la présente décision n'interviennent que pour un sous-ensemble circonscrit d'offres de services de Norouestel et sont proportionnelles à la nécessité d'offrir des services Internet par voie terrestre qui soient abordables pour les Canadiens du Nord.

⁵ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

⁶ Le sous-alinéa 1a)(ii) énonce que lorsqu'il a recours à la réglementation, le Conseil doit prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs.

⁷ L'alinéa 1b) énonce que lorsqu'il a recours à la réglementation, le Conseil devrait prendre des mesures qui satisfont aux exigences suivantes, entre autres choses : (i) préciser l'objectif qu'elles visent et démontrer leur conformité avec le présent décret et (ii) lorsqu'elles sont de nature économique, ne pas décourager un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni encourager un accès au marché qui est non efficace économiquement.

28. Conformément au sous-alinéa 1*b*)(i) des Instructions, le Conseil estime que les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7*b*) et 7*h*) de la *Loi*⁸ sont atteints par le biais des mesures réglementaires établies dans la présente décision.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Norouestel Inc. – Tarifs des services Internet de détail par voie terrestre*, Décision de télécom CRTC 2015-78, 4 mars 2015
- *Norouestel Inc. – Cadre de réglementation, plan de modernisation et questions connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-711, 18 décembre 2013

⁸ Les objectifs de la politique cités dans la *Loi* sont les suivants :

7*b*) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

7*h*) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.