



Ordonnance de télécom CRTC 2020-370

Version PDF

Ottawa, le 9 novembre 2020

Dossier public : Avis de modification tarifaire 1084

Norouestel Inc. – Tarif général – Modification aux services Internet par voie terrestre

*Le Conseil **approuve de manière définitive** la demande de Norouestel Inc. d'augmenter la limite d'utilisation de certains forfaits Internet de résidence et d'affaires par câble, de ligne d'abonné numérique et de fibre jusqu'aux locaux des abonnés.*

Contexte

1. En mars 2020, dans le but de réduire l'augmentation des coûts d'utilisation des services Internet des clients engendrée par la situation créée par la pandémie de la COVID-19, Norouestel Inc. (Norouestel) a lancé une promotion¹ visant à exonérer ou à réduire les frais d'utilisation des services Internet de résidence par voie terrestre pour tous les forfaits de services Internet de résidence par câble et par fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP). De plus, la compagnie a fourni aux clients de la ligne d'abonné numérique (LAN) 100 gigabits (Gb) de données supplémentaires outre leur limite d'utilisation mensuelle de données Internet.
2. La promotion, qui a été prolongée à plusieurs reprises, a pris fin le 30 juin 2020.

Demande

3. Le 1^{er} juin 2020, le Conseil a reçu une demande présentée par Norouestel dans le cadre de l'avis de modification tarifaire (AMT) 1084, dans laquelle la compagnie proposait des révisions à son Tarif général, article 1735 – Services Internet par voie terrestre², à compter du 1^{er} juillet 2020.
4. Dans sa demande, Norouestel a proposé une solution plus permanente pour répondre aux besoins des consommateurs une fois que les offres promotionnelles sur ses services Internet de résidence par voie terrestre sont expirées. Norouestel a proposé d'augmenter de 7 % à 100 % la limite d'utilisation de certains forfaits des services

¹ Cette promotion a été proposée dans l'avis de modification tarifaire (AMT) 1076, que le Conseil a approuvé dans l'ordonnance de télécom 2020-103 pour mars et avril 2020, et dans les AMT 1080 et 1083, que le Conseil a approuvés dans les ordonnances de télécom 2020-136 et 2020-170, respectivement, pour mai et juin 2020.

² Les services Internet par voie terrestre sont offerts dans les collectivités desservies par une infrastructure de transport qui utilise des installations terrestres, telles que la radio à micro-ondes ou la fibre, par opposition aux collectivités desservies au moyen des technologies par satellite.

Internet de résidence et d'affaires par câble, par LAN et par FTTP, sans hausses des tarifs de détail connexes.

5. Norouestel a indiqué avoir observé une augmentation substantielle par rapport à l'année précédente de l'utilisation de services LAN et une augmentation encore plus importante de l'utilisation des services de résidence par câble de janvier à avril 2020. En conséquence, la compagnie a indiqué qu'il était nécessaire d'augmenter la limite d'utilisation de la plupart de ses forfaits de résidence et d'affaires. Norouestel a signalé que sa proposition de hausser les plafonds de données augmente les coûts et réduit les revenus de certains services LAN qui sont déjà offerts à des tarifs nettement inférieurs aux coûts et échoueraient à un test du prix plancher³.
6. Norouestel a fait valoir que l'appui des clients, du gouvernement territorial et du Conseil à l'égard de la prolongation de la promotion susmentionnée et de l'augmentation de la demande d'utilisation du réseau de la compagnie compte tenu de la pandémie de la COVID-19 ont démontré que les clients avaient besoin d'une augmentation de la limite d'utilisation des données des offres de services Internet actuelles.
7. De plus, Norouestel a fait valoir que les changements proposés contribueraient à éviter des frais d'utilisation supérieurs à la limite d'utilisation et permettraient à un plus grand nombre de clients de poursuivre leurs activités professionnelles et éducatives en ligne et à domicile.
8. Le Conseil a approuvé provisoirement la demande dans l'ordonnance de télécom 2020-200.
9. Le Conseil a reçu 48 interventions de particuliers abonnés aux services Internet concernant la demande de Norouestel. Norouestel a répondu à ces interventions le 14 juillet 2020. Le personnel du Conseil a alors envoyé une demande de renseignements à Norouestel dans une lettre datée du 17 août 2020 afin de clarifier des déclarations faites dans la réplique de la compagnie. Norouestel a répondu à la demande de renseignements le 28 août 2020 et a reçu une observation supplémentaire d'un intervenant, à laquelle la compagnie a répondu le 14 septembre 2020.

Positions des parties

10. Norouestel a précisé que sa réplique répondait à toutes les interventions, qu'elle a classées selon les trois catégories suivantes :
 - le caractère essentiel du service Internet pour les clients à travers le Nord;
 - le souhait d'avoir une option de données illimitées et les prix généralement plus élevés du service Internet dans le Nord par rapport au sud;

³ Le test du prix plancher établit un seuil de prix minimum pour faire en sorte que les taux sont justes et raisonnables et non injustement discriminatoires.

- autres questions (p. ex. la qualité du service et la facturation).

Caractère essentiel du service Internet pour les clients à travers le Nord

11. Dans de nombreuses interventions, des clients ont mentionné spécifiquement que le service Internet est essentiel pour les abonnés dans le Nord. Les clients ont indiqué l'importance croissante du service Internet au cours des derniers mois. Les restrictions actuelles qu'impose la COVID-19 ont augmenté le besoin du téléapprentissage et au télétravail et ont entravé d'autres activités quotidiennes, comme l'exploitation d'une entreprise, l'interaction avec le gouvernement, l'accès aux soins de santé et le maintien des relations avec parents et amis.
12. Dans sa réponse, Norouestel a reconnu que le service Internet est très important dans la vie courante de ses clients. Elle a souligné diverses initiatives qu'elle avait prises depuis les dernières années dans le but de mettre à niveau son infrastructure Internet et à améliorer les services Internet, notamment i) les projets réalisés dans le cadre de son plan de modernisation⁴; ii) le déploiement de services Internet FTTP à Hay River, dans les Territoires du Nord-Ouest et une indication qu'elle continuera à déployer les services Internet FTTP dans d'autres collectivités dans le futur; et iii) le dépôt de plusieurs offres de financement pour son territoire de desserte dans le processus de demande au titre du Fonds pour la large bande du Conseil⁵, qui, s'il est approuvé, offrirait des vitesses de 50 mégabits par seconde (Mbps) en téléchargement et de 10 Mbps en téléversement (50/10 Mbps), avec des options de forfaits de données illimitées à plus de 90 % des clients du service de résidence des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon⁶.
13. Norouestel a indiqué qu'elle demeure engagée à fournir des services Internet de haute qualité dans le Nord.

Souhait d'avoir une option de données illimitées et les prix généralement plus élevés du service Internet dans le Nord par rapport au sud

14. Dans plusieurs interventions, les clients ont demandé à Norouestel d'offrir des forfaits de données illimitées. D'autres clients ont mentionné que le prix des services Internet sur son territoire de desserte est supérieur à la moyenne.

⁴ Conformément aux politiques réglementaires de télécom 2011-771 et 2013-711, Norouestel a mis en œuvre un plan de modernisation visant à mettre à niveau son infrastructure pour faire en sorte que les clients du Nord reçoivent des services de télécommunication, tant ceux réglementés et ceux ayant obtenu l'abstention de réglementation, comparables à ceux qui sont offerts dans le sud du Canada, pour ce qui est du choix, de la qualité et de la fiabilité. Sur une période de cinq ans, Norouestel a achevé un total de 460 projets, notamment l'amélioration du transport et la mise en œuvre de la transférabilité des numéros de services locaux, l'amélioration des fonctions d'appel et la mise à niveau des commutateurs, qui ont fourni aux Canadiens sur son territoire d'exploitation des services de télécommunication améliorés, notamment de services Internet à large bande.

⁵ Consulter l'avis de consultation de télécom 2019-191.

⁶ Le Conseil a approuvé certaines de ces dépôts dans les décisions de télécom 2020-257, 2020-258, 2020-259 et 2020-260.

15. Norouestel a fait valoir qu'elle avait offert des promotions sur divers forfaits de services Internet, en réponse à l'urgence qu'a créée la COVID-19, qui comprenaient des données illimitées sur ses forfaits Internet de résidence par câble et par FTTP. Norouestel a précisé que les mesures prises pour fournir des données illimitées ont augmenté ses coûts et réduit ses revenus pour des services qui, dans plusieurs cas, étaient déjà offerts à des tarifs nettement en deçà de ses coûts. Toutefois, compte tenu de la situation sans précédent que vivent ses clients, les changements proposés étaient raisonnables et nécessaires à ce moment-là.
16. Norouestel a signalé que, bien qu'elle augmente les plafonds d'utilisation des données pour la plupart de ses clients de services de résidence, elle est actuellement incapable d'offrir des forfaits de données illimitées de manière continue. La disponibilité de forfaits de données illimitées encouragerait les clients à utiliser une plus grande largeur de bande, ce qui obligerait la compagnie à modifier son réseau pour accommoder la hausse du trafic, augmentant ainsi ses coûts. Norouestel a indiqué que ce plan n'est pas durable à long terme et rend les améliorations que ses clients recherchent, comme des forfaits de données illimitées, prohibitives.
17. Norouestel a fait valoir qu'elle proposerait des forfaits de données illimitées si elle parvenait à obtenir du financement grâce au Fonds pour la large bande, comme il a été susmentionné.

Autres questions

18. Certains intervenants ont exprimé leur préoccupation concernant la qualité du service et la facturation. Norouestel a indiqué avoir transmis ces questions à ses équipes de service à la clientèle pour qu'elles les analysent et, s'il y a lieu, en discutent directement avec les clients concernés pour aborder leurs préoccupations spécifiques.
19. D'autres clients ont exprimé une panoplie d'autres préoccupations, telles que l'absence d'un meilleur choix de vitesses et de forfaits de données. Norouestel a répondu que, bien que ces préoccupations débordent de cadre du présent AMT, elle avait pris note de ces questions.
20. Quelques clients ont exprimé leur mécontentement face aux hausses spécifiques de la limite d'utilisation et de la structure tarifaire actuelle de Norouestel ou ont proposé que les hausses de la limite d'utilisation s'appliquent de la même manière pour tous les forfaits de services Internet. Norouestel a répondu que les hausses proposées ont été appliquées à divers forfaits de services Internet et sont adaptées à chaque forfait en fonction des profils globaux d'utilisation groupés pour chacun de ces forfaits. La compagnie a indiqué qu'elle doit continuer à soutenir le réseau sous-jacent pour permettre l'utilisation accrue que ces nouveaux plafonds de données permettront.
21. Norouestel a précisé qu'étant donné i) qu'elle n'a proposé aucun changement aux tarifs de ces forfaits ou de tout autre service Internet dans ce tarif, et ii) que les pressions susmentionnées exercées sur les coûts, les hausses spécifiques du plafond

de données qu'elle a proposées sont raisonnables et aideront ses clients à gérer leur utilisation des données.

22. Pour toutes les raisons susmentionnées, Norouestel a demandé au Conseil d'approuver de manière définitive les plafonds de données majorés proposés dans l'AMT 1084.

Autres observations et répliques

23. Le Conseil a reçu une autre observation suite à la réponse de Norouestel à la demande de renseignements. L'intervenant portait sur l'abordabilité des services Internet, et l'intervenant a affirmé que le tarif de Norouestel est injuste ou déraisonnable et qu'il est contraire à l'article 27 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, qui exige que chaque tarif que facture Norouestel soit juste et raisonnable. L'intervenant a précisé que la structure du tarif des services Internet de détail qu'offre Norouestel est erronée et que les déséquilibres en question sont si flagrants qu'il est impossible que tous les tarifs proposés soient justes et raisonnables en même temps.
24. L'intervenant a demandé que le Conseil i) conclue que le tarif proposé par Norouestel est injuste et déraisonnable; ii) permette à Norouestel de maintenir ses tarifs actuels jusqu'à la fin octobre; et iii) fournisse à Norouestel des directives afin qu'elle puisse déposer des tarifs révisés et légitimes sous peu.
25. En réplique, Norouestel a fait valoir que, dans la décision de télécom 2015-78, le Conseil a approuvé les tarifs des services Internet par voie terrestre de la compagnie et a conclu que ces tarifs étaient justes et raisonnables après un examen complet et approfondi des renseignements concernant les coûts de la compagnie. Norouestel a également fait valoir qu'elle offre ses forfaits des services Internet par voie terrestre aux clients aux tarifs approuvés par le Conseil depuis la publication de cette décision.
26. Norouestel a signalé que la hausse de la limite d'utilisation de données pour certains forfaits Internet dans les collectivités dans lesquelles elle offre des services Internet par câble et par FTTP, sans proposer de modification tarifaire, ne change rien à la conclusion du Conseil selon laquelle les tarifs sont justes et raisonnables. Par conséquent, Norouestel a argué que l'allégation selon laquelle ses tarifs ne sont pas justes et raisonnables est non fondée.

Résultats de l'analyse du Conseil

27. Dans la décision de télécom 2015-78, le Conseil a estimé qu'il devait adopter des mesures exceptionnelles pour faire en sorte que les services Internet sont offerts à des tarifs raisonnables sur l'ensemble du territoire d'exploitation de Norouestel, qui comprend un très vaste territoire et une faible population dispersée. À cette fin, le Conseil a approuvé, moyennant certaines réductions, les tarifs proposés par Norouestel pour les services Internet de détail par voie terrestre pour ses clients des services de résidence, d'affaires et d'entreprise. Bien que les prix d'une certaine gamme de services soient inférieurs au critère du test du prix plancher, le Conseil a estimé que le fait d'exiger que Norouestel réévalue les prix de certains tarifs de

services Internet de résidence pour qu'ils satisfassent au critère du test du prix plancher aurait un effet négatif sur les Canadiens du Nord. De plus, le Conseil a estimé que les réductions de tarifs imposées par le Conseil n'auraient pas d'importants effets négatifs sur les revenus de Norouestel. Le Conseil a conclu que les taux approuvés étaient justes et raisonnables.

28. De plus, en raison des restrictions de tarification de services établies dans la décision de télécom 2015-79, les tarifs des services Internet de détail par voie terrestre sont gelés depuis 2015⁷.
29. En ce qui concerne les observations relatives au caractère essentiel du service Internet, dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a reconnu l'importance des services Internet et a établi un objectif du service universel. En ce qui concerne plus précisément les services Internet à large bande fixes, le Conseil a indiqué que les abonnés canadiens de services d'accès Internet à large bande fixes de résidence et d'affaires doivent pouvoir avoir accès à des vitesses d'au moins 50/10 Mbps, et s'abonner à une offre de service proposant une utilisation de données illimitées. Le Conseil a reconnu qu'il faudrait du temps pour atteindre ces objectifs. Dans le but d'atteindre ces objectifs, le Conseil a créé le Fonds pour la large bande. Bien que le Conseil ait déterminé que les services d'accès Internet à large bande fixes et mobiles étaient des services de télécommunication de base, il n'a pas déterminé que ces services étaient essentiels.
30. En ce qui concerne les demandes des intervenants pour une option de données illimitées et les observations sur l'abordabilité générale des services Internet dans le Nord, Norouestel a effectivement offert une utilisation illimitée dans le cadre d'une promotion limitée. Toutefois, certains forfaits de services Internet de Norouestel étaient déjà fournis à des tarifs inférieurs aux coûts conformément aux conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2015-78. L'écart entre les tarifs et les coûts peut être encore plus disproportionné dans certains cas compte tenu du présent dépôt, car l'utilisation des données a été augmentée sans majoration tarifaire correspondante pour les services. Selon le Conseil, l'offre continue des forfaits de données illimitées, tel que demandée par les intervenants, de la même façon que durant la période promotionnelle pourrait potentiellement avoir un effet négatif sur les revenus et l'infrastructure du réseau de Norouestel.
31. Dans la politique réglementaire de télécom 2020-40, le Conseil a notamment reconnu les circonstances uniques du Nord, incluant les choix concurrentiels limités et les préoccupations générales au sujet de l'abordabilité des services. Le Conseil a annoncé qu'il entreprendrait une évaluation plus exhaustive des coûts de Norouestel pour

⁷ Le Conseil a assigné les services Internet de détail par voie terrestre de Norouestel à un ensemble de services Internet séparé et plafonné, comprenant un sous-ensemble pour chaque service de résidence et d'affaires. Le Conseil a plafonné les tarifs des services Internet de résidence de Norouestel et a imposé, sur les tarifs des services Internet d'affaires de détail, une restriction propre à l'élément tarifaire de 5 %. Le Conseil a estimé qu'établir un plafonnement de l'ensemble de services Internet devrait inciter Norouestel à accroître son efficacité et ne l'empêcherait pas de développer de nouvelles offres de services Internet dans le but d'augmenter la demande et les revenus.

i) déterminer l'ampleur du manque à gagner découlant du retrait de la subvention des services locaux et ii) envisager les mesures qui pourraient s'imposer pour appuyer les offres de services de Norouestel tout en protégeant les résidents et les entreprises du fait d'assumer les coûts connexes de façon disproportionnée. Le 2 novembre 2020, le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2020-367. Les modifications découlant de cette instance pourraient potentiellement affecter l'offre des services Internet de détail par voie terrestre de Norouestel une fois qu'une décision aura été prise.

32. Les augmentations dans les forfaits de données constituent une amélioration de l'allocation de données et progressent vers la création d'un service Internet plus complet pour la plupart des clients, qui paient des tarifs qui ont déjà été approuvés et qui ont été jugés justes et raisonnables. Bien que l'allocation de données supplémentaires puisse être perçue comme une préférence indue que se donne Norouestel, le Conseil a répondu à cette préoccupation dans la décision de télécom 2015-78. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que certains services de Norouestel, y compris ceux en cause dans le présent avis de modification tarifaire, devaient être offerts aux consommateurs à des tarifs plus comparables à ceux offerts dans le sud, ce qui a entraîné l'approbation de certains tarifs inférieurs aux coûts.
33. Les augmentations proposées peuvent avoir un effet négatif sur la concurrence relativement à ces services particuliers. Toutefois, le Conseil doit prendre des mesures pour faire en sorte que les services Internet de résidence sont offerts à des tarifs raisonnables sur l'ensemble du territoire d'exploitation de Norouestel. Les mesures prises dans la décision de télécom 2015-78 ont servi à renforcer la capacité des Canadiens du Nord, en particulier ceux des petites collectivités éloignées du territoire d'exploitation de Norouestel, à accéder aux services en ligne et à participer à l'économie numérique à un niveau s'approchant de celui des Canadiens du sud.
34. La pandémie de la COVID-19 a créé une dépendance accrue à Internet pour mener des activités quotidiennes, telles que le téléapprentissage et le télétravail. Le Conseil estime que les allocations de données supplémentaires proposées par Norouestel sont raisonnables et contribuent à continuer à répondre aux besoins des clients de Norouestel. En outre, l'approbation de la demande de Norouestel permettrait d'offrir un allègement tarifaire à certains clients qui ont besoin de données supplémentaires au-delà de la limite d'utilisation mensuelle incluse dans leur forfait de services Internet respectif.
35. En ce qui concerne les autres questions soulevées dans les interventions, Norouestel a indiqué que les équipes du service à la clientèle enquêteront et, s'il y a lieu, communiqueront avec les clients qui ont soulevé des préoccupations face à la qualité du service ou la facturation pour répondre à ces préoccupations particulières. Le Conseil estime que cette approche est appropriée et bénéfique pour les deux parties, bien que ces questions débordent le cadre du présent avis de modification tarifaire.
36. Selon le Conseil, les demandes visant à ajouter de nouveaux forfaits de données offrant un choix plus vaste de vitesses débordent le cadre du présent avis de

modification tarifaire, mais, comme l'a fait remarquer Norouestel, la compagnie les envisagera dans le futur. Le Conseil estime que cette approche est raisonnable.

37. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **approuve de manière définitive** la demande de Norouestel d'augmenter la limite d'utilisation de certains forfaits Internet de résidence et d'affaires par câble, LAN et FTTP.

Instructions

38. Selon les Instructions de 2019⁸, le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
39. Le Conseil a examiné la demande de Norouestel en tenant compte des Instructions de 2019 et étudié ses aspects dans la mesure nécessaire, en utilisant des mesures qui sont efficaces et proportionnées à son objectif. Le Conseil estime que son approbation de la demande est conforme aux Instructions de 2019, étant donné que la demande promeut i) les intérêts des consommateurs et l'abordabilité en offrant une souplesse accrue aux clients grâce à la hausse de la limite d'utilisation de données sans majoration tarifaire compte tenu de la situation actuelle et de l'environnement changeant à cause de la pandémie de la COVID-19; et ii) l'innovation en faisant en sorte que les consommateurs aient accès à des services de télécommunication de haute qualité grâce à la hausse de la limite d'utilisation de données et en progressant vers la création d'un service Internet plus complet pour la plupart des clients.
40. De plus, conformément au sous-alinéa 1b)(i) des Instructions de 2006⁹, le Conseil estime que son approbation de la demande de Norouestel fera progresser les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la *Loi*¹⁰.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations – Examen du cadre réglementaire du Conseil pour Norouestel Inc. et de l'état des services de télécommunication dans le Nord du Canada*, Avis de consultation de télécom CRTC 2020-367, 2 novembre 2020

⁸ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

⁹ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

¹⁰ Les objectifs de la politique cités sont les suivants : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; et 7h) satisfaire aux exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

- *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 satellite de Norouestel Inc. à Old Crow*, Décision de télécom CRTC 2020-259, 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
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet satellite de Norouestel Inc. dans les Territoires du Nord-Ouest*, Décision de télécom CRTC 2020-257, 12 août 2020
- Ordonnance de télécom CRTC 2020-200, 19 juin 2020
- Ordonnance de télécom CRTC 2020-170, 26 mai 2020
- Ordonnance de télécom CRTC 2020-136, 24 avril 2020
- Ordonnance de télécom CRTC 2020-103, 23 mars 2020
- *Examen des régimes de plafonnement des prix et d'abstention locale*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2020-40, 4 février 2020
- *Fonds pour la large bande – Appel de demandes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-191, 3 juin 2019
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *Norouestel Inc. – Structure des ensembles et restrictions de tarification visant les services Internet de détail par voie terrestre*, Décision de télécom CRTC 2015-79, 4 mars 2015
- *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
- *Norouestel inc. – Examen du cadre de réglementation*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-771, 14 décembre 2011