



Politique réglementaire de télécom CRTC 2025-9

Version PDF

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

Ottawa–Gatineau, le 16 janvier 2025

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

Les télécommunications dans le Grand Nord

Sommaire

Le sommaire de la présente politique réglementaire est disponible dans les langues suivantes : inuktitut (Baffin du Sud) [en [HTML](#) et en [PDF](#)], inuinnaqtun (en [HTML](#) et en [PDF](#)), dene zhatié (en [HTML](#) et en [PDF](#)) et Tłı̨ch̨o (dogrib) [en [HTML](#) et en [PDF](#)].

La population canadienne a besoin d'accéder à des services de télécommunication fiables, abordables et de haute qualité pour tous les aspects de sa vie quotidienne.

Un Canada branché est un programme complexe et coûteux, même dans les régions les plus densément peuplées du pays; dans le Grand Nord, les défis et les coûts sont nettement plus élevés. Alors que le Grand Nord représente environ 40 % de la masse continentale du Canada, 0,3 % de la population canadienne y habite. Près de la moitié des collectivités du Grand Nord sont si isolées qu'elles ne sont accessibles que par avion. En raison de cet éloignement, la construction et l'entretien des réseaux de télécommunication sont très difficiles et coûteux.

Afin d'éclairer la présente instance, le Conseil a sollicité des éléments de preuve qui lui permettront de se concentrer sur les principaux enjeux auxquels se heurtent les consommateurs et les entreprises dans le Grand Nord. Au total, plus de 250 groupes, particuliers et fournisseurs de services Internet (FSI) ont fait part de leur point de vue, dont 23 ont participé à une audience publique à Whitehorse (Yukon). Grâce à ces observations, le Conseil a appris que :

- les prix des services Internet dans le Grand Nord sont trop élevés;
- la qualité des services Internet dans le Grand Nord est moins fiable et considérablement inférieure qu'ailleurs au Canada;
- le choix de FSI est insuffisant, ce qui fait que peu d'options s'offrent aux consommateurs lors de l'achat de services Internet;
- les solutions doivent être axées sur l'avancement de la réconciliation avec les peuples autochtones.

Par la présente politique réglementaire, le Conseil prend des mesures pour aider à répondre à ces préoccupations.

Tout d'abord, pour rendre les tarifs plus abordables, le Conseil met en place une subvention mensuelle. Tous les ménages du Grand Nord seront admissibles à cette subvention, peu importe leur FSI. Les détails de cette subvention seront mis au point dans le cadre d'une [instance](#) lancée aujourd'hui.

Ensuite, afin d'améliorer la qualité et la fiabilité des services Internet dans le Grand Nord, le Conseil exigera de Norouestel Inc. (Norouestel), le fournisseur titulaire de services Internet par voie terrestre dans le Grand Nord, de :

- fournir des crédits automatiques sur les factures aux consommateurs et aux entreprises dans les cas où les services Internet par voie terrestre ne sont pas accessibles pendant 24 heures ou plus. Ces crédits représentent une incitation financière à limiter les pannes et à améliorer la qualité du réseau;
- déposer un rapport annuel sur les pannes de services Internet dans le Grand Nord. Le Conseil continuera de suivre les progrès de l'entreprise et adaptera son approche au besoin.

Puis, pour favoriser une multitude de choix en matière de services Internet dans le Grand Nord, le Conseil améliore le service de raccordement de gros de Norouestel. Ce service permet aux entreprises d'utiliser des parties du réseau de Norouestel pour fournir des services Internet aux consommateurs et aux entreprises. Les améliorations apportées au service permettront aux concurrents existants et nouveaux de fournir des services de haute qualité aux consommateurs.

Enfin, le Conseil espère que les mesures qu'il prend dans le cadre de la présente politique réglementaire contribueront à faire progresser son engagement envers la réconciliation avec les peuples autochtones. En particulier, cette politique réglementaire :

- promouvra l'équité et l'égalité réelle;
- réduira le fossé numérique qui touche les peuples autochtones du Grand Nord;
- favorisera la réconciliation économique en permettant aux FSI autochtones d'établir leur propre infrastructure d'accès et de fournir leurs propres services;
- améliorera l'accès des peuples autochtones à des services de télécommunication équitables, abordables et fiables.

Tout au long de cette instance, le Conseil a consulté directement les peuples autochtones, notamment par l'entremise de groupes de discussion en personne qui ont été organisés dans le cadre de la [Recherche sur les services de télécommunication dans le Grand Nord canadien](#), lors de l'audience publique; le Conseil a les aussi encouragés à participer en présentant des observations écrites. Les perspectives qu'il a reçues ont été inestimables pour l'élaboration de la présente politique réglementaire.

Afin de promouvoir une plus grande participation des Autochtones à toutes les instances du Conseil et de veiller à ce que la nature distincte et les expériences vécues des peuples autochtones soient prises en compte dans l'ensemble de ses travaux, le Conseil a mis sur pied l'[Équipe des relations autochtones](#). Cette dernière agit à titre de point de contact exclusif pour les peuples autochtones au sein du Conseil et vise à renforcer les relations entre le Conseil et les peuples autochtones, notamment en favorisant leur participation à ses instances.

La présente politique réglementaire ouvre la voie afin d'améliorer les services de télécommunication dans le Grand Nord. Il est essentiel d'aborder ces enjeux pour permettre aux résidents du Grand Nord de participer pleinement à l'économie et à la société d'aujourd'hui. Le Conseil continuera d'assurer un suivi quant à la manière dont les services de télécommunication sont fournis dans le Grand Nord et adaptera son approche au besoin.

Contexte

1. La population canadienne a besoin d'accéder à des services de télécommunication fiables, abordables et de haute qualité pour tous les aspects de sa vie quotidienne. Cela est particulièrement vrai dans le Grand Nord, où l'éloignement des collectivités accroît grandement l'importance d'être connecté.
2. Le Conseil a lancé la présente instance afin de déterminer comment aider à améliorer les services Internet et les services téléphoniques de résidence dans le Grand Nord tout en faisant progresser la réconciliation avec les peuples autochtones. Malgré leur importance pour les résidents du Grand Nord, ces services sont généralement moins abordables et moins fiables que les services comparables offerts ailleurs au Canada.
3. La phase I de la présente instance s'est concentrée sur la compréhension des enjeux dans le Grand Nord qui ont une incidence sur les services Internet et les services téléphoniques de résidence. La phase II était axée sur les solutions qui répondraient le mieux aux besoins des collectivités du Grand Nord.
4. Le Conseil a déterminé qu'il devait se pencher sur les quatre enjeux suivants dans la présente politique réglementaire :
 - l'abordabilité;
 - la fiabilité;
 - le choix pour les consommateurs;
 - la réconciliation dans le Grand Nord.

Abordabilité – Subvention

5. L'accès à des services Internet abordables est un enjeu particulièrement important pour les résidents du Grand Nord, où le coût de la vie et les taux de pauvreté sont

élevés¹, et où l'éloignement des collectivités accroît la nécessité d'un accès en ligne à des services essentiels comme l'éducation et les soins de santé.

6. L'éloignement des collectivités du Grand Nord accroît l'importance d'un accès abordable aux services Internet, mais c'est également ce qui rend la fourniture de ces services si difficile. Le territoire immense et difficile, combiné à une faible densité de population et à des conditions météorologiques rigoureuses, fait du Grand Nord une région particulièrement difficile et coûteuse pour la construction et l'entretien des réseaux de télécommunication.
7. Les coûts élevés des services dans le Grand Nord se sont traduits par des prix de détail nettement plus élevés pour les résidents et les entreprises. À titre d'exemple, les données du [Sondage annuel sur les prix d'achat pour les services de communication](#) du Conseil indiquent qu'en 2023, le prix mensuel moyen des vitesses de 50 mégabits par seconde (Mbps) pour le téléchargement et de 10 Mbps pour le téléversement (c.-à-d. le service de 50/10 Mbps) respectant l'objectif du service universel dans le Grand Nord était de 157 \$, contre 94 \$ ailleurs au Canada.
8. En vue d'aborder ces enjeux, le Conseil a examiné un certain nombre de mesures afin de rendre les services Internet de détail plus abordables dans le Grand Nord, notamment des mesures directes pour réduire le montant déboursé par les clients pour ces services, des mesures pour améliorer la concurrence, ou les deux à la fois. Dans cette section, le Conseil présente une mesure potentielle : l'introduction d'une subvention.

Mise en place d'une subvention pour améliorer l'abordabilité des services Internet de détail dans le Grand Nord

Positions des parties

9. De nombreuses parties, dont le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP), le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), le gouvernement du Yukon (GY) et la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun se sont prononcées en faveur d'une subvention. Ces parties étaient d'avis qu'une subvention contribuerait à rapprocher les tarifs des services Internet de ceux en place ailleurs au Canada et, d'une manière générale, à les rendre plus abordables, en particulier pour les ménages à faible revenu.
10. Parallèlement, plusieurs fournisseurs de services Internet (FSI) ont estimé que davantage de concurrence permettrait de mieux résoudre les problèmes d'abordabilité et qu'une subvention favoriserait la poursuite des investissements et de l'innovation.

¹ Statistique Canada : [Tendances désagrégées en matière de pauvreté tirées du Recensement de la population de 2021](#)

11. Norouestel Inc. (Norouestel) a indiqué que les tarifs des services Internet de détail dans le Grand Nord sont justes et raisonnables et qu'aucune subvention n'est nécessaire.

Analyse du Conseil

12. Les éléments de preuve figurant dans le dossier public dénotent l'existence d'un problème d'abordabilité dans le Grand Nord, en particulier en ce qui concerne les services Internet de détail. De nombreuses parties, dont le CDIP, le Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY), le First Mile Connectivity Consortium (First Mile), les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC), la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun et les gouvernements territoriaux, ont indiqué que l'abordabilité pose un défi dans le Grand Nord et que les résidents paient trop cher pour des services Internet qui ne répondent pas à leurs besoins.
13. L'abordabilité a également été le problème le plus souvent cité dans tous les groupes de discussion organisés dans le cadre de la [Recherche sur les services de télécommunication dans le Grand Nord canadien](#) (recherche sur l'opinion publique) du Conseil. De nombreux résidents ont fait remarquer que leurs forfaits de service Internet étaient beaucoup plus chers que ceux annoncés dans le reste du Canada, certains les ayant même qualifiés de prohibitifs.
14. L'écart entre les tarifs pour les services Internet dans le Grand Nord et ceux des services offerts ailleurs au Canada ont contribué au problème de l'abordabilité dans l'ensemble du Grand Nord. Selon le Sondage annuel sur les prix d'achat pour les services de communication de 2023 du Conseil, les résidents du Grand Nord paient en moyenne plus d'une fois et demie de plus que les Canadiennes et Canadiens vivant ailleurs au Canada pour un service de 50/10 Mbps. De plus, une récente [étude](#) commandée par Innovation, Sciences et Développement économique Canada a également révélé que les tarifs des services Internet fixes dans les trois territoires (en fonction des prix en place dans les centres territoriaux de Whitehorse, de Yellowknife et d'Iqaluit) étaient nettement plus élevés que dans le reste du Canada, en particulier pour les vitesses de téléchargement plus élevées.
15. Le dossier public indique également que les tarifs des services Internet sont élevés en raison des coûts élevés de fourniture du service dans le Grand Nord. Norouestel a mis en évidence un certain nombre d'enjeux qui contribuent au coût élevé de la fourniture de services. Par exemple, l'entreprise a fait remarquer que son territoire d'exploitation englobe près de 40 % du territoire canadien, alors qu'elle ne dessert que 0,3 % de la population du pays. En raison de l'accès routier limité, certaines pièces d'équipement et fournitures doivent être acheminées par avion ou par barge, ce qui accroît les coûts de déploiement et d'entretien. Norouestel a également attribué le coût élevé de la fourniture de services aux tarifs commerciaux élevés de l'électricité ainsi qu'à sa faible utilisation de la capacité de l'équipement, ce qui se traduit par des coûts par unité plus élevés pour servir les clients qu'ailleurs au Canada.

16. Bien que Norouestel ait suggéré que les tarifs des services Internet de détail par voie terrestre sont justes et raisonnables et qu'une subvention n'est pas nécessaire pour assurer l'abordabilité des services, le dossier public révèle que les tarifs actuels ne sont pas abordables pour les clients. Par conséquent, le Conseil mettra en place une subvention pour les services Internet de détail dans le Grand Nord afin de veiller à ce que les tarifs de ces services soient justes et raisonnables.
17. Tandis que certaines parties ont indiqué qu'une subvention pourrait entraîner des conséquences sur l'investissement et l'innovation, il existe plusieurs mesures pouvant contribuer à réduire le coût et le fardeau administratif d'une subvention. Par exemple, en mettant en place une subvention fondée sur un modèle de subvention par remises uniformes, tel que décrit aux paragraphes 53 à 63 ci-dessous, les FSI ne seraient pas tenus de réaliser des études de coûts ou de vérifier l'admissibilité des abonnés. De plus, en établissant un montant de remise approprié, le Conseil peut contribuer à réduire les incidences sur les investissements dans les réseaux. Enfin, en s'appuyant sur les mécanismes existants de collecte et d'allocations des fonds, et en assurant un suivi permanent de la subvention, le Conseil peut garantir son efficacité et contribuer à réduire les coûts.
18. Le Conseil espère que la mise en place d'une subvention contribuera à la réconciliation en rendant les services de télécommunication plus abordables pour les peuples autochtones du Grand Nord. Cela contribuera à réduire les inégalités entre les résidents du Grand Nord (dont bon nombre sont Autochtones) et ceux qui résident ailleurs au Canada.
19. Dans les sections suivantes, le Conseil examine plusieurs éléments de la subvention, notamment l'admissibilité, l'administration et le montant. Certains de ces éléments nécessiteront une rétroaction supplémentaire de la part des parties par l'entremise de l'avis de consultation de télécom 2025-10. Cela assurera que la subvention est aussi efficace que possible pour aborder les problèmes d'abordabilité.

Quels FSI devraient recevoir la subvention?

Positions des parties

20. La plupart des parties qui se sont prononcées sur une subvention ont indiqué qu'elle devrait être disponible pour tous les FSI dans le Grand Nord, indépendamment du fait qu'ils fournissent des services Internet en utilisant une infrastructure par voie terrestre ou par satellite.
21. Norouestel a indiqué que, si le Conseil devait déterminer qu'une réduction des tarifs est nécessaire pour répondre aux préoccupations concernant l'abordabilité, il devrait le faire sous la forme d'une subvention accessible uniquement à Norouestel. Elle a précisé que cela garantirait que le montant total d'une subvention soit transmis aux clients étant donné qu'elle est le seul FSI dont les tarifs des services Internet de détail sont réglementés.

22. Les ORCC ont indiqué que les FSI internationaux dans le Grand Nord devraient pouvoir bénéficier de la subvention s'ils contribuent au Fonds de contribution national (FCN). Par contre, Eeyou Communications Network et James Bay Cree Communications Society (collectivement ECN et JBCCS) ainsi qu'Iristel Inc., en son nom propre et au nom d'Ice Wireless Inc. (collectivement Iristel/Ice Wireless), ont indiqué que les subventions devraient être limitées aux FSI canadiens.

Analyse du Conseil

23. Le dossier public indique que l'abordabilité des services Internet de détail représente un problème dans toutes les régions du Grand Nord. Par conséquent, une subvention destinée à améliorer l'abordabilité devrait être disponible dans toutes les collectivités et pour tous les FSI exerçant leurs activités dans le Grand Nord. Cela permettra de s'assurer qu'elle ne représente pas un obstacle à la concurrence et au choix pour les consommateurs, et que les clients peuvent en bénéficier indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur FSI.
24. Bien que Norouestel soit le seul FSI dont les tarifs pour les services Internet par voie terrestre de détail sont réglementés, le problème de l'abordabilité dans le Grand Nord s'étend au-delà des services dont les tarifs sont soumis à la réglementation. Une subvention qui offre un allègement uniquement aux clients de Norouestel desservis par voie terrestre ne règle pas entièrement le problème.
25. De plus, étant donné que les 25 collectivités du Nunavut sont dépendantes des satellites, une subvention qui n'est pas disponible pour tous les FSI pourrait avoir comme effet de creuser l'écart entre le Nunavut et le reste du Grand Nord en matière d'abordabilité. Cette subvention entraîne également le risque d'accentuer le clivage entre les Autochtones, qui représentent 86 % de la population du Nunavut, et les non-Autochtones en matière d'abordabilité.
26. L'abstention de réglementation par le Conseil des services d'accès Internet de détail par satellite de Norouestel et des services Internet offerts par d'autres fournisseurs (tant les FSI qui fournissent des services par voie terrestre que ceux qui dépendent des satellites pour le transport [FSI par satellite]) n'empêchent pas la mise en place d'une subvention lorsque, comme c'est le cas ici, il y a preuve d'un enjeu permanent lié à l'abordabilité. La mise en place d'une subvention neutre du point de vue de la concurrence permet de résoudre les problèmes d'abordabilité sans avoir recours à la réglementation des tarifs pour protéger les intérêts des utilisateurs.
27. Alors que les ORCC ont souligné que seuls les FSI qui contribuent au FCN devraient pouvoir bénéficier d'une subvention, y compris les FSI internationaux, une telle restriction empêcherait les FSI plus petits qui ne contribuent pas au FCN de bénéficier de la subvention. Étant donné que l'objectif du Conseil est de s'assurer que la subvention aide à améliorer l'abordabilité dans le Grand Nord, le fait qu'un FSI contribue au FCN ne devrait pas être un facteur pour déterminer l'admissibilité. De plus, comme pour d'autres régimes financés par le FCN, rien n'empêche qu'une

subvention soit versée aux entreprises de services de télécommunication qui ne contribuent pas au FCN.

28. L'octroi d'une subvention aux FSI étrangers et canadiens est d'ailleurs une mesure appropriée pour faire progresser des objectifs stratégiques importants tels que l'abordabilité et le choix pour les consommateurs.

Admissibilité des clients à la subvention

Positions des parties

29. De nombreuses parties, dont le CPNY, le GTNO et le GY, étaient d'avis qu'une subvention devrait donner lieu à des réductions de tarifs pour tous les résidents du Grand Nord.
30. Certaines parties, dont First Mile, TELUS Communications Inc. (TELUS) et le Yukon Utilities Consumers' Group, étaient d'avis que le Conseil devrait mettre en place une subvention pour les ménages à faible revenu.
31. Plusieurs parties se sont également exprimées sur la question de savoir si les petites entreprises du Grand Nord devraient bénéficier d'une subvention. La Northern Rockies Regional Municipality (Northern Rockies), la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun et les trois gouvernements territoriaux ont indiqué que la subvention devrait être disponible pour les utilisateurs des services de résidence et d'affaires. Le GY a ajouté que de nombreuses entreprises de son territoire sont généralement de petite taille, ont des revenus inférieurs à ceux des entreprises d'ailleurs au Canada et sont essentielles aux collectivités qu'elles desservent.
32. TELUS s'est opposée à l'octroi d'une subvention aux petites entreprises, indiquant qu'il pourrait s'agir d'une utilisation inappropriée des fonds. TELUS a fait remarquer que la définition des petites entreprises donnée par la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision inc. (CPRST) pourrait comprendre les bureaux de direction dans le Grand Nord appartenant à de grandes entreprises, des entreprises qui ont des revenus élevés, mais des factures mensuelles de télécommunication peu élevées, ou des entreprises qui répartissent leurs dépenses de télécommunication entre les fournisseurs de services de télécommunication (FST) en fonction du service ou de l'emplacement².
33. Certaines parties, dont First Mile, ont également proposé que le Conseil prenne des mesures pour rendre les services Internet plus abordables pour certains organismes à but non lucratif. Par exemple, First Mile a proposé que le Conseil accorde des subventions pour rendre plus abordables les services Internet de détail pour les écoles et les bibliothèques.

² Dans ses [règlements généraux](#), le CPRST définit une petite entreprise comme une entreprise dont la facture mensuelle moyenne pour des services de télécommunication est inférieure à 2 500 \$.

Analyse du Conseil

34. Étant donné que le problème de l'abordabilité est très répandu dans le Grand Nord, comme discuté précédemment, une subvention accessible à tous les résidents serait le meilleur moyen de résoudre le problème. Cette approche serait la plus rapide à mettre en œuvre, la plus simple à administrer et la plus efficace pour faire baisser les prix dans le Grand Nord.
35. À l'inverse, une subvention fondée sur le revenu du ménage comporterait un long processus de mise en œuvre et engendrerait un fardeau administratif plus important et des coûts plus élevés. Les revenus des ménages fluctuent souvent et devraient être évalués régulièrement pour chaque client. Déterminer l'admissibilité en fonction du revenu du ménage nécessiterait donc une collecte continue de données personnelles et une collaboration interministérielle étendue, étant donné que le Conseil n'a pas accès aux données personnelles sur le revenu de la population canadienne et n'exerce pas de surveillance réglementaire à l'égard de ces données.
36. La mise en place d'une subvention pour améliorer l'abordabilité dans une zone à coût élevé est conforme à l'approche précédente du Conseil dans le cadre du régime de subvention du service local, instauré pour subventionner la fourniture de services téléphoniques locaux de résidence dans les zones de desserte à coût élevé (ZDCE)³.
37. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'une subvention devrait être mise à la disposition de tous les ménages du Grand Nord.
38. De plus, le dossier public montre que les petites entreprises contribuent largement aux collectivités qu'elles desservent. Comme l'a indiqué le GY, de nombreuses entreprises du Grand Nord sont des moteurs de l'emploi et de l'innovation, et offrent généralement des services qui ne seraient pas accessibles autrement.
39. Le dossier public indique également que les entreprises du Grand Nord paient des tarifs élevés pour les services Internet de détail. Par exemple, le GTNO a présenté des données montrant que les prix des services Internet pour les petites entreprises dans les Territoires du Nord-Ouest étaient en moyenne plus de deux fois supérieurs à ceux d'ailleurs au Canada.
40. Compte tenu de l'importante contribution des petites entreprises dans le Grand Nord et des tarifs plus élevés qu'elles paient pour les services Internet par rapport aux entreprises d'ailleurs au Canada, le Conseil estime à première vue que ces petites entreprises devraient pouvoir bénéficier de la subvention. En ce qui concerne la définition de petite entreprise par le CPRST, elle peut être définie de manière différente aux fins de la subvention. Il est important de donner aux parties la

³ Le régime de subvention du service local a été établi dans la décision de télécom 2000-745 pour subventionner la fourniture de services téléphoniques locaux de résidence dans toutes les ZDCE du Canada. Il a été retiré progressivement par la politique réglementaire de télécom 2018-213.

possibilité de formuler des observations sur la manière de définir ce qu'est une petite entreprise dans le contexte d'une subvention. Par conséquent, le Conseil procédera à une nouvelle consultation à ce sujet dans l'avis de consultation de télécom 2025-10.

41. À l'instar des petites entreprises, les institutions communautaires, comme les écoles et les organismes à but non lucratif, jouent également un rôle important dans les collectivités isolées du Grand Nord et doivent avoir accès à des services de télécommunication abordables. Le Conseil procédera donc également à des consultations dans le cadre de l'avis de consultation de télécom 2025-10 en vue de déterminer si la subvention devrait être accessible aux institutions communautaires dans le Grand Nord.

Financement et gestion de la subvention

Positions des parties

42. De nombreuses parties, dont le CDIP, ECN et JBCCS, le GTNO, le GY et Northern Rockies, se sont prononcées en faveur d'une subvention financée par le FCN du Conseil, et certaines ont proposé qu'elle soit administrée par le gestionnaire du Fonds central.
43. Le CPNY a indiqué que les principaux fournisseurs de services exerçant leurs activités ailleurs au Canada, tels que Bell Canada, Rogers Communications Canada Inc. et TELUS, devraient contribuer au fonds de la subvention. Les ORCC et TELUS se sont opposés aux subventions provenant des contributions versées par les FST.

Analyse du Conseil

44. La mise en place d'une subvention dans le Grand Nord relève des pouvoirs du Conseil en vertu de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. Dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a défini les services d'accès Internet à large bande fixes comme des services de télécommunication de base. En vertu de l'article 46.5 de la *Loi*, le Conseil peut demander aux FST de contribuer à un fonds pour soutenir l'accès continu de la population canadienne aux services de télécommunication.
45. Pour soutenir l'accès continu de la population canadienne à ces services, le Conseil s'est appuyé sur le FCN. Le FCN est un mécanisme de longue date, bien établi et efficace de collecte et de distribution de fonds qui représente la compétence du Conseil⁴. Le FCN utilise un mécanisme de collecte fondé sur les revenus. Cette

⁴ Le FCN a été créé en vertu de l'article 46.5 de la *Loi*, qui permet au Conseil d'exiger de tous les FST qu'ils alimentent un fonds destiné à garantir un accès continu aux services de télécommunication de base. Le FCN a été utilisé avec succès pour financer les services de téléphonie locale (téléphone/voix à domicile) dans les ZDCE, le service de relais vidéo et la connectivité à large bande à l'aide du Fonds pour la large bande.

approche a été adoptée pour répartir plus équitablement les contributions de base sur un large éventail de services et de fournisseurs de services.

46. Bien que certaines parties aient hésité à soutenir toute subvention provenant des contributions des FST, le financement par le FCN est le seul mécanisme établi dont dispose actuellement le Conseil pour collecter et distribuer des fonds.
47. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la subvention devrait être financée par le FCN. Le Conseil examinera les modalités de gestion de la subvention dans l'avis de consultation de télécom 2025-10.

Conditions relatives à la subvention et mesures de promotion de la transparence et de la responsabilisation

Positions des parties

48. ECN et JBCCS, le GTNO et Northern Rockies ont indiqué que les FST qui bénéficient de la subvention devraient être tenus d'atteindre un certain seuil de service (p. ex. objectif du service universel) pour les services qu'ils fournissent en utilisant la subvention.
49. Toutefois, certaines parties ont indiqué que cela risquait d'exclure les nouvelles entreprises potentielles qui pourraient ne pas être en mesure de satisfaire à ces critères. Les ORCC ont indiqué que, lors de l'examen de toute condition de subvention liée à la qualité du service, le Conseil doit veiller à ne pas pénaliser les FSI qui dépendent de l'accès en gros pour des aspects du service qui échappent à leur contrôle. First Mile a indiqué que les petits FSI, y compris les fournisseurs autochtones, devraient être exemptés de toute condition liée à l'objectif du service universel.
50. Pour promouvoir la transparence et la responsabilisation, le GTNO et SSi Canada (SSi) ont proposé des mesures de déclaration et ont suggéré que le Conseil consulte d'autres organismes de réglementation qui ont mis en place des programmes de subvention semblables. Afin d'aider à garantir que la pleine valeur de la subvention est transférée aux clients, d'autres conditions relatives à la subvention ont été proposées comme des éléments de preuve concernant les coûts du service et la démonstration de baisses de prix.

Analyse du Conseil

51. De nombreuses collectivités du Grand Nord, en particulier celles dépendantes des satellites, n'ont pas accès à des vitesses correspondant à l'objectif du service universel. Par ailleurs, certains types de services Internet par satellite, comme ceux fournis par des satellites géostationnaires ou géosynchrones, ne sont pas en mesure d'offrir des vitesses de téléchargement supérieures à 15 Mbps. En mettant en place une subvention, le Conseil ne veut pas désavantager une collectivité ou un FSI dans le Grand Nord. Par conséquent, le Conseil n'imposera pas de conditions liées à la qualité du service à ce stade.

52. En ce qui concerne la promotion de la transparence et de la responsabilisation, un cadre de responsabilisation sera mis en place pour aider à garantir que tous les avantages d'une subvention sont transmis aux clients. Par conséquent, le Conseil examinera les conditions relatives à la subvention, y compris certaines conditions relatives à la subvention et les exigences en matière de déclaration, dans l'avis de consultation de télécom 2025-10.

Pertinence du modèle de subvention par remises uniformes et du montant de la remise

53. Au cours de l'instance, les parties ont été invitées à formuler des observations sur une proposition de modèle de subvention par remises uniformes. Voici les principales caractéristiques de ce modèle de subvention :
- Le montant de la subvention ne serait pas basé sur les coûts de fourniture du service par les FSI, mais offrirait une remise uniforme sur les factures de services Internet des clients pour que les tarifs soient davantage semblables aux tarifs des services offerts ailleurs au Canada;
 - Le total des montants de subvention reçus par un FSI serait basé sur le nombre de clients qu'il dessert. Il serait calculé en multipliant le montant de subvention mensuel par le nombre de clients desservis;
 - La contribution annuelle totale requise des FST qui contribuent au FCN serait donc la somme de tous les montants de subvention reçus par les FSI dans le Grand Nord.

Positions des parties

54. First Mile, le GTNO et SpaceX Canada Corp. (SpaceX) étaient généralement favorables au modèle de subvention par remises uniformes.
55. Par contre, plusieurs parties, dont Norouestel, se sont opposées au modèle ou à certains de ses aspects. Par exemple, Norouestel estimait que le modèle pourrait accroître la demande, la congestion du réseau et la dégradation du service. Elle a également fait valoir que la hausse de la demande pourrait entraîner une dégradation du service dans les collectivités desservies par des réseaux terrestres de lignes d'abonnés numériques en raison du vieillissement de l'infrastructure.
56. TELUS a indiqué qu'une remise uniforme ne serait pas efficace pour accroître les taux d'adoption, et qu'au lieu que les FSI reçoivent des subventions et offrent des réductions, les ménages devraient recevoir des bons à utiliser auprès d'un FSI. Le GTNO n'était pas d'accord avec TELUS, estimant que l'entreprise n'a pas fourni d'éléments de preuve à l'appui de sa position.
57. Le GTNO a proposé une remise minimale de 25 \$ par mois pour les clients des services de résidence et de 50 \$ par mois pour les entreprises. Iristel/Ice Wireless a proposé une réduction mensuelle de 100 \$ par ménage.

58. Certaines parties ont proposé d'autres méthodes de calcul. Par exemple, le CDIP a proposé des montants en fonction des ZDCE ou des zones utilisées pour la subvention du service local pour atteindre un taux cible dans chaque zone qui rapprocherait les prix de ceux du reste du pays.

Analyse du Conseil

59. Selon les documents dans le dossier public, un modèle de subvention par remises uniformes est l'approche qui permettrait d'offrir le plus rapidement des avantages importants dans le Grand Nord, tout en réduisant au minimum le fardeau administratif.
60. D'autres modèles, comme ceux fondés sur le calcul des coûts de la fourniture de services dans les ZDCE, ajouteraient une complexité substantielle à la conception et à la mise en œuvre. Ils engendreraient également un fardeau administratif important pour les FSI. De même, les modèles directs aux consommateurs sont irréalisables en pratique et exigeraient que le Conseil dispose de renseignements sur les comptes bancaires des consommateurs.
61. De plus, le dossier de la présente instance ne permet pas de savoir quel effet une subvention aura sur la stimulation de la demande de services. Les FSI doivent assurer la gestion de toute augmentation du trafic sur leurs réseaux, et l'expansion et l'investissement continu dans les réseaux permettront d'atténuer le risque de congestion des réseaux ou de dégradation des services.
62. Alors que TELUS était d'avis que le modèle de subvention par remises uniformes serait inefficace pour accroître le taux d'adoption des services, une subvention par remises uniformes améliorera l'abordabilité globale des services Internet de détail et permettra à certains résidents de payer pour des forfaits à plus grande vitesse qu'ils n'auraient peut-être pas pu se permettre autrement.
63. Enfin, concernant le montant de la remise, certains participants à la recherche sur l'opinion publique du Conseil ont indiqué qu'une remise mensuelle de 50 \$ à 100 \$ sur leur facture de services Internet leur procurerait un allègement bienvenu. Par ailleurs, certaines parties se sont dites en faveur d'une remise mensuelle de 25 \$, de 50 \$ ou de 100 \$. Toutefois, le dossier public ne contient pas de données probantes suffisantes sur le montant approprié de la remise. Par conséquent, cette question sera examinée plus en détail dans l'avis de consultation de télécom 2025-10.

Surveillance de la subvention

Positions des parties

64. Les ORCC ont indiqué qu'une subvention ne devrait pas être considérée comme un substitut au développement de la concurrence, mais plutôt comme une mesure à retirer progressivement une fois qu'il sera établi que la concurrence est suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs finals. Le CDIP et le GTNO ont répliqué

que l'arrivée de nouveaux concurrents ne permettrait pas forcément de résoudre les problèmes d'abordabilité.

65. Le gouvernement du Nunavut (GN) a proposé que le succès d'une subvention soit mesuré en évaluant l'amélioration de l'abordabilité, l'accroissement des taux d'adoption et le rehaussement de la qualité des services Internet.
66. Le GY a suggéré de réviser périodiquement la subvention afin de garantir la parité des prix avec d'autres régions du Canada. Il a également proposé de retirer la subvention une fois que la concurrence aura atteint cet objectif.

Analyse du Conseil

67. Le paysage concurrentiel dans le Grand Nord continue d'évoluer, notamment par l'arrivée de nouveaux FSI par satellite en orbite terrestre basse (LEO), ainsi que la modernisation et l'expansion continues des réseaux. Ces progrès pourraient augmenter la disponibilité, la qualité, la fiabilité et l'abordabilité des services Internet de détail dans le Grand Nord. Par conséquent, le Conseil étudiera la meilleure approche à adopter pour surveiller l'efficacité continue de la subvention dans le Grand Nord dans l'avis de consultation de télécom 2025-10.

Autres questions relatives à l'abordabilité

68. En plus d'examiner la mise en place d'une subvention pour les services Internet de détail, le Conseil s'est penché sur d'autres mesures éventuelles susceptibles d'améliorer l'abordabilité des services de télécommunication dans le Grand Nord. Ces mesures comprenaient notamment :
 - l'obligation pour Norouestel de fournir un service d'accès haute vitesse (AHV) de gros;
 - la réduction du montant versé par les clients en frais d'utilisation excédentaire des services Internet;
 - la création d'une norme d'abordabilité;
 - la modification du régime de plafonnement des prix de Norouestel.

Le Conseil devrait-il exiger que Norouestel fournisse un service AHV de gros?

69. Dans d'autres régions du Canada, le Conseil a exigé que les entreprises offrent des services AHV de gros afin d'améliorer l'abordabilité, la fiabilité, l'innovation et le choix pour les consommateurs en matière de services Internet. Ces services permettent aux concurrents d'utiliser les réseaux des titulaires pour offrir à la population canadienne des services Internet de détail concurrentiels.
70. Dans le cadre de la présente instance, le Conseil a examiné s'il serait approprié d'exiger de Norouestel qu'elle fournisse un service AHV de gros.

71. Pour qu'un service AHV de gros soit viable et permette d'améliorer l'abordabilité, les tarifs doivent être : i) suffisamment bas pour que les concurrents puissent entrer sur le marché de manière rentable et fournir leurs propres services de détail; et ii) suffisamment élevés pour qu'il soit rentable pour le propriétaire du réseau et que celui-ci continue d'investir dans son réseau.
72. Étant donné les coûts disproportionnés liés à la fourniture de services dans le Grand Nord, il est peu probable que l'obligation de fournir un service AHV de gros contribuerait à résoudre la cause première du problème de l'abordabilité. Les tarifs d'un service AHV de gros sont fondés sur les coûts de fourniture de service pour un titulaire. Lorsque les coûts sous-jacents sont élevés, comme c'est le cas dans le Grand Nord, les tarifs des services de gros le seront également.
73. Après avoir examiné les renseignements sur les coûts soumis par Norouestel, le Conseil conclut que, compte tenu des tarifs des services de détail actuels et de la clientèle limitée dans le Grand Nord, il n'est pas possible de mettre en œuvre un service AHV de gros qui réponde aux deux objectifs énumérés ci-dessus. Un service AHV de gros obligatoire entraînerait des tarifs qui : i) empêcheraient les concurrents sur le marché des services de gros de livrer concurrence avec leurs propres services de détail; et ii) compromettraient les investissements essentiels dans l'infrastructure du réseau. La seule façon d'établir un tarif de services AHV de gros qui permettrait de livrer concurrence serait d'accroître considérablement les tarifs des services de détail actuels de Norouestel, ce qui rendrait les services Internet encore moins abordables pour les résidents du Grand Nord.
74. Par conséquent, un service AHV de gros dans le Grand Nord n'est pas viable; le Conseil n'imposera donc pas sa fourniture.
75. Dans l'annexe de la présente politique réglementaire, le Conseil explique l'analyse qu'il a entreprise pour déterminer s'il y a lieu d'imposer un service AHV de gros dans le Grand Nord. Il a d'abord évalué la pertinence de son cadre existant (c.-à-d. l'analyse de gros) pour cette région, puis a évalué les éléments du cadre (c.-à-d. les critères des services essentiels ou l'évaluation du caractère essentiel, et les considérations stratégiques). Le Conseil a également cherché à déterminer si le fait de rendre obligatoire un service AHV de gros permettrait de soutenir de manière importante les efforts de réconciliation et les occasions pour les communautés autochtones.

Le Conseil devrait-il réduire le montant que les clients paient en frais d'utilisation excédentaire pour les services Internet dans le Grand Nord?

76. Les FSI facturent des frais d'utilisation excédentaire lorsque les clients des services de détail dépassent leurs limites d'utilisation de données. Les frais d'utilisation excédentaire désavantagent les clients les plus vulnérables, en particulier ceux qui résident dans des collectivités qui n'ont pas accès à des forfaits de données illimités. Même lorsque des forfaits de données illimités sont disponibles, leur coût peut être trop élevé pour bon nombre de clients.

Positions des parties

77. De nombreuses parties, dont le CDIP, le CPNY, le GTNO, la Première nation de Kluane et la Première nation des Na-Cho Nyäk Dun, ont indiqué que le Conseil devrait prendre des mesures pour réduire ou éliminer les frais d'utilisation excédentaire.
78. Norouestel a exprimé son désaccord, en faisant remarquer que le Conseil a précédemment déterminé que ses frais d'utilisation excédentaire sont justes et raisonnables. Norouestel a indiqué que les frais d'utilisation excédentaire continueraient de diminuer en raison de la poursuite du déploiement de la fibre optique dans le Grand Nord, mais a suggéré que ces frais constituent un outil de gestion du trafic nécessaire, en particulier dans les collectivités dépendantes des satellites.
79. Le GN a fait remarquer que des limites d'utilisation de données s'appliquent à tous les usages des services Internet au Nunavut, même pour le trafic Internet local non transmis par la technologie satellitaire. Il a souligné que les seuls forfaits illimités disponibles étaient proposés par SpaceX, dont les coûts initiaux sont élevés. Le GN a proposé que le Conseil examine un cadre réglementaire qui fasse la distinction entre le trafic qui dépend des réseaux de transport par satellite et le trafic Internet local qui ne dépend pas des réseaux de transport par satellite. Les Nunavummiuts pourraient ainsi utiliser le trafic Internet local sans avoir à payer de frais supplémentaires.
80. Norouestel a indiqué que la mise en œuvre de la proposition du GN ne serait pas possible du point de vue technique dans le cadre de son architecture de réseau actuelle, étant donné qu'elle mesure le trafic par modem et ne fait pas de distinction entre le trafic Internet local et le trafic Internet sur le réseau étendu. L'entreprise a ajouté que toute modification entraînerait des coûts importants et n'apporterait que des avantages minimes aux clients en raison de la faible quantité de trafic Internet hébergé localement au Nunavut.

Analyse du Conseil

81. Selon le cadre établi pour réglementer les pratiques de gestion du trafic Internet dans la politique réglementaire de télécom 2009-657, des mesures allant au-delà de l'investissement dans la capacité du réseau, comme le recours à des frais d'utilisation excédentaire, peuvent être nécessaires pour permettre de gérer la congestion du réseau.
82. La subvention accordée pour les services Internet de détail permettra à certains clients d'avoir accès aux forfaits de données illimitées, lorsqu'ils sont disponibles, ou de verser une indemnité pour les coûts associés aux frais d'utilisation excédentaire. Par ailleurs, le déploiement continu de l'infrastructure à fibre optique dans le Grand Nord, ainsi que l'arrivée de services par satellites LEO comportant des forfaits illimités, devraient réduire au fil du temps l'incidence des frais d'utilisation excédentaire.

83. Les données soumises par Norouestel dans le cadre de la présente instance indiquent une tendance à la baisse de ses revenus provenant des frais d'utilisation excédentaire pour les services Internet de détail. Bien que le Conseil soit heureux de cette tendance, une surveillance continue est nécessaire pour veiller à ce que les frais d'utilisation excédentaire dans le Grand Nord continuent de diminuer.
84. Le Conseil estime donc qu'il est approprié de surveiller les frais d'utilisation excédentaire de Norouestel dans le Grand Nord et ordonne à l'entreprise de déposer un rapport annuel sur ces frais pendant les cinq prochaines années. Ce rapport doit comporter des données sur : i) le nombre et le pourcentage d'abonnés qui ont payé des frais d'utilisation excédentaire ou acheté des blocs d'utilisation supplémentaires; ii) le total des revenus provenant des frais d'utilisation excédentaire; et iii) les tendances globales au chapitre de l'utilisation des données au fil du temps. Norouestel doit fournir une version abrégée de ce rapport comprenant des données agrégées aux fins de publication sur le site Web du Conseil. Le personnel du Conseil fournira d'autres renseignements sur cette obligation de déclaration dans une lettre adressée à Norouestel. Cette surveillance permettra au Conseil de s'assurer de la baisse continue des frais d'utilisation excédentaire, comme l'a proposé Norouestel, et de déterminer si d'autres mesures réglementaires sont nécessaires.
85. En ce qui concerne la proposition du GN selon laquelle le trafic Internet local ne devrait pas être assujéti à des frais d'utilisation excédentaire, le Conseil reconnaît les limites techniques actuelles de Norouestel. Il invite néanmoins Norouestel à explorer les modifications à apporter à son réseau afin de répondre à la proposition du GN et de garantir que le trafic Internet local ne soit pas assujéti à des frais d'utilisation excédentaire.

Le Conseil devrait-il créer une norme d'abordabilité?

86. Dans le cadre de la présente instance, le Conseil a sollicité des observations à savoir s'il doit établir des lignes directrices ou des normes sur ce qui constitue un service de télécommunication de détail abordable dans le Grand Nord.

Positions des parties

87. Plusieurs parties, notamment Norouestel, les ORCC, SSi et TELUS, se sont opposées à la création d'une norme sur ce qui constitue un service de télécommunication de détail abordable dans le Grand Nord. Cependant, de nombreuses autres parties, dont le CPNY, First Mile et les trois gouvernements territoriaux, ont appuyé la création d'une norme d'abordabilité.
88. Plusieurs parties, dont le CDIP, First Mile et le GTNO, ont également proposé qu'une norme d'abordabilité soit étayée par la collecte de données et la production de rapports afin d'améliorer la disponibilité de données complètes sur l'abordabilité des services de télécommunication dans le Grand Nord.
89. Norouestel s'est opposée à la création d'une norme d'abordabilité, indiquant qu'elle serait trop complexe à établir. Elle a proposé que le Conseil s'attelle plutôt à

déterminer si une subvention est nécessaire pour rendre les services Internet plus abordables dans le Grand Nord.

Analyse du Conseil

90. Statistique Canada poursuit l'élaboration de paramètres permettant d'examiner la pauvreté dans le Grand Nord. Par ailleurs, Emploi et Développement social Canada, Services aux Autochtones Canada et Statistique Canada collaborent à l'élaboration de méthodes en vue d'améliorer les données sur l'abordabilité dans le Grand Nord⁵.
91. Étant donné le travail effectué par d'autres ministères, le Conseil n'élaborera pas de normes d'abordabilité pour le Grand Nord pour le moment.

Le Conseil devrait-il approuver les propositions de Norouestel concernant son régime de plafonnement des prix?

92. La réglementation du plafonnement des prix établit une limite aux prix que les entreprises peuvent facturer à leurs clients pour les services de télécommunication. Les services assujettis à cette réglementation sont regroupés dans des ensembles de services, et chaque ensemble de services est soumis à des restrictions de tarification précises. Le régime de plafonnement des prix de Norouestel est structuré en huit ensembles de services.
93. Dans la présente instance, Norouestel a soumis des propositions concernant le régime de plafonnement des prix pour : i) l'ensemble Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE; ii) l'ensemble Services de résidence dans les ZDCE; iii) l'ensemble Services Internet de détail; et iv) l'ensemble Autres services plafonnés.

Ensembles Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE et Services de résidence dans les ZDCE

94. Les ensembles Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE (à Whitehorse [Yukon] et à Yellowknife [Territoires du Nord-Ouest]) et Services de résidence dans les ZDCE (dans tous les autres centres de commutation du territoire d'exploitation de Norouestel) comprennent les services locaux de résidence de Norouestel (c.-à-d. les services téléphoniques de résidence).
95. Dans la politique réglementaire de télécom 2020-40, le Conseil a indiqué qu'il craignait que le retrait progressif de la subvention pour les services locaux pourrait résulter en des tarifs injustes et déraisonnables pour les services de Norouestel. Le Conseil a également indiqué que permettre l'augmentation au rythme de l'inflation des tarifs des services de résidence pour les services locaux serait une mesure

⁵ Voir, par exemple, [Propositions pour une mesure du panier de consommation du Nord et son revenu disponible](#) et [Développement d'une mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation nordique pour le Nunavut](#) de Statistique Canada.

appropriée pour atténuer la perte de la subvention du service local et contribuer à ce que les tarifs demeurent justes et raisonnables jusqu'à ce que l'examen en cours soit terminé. Par conséquent, le Conseil a déterminé, dans l'avis de consultation de télécom 2020-367, que Norouestel continuerait provisoirement de recevoir des paiements de subvention du service local jusqu'au 31 décembre 2021.

96. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a sollicité des observations sur le manque à gagner potentiel pour Norouestel, qui pourrait résulter du retrait de la subvention du service local, et sur la possibilité de la réintroduire pour Norouestel. Le Conseil a également sollicité des observations sur les tarifs actuels des services téléphoniques de résidence et sur les questions liées au régime de plafonnement des prix pour ces services.

Positions des parties

97. Norouestel a indiqué ne plus demander d'indemnité pour tout manque à gagner éventuel résultant du retrait de la subvention pour les services locaux. De plus, elle n'a proposé aucune modification du régime de plafonnement des prix en vigueur pour ses services locaux.
98. Le CDIP s'est dit en faveur du maintien des plafonds de prix existants, mais a exprimé des préoccupations quant à l'augmentation annuelle maximale de 5 % autorisée pour les ZDCE et les zones autres que les ZDCE, indiquant qu'une telle mesure pourrait représenter une augmentation de prix importante pour les consommateurs à faible revenu⁶.

Analyse du Conseil

99. Étant donné que Norouestel ne demande plus d'indemnité à la suite du retrait progressif de la subvention du service local, le Conseil ne réintroduira pas la subvention pour ces services et n'indemniser pas Norouestel pour tout manque à gagner éventuel résultant de son retrait. Le Conseil détermine que les versements de la subvention de transition pour Norouestel pour 14 mois, du 2 novembre 2020 au 31 décembre 2021, sont maintenant établis de manière définitive.
100. En ce qui concerne les préoccupations du CDIP quant à l'augmentation annuelle autorisée de 5 %, les parties à l'instance n'ont pas considéré l'abordabilité des tarifs des services locaux comme une question d'intérêt, la plupart d'entre elles s'étant concentrées sur l'abordabilité des services Internet de détail. Par ailleurs, les tarifs actuels des services téléphoniques de résidence dans le Grand Nord restent comparables ou inférieurs à ceux en place ailleurs au Canada. De plus, les majorations tarifaires de Norouestel pour ces services sont généralement inférieures

⁶ Les tarifs de chacun de ces ensembles de services de résidence (dans les ZDCE et les zones autres que les ZDCE) peuvent augmenter tous les ans au même rythme que l'inflation, jusqu'à un maximum de 5 % par an, tel qu'il est établi dans la politique réglementaire de télécom 2020-40.

au maximum autorisé de 5 %, étant donné que, dans une conjoncture économique normale, le taux d'inflation est inférieur à ce seuil.

101. Par conséquent, le Conseil conclut que les contraintes de prix actuelles pour les ensembles Services de résidence dans les zones autres que les ZDCE et Services de résidence dans les ZDCE de Norouestel ne doivent pas changer.

Modifications à l'ensemble Services Internet de détail

102. La structure et les contraintes tarifaires de l'ensemble Services Internet de détail de Norouestel ont été établis dans la décision de télécom 2015-79. Dans cette décision, le Conseil a établi deux sous-ensembles : Services Internet de résidence et Services Internet d'affaires. Chacun d'entre eux a ses propres contraintes tarifaires, mais, combinés, ils auront une contrainte de prix moyen pondéré global de 0 %. Cela signifie que le prix moyen pondéré de tous les services de l'ensemble ne peut pas augmenter.

Positions des parties

103. Norouestel a proposé de scinder l'ensemble Services Internet de détail en deux ensembles distincts afin de supprimer le lien entre les sous-ensembles de services par voie terrestre Services Internet de résidence et Services Internet d'affaires. Cette modification éliminerait la nécessité d'une contrainte de prix moyen pondéré global pour les deux sous-ensembles.

104. Plus précisément, Norouestel a proposé un nouvel ensemble autonome pour l'ensemble Services Internet de résidence, pour lequel :

- le prix moyen pondéré au niveau de l'ensemble ne peut être augmenté;
- les tarifs demeurent plafonnés;
- l'exigence d'un test du prix plancher pour les services existants est supprimée, de sorte que, sans aucune étude de coûts, Norouestel peut augmenter les vitesses ou le plafond d'utilisation pour les forfaits avec données illimitées et abaisser n'importe quel tarif existant pour tous les services dans l'ensemble.

105. Norouestel a également proposé le nouvel ensemble Services Internet d'affaires, pour lequel :

- le prix moyen pondéré au niveau de l'ensemble ne peut être augmenté;
- l'augmentation maximale autorisée pour chaque élément de service de l'ensemble serait doublée (de 5 % à 10 % par an).

106. Norouestel a précisé que la séparation de l'ensemble Services Internet de détail en deux ensembles différents garantirait qu'une baisse des tarifs dans un ensemble ne

créerait pas de marge de manœuvre (c.-à-d. une possibilité d'accroître les tarifs) dans l'autre ensemble.

107. En ce qui concerne les modifications proposées à l'ensemble Services Internet de résidence, Norouestel a indiqué qu'elle avait besoin d'une plus grande souplesse afin d'être en mesure de réagir à la concurrence croissante des nouveaux FSI tels que SpaceX.
108. En ce qui concerne les modifications proposées à l'ensemble Services Internet d'affaires, Norouestel a indiqué que l'augmentation à 10 % de la contrainte maximale pour chaque élément de service de l'ensemble lui permettrait d'avoir la souplesse nécessaire pour mieux répondre aux besoins du marché tout en veillant à ce que les prix demeurent justes et raisonnables pour tous les clients. Elle a également précisé que la contrainte de 10 % pour chaque élément de service existe déjà pour ses ensembles Services d'affaires et Autres services plafonnés, comme c'est le cas pour les grandes entreprises titulaires. Norouestel a ajouté que ses services Internet d'affaires n'ont rien d'exceptionnel par rapport à ceux des autres entreprises titulaires, et que les mêmes seuils devraient s'appliquer.
109. Le CDIP et SSi se sont opposés à la demande de souplesse accrue en matière de tarification de Norouestel. Ils ont indiqué que la demande de Norouestel rendait la concurrence plus difficile pour les autres FST et que, si elle était acceptée, elle risquait d'exclure du marché des FST concurrents.

Analyse du Conseil

110. Les contraintes de l'ensemble sont utilisées pour permettre aux entreprises d'avoir la souplesse nécessaire pour restructurer les tarifs tout en assurant un certain niveau de protection pour les clients. Des contraintes sont de plus imposées pour chaque service au sein d'un ensemble afin d'offrir une protection supplémentaire en limitant la capacité d'une entreprise à augmenter ou à diminuer les tarifs des services pour les clients.
111. La demande de Norouestel de scinder l'ensemble Services Internet de détail en deux ensembles distincts simplifierait la structure de l'ensemble pour les services de résidence et d'affaires. Les consommateurs continueraient d'être protégés par les contraintes tarifaires existantes dans chaque ensemble. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient de scinder l'ensemble Services Internet de détail en deux nouveaux ensembles, soit pour les services Internet de résidence de détail et les services Internet d'affaires de détail.
112. Depuis que le cadre de plafonnement des prix de Norouestel pour ses services Internet de détail a été élaboré, le paysage concurrentiel sur son territoire d'exploitation a évolué, notamment avec l'introduction des services Internet par satellites LEO de SpaceX. Le Conseil a fait remarquer l'effet concurrentiel de cette évolution sur Norouestel dans la décision de télécom 2022-343 et a accordé une souplesse tarifaire supplémentaire pour ses services Internet de ligne d'abonné

numérique de résidence, ses services Internet de résidence par câble et ses services Internet par fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP).

113. Concernant la demande de souplesse supplémentaire de Norouestel dans l'ensemble proposé Services Internet de résidence, le Conseil a examiné dans quelle mesure l'entreprise a utilisé la souplesse tarifaire supplémentaire prévue dans la décision de télécom 2022-343. Depuis, Norouestel a baissé ses tarifs ou introduit de nouveaux forfaits pour ses services par câble et FTTP⁷. En ce qui concerne les baisses de tarif, Norouestel n'a pas pleinement utilisé la souplesse offerte.
114. De plus, le test du prix plancher constitue un élément de la réglementation que le Conseil utilise pour favoriser la concurrence. Bien que le Conseil ait indiqué dans la décision de télécom 2022-343 que des baisses de prix inférieures au prix plancher peuvent constituer une réponse légitime à la concurrence, le prix plancher demeure nécessaire pour permettre à des concurrents potentiels d'entrer sur un marché où la concurrence est faible, voire inexistante.
115. Par conséquent, le Conseil conclut que la souplesse tarifaire supplémentaire demandée par Norouestel pour les services Internet de détail de résidence n'est pas justifiée. Les éléments de preuve présentés par Norouestel ne suffisent pas à démontrer que les conditions qui ont conduit à la décision de télécom 2022-343 ont changé de telle sorte qu'il faut une souplesse supplémentaire en ce moment.
116. Pour ce qui est de la demande de Norouestel de doubler de 5 % à 10 % l'augmentation tarifaire maximale annuelle autorisée pour son ensemble proposé Services Internet d'affaires, le dossier de la présente instance indique que les clients des services Internet de détail par voie terrestre de Norouestel se heurtent à des défis sur le plan de l'abordabilité. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il ne serait pas approprié de permettre à Norouestel de doubler l'augmentation tarifaire maximale annuelle autorisée.

Modifications de l'ensemble Autres services plafonnés

117. Les services de l'ensemble Autres services plafonnés comprennent la plupart des autres services de détail, comme les fonctions téléphoniques de résidence facultatives, la ligne privée numérique et les frais d'installation et de construction non récurrents. Les contraintes qui s'appliquent à cet ensemble ont été établies dans la politique réglementaire de télécom 2011-771 :
- la possibilité d'augmenter annuellement les tarifs au niveau de l'ensemble selon le taux d'inflation;

⁷ Consulter les avis de modification tarifaire 1177, 1184, 1220, 1221 et 1229 de Norouestel.

- la possibilité d'augmenter les tarifs annuellement jusqu'à 10 % pour chaque service de l'ensemble.

Positions des parties

118. Norouestel a proposé de reclasser les services locaux facultatifs de résidence et d'affaires de l'ensemble Autres services plafonnés à l'ensemble Services non plafonnés. Les services facultatifs de résidence et d'affaires comprennent des fonctions d'appel améliorées comme l'appel en attente, le renvoi d'appel, l'affichage des appels et les services de messagerie vocale. L'ensemble Services non plafonnés comprend des services concurrentiels tels que les services sans frais et Centrex, ainsi que les services de montage spéciaux qui sont élaborés en fonction des engagements des clients à long terme. Les services de l'ensemble Services non plafonnés ne sont pas soumis à des restrictions à la hausse sur les prix.
119. Norouestel a déclaré que, dans la décision de télécom 2007-27, le Conseil a décidé que les services locaux facultatifs seraient classés comme des services non plafonnés pour les grandes entreprises titulaires étant donné qu'ils sont de nature discrétionnaire et que la demande aurait tendance à être plus sensible aux prix. Ainsi, lorsque les prix augmentent, les clients peuvent choisir d'examiner d'autres possibilités ou d'annuler entièrement leur service. Norouestel a suggéré que ses services facultatifs sont également de nature discrétionnaire et que le même raisonnement devrait s'appliquer à ses services locaux facultatifs.

Analyse du Conseil

120. Le Conseil conclut que le reclassement des services locaux optionnels de résidence et d'affaires de l'ensemble Autres services plafonnés vers l'ensemble Services non plafonnés n'est pas approprié étant donné que les clients des services de résidence et d'affaires du Grand Nord sont limités dans leur capacité à obtenir ces services auprès d'un autre FST. Rien ne permet de penser qu'il existe des solutions de rechange concurrentielles pour ces services dans cette région. Ainsi, les services locaux optionnels de résidence et d'affaires demeureront dans l'ensemble Autres services plafonnés et continueront à être assujettis à la réglementation des tarifs.

Conclusion concernant les problèmes d'abordabilité

121. L'amélioration de l'abordabilité, en particulier de l'abordabilité des services Internet de détail dans le Grand Nord, a été une priorité pour le Conseil tout au long de la présente instance. Les éléments de preuve au dossier démontrent toutefois que les coûts de fourniture des services Internet dans le Grand Nord sont si élevés que la concurrence seule ne suffirait pas à les faire baisser durablement à des tarifs plus abordables. Le Conseil s'appuie donc sur d'autres outils en vue d'atteindre cet objectif.
122. Afin de rendre les services Internet plus abordables dans le Grand Nord, le Conseil met en place une subvention. La subvention sera offerte à tous les FSI qui exercent leurs activités dans le Grand Nord, pour veiller à améliorer l'abordabilité partout

dans cette région. Les détails entourant cette subvention seront arrêtés au cours de l'instance lancée par l'avis de consultation de télécom 2025-10.

123. Le Conseil demande également à Norouestel de produire des rapports portant sur les frais d'utilisation excédentaire. Ces rapports permettront au Conseil de s'assurer de la baisse continue des frais d'utilisation excédentaire et de déterminer si d'autres mesures réglementaires sont nécessaires.

Fiabilité

124. La fiabilité des services de télécommunication dans le Grand Nord s'est avérée un enjeu secondaire de la présente instance.

125. La fiabilité se rapporte à la fréquence des pannes et des interruptions de service intermittentes qui empêchent les clients d'avoir accès de façon continue aux services dont ils ont besoin pour leurs activités quotidiennes. Les facteurs géographiques et environnementaux, tels que les grandes distances entre les collectivités ainsi que la rudesse du climat, rendent les réseaux du Grand Nord plus sensibles aux problèmes de fiabilité et plus coûteux à rendre résilients.

126. Le dossier de la présente instance démontre que les pannes dans le Grand Nord sont fréquentes, importantes et généralisées. Le questionnaire en ligne [Les télécommunications dans le Grand Nord](#), rendu disponible sur le site Web Conversations CRTC, a révélé que 94 % des participants ont indiqué avoir subi une panne au cours de la dernière année. Ce constat est corroboré par les données fournies par Norouestel, qui font état d'un nombre élevé de pannes, souvent de longue durée. De plus, les parties à l'instance étaient particulièrement préoccupées par les conséquences des pannes de services Internet dans le Grand Nord.

127. Pour remédier à ces problèmes, le Conseil s'est demandé s'il devait :

- imposer des exigences relatives à des crédits et aux remboursements automatiques sur les factures en cas d'interruption des services Internet;
- imposer des exigences en ce qui concerne la communication des interruptions planifiées;
- imposer des exigences en matière de suivi et de déclaration;
- obliger Norouestel à élaborer un plan d'amélioration du réseau et à publier des renseignements sur la planification du réseau et des renseignements financiers;
- imposer de nouvelles conditions de service aux FSI par satellite;
- imposer des exigences en matière de qualité de service aux services Internet de détail de Norouestel;

- prendre des mesures pour améliorer le processus de résolution des plaintes dans le Grand Nord.

Le Conseil devrait-il imposer des exigences relatives aux crédits et aux remboursements automatiques sur les factures en cas d'interruption des services Internet?

128. D'après le dossier de la présente instance, certains FSI dans le Grand Nord offrent des crédits sur les factures pour les interruptions de services Internet. Toutefois, à l'heure actuelle les FSI ne sont aucunement tenus d'offrir un crédit ou un remboursement en cas de panne.

129. Des exigences relatives à des crédits et à des remboursements automatiques sur les factures pourraient s'appuyer sur les protections des consommateurs établies dans le [Code sur les services Internet](#)⁸.

Positions des parties

130. Plusieurs parties, dont First Mile, le GTNO, la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun et le Yukon Utilities Consumers' Group, étaient généralement favorables à des crédits ou à des remboursements automatiques sur les factures en cas d'interruption.

131. Le GTNO a soutenu que les résidents ne devraient pas avoir à payer des services de télécommunication auxquels ils n'ont pas accès. Cette question a également été soulevée dans la recherche sur l'opinion publique du Conseil. Les participants à la recherche sur l'opinion publique ont ajouté qu'il ne faut pas imposer sur les clients la responsabilité de demander des crédits ou des remboursements, mais que ces derniers devraient plutôt être accordés automatiquement.

132. En contrepartie, Iristel/Ice Wireless et SSI ont indiqué que le Conseil ne devrait pas imposer d'exigences relatives à des crédits ou à des remboursements automatiques sur les factures pour les interruptions de services Internet. SSI a également précisé que les réparations de pannes dans le Grand Nord peuvent souvent prendre des jours en raison de l'absence de techniciens sur place ou de l'impossibilité pour les techniciens d'accéder à la collectivité, et que de telles exigences pourraient faire augmenter les coûts.

133. Norouestel a affirmé qu'un investissement substantiel serait nécessaire pour mettre en œuvre les crédits de facturation automatiques, notamment la mise en place de processus automatisés pour son système d'exploitation actuel. Norouestel n'a pas fourni d'estimation pour les coûts de mise en œuvre.

134. Norouestel, les ORCC, SpaceX et TELUS ont proposé que les remboursements dans le Grand Nord soient examinés dans le cadre d'une instance plus large englobant

⁸ Le Conseil a créé le Code sur les services Internet afin que les clients des services d'accès Internet fixes de détail soient mieux informés de leurs droits et responsabilités contenus dans leurs contrats avec les FSI.

l'ensemble du Canada. Le CDIP était en faveur des crédits ou des remboursements automatiques sur les factures pour les pannes, et a également proposé qu'ils soient examinés dans le cadre d'une instance à l'échelle nationale.

Analyse du Conseil

135. Si toute la population canadienne est touchée par les pannes, les personnes qui vivent dans le Grand Nord les subissent à la fois plus fréquemment et plus longtemps, ce qui entraîne des conséquences importantes sur les résidents et les entreprises. C'est pourquoi le Conseil met en œuvre des mesures pour aider à améliorer la fiabilité dans le Grand Nord.

136. En ce qui concerne l'argument de Norouestel selon lequel la mise en place d'un système de crédits automatiques sur les factures pour les services Internet nécessiterait un investissement important, les FSI du Grand Nord, y compris Norouestel, offrent déjà des crédits sur les factures. Par conséquent, il est possible pour les FSI de mettre en place des crédits automatiques sur les factures, et il est approprié de leur demander de le faire, plutôt que d'imposer aux clients la responsabilité de demander une indemnité pour des services qu'ils n'ont pas reçus.

137. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'obligation d'accorder automatiquement des crédits sur les factures est appropriée dans le Grand Nord. L'octroi de crédits automatiques sur les factures est moins lourd sur le plan administratif que le versement de remboursements. Conformément aux exigences énoncées à la section G.4 du Code sur les services Internet, un client qui interrompt son service demeurera admissible à un remboursement.

138. De plus, étant donné que toute la population canadienne doit composer avec des perturbations causées par les interruptions de service, le Conseil a l'intention d'examiner les moyens d'accroître la protection des consommateurs en cas de panne lors d'une instance à venir. Si des exigences supplémentaires sont imposées dans le cadre de cette instance et qu'elles offrent des avantages plus importants aux clients, les exigences de la présente instance seront rajustées de manière à ce que les résidents du Grand Nord en bénéficient également.

Quels sont les FSI qui devraient offrir des crédits automatiques sur les factures?

Positions des parties

139. ECN et JBCCS ont déclaré que tous les FST du Grand Nord devraient être tenus d'accorder des crédits automatiques sur les factures. De même, Norouestel a affirmé que, si le Conseil impose des crédits automatiques sur les factures, tous les fournisseurs du Grand Nord devraient être soumis aux mêmes obligations.

140. Les petits FSI ont fait remarquer qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre des crédits automatiques sur les factures et qu'une telle exigence nuirait à leur capacité à offrir des services dans le Grand Nord.

141. Les FSI par satellite, notamment Galaxy Broadband, Norouestel, SSi et Xplore, se sont généralement opposés aux crédits ou aux remboursements automatiques sur les factures, en indiquant que les facteurs les plus courants qui conduisent à des interruptions de service des systèmes par satellite échappent à leur contrôle. Il s'agit notamment de l'exposition aux éclipses et aux éruptions solaires, aux interférences d'autres objets en orbite et aux phénomènes météorologiques spatiaux.
142. Les FSI par satellite ont également indiqué que la complexité de l'exploitation des services par satellite limite leur capacité à mettre en place des crédits ou des remboursements automatiques sur les factures.
143. Norouestel a affirmé que le transport par satellite qu'elle utilise est fourni par un tiers et se trouve donc en dehors de ses systèmes de détection de réseau.

Analyse du Conseil

144. Dans la politique réglementaire de télécom 2013-711, le Conseil a conclu que la concurrence sur le marché des services Internet par voie terrestre de détail était insuffisante en vue de protéger les consommateurs. Norouestel, en tant que fournisseur titulaire, pourrait être moins incitée à améliorer la fiabilité de son réseau, et les clients pourraient ne pas avoir la possibilité de passer à un autre FSI lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de la fiabilité de leurs services. Il convient donc que le Conseil envisage des mesures supplémentaires en matière de fiabilité pour Norouestel. L'obligation pour Norouestel de fournir des crédits automatiques sur les factures garantira que la majorité des clients du Grand Nord, en particulier ceux qui n'ont pas la possibilité de changer de FSI, soient indemnisés en cas d'interruption de service. En revanche, les petits FSI fournissent des services dans des zones où il y a un certain degré de concurrence et peuvent aussi disposer de ressources plus limitées pour appliquer des crédits automatiques sur les factures. Par conséquent, afin de trouver un juste équilibre entre les avantages pour les clients et le fardeau pour les petits FSI, l'exigence relatives aux crédits automatiques sur les factures ne devrait être imposée qu'aux services Internet par voie terrestre de détail de Norouestel.
145. De plus, le fait d'exiger des crédits automatiques sur les factures pour les services Internet par satellite ne serait pas approprié, étant donné que plusieurs FSI par satellite ont indiqué que la plupart des pannes sont causées par des facteurs qui échappent à leur contrôle ou résultent de problèmes liés au transport par satellite, qui est généralement assuré par un tiers.
146. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il est justifié d'exiger de Norouestel qu'elle fournisse des crédits automatiques sur les factures à ses clients en cas d'interruption de ses services Internet par voie terrestre. Norouestel pourrait ainsi être incitée à réduire la fréquence des pannes de réseau et à y remédier plus rapidement. Bien que le Conseil n'exige pas que tous les FSI du Grand Nord mettent en place des crédits automatiques sur les factures, les FSI qui ne le font pas encore peuvent choisir de le faire pour demeurer concurrentiels sur le marché.

147. Par conséquent, le Conseil ordonne à Norouestel de déposer une modification de son Tarif général, au plus tard le **30 janvier 2025**, afin d'inclure l'octroi de tels crédits pour toutes les interruptions des services Internet par voie terrestre de détail.

Quelles sont les conditions à remplir pour obliger les FSI à émettre des crédits ou des remboursements automatiques sur les factures?

Positions des parties

148. ECN et JBCCS, Norouestel et SpaceX ont indiqué que l'exigence de fournir des crédits ou des remboursements automatiques sur les factures ne devrait pas comprendre les pannes échappant au contrôle des FST. SpaceX a également précisé que l'exigence ne devrait pas comprendre les pannes attribuables à des actions de l'utilisateur final ou survenues dans les locaux de l'utilisateur final.

149. ECN et JBCCS ont proposé que les résidents et les entreprises puissent être admissibles à recevoir une indemnité. Les parties n'ont pas noté de difficultés supplémentaires liées à l'application des crédits aux deux types de clients.

150. ECN et JBCCS ont également indiqué que les crédits automatiques sur les factures devraient être en fonction de la durée de la panne. Norouestel a proposé que les crédits automatiques sur les factures devraient être limités aux cas où la panne des services Internet dure au moins 24 heures et touche au moins 100 clients.

151. En ce qui concerne les interruptions planifiées, ECN et JBCCS ont indiqué que les FST devraient s'efforcer d'effectuer l'entretien et les réparations la nuit ou pendant les heures creuses afin de réduire au minimum les interruptions de service. Toutefois, dans le cas où une interruption de service ne peut être évitée, le FST doit être prêt à indemniser les clients.

Analyse du Conseil

152. Conformément aux observations des parties, le Conseil conclut que Norouestel ne devrait pas être obligée d'accorder des crédits automatiques sur les factures lorsqu'une panne est imputable : i) à des actions de l'utilisateur final ou est causée par des problèmes survenus dans les locaux du client, ou ii) à des circonstances indépendantes de la volonté de Norouestel.

153. En ce qui concerne les clients qui devraient bénéficier d'un crédit automatique sur leur facture en cas de panne, le dossier de la présente instance montre que les pannes touchent à la fois les clients des services de résidence et d'affaires. Les parties, y compris Norouestel, n'ont pas relevé de difficultés supplémentaires liées à l'octroi de crédits automatiques sur les factures aux clients des services d'affaires. Par conséquent, en plus des clients des services de résidence, les clients de services d'affaires devraient également recevoir des crédits automatiques sur les factures pour les pannes.

154. En ce qui concerne le seuil de durée qui déclencherait des crédits automatiques sur les factures, le Tarif général de Norouestel fixe à 24 heures la durée minimale pour l'octroi de crédits pour les pannes de services téléphoniques de résidence. Afin d'équilibrer l'avantage pour le client et le fardeau administratif que représente pour Norouestel l'enquête sur les pannes et le traitement des crédits, et afin d'être cohérent avec l'exigence de Norouestel en matière de crédits automatiques sur les factures pour les services téléphoniques de résidence, il serait approprié de fixer à 24 heures la durée minimale d'une panne de services Internet avant qu'elle ne déclenche un crédit automatique sur la facture.
155. En ce qui concerne les crédits automatiques pour les interruptions planifiées, la plupart de ces interruptions n'atteindraient probablement pas le seuil de 24 heures nécessaire pour déclencher un crédit. Cela dit, l'obligation d'accorder des crédits automatiques sur les factures dans ces situations inciterait Norouestel à réduire la durée et la fréquence des interruptions planifiées.
156. Alors que Norouestel a indiqué que les crédits automatiques sur les factures devraient être limités aux cas où la panne touche au moins 100 clients, le Tarif général de Norouestel visant à fournir des crédits pour les pannes de services téléphoniques de résidence n'a pas de seuil minimum de clients touchés. Tous les clients touchés par une panne de services Internet de 24 heures ou plus devraient recevoir un crédit automatique sur leur facture, étant donné qu'ils ne devraient pas avoir à payer pour des services qu'ils ne reçoivent pas.
157. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne à Norouestel d'accorder à ses clients des services de résidence et d'affaires des crédits automatiques sur les factures pour les interruptions du services Internet par voie terrestre pour une interruption (y compris une interruption planifiée) de 24 heures ou plus.
158. De plus, le Conseil ordonne à Norouestel de fournir, dans le cadre de sa demande de modification de son Tarif général, une liste des circonstances qu'elle considère comme indépendantes de sa volonté et pour lesquelles elle ne devrait pas être tenue de fournir des crédits automatiques sur les factures. Les intervenants potentiels pourront formuler des observations sur la liste des circonstances proposées par Norouestel. Ces observations appuieront l'analyse du Conseil quant au caractère raisonnable de la liste des circonstances proposée par Norouestel.

De quelle façon les crédits ou les remboursements automatiques sur les factures doivent-ils être calculés, et quand et comment doivent-ils être émis?

Positions des parties

159. ECN et JBCCS ont indiqué que les crédits sur les factures devraient être calculés en fonction de ce que le client paie pour son service. Norouestel a fait valoir que de tels crédits devraient être calculés par service et au prorata de la durée de l'interruption.

160. ECN et JBCCS, ainsi que Norouestel, ont indiqué que les crédits peuvent être appliqués aux factures mensuelles des clients. Norouestel a proposé d'indiquer le crédit sur une ligne distincte sur les factures des clients.

161. ECN et JBCCS ont indiqué que les crédits devraient être distribués dans le mois suivant la panne, tandis que Norouestel a indiqué que les crédits devraient être distribués dans les trois cycles de facturation suivant la panne.

Analyse du Conseil

162. Conformément aux propositions des parties quant à la méthode de calcul concernant les crédits automatiques sur les factures, le montant devrait être calculé au prorata du coût mensuel du forfait du client et de la durée de la panne. De plus, les crédits indiqués comme un élément distinct sur la facture mensuelle du client permettront une lecture plus claire et transparente. Le crédit doit être facilement reconnaissable en tant que ligne distincte, et la date de la panne et le montant du crédit doivent être indiqués. En outre, le fait d'exiger de Norouestel qu'elle accorde le crédit au plus tard après trois cycles de facturation suivant la date de la panne accordera suffisamment de temps pour enquêter sur la cause de la panne, et pour calculer et accorder le crédit.

163. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne à Norouestel d'accorder des crédits automatiques sur les factures qui doivent être :

- au prorata du coût mensuel du forfait du client et de la durée de la panne;
- facilement reconnaissables sur la facture mensuelle du client en tant que ligne distincte, qui précise la date de la panne et le montant du crédit;
- distribués au plus tard trois cycles de facturation suivant la date de la panne.

Le Conseil devrait-il imposer des exigences en ce qui concerne la communication entourant les interruptions planifiées?

Positions des parties

164. Dans les cas où des interruptions sont prévues, Norouestel a indiqué qu'elle envoie une communication par courriel et par message texte aux gouvernements territoriaux, provinciaux et municipaux, à la Gendarmerie royale du Canada, aux fournisseurs de services essentiels et aux clients des services de gros. Son équipe chargée des relations avec les gouvernements veille également à ce que les gouvernements autochtones soient informés des interruptions de service prévues. De plus, Norouestel publie des avis relatifs aux coupures prévues, aux interruptions de service et à l'entretien sur les médias sociaux et sur son site Web.

165. Plusieurs parties ont indiqué que les communications concernant les interruptions planifiées devraient être plus accessibles et plus transparentes pour les clients. Northern Rockies et la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun ont mentionné que

des interruptions planifiées ont perturbé des collectivités et que les avis n'ont pas été communiqués efficacement aux clients. Northern Rockies a ajouté qu'il y a eu plusieurs cas où elle n'a pas été prévenue des interruptions prévues ou a été prévenue peu de temps avant celles-ci, ce qui a entraîné des conséquences négatives sur les communications gouvernementales.

166. Un intervenant a proposé que, pour les interruptions planifiées, les clients devraient avoir la possibilité de s'inscrire sur une liste de diffusion afin d'être informés à l'avance.

Analyse du Conseil

167. Le Conseil reconnaît les efforts de Norouestel pour informer certains de ses clients des interruptions prévues. Toutefois, Norouestel n'envoie pas d'avis par courriel ou par message texte à ses clients des services de détail. Elle affiche les avis concernant les interruptions prévues et l'entretien sur les médias sociaux et sur son site Web. Toutefois, ce ne sont pas tous les clients des services de détail qui utilisent les médias sociaux ou qui consultent régulièrement le site Web de l'entreprise pour prendre note des avis. Par ailleurs, lors d'une panne, ces clients peuvent ne pas être en mesure de consulter le site Web en raison de la panne elle-même.

168. Les clients des services de détail devraient recevoir des avis directs et être prévenus avant toute coupure planifiée, toute interruption de service ou toute opération d'entretien. Les clients pourront ainsi mieux se préparer aux pannes et réduire au minimum les effets de l'interruption.

169. Une approche de retrait, par laquelle les clients reçoivent automatiquement les avis de panne à moins qu'ils choisissent de ne pas en recevoir, conduirait à une diffusion plus large des renseignements et des mises à jour importantes, et pourrait contribuer à réduire la frustration des consommateurs associée aux interruptions planifiées.

170. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne à Norouestel : i) de créer une liste de distribution pour les clients des services de détail afin qu'ils puissent recevoir des avis par courriel ou par message texte concernant les coupures planifiées, les interruptions de service ou les opérations d'entretien; et ii) de fournir une option de retrait pour les clients qui ne souhaitent pas recevoir ces avis, d'ici le **16 juillet 2025**.

Le Conseil devrait-il imposer des exigences en matière de suivi et de déclaration?

Positions des parties

171. Le CDIP, Iristel/Ice Wireless, Norouestel, les ORCC, SpaceX et TELUS ont fait référence à l'avis de consultation de télécom 2023-39, l'instance en cours du Conseil concernant un cadre national pour les avis et la déclaration obligatoires des pannes majeures des services de télécommunication. Ils ont déclaré que, compte tenu de cette instance, il ne devrait pas y avoir de cadre réglementaire distinct dans le Grand Nord. Norouestel et TELUS ont indiqué qu'un cadre national éliminerait la confusion et les incohérences et favoriserait une utilisation judicieuse des ressources.

172. Norouestel a également indiqué que, puisque le Conseil examine les avis et la déclaration des pannes dans l'avis de consultation de télécom 2023-39, ces questions ne devraient pas être abordées dans la présente instance.
173. Plusieurs parties ont indiqué qu'il devrait y avoir un cadre distinct pour la déclaration et la réparation des pannes de réseau, compte tenu de la fréquence et de la durée des pannes dans le Grand Nord. Le CDIP, First Mile, le GN, le GTNO, le GY et la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun ont tous indiqué que le Conseil devrait exiger des FST qu'ils soumettent des rapports détaillés sur les pannes. Les parties ont proposé d'inclure dans le rapport la cause de la panne, la durée estimée de la panne et le nombre de clients touchés. Le GTNO a indiqué que des exigences supplémentaires en matière de déclaration permettraient de mieux comprendre les problèmes de réseau et les besoins en infrastructures, ainsi que d'accroître la transparence en ce qui concerne les interruptions. La Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun a indiqué que les peuples autochtones ont le droit de disposer de renseignements transparents sur les services pour lesquels ils paient.
174. SSI a indiqué que le Conseil doit également déterminer s'il est nécessaire d'exiger des petits FST qu'ils produisent des rapports sur les pannes de services Internet non majeures.

Analyse du Conseil

175. Dans l'avis de consultation de télécom 2023-39, le Conseil a imposé une mesure provisoire exigeant que toutes les entreprises signalent une interruption de service majeure dans les deux heures suivant le moment où ils en prennent connaissance et qu'ils déposent un rapport de suivi auprès du Conseil. À l'issue de cette instance, le Conseil met en place un cadre national de déclaration des interruptions de service majeures.
176. Cependant, les clients du Grand Nord doivent composer avec des interruptions plus fréquentes, dont beaucoup ne satisfont pas aux critères définissant une interruption de service majeure. Combinées, ces interruptions représentent beaucoup de temps et nuisent à la capacité des résidents à utiliser les services Internet pour le travail, l'éducation et les services essentiels, ainsi qu'à la capacité des entreprises à effectuer des transactions commerciales et financières en ligne. C'est pourquoi il convient de prévoir des exigences de déclaration particulières pour le Grand Nord. De plus, la publication de l'avis de consultation de télécom 2023-39 n'a pas retiré la possibilité d'établir des exigences spécifiques au Grand Nord lors de la présente instance, comme le démontrent les mémoires des parties à l'instance.
177. Des exigences spécifiques au Grand Nord permettront au Conseil de surveiller la fréquence des interruptions, de mieux comprendre les problèmes de fiabilité et de déterminer si des mesures sont nécessaires pour l'améliorer. Elles permettront également d'aider à accroître la transparence pour les résidents du Grand Nord en veillant à ce que les renseignements sur les interruptions soient disponibles sur le site Web du Conseil.

178. Pour déterminer quels FSI devraient être soumis à des exigences supplémentaires en matière de déclaration, il faut savoir que les petits FSI du Grand Nord disposent de moins de ressources pour aider à établir des rapports supplémentaires. Les parties ont également fait mention d'un plus grand nombre de problèmes concernant le manque de transparence à l'égard de pannes de Norouestel que pour tout autre FSI en activité dans le Grand Nord. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il convient de mettre en place un cadre de suivi et de déclaration qui ne s'applique qu'à Norouestel.
179. Pour les besoins de la déclaration, on entend par interruption toute interruption du service Internet d'une durée totale de 30 minutes ou plus qui touche cinq clients ou plus. La présente définition permet de prendre en compte les interruptions qui peuvent ne pas être comprises dans le cadre national de déclaration des interruptions de service majeures, tel que défini lors de l'instance lancée par l'avis de consultation de télécom 2023-39. Par ailleurs, Norouestel peut fournir des données sur les interruptions avec ce niveau de détail, puisqu'elle l'a déjà fait lorsqu'elle a présenté des données dans le cadre de la présente instance.
180. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne à Norouestel de déposer un rapport annuel sur les interruptions, notamment une version abrégée qui sera publiée sur le site Web du Conseil. Le rapport doit comporter les renseignements suivants pour chaque interruption :
- le nombre de clients touchés;
 - le ou les lieux où l'interruption est survenue;
 - la ou les causes de l'interruption;
 - l'heure de début de l'interruption;
 - la durée de l'interruption;
 - le ou les services touchés.
181. La version abrégée du rapport annuel doit comporter le nombre total d'interruptions par territoire ou province, une description des types d'interruptions survenues au cours de l'année et les efforts déployés par Norouestel pour accroître la fiabilité de ses réseaux.
182. L'obligation de produire un rapport annuel fournira au Conseil des renseignements précieux tout en équilibrant le fardeau administratif qui pèse sur Norouestel. Le personnel du Conseil fournira d'autres renseignements sur cette obligation de déclaration dans une lettre adressée à Norouestel.

Le Conseil devrait-il obliger Norouestel à élaborer un plan d'amélioration du réseau et à publier des renseignements sur la planification du réseau et des renseignements financiers?

183. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-771, le Conseil a conclu que Norouestel n'avait pas apporté les améliorations nécessaires à son réseau, ce qui a affecté la qualité et la fiabilité de son réseau et a contribué à un certain nombre de pannes. Il a donc demandé à Norouestel d'élaborer un plan en vue de moderniser son réseau et à garantir à ses clients des services de télécommunication comparables à ceux disponibles ailleurs au Canada.
184. Norouestel a déposé un plan de modernisation en juillet 2012. Ce plan de modernisation a défini des investissements sur cinq ans pour moderniser l'infrastructure et fournir de nouveaux services sur l'ensemble du territoire d'exploitation de Norouestel. L'achèvement du plan de modernisation a été officiellement reconnu par le Conseil dans une [lettre](#) du secrétaire général en 2018.

Positions des parties

185. Plusieurs parties ont fait part de leurs préoccupations concernant la fiabilité du réseau de Norouestel et ont indiqué qu'elle devrait être tenue d'élaborer un plan d'amélioration du réseau pour une qualité et une fiabilité accrues de ses services.
186. Norouestel a indiqué que l'affectation de ressources financières pour des améliorations particulières du réseau limiterait sa capacité à répondre à l'évolution du paysage concurrentiel et économique. Elle a également indiqué qu'une telle mesure pourrait entraver sa capacité à réagir à des situations imprévues ou urgentes.
187. De l'avis du GTNO, il serait plus pratique d'établir un cadre réglementaire pour favoriser la qualité et la fiabilité dans le Grand Nord que de s'appuyer sur un plan d'amélioration du réseau.
188. Plusieurs parties ont également indiqué que le public ne disposait pas de renseignements suffisants sur les projets de réseau en cours ou futurs ou sur la manière dont Norouestel utilise les fonds publics pour améliorer ses réseaux. First Mile a proposé au Conseil d'exiger de Norouestel qu'elle mette à la disposition du public les renseignements relatifs à ses plans de construction de réseau. Norouestel s'est opposée à ces propositions puisque ces plans divulgueraient à des concurrents potentiels des renseignements critiques du point de vue de la concurrence.

Analyse du Conseil

189. Plusieurs parties étaient en faveur d'un plan d'amélioration du réseau, citant le plan de modernisation de Norouestel de 2012; néanmoins, ce plan a été créé avant le lancement du Fonds pour la large bande du Conseil. Dans le cadre du Fonds pour la large bande, les FST peuvent demander du financement pour construire ou moderniser l'infrastructure d'accès et de transport pour les services d'accès Internet à large bande sans fil fixes et mobiles et sont tenus d'atteindre des objectifs de

connectivité. Norouestel a reçu du financement du Fonds pour la large bande pour apporter des services améliorés aux collectivités du Grand Nord.

190. De plus, les autres mesures relatives à la fiabilité énoncées dans la présente politique réglementaire inciteront Norouestel à investir dans son réseau et à accroître la fiabilité de ses services. Les exigences en matière de suivi et de déclaration aideront le Conseil à déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître la fiabilité.
191. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'exigera pas de Norouestel qu'elle élabore un plan d'amélioration du réseau pour le moment.
192. En ce qui concerne les observations des parties sur la planification du réseau et les renseignements financiers, le Conseil n'exige pas actuellement des autres FST qu'ils communiquent au public les renseignements relatifs à la planification du réseau et les renseignements financiers. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il ne serait pas approprié d'obliger Norouestel à le faire.

Le Conseil devrait-il imposer de nouvelles conditions de service aux FSI par satellite?

Positions des parties

193. Plusieurs parties ont indiqué que la fiabilité des services Internet dans les collectivités dépendantes des satellites demeure une préoccupation importante en raison des conditions météorologiques et des défis sur le plan technologique. Le CDIP et la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun ont indiqué que le Conseil doit veiller à ce que les résidents des collectivités dépendantes des satellites bénéficient du même niveau de service que ceux des collectivités desservies par voie terrestre. Bien que le Conseil ait interrogé les parties sur la possibilité d'imposer de nouvelles conditions de service aux FSI par satellite, seules quelques propositions ont été présentées. Par contre, les parties ont généralement insisté sur les questions liées au financement, à l'investissement et à la concurrence.
194. Norouestel a souligné l'expansion de la capacité de SSi au Nunavut, financée par le Fonds pour la large bande du Conseil, et l'entrée des FSI utilisant des satellites LEO dans le Grand Nord.
195. SSi a indiqué qu'elle modernise sans cesse son réseau pour améliorer la fiabilité de ses services, mais a fait valoir le manque d'investissement dans la capacité satellitaire de l'Arctique. SSi a proposé que du financement fédéral soit utilisé pour résoudre ce problème.

Analyse du Conseil

196. Le dossier de la présente instance indique que les services par satellites LEO sont peu utilisés dans le Grand Nord et qu'il s'agit encore d'une technologie émergente. Au fur et à mesure que cette technologie évolue, de nouveaux FSI peuvent entrer sur

le marché et offrir une concurrence accrue, un meilleur choix et des améliorations au chapitre de la qualité et de la fiabilité des services Internet. Cela dit, il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de ces nouveaux entrants sur ce marché. Par conséquent, le Conseil continuera de suivre l'évolution du marché des services par satellite dans le Grand Nord afin d'évaluer le rendement de tout nouveau fournisseur de services avant d'envisager d'imposer de nouvelles conditions de service aux FSI par satellite.

197. Concernant l'argument de SSI selon lequel des investissements supplémentaires sont nécessaires pour accroître la capacité des services par satellite dans le Grand Nord, dans la décision de télécom 2023-418, le Conseil a approuvé la demande de financement de SSI pour accroître la capacité de transport par satellite dans l'ensemble des 25 collectivités du Nunavut. De plus, dans la décision de télécom 2020-258, Norouestel a reçu des fonds pour des projets satellites au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest par l'intermédiaire du Fonds pour la large bande.

198. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'imposera pas de nouvelles conditions de service aux FSI par satellite dans le Grand Nord pour le moment.

Le Conseil devrait-il imposer des exigences en matière de qualité de service aux services Internet de détail de Norouestel?

Positions des parties

199. Plusieurs parties, dont le CDIP, First Mile, Northern Rockies et la Première nation Tlingit de Taku River ont indiqué que le Conseil devrait imposer des exigences de qualité de service aux services Internet de Norouestel. Le CDIP a proposé que le Conseil impose des mesures de qualité de service telles que le temps de latence⁹, la perte de paquets¹⁰ et la gigue¹¹, comme il est mentionné dans la politique réglementaire de télécom 2016-496¹². La Première Nation Tlingit de Taku River a indiqué que le Conseil devrait envisager des objectifs de qualité du service de détail axés sur la fiabilité, les délais de fourniture de service et les délais de réponse du centre d'appels.

⁹ La latence désigne le temps que met un paquet de données de sa source à sa destination. Une faible latence est requise pour les applications en temps réel de grande qualité.

¹⁰ Un paquet est une suite de bits disposés selon un format particulier, contenant les données de commande et éventuellement les données de l'utilisateur, qui sont émis et commutés comme un tout. La perte de paquets désigne l'échec d'un paquet à se déplacer sur le réseau jusqu'à destination. Le trafic Internet est acheminé en tant que paquets du protocole Internet. En raison de l'encombrement du réseau ou de défaillances, certains paquets n'arrivent pas intacts à destination. Ils sont considérés comme des paquets perdus.

¹¹ La gigue exprime la variation temporelle entre les paquets jusqu'à l'arrivée à destination, causée par un encombrement du réseau, un glissement de phase ou un changement d'acheminement.

¹² La qualité de service concernant le temps de latence, la perte de paquets et la gigue ont été établies pour définir un service d'accès Internet fixe à large bande de qualité supérieure et pour mesurer la réussite du volet lié à la large bande de l'objectif du service universel.

Analyse du Conseil

200. Les exigences en matière de qualité de service, y compris les exigences relatives au temps de latence, à la perte de paquets et à la gigue mises en évidence dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, sont déjà imposées aux projets financés par l'intermédiaire des critères de rendement du Fonds pour la large bande, et des exigences supplémentaires feraient surtout double emploi. Par ailleurs, des renseignements sur le rendement des services Internet de Norouestel sont accessibles au public dans le [rapport de 2020](#) sur le projet Mesure de la large bande au Canada du Conseil, lequel concluait que Norouestel respectait les vitesses maximales annoncées pour le téléchargement en amont et en aval.
201. De plus, les investissements de Norouestel dans son réseau et les autres mesures énoncées dans la présente politique réglementaire, telles que les crédits automatiques sur les factures et les exigences en matière d'avis relatifs aux interruptions, contribueront à résoudre les problèmes liés à la qualité du service.
202. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'imposera pas d'exigences en matière de qualité de service à Norouestel pour le moment.

Le Conseil devrait-il prendre des mesures pour améliorer le processus de résolution des plaintes dans le Grand Nord?

203. La CPRST est chargée de traiter les plaintes des consommateurs concernant les services de télécommunication et de télévision. Toutefois, son mandat est limité aux services qui échappent à la réglementation. Par conséquent, les clients des services Internet par satellite de Norouestel et de tout autre FST dans le Grand Nord peuvent déposer des plaintes auprès de la CPRST puisque ces services font l'objet d'une abstention de la réglementation. Cependant, les clients des services Internet par voie terrestre de Norouestel doivent déposer des plaintes auprès du Conseil, car ces services ne font pas l'objet d'une abstention de la réglementation.

Positions des parties

204. Le CPNY, le GN et le GTNO ont indiqué que le processus actuel pour le dépôt d'une plainte est source de confusion pour les consommateurs. Le CDIP et First Mile ont déclaré que ce processus pourrait être simplifié. Plusieurs parties, dont First Mile, le GN et le GTNO, ont indiqué qu'il devrait y avoir un point de contact unique auprès duquel les consommateurs pourraient déposer les plaintes liées aux télécommunications.
205. Plusieurs parties ont également indiqué que le public ne disposait pas de renseignements suffisants sur les plaintes relevant de la compétence du Conseil. Le CDIP a fortement incité le Conseil à accroître la transparence publique des plaintes relatives aux services Internet de détail à tarifs réglementés de Norouestel par la publication périodique de rapports.

Analyse du Conseil

206. Depuis la mise en place de la CPRST, le Conseil a reçu des demandes pour inclure les services à tarifs réglementés dans le champ d'application des plaintes traitées par cette commission. Lors de l'examen du mandat de la CPRST dans la politique réglementaire de télécom 2011-46 et la politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom 2016-102, le Conseil a déterminé qu'il serait redondant d'ajouter les plaintes relatives à ces services à la liste des plaintes traitées par la CPRST. Le Conseil conclut que cette position demeure appropriée.
207. En ce qui concerne les observations des parties sur les renseignements mis à la disposition du public au sujet des plaintes, le Conseil reconnaît les avantages associés au fait de mettre davantage de renseignements à la disposition de la population canadienne. Le Conseil recueille des données sur les plaintes et examine actuellement comment il peut gagner en transparence et améliorer la collecte et la publication des données relatives aux plaintes.

Conclusion sur la fiabilité

208. Si toute la population canadienne est touchée par les pannes, les personnes qui vivent dans le Grand Nord les subissent à la fois plus fréquemment et plus longtemps, ce qui entraîne des conséquences importantes sur les résidents et les entreprises. C'est pourquoi le Conseil met en œuvre des mesures pour améliorer la fiabilité dans le Grand Nord.
209. En vue d'accroître la fiabilité des services Internet par voie terrestre, le Conseil introduit des mesures pour encourager Norouestel à limiter les interruptions et à améliorer la qualité du réseau. Le Conseil exige de Norouestel qu'elle fournisse des crédits automatiques sur les factures aux consommateurs et aux entreprises dans les cas où les services Internet par voie terrestre ne sont pas disponibles pendant 24 heures ou plus.
210. Par ailleurs, le Conseil demande à Norouestel de déposer un rapport annuel sur les interruptions des services Internet dans le Grand Nord. Le Conseil pourra ainsi continuer de suivre les progrès de l'entreprise et adaptera son approche au besoin. Cela permettra également d'améliorer la transparence pour les résidents du Grand Nord en assurant que les renseignements sur les pannes sont disponibles sur le site Web du Conseil.

Choix pour les consommateurs

211. La nécessité d'un plus grand choix de FSI dans le Grand Nord s'est présentée comme un troisième enjeu clé dans la présente instance. De nombreuses parties ont indiqué que la concurrence en matière de services Internet de détail est extrêmement limitée dans le Grand Nord et que les résidents de la plupart des régions sont limités à un seul fournisseur de services.

212. Pour promouvoir la concurrence dans le Grand Nord, le Conseil a demandé à Norouestel de fournir un accès de gros à son réseau de transport par voie terrestre au moyen de son service de raccordement de gros. Ce service permet aux concurrents d'accéder au réseau de transport de Norouestel en combinaison avec leurs propres réseaux d'accès pour offrir des services Internet aux consommateurs et aux entreprises. Cependant, la concurrence dans le Grand Nord demeure très limitée.
213. Afin d'offrir un plus grand choix aux consommateurs du Grand Nord, le Conseil demande à Norouestel d'apporter certaines améliorations au service de raccordement de gros. Ces améliorations, demandées par les concurrents existants, favoriseront le choix pour les consommateurs en aidant les concurrents existants et potentiels à entrer sur le marché et à fournir des services Internet de haute qualité dans le Grand Nord.
214. Le Conseil a déterminé dans la section « Autres questions relatives à l'abordabilité » ci-dessus que les coûts de mise en œuvre et de fourniture d'un service AHV de gros dans le Grand Nord sont trop élevés pour permettre aux concurrents d'entrer sur le marché de manière rentable sans nuire aux investissements de Norouestel dans son infrastructure. Toutefois, les circonstances dans lesquelles des améliorations ont été apportées au service de raccordement de gros sont différentes. Étant donné que le service est fourni uniquement sur les installations de transport de Norouestel, le coût de la mise en œuvre et de la fourniture du service est beaucoup plus faible. En outre, étant donné qu'il s'agit d'un service établi, le coût différentiel de certaines modifications apportées au service de raccordement de gros sera inférieur au coût de mise en œuvre d'un nouveau service AHV. Par conséquent, les tarifs du service de raccordement de gros peuvent être suffisamment bas pour permettre aux concurrents d'entrer sur le marché, mais aussi suffisamment élevés pour ne pas nuire à l'investissement.
215. En fonction des observations reçues, le Conseil a examiné les questions suivantes :
- Norouestel devrait-elle fournir le service de raccordement de gros en tant que service Ethernet de couche 2 ou par longueur d'onde?
 - L'unité de transmission maximale devrait-elle passer de 1 500 octets à au moins 9 000 octets?
 - Faudrait-il modifier les dispositions relatives à la classe de service et à l'accord sur le niveau de service dans le tarif de Norouestel?
 - Faudrait-il modifier le régime de surveillance applicable au service de raccordement de gros?
 - Norouestel devrait-elle offrir la possibilité d'acheter une bande passante exclusive dans le cadre du service de raccordement de gros?

- Norouestel devrait-elle mettre à disposition des ports Ethernet à 10 gigabits par seconde (Gbps) dans les collectivités de point de jonction au réseau?
- Faudrait-il mettre à disposition plus d'un point de présence par collectivité et par client des services de gros?
- Norouestel devrait-elle fournir plus d'un point de jonction au réseau sur un parcours redondant?

216. Les modifications aux tarifs du service de raccordement de gros ont été exclues du champ d'application de la présente instance. Ces tarifs seront réexaminés une fois que les configurations du service modifié auront été approuvées par le Conseil.

Norouestel devrait-elle fournir le service de raccordement de gros en tant que service Ethernet de couche 2 ou par longueur d'onde?

217. Le service de raccordement de gros est actuellement un service de réseau privé virtuel de protocole Internet (VPN-PI) de couche 3. Le VPN-PI, Ethernet et la longueur d'onde sont différentes technologies utilisées pour construire un réseau étendu. Les technologies Ethernet ou de longueur d'onde pourraient être utilisées pour fournir un service de couche 2.

218. La principale différence entre un service de couche 3 et de couche 2 est le niveau de contrôle que le client du service de gros a sur le réseau, notamment l'acheminement, les politiques relatives au réseau et les protocoles.

Positions des parties

219. Les parties ont exprimé plusieurs préoccupations concernant les limites du service de raccordement de gros en tant que service VPN-PI de couche 3, qui ont une incidence négative sur leur capacité à fournir des services de détail concurrentiels étant donné qu'elles ont moins de contrôle sur le réseau. Le GTNO, Iristel/Ice Wireless, les ORCC et SSi ont déclaré que Norouestel devrait être tenue de fournir des services de transport par Ethernet de couche 2 et par longueur d'onde. Iristel/Ice Wireless et SSi ont indiqué que cela augmenterait la fonctionnalité des services que les clients du service de raccordement sont en mesure d'offrir.

220. Norouestel a indiqué qu'étant donné qu'elle n'offre pas de services de transport en gros par Ethernet ou par longueur d'onde, elle n'a pas d'idée du coût de leur élaboration. Elle propose toutefois un service commercial de couche 2 appelé « service de réseau étendu Ethernet (E-WAN) », qui permet une connectivité Ethernet point à point entre les sites de son réseau de commutation multiprotocole par étiquette.

221. Norouestel a affirmé que, si le Conseil exigeait un service de transport par longueur d'onde, il lui faudrait créer le service à partir de zéro. Elle a estimé que ce processus prendrait de huit à douze mois.

Analyse du Conseil

222. Les parties ont fourni des éléments de preuve, y compris des renseignements communiqués à titre confidentiel par Iristel/Ice Wireless, selon lesquels le service de raccordement de gros VPN-PI de couche 3 actuel ne répond pas aux besoins des concurrents pour livrer une concurrence réelle dans le marché des services de détail. À ce titre, le Conseil conclut que le service actuel place les concurrents dans une situation de désavantage déraisonnable, ce qui est contraire au paragraphe 27(2) de la *Loi*.
223. Exiger de Norouestel, conformément aux paragraphes 27(2) et 42(1) de la *Loi*, qu'elle fournisse un service de réseau étendu Ethernet de couche 2 basé sur son service E-WAN de détail, apporterait des avantages importants aux concurrents, puisque les services de transport par Ethernet offrent un meilleur rendement de réseau, ainsi que plus de souplesse et de contrôle, aux clients des services de gros que la solution VPN-PI actuelle. De plus, un service de couche 2 représente la meilleure option pour les utilisateurs qui souhaitent définir leurs propres politiques de réseau.
224. De plus, ce service contribuerait à répondre aux préoccupations selon lesquelles le service de raccordement de gros ne permet pas une concurrence réelle dans le marché des services de détail, étant donné que les concurrents ont prouvé que le service ne répondait pas à leurs besoins.
225. Enfin, il serait moins susceptible d'entraîner des tarifs des services de gros prohibitifs pour les concurrents qu'un service par longueur d'onde, étant donné que le service E-WAN de détail de Norouestel pourrait être utilisé comme point de départ pour créer un nouveau service de transport de gros par Ethernet plus rapidement et à moindre coût qu'un service de transport par longueur d'onde. Cela pourrait être réalisé en six mois avec le service E-WAN comme point de départ.
226. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il serait approprié pour Norouestel de fournir un service de transport en gros de couche 2 par Ethernet. Par ailleurs, le Conseil conclut qu'il serait opportun que Norouestel consulte Iristel/Ice Wireless et SSi au sujet des configurations du service, afin de s'assurer que le nouveau service répond à leurs besoins. Les détails sont examinés aux paragraphes 271 et 272 ci-dessous.

L'unité de transmission maximale devrait-elle passer de 1 500 octets à au moins 9 000 octets?

227. L'unité de transmission maximale définit la taille qu'un seul paquet de données devrait avoir. Le service de raccordement de gros fournit actuellement une unité de transmission maximale de 1 500 octets. Les services de transport de gros par Ethernet peuvent prendre en charge des « trames étendues » dont l'unité de transmission maximale peut atteindre 9 000 octets. La transmission de données dans des trames étendues rend cette transmission plus efficace.

Positions des parties

228. Iristel/Ice Wireless et SSi se sont montrées en faveur de l'augmentation de l'unité de transmission maximale sur le service de raccordement de gros de 1 500 octets à au moins 9 000 octets. Elles ont indiqué que cette augmentation leur permettrait d'offrir de meilleurs services pour faire concurrence à Norouestel.

229. Norouestel a précisé qu'elle ne peut techniquement pas fournir de trames étendues en utilisant son service de raccordement de gros actuel. Elle a indiqué que les trames étendues ne constituent pas un choix logique pour un service de couche 3 tel que le service de raccordement de gros. Elles conviennent plutôt à un service de couche 2, où le client dispose d'un réseau exclusif et où tout l'équipement du réseau peut être configuré avec une unité de transmission maximale de 9 000 octets.

Analyse du Conseil

230. La plupart ou la totalité des problèmes soulevés par Norouestel en ce qui concerne la mise en œuvre des trames étendues présupposent que le service de raccordement de gros demeure un service de couche 3. Il serait beaucoup plus simple de configurer une taille d'unité de transmission maximale de 9 000 octets sur un service de couche 2.

231. Compte tenu de ce qui précède, et tel qu'il est indiqué aux paragraphes 271 et 272 ci-dessous, le Conseil détermine que Norouestel doit consulter Iristel/Ice Wireless et SSi au sujet de la taille appropriée de l'unité de transmission maximale dans le cadre du nouveau service de couche 2 sur Ethernet.

Faudrait-il modifier les dispositions relatives à la classe de service et à l'accord sur le niveau de service dans le tarif de Norouestel?

232. Le tarif du service de raccordement de gros comprend une disposition relative à l'accord sur le niveau de service, qui établit des objectifs de rendement pour la disponibilité du service, la perte de paquets, le temps de latence et la gigue. Si Norouestel n'atteint pas un objectif concernant l'accord sur le niveau de service, le client peut recevoir un crédit.

233. Le tarif prévoit divers objectifs de classe de service à différents niveaux de prix. Un concurrent doit d'abord acheter de la bande passante de la classe de service de base, et ne peut pas désigner ensuite plus de 40 % de cette bande passante comme bande passante de la classe de service moyenne, élevée ou la plus élevée. Les objectifs de l'accord sur le niveau de service ne s'appliquent qu'aux niveaux de bande passante de la classe de service moyenne, élevée ou la plus élevée, et non à la classe de service de base.

Positions des parties

234. Les parties ont soulevé plusieurs préoccupations concernant les dispositions relatives à la classe de service et à l'accord sur le niveau de service.

235. Iristel/Ice Wireless et SSi ont indiqué que Norouestel dispose d'une trop grande marge de manœuvre pour refuser des crédits au titre de l'accord sur le niveau de service. SSi a précisé que les objectifs actuels des accords de niveau de service entraînent une dégradation importante du service, même au niveau de la classe de service la plus élevée. Par exemple, les objectifs de l'accord sur le niveau de service pour la classe de service la plus élevée autorisent jusqu'à 1 % de perte de paquets, ce qui représente une dégradation importante du service par rapport aux normes de l'industrie. Iristel/Ice Wireless a indiqué que les exceptions relatives à l'entretien et à la force majeure devraient être retirées du tarif.
236. Iristel/Ice Wireless a fait remarquer que seule 40 % de la largeur de bande achetée peut être soumise à des objectifs de l'accord sur le niveau de service et que, par conséquent, au moins 60 % de la largeur de bande de classe de service achetée par les concurrents est inutilisable pour la fourniture de services de télécommunication. Elle a également proposé que Norouestel soit tenue de mettre à jour sa méthodologie pour mesurer sa conformité à l'accord sur le niveau de service.
237. Iristel/Ice Wireless a également estimé que les crédits de pénalité versés par Norouestel dans le cadre de l'accord sur le niveau de service sont trop faibles, puisque même la pénalité la plus importante en cas de défaillances répétées ne donne lieu qu'à un crédit de 25 % pour le client.
238. Norouestel a indiqué que les dispositions relatives à la classe de service et à l'accord sur le niveau de service ne pouvaient être modifiées pour les raisons suivantes :
- En tant que service de couche 3, le modèle de classe de service du service de raccordement de gros ne fonctionne que si la quantité totale de trafic prioritaire est assez faible, car, chaque fois qu'un paquet est prioritaire, un autre paquet est retardé ou abandonné. La caractéristique principale de la classe de service de base est qu'il s'agit d'un trafic sans priorité ni garantie.
 - Un accord de niveau de service imposé pour la classe de service de base réduirait considérablement les options de vitesse disponibles et augmenterait le coût de la fourniture du service de raccordement de gros et les tarifs connexes.
 - Le plafonnement à 40 % du trafic de la classe autre que celle de base vise à limiter la quantité de bande passante privilégiée sur le réseau de commutation multiprotocole par étiquette de Norouestel. Le trafic de la classe autre que celle de base est une ressource très limitée, dont dépendent de nombreuses catégories de clients, notamment les administrations publiques, les forces de l'ordre, les services de santé, les établissements scolaires et le contrôle du trafic aérien.

Analyse du Conseil

239. En ce qui concerne la préoccupation d'Iristel/Ice Wireless selon laquelle il y a trop de souplesse conférée pour le refus des crédits, et sa demande que les exceptions relatives à l'entretien et à la force majeure soient retirées du tarif, il ne serait pas raisonnable de dissuader Norouestel d'effectuer l'entretien nécessaire ou de la pénaliser pour des interruptions qui ne sont pas de son ressort. Toutefois, dans le cas où un litige particulier survient et qu'un client des services de gros estime que ce litige est injuste à son égard, il peut le porter à l'attention du Conseil.

240. Les autres enjeux soulevés devraient être examinés dans le cadre d'une instance de suivi concernant les configurations pour le service de gros de couche 2 par Ethernet, étant donné que :

- Norouestel a fourni une explication raisonnable des limites du service de raccordement de gros en tant que service de couche 3 et de la raison pour laquelle elle ne peut fournir qu'une petite partie de la largeur de bande passante de la classe de service de base; cette situation pourrait être améliorée dans le cadre d'un service de couche 2;
- les objectifs de l'accord sur le niveau de service pour la classe de service la plus élevée dans le tarif de service de raccordement de gros ne sont pas à la hauteur des objectifs du service universel pour le temps de latence, la gigue et la perte de paquets.

Faudrait-il modifier le régime de surveillance applicable au service de raccordement de gros?

241. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-123, le Conseil a mis en place un régime pour surveiller et évaluer la qualité du service de raccordement de gros que Norouestel fournit à ses concurrents.

242. Les parties ont en général convenu qu'il serait plus approprié de traiter les problèmes de qualité de service par des dispositions relatives aux classes de service et aux accords sur le niveau de service dans le tarif du service de raccordement de gros. Des mesures plus ciblées pour soutenir la qualité du service peuvent être prises dans le cadre de ces dispositions et elles constituent le meilleur moyen de traiter les problèmes de qualité du service soulevés.

243. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il convient de continuer d'appliquer le régime de surveillance existant au service de raccordement de gros, et il détermine que ce régime devra également s'appliquer au service de couche 2 par Ethernet.

Norouestel devrait-elle offrir la possibilité d'acheter une bande passante exclusive dans le cadre du service de raccordement de gros?

244. La bande passante exclusive est une bande passante dont la disponibilité est garantie à tout moment. Autrement dit, si une entreprise s'abonne à un service de bande passante exclusive de 1 Gbps, elle aura toujours accès à 1 Gbps de bande passante.

245. À l'heure actuelle, le tarif du service de raccordement de gros ne permet pas aux concurrents d'acheter de la bande passante exclusive.

Positions des parties

246. Le GTNO, Iristel/Ice Wireless et SSi ont indiqué que le service de raccordement de gros devrait offrir la possibilité d'acheter une bande passante exclusive. SSi a indiqué que ce changement doit être envisagé en raison de l'absence d'assurance d'un service pertinent associé au service de raccordement de gros.

247. Norouestel a précisé que, bien qu'il soit techniquement possible pour le service de couche 3 actuel de fournir un service « exclusif », cela prendrait du temps et les coûts supplémentaires seraient prohibitifs. Elle a indiqué par ailleurs que la mise en œuvre de cette option pourrait entraîner des conséquences négatives pour d'autres clients du réseau, y compris sur des services essentiels en soutien au gouvernement, aux soins de santé et d'autres services essentiels.

Analyse du Conseil

248. Le Conseil craint qu'un service de type exclusif soit très coûteux et compromette le trafic lié aux services essentiels.

249. De plus, une largeur de bande véritablement exclusive ne peut être fournie dans le cadre du service de raccordement de gros, qui est un service de couche 3. Un service de couche 2 pourrait toutefois offrir une bande passante exclusive.

250. Compte tenu de ce qui précède, cette question sera examinée dans le contexte du service de couche 2 par Ethernet que Norouestel doit fournir.

Les ports Ethernet de 10 Gbps devraient-ils être disponibles dans les collectivités de points de jonction au réseau de Norouestel?

251. Dans le tarif du service de raccordement de gros de Norouestel, un point de jonction au réseau est une collectivité située à l'extérieur du territoire d'exploitation de Norouestel où le trafic du service de raccordement de gros accède à Internet au sens large.

252. Norouestel fournit actuellement des ports de 1 Gbps dans ses collectivités de points de jonction. En général, les ports à plus haut débit offrent une meilleure expérience à l'utilisateur en améliorant, par exemple, la qualité de la transmission vidéo ou des transferts de données et en réduisant la congestion.

Positions des parties

253. Le GTNO, Iristel/Ice Wireless et SSI ont soutenu la mise à disposition de ports Ethernet de 10 Gbps dans les collectivités de points de jonction. Iristel/Ice Wireless a indiqué que la limite actuelle de 1 Gbps bloque les concurrents dont les besoins dépassent cette limite. Comme étape intermédiaire entre les ports Ethernet de 1 Gbps et de 10 Gbps, Iristel/Ice Wireless a proposé que les connexions à 2 Gbps soient prises en charge en regroupant deux ports à 1 Gbps.
254. Norouestel a indiqué que, pour fournir une option de port de 10 Gbps, elle devrait procéder à une modernisation majeure de son infrastructure, ce qui entraînerait des coûts importants. Par ailleurs, elle a fait remarquer que, si l'on se base sur l'utilisation actuelle du service de raccordement de gros par tous les concurrents, rien n'indique que leurs besoins dépassent ou dépasseront bientôt la capacité des ports de 1 Gbps.
255. Norouestel a indiqué qu'il serait possible de mettre à disposition une connexion de 2 Gbps. Elle devra toutefois estimer les coûts, et les demandes devront être évaluées au cas par cas. Si un client du service de raccordement de gros le demande, Norouestel a indiqué qu'elle serait prête à déposer une demande tarifaire, avec une étude de coûts à l'appui, pour instaurer un regroupement de liens de port de 2 Gbps.

Analyse du Conseil

256. Le fait d'exiger de Norouestel qu'elle mette à niveau son infrastructure pour fournir des ports de 10 Gbps entraînerait des coûts importants et probablement une augmentation des tarifs.
257. D'après les renseignements confidentiels fournis par Norouestel, l'utilisation actuelle des concurrents est nettement inférieure à la capacité des ports Ethernet de 1 Gbps. Toutefois, l'utilisation pourrait augmenter si le service répondait mieux aux besoins des concurrents actuels et potentiels.
258. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il convient d'exiger de Norouestel qu'elle fournisse un regroupement de liens de port de 2 Gbps si un concurrent en fait la demande. Il s'agit d'une option équilibrée et rentable qui permettra d'augmenter considérablement la capacité.

Faudrait-il mettre à disposition plus d'un point de présence par collectivité et par client des services de gros?

259. Le tarif de service de raccordement de gros énonce que le service permet de transporter le trafic de communication entre les collectivités dans le réseau de Norouestel. Le tarif indique également que le service doit être fourni à un point de présence désigné par collectivité et par client des services de gros. Iristel/Ice Wireless et SSI ont soutenu la mise à disposition de plus d'un point de présence par collectivité et par client des services de gros.

260. Le fait de rendre obligatoire plus d'un point de présence dans une collectivité pour un client des services de gros dépasse la portée et l'objectif du service de raccordement de gros. Le service de raccordement de gros vise à fournir un service de transport de gros, qui permet aux clients des services de gros de distribuer leur trafic du réseau entre les collectivités. La modification proposée permettrait, dans une certaine mesure, aux clients des services de gros de distribuer le trafic réseau au sein des collectivités.
261. Dans le cadre du tarif du service de raccordement de gros, le client des services de gros sélectionne l'emplacement du point de présence. Le client peut alors choisir l'emplacement le plus avantageux en ce qui concerne le déploiement de l'infrastructure d'accès local de manière plus économique.
262. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il ne serait pas approprié d'exiger de Norouestel qu'elle fournisse plus d'un point de présence par collectivité et par client des services de gros.

Norouestel devrait-elle fournir plus d'une collectivité de point de jonction au réseau sur un parcours redondant?

263. Tel qu'il a été mentionné précédemment, dans le tarif du service de raccordement de gros de Norouestel, une collectivité de point de jonction du réseau est une collectivité située à l'extérieur du territoire d'exploitation de Norouestel où le trafic du service de raccordement de gros accède à Internet au sens large.
264. Au moment où la présente instance a été lancée, la seule collectivité de point de jonction au réseau était celle de High Level (Alberta). Depuis lors, Iristel/Ice Wireless a toutefois demandé une autre collectivité de point de jonction au réseau sur un parcours redondant¹³. Par conséquent, Norouestel a mis en place une nouvelle collectivité de point de jonction au réseau à Fort St. John (Colombie-Britannique).

Positions des parties

265. Plusieurs parties ont appuyé l'ajout de plus d'une collectivité de point de jonction au réseau sur un parcours redondant. Le GTNO, Iristel/Ice Wireless et SSi ont indiqué qu'une collectivité de point de jonction au réseau supplémentaire sur un parcours redondant permettrait d'apporter d'importantes améliorations sur le plan de la résilience par rapport à un parcours unique.
266. Iristel/Ice Wireless a précisé que l'ajout d'un point de jonction au réseau à Fort St. John ne tient pas compte du fait que tout le Yukon est desservi par un seul réseau de transport par fibre et qu'une rupture n'importe où le long de ce réseau entraînerait une panne dans l'ensemble du territoire.

¹³ Les parcours redondants améliorent la résilience du réseau en fournissant un itinéraire de secours pour le trafic réseau en cas de défaillance du parcours principal.

267. Norouestel a indiqué qu'il n'est pas possible dans la pratique d'avoir plus d'une collectivité de point de jonction au réseau sur un parcours redondant, étant donné qu'il y a très peu de collectivités où elle peut fournir un point de jonction au réseau. Actuellement, elle offre un point de jonction au réseau à High Level, avec la possibilité d'un parcours redondant à travers un autre point de jonction au réseau à Fort St. John. Si Norouestel plaçait un point de jonction au réseau le long de son réseau avant d'atteindre ces collectivités (c.-à-d. Hay River [Territoires du Nord-Ouest] ou Fort Nelson [Colombie-Britannique]), le trafic du réseau devrait toujours trouver un parcours vers le sud en passant par High Level ou Fort St. John, respectivement. Par conséquent, elle a indiqué que les collectivités de point de jonction au réseau existantes demeurent appropriées.

Analyse du Conseil

268. L'ajout d'un nouveau point de jonction au réseau à Fort St. John, tel qu'il a été approuvé dans l'ordonnance de télécom 2021-414, offre déjà la possibilité d'accroître la fiabilité du service pour les clients du service de raccordement de gros. Il peut fournir un parcours redondant à certaines collectivités, mais il ne permet pas d'accroître la fiabilité pour toutes les collectivités, y compris au Yukon.

269. Cependant, comme l'a indiqué Norouestel, l'ajout de points de jonction au réseau pourrait ne pas être possible ou ne pas améliorer la résilience. Par définition, un point de jonction au réseau permet l'échange de trafic d'un réseau donné vers des réseaux extérieurs, ce qui permet un accès à Internet au sens large. Norouestel elle-même ne possède que deux points de jonction à un réseau : un à High Level et un à Fort St. John. Par conséquent, si Norouestel fournissait à ses clients du service de raccordement de gros un point de jonction au réseau supplémentaire quelque part dans son réseau, le trafic de ce point devrait toujours passer par l'un des deux points de jonction au réseau de Norouestel pour accéder à Internet au sens large. Par conséquent, cet ajout n'apporterait pas nécessairement plus de résilience puisqu'il ne crée pas d'infrastructure redondante, ni n'ajoute plus d'emplacements où Norouestel peut échanger du trafic du réseau en dehors de son territoire de desserte.

270. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que Norouestel ne devrait pas être obligée de créer un joint de jonction au réseau supplémentaire sur un parcours redondant.

Sommaire des exigences relatives au service de raccordement de gros

271. Compte tenu de tout ce qui précède et conformément aux paragraphes 27(2) et 42(1) de la *Loi*, le Conseil ordonne à Norouestel de développer un service de couche 2 par Ethernet pour les concurrents. Ce service doit comprendre des options de classe de service et une taille d'unité de transmission maximale appropriée pour les concurrents.

272. Le Conseil ordonne à Norouestel de consulter Iristel/Ice Wireless et SSi au sujet des configurations du service, y compris une taille d'unité de transmission maximale appropriée, et de déposer les configurations proposées pour approbation d'ici le

16 juillet 2025. Les configurations proposées doivent tenir compte des éléments suivants :

- De quelle manière le souhait des clients des services de gros d'acheter directement de la bande passante selon une classe de service de leur choix, sans devoir acheter d'autres éléments dans le cadre du tarif connexe, peut être équilibrée par rapport avec les limitations de l'infrastructure sous-jacente;
- Si l'accord de niveau de service pour le nouveau service peut fournir des objectifs conformes à la norme de l'objectif du service universel pour le temps de latence, la gigue et la perte de paquets;
- La manière dont les crédits de pénalité prévus par l'accord de niveau de service peuvent être traités pour le nouveau service;
- Si un service de bande passante exclusive peut être fourni.

273. De plus, le Conseil ordonne à Norouestel, à la réception de la demande d'un concurrent, de déposer une demande tarifaire pour le regroupement de liens de port de 2 Gbps. La demande doit être étayée par une étude de coûts.

274. Norouestel doit maintenir son service actuel de connexion en gros de couche 3 jusqu'à ce que le service de couche 2 par Ethernet réponde aux besoins des concurrents et que le service de raccordement de gros existant puisse être retiré progressivement.

275. Le régime de surveillance défini dans la politique réglementaire de télécom 2018-123 continuera de s'appliquer au service de raccordement de gros, sans aucune modification. Il s'appliquera également au nouveau service de transport de couche 2 par Ethernet.

Conclusion concernant le choix pour les consommateurs

276. Il est prioritaire pour le Conseil d'aider à répondre au besoin d'un plus grand choix de FSI dans le Grand Nord. Dans le cadre de la présente instance, le Conseil a examiné les mesures qu'il pourrait prendre pour favoriser la concurrence et améliorer le choix.

277. Le Conseil a déterminé qu'un service AHV de gros dans le Grand Nord n'est pas viable. Toutefois, les améliorations apportées au service de raccordement de gros pourraient renforcer la concurrence sans nuire à l'investissement.

278. Le Conseil demande donc à Norouestel d'apporter des améliorations à son service de raccordement de gros, comme décrit ci-dessus. Ces améliorations favoriseront le choix pour les consommateurs en aidant les concurrents existants et potentiels à entrer sur le marché et à fournir des services Internet de haute qualité dans le Grand Nord.

Réconciliation dans le Grand Nord

279. De nombreux résidents du Grand Nord sont autochtones, et les résultats de la présente instance auront une influence directe sur leurs communautés. Ainsi, le Conseil a cherché à donner la priorité aux besoins des communautés autochtones du Grand Nord à chaque étape de son processus décisionnel entourant la présente instance.

280. Le Conseil reconnaît qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour favoriser la réconciliation avec les peuples autochtones et s'engage à consulter ces derniers dans un souci de reconnaissance des droits, de respect, de collaboration et de partenariat.

281. Le Conseil remercie tous les participants des Premières Nations et Inuits ainsi que les organisations défendant les droits des peuples autochtones d'avoir exprimé leurs opinions sur les mesures qu'il pourrait prendre pour aider à faire progresser la réconciliation. Le Conseil a déjà pris des mesures pour répondre à certains des points de vue exprimés.

282. Par exemple, au début de cette année, le Conseil a annoncé la mise sur pied de l'Équipe des relations autochtones. Cette dernière agit à titre de point de contact exclusif pour les peuples autochtones au sein du Conseil et vise à :

- veiller à ce que les besoins des communautés autochtones soient pris en compte dans les travaux du Conseil;
- établir et à renforcer les relations entre le Conseil et les peuples autochtones;
- aider les peuples autochtones à optimiser leur participation aux instances du Conseil;
- servir de médiateur ou à faciliter les relations entre les peuples autochtones et les FST.

283. De plus, dans la politique réglementaire de télécom 2024-328, le Conseil a apporté des modifications au Fonds pour la large bande afin de mieux soutenir les demandeurs et les communautés autochtones. Dans le cadre d'un processus distinct axé sur la création d'un volet autochtone dans le contexte du Fonds pour la large bande, le Conseil consultera des parties autochtones en vue d'éliminer les obstacles qui empêchent les demandeurs autochtones de demander du financement pour améliorer la connectivité dans les communautés autochtones mal desservies.

284. En s'appuyant sur cette mesure, la politique réglementaire actuelle fait davantage progresser la réconciliation dans le Grand Nord en abordant les enjeux suivants :

- l'équité et l'égalité réelle;
- la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA);

- les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations et objectifs et mesures de la Stratégie nationale inuite sur la recherche;
- les droits, traités, accords et négociations autochtones;
- la réconciliation économique;
- la manière dont les services de télécommunication sont offerts et fournis aux peuples autochtones dans le Grand Nord.

Équité et égalité réelle

285. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a demandé quelles mesures il devrait prendre pour veiller à ce que les principes d'équité et d'égalité réelle soient pris en compte de manière appropriée dans son évaluation des résultats possibles de la réglementation.

Positions des parties

286. Les parties qui ont commenté la question de l'équité et de l'égalité réelle sont le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in, le GY, IRP Consulting, les Premières Nations de Champagne et Aishihik, la Première Nation Kwanlin Dün et la Première Nation Na-Cho Nyäk Dun.

287. Afin de promouvoir l'équité et l'égalité réelle dans la fourniture de services de télécommunication dans le Grand Nord, les parties ont indiqué que le Conseil devrait mettre en œuvre les mesures suivantes :

- participer activement avec les gouvernements autochtones locaux à la conception conjointe de la mise en œuvre des politiques, en s'appuyant sur les connaissances locales et en tenant compte des sujets sensibles sur le plan culturel;
- reconnaître l'importance de l'accès à des services Internet abordables;
- ne pas adopter une approche universelle pour la fourniture de services de télécommunication;
- collaborer avec les communautés autochtones à la collecte de données afin de garantir que les décisions relatives à l'accès, au coût, à l'abordabilité et à la fiabilité soient prises en connaissance de cause.

288. Le CDIP, First Mile et la Première Nation Kwanlin Dün, en particulier, ont fait référence à l'équité et à l'égalité réelle dans le contexte d'un manque d'accès à des services de télécommunication abordables et fiables au Canada. La Première Nation de Kwanlin Dün a déclaré que « ni l'équité ni l'égalité réelle ne sont possibles tant que la qualité et le coût des services Internet ne sont pas uniformes partout au

Canada » [traduction] et que la réglementation devrait garantir des coûts semblables pour tous les clients, où qu'ils se trouvent au pays.

289. La Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun a demandé au Conseil d'aider à assurer que les communautés autochtones aient accès à des services de télécommunication de la même qualité et au même prix que ceux offerts dans les collectivités non autochtones.
290. Les Premières Nations de Champagne et Aishihik ont indiqué que le Conseil devrait intégrer l'équité numérique dans son mandat et reconnaître que les déficiences des services de télécommunication dans le Grand Nord sont attribuables à des obstacles systémiques.
291. Le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in a également souligné l'importance de la connectivité numérique pour la guérison des traumatismes intergénérationnels liés au colonialisme historique et actuel.

Analyse du Conseil

292. Le Conseil reconnaît que :

- l'accès à des services de télécommunication équitables, abordables et fiables permet aux peuples autochtones de participer à la vie sociale et économique, notamment à l'économie numérique;
- le fossé numérique qui touche les peuples autochtones du Grand Nord est le résultat d'obstacles systémiques;
- l'équité et l'égalité réelle ne peuvent être réalisées que si les peuples autochtones et non autochtones ont des niveaux d'accès comparables aux services de télécommunication sur le plan de la qualité et du coût du service.

293. Le Conseil espère que les conclusions qu'il rendra dans le cadre de la présente instance, notamment la mise en place d'une subvention et de mesures pour améliorer la fiabilité, aideront à favoriser l'équité et l'égalité réelle en réduisant les écarts entre les résidents du Grand Nord (dont beaucoup sont Autochtones) et ceux qui vivent ailleurs au Canada.

DNUDPA

294. La DNUDPA est un instrument international relatif aux droits de l'homme qui définit les droits individuels et collectifs des peuples autochtones. Elle établit une série de droits collectifs et individuels qui constituent les normes minimales requises pour protéger les droits des peuples autochtones et contribuer à leur survie, à leur dignité et à leur bien-être.

295. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a demandé quelles mesures il devrait prendre pour appliquer les principes de la DNUDPA dans son évaluation des résultats possibles de la réglementation.

Positions des parties

296. Voici les parties qui ont commenté la DNUDPA : le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le GY, le National Indigenous Economic Development Board (NIEDB), les Premières Nations de Champagne et Aishihik, la Première Nation de Kluane, la Première Nation de Kwanlin Dün, la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun, la Première Nation Tlingit de Taku River, SSi et TELUS.

297. Toutes les parties qui ont commenté l'enjeu ont appuyé l'engagement du gouvernement du Canada à mettre en œuvre la DNUDPA. Plusieurs parties ont demandé que le Conseil prenne en compte les principes établis dans la DNUDPA dans le cadre de son processus décisionnel.

298. Le CPNY a affirmé que le Conseil devrait veiller à ce que les droits énoncés dans la DNUDPA soient mis en œuvre. Le CDIP, le GTNO, les Premières Nations Champagne et Aishihik, la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun et SSi ont fait écho à ce point de vue.

299. Le CDIP a indiqué que l'assurance d'un accès abordable à la large bande est essentielle pour valider et exercer les droits énoncés dans la DNUDPA.

Analyse du Conseil

300. Le Conseil reconnaît que :

- la DNUDPA est un énoncé des droits collectifs et individuels nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones;
- le travail en partenariat et dans le respect est un élément clé pour aider à faire progresser la réconciliation.

301. La DNUDPA et les points de vue des participants des Premières Nations et Inuits ainsi que des organisations défendant les droits des peuples autochtones ont motivé les mesures pour favoriser la réconciliation dans le cadre de la présente instance. Les mesures adoptées par le Conseil dans le cadre de la présente politique réglementaire pour améliorer l'abordabilité, la fiabilité et la concurrence sont conformes aux dispositions de la DNUDPA.

Principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations et objectifs et mesures de la Stratégie nationale inuite sur la recherche

302. Les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des Premières Nations – plus communément appelés principes de PCAP® – affirment que les Premières Nations sont les seules à contrôler les processus de collecte de données

dans leurs communautés, et qu'elles possèdent et contrôlent la manière dont ces renseignements peuvent être utilisés.

303. La Stratégie nationale inuite sur la recherche (SNIR) énonce les mesures coordonnées nécessaires pour améliorer la manière dont la recherche dans l'Inuit Nunangat est gouvernée, financée, menée et communiquée (objectifs et mesures de la SNIR).
304. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a sollicité des observations sur les mesures qu'elle devrait prendre pour appliquer les principes PCAP[®] et les objectifs et mesures de la SNIR à son évaluation des résultats réglementaires possibles.

Positions des parties

305. Les parties qui ont formulé des observations sur cet enjeu sont le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le GY, la Première Nation de Kluane, la Première Nation de Kwanlin Dün, la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun et SSI.
306. Toutes les parties qui ont formulé des observations sur cet enjeu ont convenu que toute activité de collecte de données entreprise par le Conseil devrait respecter la souveraineté des peuples autochtones en matière de données, conformément aux principes de PCAP[®] et aux objectifs et mesures de la SNIR, notamment la consultation préalable sur les méthodes et l'utilisation des données.

Analyse du Conseil

307. Le Conseil reconnaît que :

- les principes de PCAP[®] et les objectifs et mesures de la SNIR sont des éléments importants à prendre en compte dans le Grand Nord et dans l'ensemble du Canada;
- l'amélioration de l'accès aux services de télécommunication permet aux peuples autochtones de faire progresser les principes de PCAP[®] ainsi que les objectifs et mesures de la SNIR.

308. Les résultats de la présente instance, qui aideront à améliorer l'accès des Premières Nations et des Inuits à des services de télécommunication abordables et fiables, respecteront les principes de PCAP[®] ainsi que les objectifs et mesures de la SNIR. L'accès aux services de télécommunication est essentiel pour permettre aux communautés de participer à toutes les étapes des projets de recherche, et notamment de contribuer à la création de programmes de recherche dans le Grand Nord.

Droits, traités, accords et négociations autochtones

309. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a sollicité des observations sur les mesures qu'il pourrait prendre pour s'assurer que les droits, les traités, les accords et les négociations autochtones dans le Grand Nord sont traités de manière adéquate dans la présente instance.

Positions des parties

310. Les parties qui ont formulé des observations sur cet enjeu sont le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in, le GY, les Premières Nations Champagne et Aishihik, la Première Nation de Kluane, la Première Nation de Kwanlin Dün, la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun et SSi.

311. Le dossier de la présente instance a dévoilé deux thèmes principaux :

- le Conseil devrait prendre en considération les droits et les traités autochtones dans le cadre de la présente instance;
- le Conseil, en tant que mandataire de la Couronne, a certaines obligations à l'égard des peuples autochtones.

Analyse du Conseil

312. Le Conseil reconnaît qu'il :

- est chargé de mener ses instances et de rendre ses décisions dans le respect des droits, des traités et des accords des peuples autochtones;
- doit veiller à ce que ses actions respectent les droits, les traités et les accords des peuples autochtones, conformément à la reconnaissance et à l'affirmation constitutionnelles de ces droits;
- faut des services de télécommunication abordables et fiables pour faciliter l'accès des peuples autochtones à la culture, à la langue, aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres possibilités sociales et économiques.

313. C'est pourquoi, tout au long de la présente instance, le Conseil a déployé des efforts importants pour se mobiliser auprès des peuples autochtones et adapter ses processus à leurs besoins.

Réconciliation économique

314. La réconciliation économique fait référence au processus de réconciliation économique des injustices historiques subies par les peuples autochtones. Il s'agit d'un élément important de la réconciliation qui vise à atteindre l'équilibre

économique et l'égalité pour les peuples autochtones, en corrigeant les préjudices sociaux, politiques et financiers qui ont résulté d'une impuissance systémique.

315. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a sollicité des observations sur les mesures qu'elle devrait prendre pour appliquer les principes de la réconciliation économique à son évaluation des résultats réglementaires possibles.

Positions des parties

316. Les parties qui ont formulé des observations sur la réconciliation économique sont le CDIP, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le GY, le NIEDB, les Premières Nations Champagne et Aishihik, la Première Nation de Kluane, la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun, la Première Nation Tlingit de Taku River et TELUS.

317. En général, les parties ont indiqué que la réconciliation économique comprend notamment les points suivants sans s'y limiter :

- des partenariats constructifs et des possibilités mutuellement avantageuses pour la prospérité économique;
- la réparation des injustices du passé par le renforcement des capacités et la création de possibilités économiques, d'emploi et de croissance pour les peuples autochtones.

318. ECN et JBCCS, la Première Nation Na-Cho Nyäk Dun et la Première Nation Tlingit de Taku River ont indiqué que la création et la propriété d'infrastructures et de technologies de télécommunication autochtones constituaient un aspect important de la réconciliation économique.

Analyse du Conseil

319. Le Conseil reconnaît que la réconciliation économique permet de réparer les injustices du passé et de soutenir la croissance et la prospérité futures, et qu'il s'agit d'une considération importante dans le cadre de la présente instance.

320. Le Conseil espère que les résultats de la présente instance contribueront au progrès de la réconciliation économique. Bien que certaines des idées formulées par les parties, comme les possibilités de partage des bénéfices ou des capitaux propres, l'équité en matière d'emploi ou les exigences liées à l'embauche, ne relèvent pas de la compétence du Conseil, celui-ci attend des FST du Grand Nord qu'ils prennent des mesures pour aider à faire progresser la réconciliation économique, notamment en renforçant les capacités et en offrant des possibilités en matière d'économie, d'emploi et de croissance aux peuples autochtones, dans la mesure du possible.

321. La mise en place d'une subvention pour améliorer l'abordabilité et le retrait du supplément de ligne d'abonné numérique autonome de Norouestel, comme il a été annoncé dans la décision de télécom 2024-99, peuvent également contribuer à

améliorer les conditions économiques et à réduire les inégalités entre les résidents du Grand Nord, dont beaucoup sont Autochtones, et ceux qui vivent ailleurs au Canada.

322. De plus, l'amélioration de l'accès au transport de gros par l'amélioration du service de raccordement de gros pourrait favoriser la réconciliation économique en permettant aux FSI autochtones de construire plus facilement leur propre infrastructure d'accès et de fournir leurs propres services.
323. Après la clôture du dossier de l'instance et avant la publication de la présente politique réglementaire, Sixty North Unity a [annoncé](#) son intention d'acquérir Norouestel auprès de Bell Canada pour un montant maximal de 1 milliard de dollars en espèces, sous réserve de rajustements. Sixty North Unity est un consortium de sociétés de développement et de communautés autochtones du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. Au moment de la publication de la présente politique réglementaire, l'achat n'a pas été conclu. Les conclusions dans la présente politique réglementaire ont été tirées seulement sur le dossier de la présente instance. Le Conseil est ouvert à réexaminer tout élément de la présente politique réglementaire ou du cadre réglementaire global s'appliquant à Norouestel si la transaction proposée est conclue.
324. Le Conseil prend note des observations formulées par les parties, les détenteurs de droits des Premières Nations et Inuits et les organisations défendant les droits des peuples autochtones concernant l'importance de la propriété autochtone de l'infrastructure de télécommunication pour faire progresser la réconciliation économique. Par conséquent, le Conseil reconnaît que, dans le cas où transaction serait conclue, Sixty North Unity deviendrait propriétaire du plus grand réseau de télécommunication du Grand Nord, ce qui pourrait représenter une étape importante vers la réconciliation économique.

Manière dont les services de télécommunication sont offerts et fournis aux peuples autochtones dans le Grand Nord

325. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a demandé s'il devait prendre des mesures pour améliorer la manière dont les services de télécommunication sont offerts ou fournis afin de mieux répondre aux besoins des peuples autochtones du Grand Nord.

Positions des parties

326. Les parties qui ont formulé des observations sur cette question sont le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in, le GY, IRP Consulting, le NIEDB, les Premières Nations Champagne et Aishihik, la Première Nation de Kluane, la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun, la Première Nation Tlingit de Taku River et SSi.
327. Les parties ont présenté des propositions relatives à l'emploi, à la formation, à la culture numérique et au service à la clientèle dans les langues autochtones. De plus,

les parties ont indiqué la nécessité de reconnaître les besoins uniques des communautés autochtones en matière de fourniture de services.

Analyse du Conseil

328. Bien que le Conseil n'ait pas compétence pour mettre en œuvre les propositions des parties en matière d'emploi, de formation et de culture numérique, il reconnaît que :

- les services de télécommunication dans le Grand Nord devraient répondre aux besoins économiques et sociaux des utilisateurs autochtones;
- qu'il n'y a pas d'approche générale en matière de fourniture de services de télécommunication aux populations autochtones.

329. Par conséquent, le Conseil invite tous les FST à s'assurer qu'ils répondent dans la mesure du possible aux besoins particuliers de leurs clients autochtones.

330. Le Conseil invite également Norouestel à communiquer avec les communautés qu'elle dessert pour déterminer quels renseignements devraient être disponibles dans les langues autochtones.

331. De plus, une nouvelle exigence selon laquelle Norouestel doit rendre compte de ses progrès en matière de mise à disposition de renseignements dans les langues autochtones est examinée ci-dessous aux paragraphes 347 à 349.

Mobilisation importante auprès des communautés autochtones

332. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a demandé s'il devait imposer des exigences ou des attentes aux FST à l'égard d'une mobilisation importante auprès des communautés autochtones.

Positions des parties

333. Les parties qui ont formulé des observations concernant la mobilisation sont le CDIP, le CPNY, ECN et JBCCS, First Mile, le GN, le GTNO, le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in, le GY, Iristel/Ice Wireless, IRP Consulting, le NIEDB, Norouestel, les ORCC, les Premières Nations Champagne et Aishihik, la Première Nation Kluane, SSi et TELUS.

334. D'une manière générale, le dossier public sur cette question a révélé deux thèmes distincts :

- le rôle du Conseil pour ce qui est de prendre en compte les besoins particuliers des peuples autochtones et d'y répondre;
- le rôle des FST à l'égard de la mobilisation auprès des peuples autochtones et le rôle du Conseil dans la médiation ou la facilitation de cette relation.

335. Les parties ont présenté des mesures que le Conseil pourrait mettre en place afin de garantir une mobilisation importante auprès des communautés autochtones, notamment :

- en demandant aux FST de se mobiliser auprès des communautés autochtones ou en imposant une exigence à cet égard;
- en imposant aux FST l'obligation de se conformer à un cadre de mobilisation approuvé par le Conseil.

Analyse du Conseil

336. Le Conseil reconnaît l'importance d'une mobilisation importante et continue avec les peuples autochtones en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication. Il s'engage à écouter et à répondre à leurs besoins particuliers. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil s'est engagé à développer un volet autochtone dans le cadre de son Fonds pour la large bande. Dans le cadre de ce processus, le Conseil se mobilisera avec les parties autochtones en vue de supprimer les obstacles qui empêchent les demandeurs autochtones de demander du financement pour améliorer la connectivité dans les communautés autochtones mal desservies.

337. En ce qui a trait à la mobilisation des FST auprès des communautés autochtones, le dossier de la présente instance ne fait pas état d'un consensus sur les mesures particulières et détaillées que le Conseil pourrait exiger ou attendre des FST du Grand Nord. Plus précisément, le dossier public indique qu'il n'existe pas d'approche générale unique en matière de mobilisation. Toute exigence imposée à ce stade pourrait ne pas répondre aux besoins d'un groupe autochtone en particulier. Le Conseil estime donc qu'il n'est pas approprié d'imposer des exigences ou des attentes aux FST à l'heure actuelle.

338. Toutefois, le Conseil reconnaît que :

- le Conseil et les FST doivent contribuer à leur manière à la promotion d'une mobilisation importante auprès des communautés autochtones;
- une mobilisation importante et continue de la part du Conseil et des FST en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication est essentielle pour favoriser la réconciliation avec les peuples autochtones;
- il n'existe pas d'approche unique en matière de mobilisation;
- il reste beaucoup à faire pour aider à améliorer la mobilisation du Conseil et des FST dans le Grand Nord afin de faire progresser la réconciliation.

Plan de réconciliation de Norouestel

339. En septembre 2022, Norouestel a publié un [plan de réconciliation](#).

340. Dans le cadre de la présente instance, Norouestel a indiqué avoir créé son plan de réconciliation à partir des observations reçues lors des consultations liées au Fonds pour la large bande et des leçons tirées de partenariats récents, et qu'il a été élaboré sous la direction de son conseil consultatif communautaire.

341. Le plan de réconciliation de Norouestel comporte quatre volets :

- l'amélioration de l'accès à des services Internet de haute qualité;
- la mobilisation;
- l'amélioration de la représentation des Autochtones en ce qui concerne l'emploi et les processus de gestion des ressources humaines;
- une meilleure reconnaissance de l'histoire et de la culture autochtones.

342. Voici quelques-uns des résultats que Norouestel s'est engagée à atteindre d'ici 2025 :

- offrir aux communautés un accès Internet à des vitesses minimales de 50 Mbps pour le téléchargement et de 10 Mbps en téléversement;
- avoir un effectif composé à 15 % d'Autochtones;
- faire en sorte que son personnel comprenne parfaitement l'histoire des peuples autochtones au Canada, notamment l'histoire et les séquelles des pensionnats, la DNUDPA, les droits issus de traités et les droits ancestraux, le droit autochtone et les relations entre les Autochtones et l'État.

Positions des parties

343. Le GTNO a salué les efforts récents déployés par de nombreux FST pour officialiser leurs relations avec les peuples autochtones par la publication de plans de réconciliation et d'autres initiatives. Cependant, le GTNO a également fait mention des enjeux soulevés par les Premières Nations du Grand Nord concernant les pratiques de consultation et de mobilisation de Norouestel.

344. Le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in et la Première Nation de Kluane ont soutenu que la mobilisation de Norouestel à leur égard n'a pas été à la hauteur de ce qu'ils attendaient de l'entreprise.

Analyse du Conseil

345. Le Conseil reconnaît les efforts de Norouestel dans l'élaboration de son plan de réconciliation et la mise en place de son conseil consultatif communautaire, tout en prenant note des préoccupations des Premières Nations à l'égard de ce plan.

346. Il est nécessaire que Norouestel renforce ses efforts en matière de réconciliation. Le Conseil s'attend donc à ce que Norouestel continue de collaborer avec les

communautés autochtones et redouble d'efforts pour répondre à leurs préoccupations.

347. De plus, le Conseil ordonne à Norouestel de déposer, d'ici le **16 janvier 2026**, un rapport annuel sur :

- les progrès réalisés pour atteindre les objectifs établis dans son plan de réconciliation;
- tout changement apporté à son plan de réconciliation;
- tout domaine cerné comme devant faire l'objet d'une amélioration.

348. Norouestel doit déposer ces rapports en 2026, 2027 et 2028.

349. Dans le cadre de l'obligation de produire un rapport, le Conseil ordonne à Norouestel de faire rapport sur les points suivants :

- les questions liées à l'emploi, notamment en ce qui concerne l'emploi et la formation des travailleurs autochtones;
- les progrès accomplis pour offrir davantage de renseignements dans les langues autochtones.

350. Le Conseil pourra ainsi mieux surveiller les progrès réalisés par Norouestel dans la mise en œuvre de ses engagements.

Conclusion sur la réconciliation dans le Grand Nord

351. Le Conseil espère que les mesures qu'il prend dans le cadre de la présente politique réglementaire contribueront à faire progresser son engagement envers la réconciliation avec les peuples autochtones. Après les arguments présentés par les participants autochtones lors de la présente instance, le Conseil a mis sur pied l'Équipe des relations autochtones, qui vise à promouvoir la participation des autochtones aux instances du Conseil et qui aide à assurer que la nature distincte et les expériences vécues des peuples autochtones soient prises en compte dans l'ensemble des travaux du Conseil. De plus, la présente politique réglementaire aidera à améliorer l'accès des peuples autochtones à des services de télécommunication équitables, abordables et fiables. Elle favorisera également la réconciliation économique en permettant aux FSI autochtones de construire leur propre infrastructure d'accès et de fournir leurs propres services.

Instructions

Abordabilité

352. L'introduction d'une subvention pour les services Internet de détail dans le Grand Nord est conforme aux alinéas 2b) et 2c) des Instructions de 2023 (Instructions)¹⁴. Le fait de permettre aux clients du Grand Nord de bénéficier d'une réduction aidera à améliorer l'abordabilité et la baisse des prix pour les clients des services de détail, et aidera à améliorer l'accès à des services de télécommunication de haute qualité, fiables et résilients, notamment dans les collectivités rurales et éloignées ainsi que les communautés autochtones.
353. Les conclusions du Conseil concernant le régime de plafonnement des prix de Norouestel sont conformes aux alinéas 2a), 2b) et 2c) des Instructions. Notamment, le maintien des contraintes tarifaires existantes pour les services tarifés de Norouestel sur un marché où la concurrence est insuffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs favorisera l'abordabilité pour les consommateurs. Parallèlement, le maintien des contraintes existantes en matière de prix plancher pour ses services Internet de résidence de détail garantira que les tarifs des services de détail de Norouestel n'introduisent pas d'obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence.

Fiabilité

354. Le fait d'exiger de Norouestel qu'elle fournisse des crédits automatiques sur les factures pour les interruptions des services Internet par voie terrestre est conforme à l'alinéa 2c) des Instructions. Cette mesure incitera davantage Norouestel à investir dans son réseau afin d'aider à garantir des services de télécommunication de qualité supérieure, fiables et résilients dans les collectivités rurales et éloignées ainsi que les communautés autochtones.
355. Par ailleurs, le fait d'exiger de Norouestel qu'elle améliore la communication, la surveillance et le signalement des interruptions est conforme à l'alinéa 2d) des Instructions. Cette mesure permettra d'améliorer et de protéger les droits des consommateurs dans leurs relations avec les FST, puisqu'ils seront mieux informés des pannes, des interruptions de service et de la fiabilité des services Internet de Norouestel.

Concurrence

356. Le fait d'exiger des améliorations au service de raccordement de gros, mais de ne pas rendre obligatoire un service AHV de gros dans le Grand Nord, permet un meilleur équilibre des objectifs pour favoriser la concurrence et l'investissement, de

¹⁴ *Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication*, DORS/2023-23, 10 février 2023

réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et d'assurer la disponibilité de services de télécommunication de haute qualité dans toutes les régions du Canada, tel qu'il est énoncé aux alinéas 2a), 2c) et 2e) et à l'article 8 des Instructions.

357. Les améliorations que Norouestel doit apporter au service de raccordement de gros aideront à favoriser la concurrence et réduiront les obstacles à l'entrée en offrant un meilleur accès à l'infrastructure de la titulaire et en permettant aux concurrents de fournir leurs propres services de détail.

358. Le fait de ne pas imposer un service AHV de gros aide à assurer que Norouestel continuera de poursuivre ses investissements dans des services de télécommunication de qualité supérieure dans le Grand Nord et d'éviter d'aggraver les difficultés économiques liées à la fourniture et au maintien de services dans les collectivités rurales et éloignées ainsi que les communautés autochtones.

Opinion minoritaire

359. L'opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson est jointe en annexe.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations – Mise en place d'une subvention pour les services Internet de détail dans le Grand Nord*, Avis de consultation de télécom CRTC 2025-10, 16 janvier 2025
- *Examen de la politique sur le Fonds pour la large bande – Nouvelle politique régissant le financement des projets d'immobilisations*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-328, 12 décembre 2024
- *Norouestel Inc. – Frais supplémentaires de 20 \$ appliqués aux services d'accès Internet de résidence autonomes par ligne d'abonné numérique*, Décision de télécom CRTC 2024-99, 9 mai 2024
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet satellite de SSi Micro Ltd.*, Décision de télécom CRTC 2023-418, 20 décembre 2023
- *Appel aux observations – Élaboration d'un cadre réglementaire pour améliorer la fiabilité et la résilience des réseaux – Obligations en matière de transmission d'avis et de production de rapports lors d'interruptions de services de télécommunications majeures*, Avis de consultation de télécom CRTC 2023-39, 22 février 2023, modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2023-39-1, 11 septembre 2023
- *Opérateurs des réseaux concurrentiels Canadiens – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2021-239*, Décision de télécom CRTC 2023-23, 3 février 2023; modifiée par la Décision de télécom 2023-23-1, 2 mars 2023

- *Norouestel Inc. – Demande de modification du processus d’approbation des tarifs pour les services Internet de détail de l’entreprise*, Décision de télécom CRTC 2022-343, 20 décembre 2022
- *Appel aux observations – Les télécommunications dans le Grand Nord, phase II*, 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; et 2022-147-4, 24 novembre 2023
- *Norouestel Inc. – Service de raccordement de gros – Ajout d’un nouveau point de jonction au réseau à Fort St. John (Colombie-Britannique)*, Ordonnance de télécom CRTC 2021-414, 15 décembre 2021
- *Appels 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
- *Examen des régimes de plafonnement des prix et d’abstention locale*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2020-40, 4 février 2020
- *Retrait progressif du régime de subvention du service local*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2018-213, 26 juin 2018
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d’avenir pour l’économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *Examen de la structure et du mandat du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunication Inc.*, Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2016-102, 17 mars 2016
- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015
- *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
- Ordonnance de télécom CRTC 2013-96, 25 février 2013

- *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; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291-1, 12 mai 2011
- *Examen du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunication*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-46, 26 janvier 2011
- *Examen des pratiques de gestion du trafic Internet des fournisseurs de services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-657, 21 octobre 2009
- *Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de service locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-27, 30 avril 2007
- *La concurrence dans l'interurbain et le service amélioré pour les abonnés de Norouestel*, Décision CRTC 2000-746, 30 novembre 2000
- *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000
- *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé*, Décision Télécom CRTC 99-16, 19 octobre 1999
- *Norouestel Inc. – Interconnexion d'entreprises intercirconscriptions et questions connexes relatives à la revente et au partage*, Décision CRTC 98-1, 11 février 1998

Annexe de la Politique réglementaire de télécom CRTC 2025-9

Le Conseil devrait-il appliquer l'analyse du marché des services de gros dans le Grand Nord?

1. En dehors du Grand Nord, comme il est indiqué dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil s'appuie généralement sur l'évaluation du caractère essentiel pour déterminer si les mesures relatives aux services de gros sont appropriées pour répondre aux préoccupations du marché des services de détail. Le Conseil détermine ensuite s'il existe des considérations stratégiques qui justifient un résultat différent des considérations économiques de l'évaluation du caractère essentiel. Ensemble, l'évaluation du caractère essentiel et les considérations stratégiques sont appelées l'analyse de gros.
2. L'évaluation du caractère essentiel consiste à définir les marchés pertinents, puis à évaluer trois éléments : la condition relative à l'intrant, la condition relative à la concurrence et la condition relative à la reproductibilité. Pour être considéré comme essentiel pour la concurrence, un service de gros doit répondre à ces trois critères :
 - Condition relative à l'intrant : Un service ou une installation est-il nécessaire en tant qu'intrant pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché (vente au détail) pertinent en aval?
 - Condition relative à la concurrence : Est-ce qu'un service ou une installation est contrôlé par une (ou plusieurs) entreprise disposant d'un pouvoir de marché en amont (de gros) de telle sorte que le retrait de l'accès au service ou à l'installation entraînerait probablement une diminution substantielle ou un empêchement de la concurrence en aval?
 - Condition relative à la reproductibilité : Est-ce pratique ou réalisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité du service ou de l'installation?
3. Le Conseil peut faire appel à une considération stratégique pour justifier une décision de rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros qui ne remplit pas les critères de l'évaluation du caractère essentiel. À l'inverse, le Conseil peut faire appel à une considération stratégique pour justifier une décision de ne pas rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros qui remplit les critères de l'évaluation du caractère essentiel. Voici les considérations stratégiques que le Conseil a examinées par le passé :
 - Bien public : Faut-il prescrire le service pour des raisons de bien-être social, de bien-être des consommateurs, de sécurité publique ou de commodité pour le public?

- Interconnexion : Le service favorisera-t-il le déploiement efficace de réseaux et facilitera-t-il les ententes sur l'interconnexion des réseaux?
 - Innovation et investissement : La prescription de l'installation ou du service de gros pourra-t-elle influencer positivement sur le niveau d'innovation et d'investissement dans les réseaux ou services émergents et avancés pour les entreprises titulaires, les concurrents ou les deux, ou sur le niveau d'adoption des services avancés ou émergents par les utilisateurs de services de télécommunication?
4. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a demandé si l'analyse du marché des services de gros pouvait être appliquée dans le Grand Nord et si elle devait être modifiée compte tenu des circonstances particulières de cette région. Le Conseil a donné un avis préliminaire selon lequel l'évaluation du caractère essentiel devrait s'appliquer dans le Grand Nord puisqu'elle est fondée sur des principes économiques qui s'appliquent au territoire de desserte de Norouestel Inc. (Norouestel).
 5. De plus, alors que la phase I de cette instance était en cours, SSi Canada (SSi) a déposé une demande en vertu de la Partie 1 afin que le Conseil ordonne à Norouestel de fournir un service d'accès Internet pour les tiers, ou un service d'accès haute vitesse (AHV) de gros. Le Conseil a examiné le dossier de la demande de SSi en vertu de la Partie 1 dans le cadre de son évaluation de la possibilité d'imposer un service AHV de gros dans le Grand Nord.

Positions des parties

6. La plupart des parties, notamment le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); le Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY); les Premières Nations de Champagne et Aishihik; la Première Nation Na-Cho Nyäk Dun; le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO); Iristel Inc., en son nom propre et au nom d'Ice Wireless Inc. (collectivement Iristel/Ice Wireless); les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC); SSi; TELUS Communications Inc. (TELUS); TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy) et un intervenant ont indiqué que l'analyse de gros ou l'évaluation du caractère essentiel devrait s'appliquer dans le Grand Nord.
7. Norouestel a indiqué que l'analyse de gros ne devrait pas être appliquée dans le Grand Nord, étant donné les difficultés économiques liées à la construction et à l'entretien des réseaux dans cette région.
8. Des parties ont abordé des considérations stratégiques que le Conseil devrait, selon elles, prendre en compte dans le cadre de l'analyse de gros. Le CDIP, le CPNY et le GTNO ont indiqué que les considérations stratégiques existantes étaient appropriées, tandis que d'autres ont en proposé de nouvelles, notamment :

- un besoin urgent de services de télécommunication abordables et fiables dans les collectivités rurales et éloignées ainsi que les communautés autochtones;
 - une meilleure réconciliation et une réponse aux besoins particuliers des peuples autochtones du Grand Nord.
9. SSI et TELUS ont indiqué qu'aucune des considérations stratégiques proposées ne devrait être adoptée étant donné qu'elles sont déjà prises en compte dans les considérations stratégiques et l'évaluation du caractère essentiel existants, qu'elles doivent déjà être prises en compte en vertu de la *Loi* ou qu'elles ne relèvent pas de la portée appropriée de l'analyse de gros. Norouestel a également indiqué qu'elle n'était pas favorable à l'ajout de considérations non économiques à l'analyse de gros.

Analyse du Conseil

10. De nombreuses parties ont soutenu l'application de l'analyse de gros pour le Grand Nord, y compris l'évaluation du caractère essentiel, citant son fondement sur des principes économiques sains et le soutien de longue date de l'industrie. Le Conseil reconnaît les préoccupations de Norouestel et les circonstances particulières de la région. Toutefois, le cadre actuel de l'analyse de gros peut prendre en compte ces conditions particulières. Par exemple, les difficultés économiques liées à la construction et à l'entretien des réseaux dans le Grand Nord peuvent être abordées par la condition relative à la concurrence de l'évaluation du caractère essentiel ainsi que dans les considérations stratégiques en matière d'innovation et d'investissement.
11. Quant aux nouvelles considérations stratégiques proposées par les parties, elles peuvent déjà être prises en compte dans le cadre existant et les objectifs stratégiques. Plus précisément, le besoin urgent de services abordables et fiables peut être pris en compte dans le cadre de l'innovation et de l'investissement. Par exemple, le fait d'exiger un accès de gros pourrait avoir un effet sur l'analyse de rentabilité des investissements, en influençant à la fois l'abordabilité et la fiabilité des services. De plus, la promotion de la réconciliation est un principe général qui devrait guider le processus d'élaboration des politiques et être pris en compte à chaque étape du processus, plutôt que comme une composante distincte de l'analyse de gros.
12. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil appliquera l'analyse de gros, sans modification, dans le Grand Nord.

Le Conseil devrait-il imposer la mise en place d'un service AHV de gros dans le Grand Nord?

Question préliminaire – Infrastructure pertinente

13. Avant que le Conseil n'envisage d'imposer un service AHV de gros dans le Grand Nord, il doit d'abord définir certains paramètres de ce service. Il doit notamment

déterminer l'infrastructure sur laquelle le service proposé serait fourni, afin de contribuer à définir le marché de produits et le marché géographique en cause dans le cadre de l'évaluation du caractère essentiel.

14. Des parties ont proposé qu'un éventuel service AHV de gros soit obligatoire pour toute l'infrastructure terrestre de Norouestel, notamment les installations en cuivre. Norouestel dispose d'installations par câble ou par fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) dans presque toutes les collectivités qu'elle dessert au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. La base d'abonnés potentiels pour les installations en cuivre est faible et en déclin, étant donné que Norouestel prévoit mettre le cuivre hors service dans les collectivités ayant accès à la FTTP au cours des cinq prochaines années.
15. La promotion d'un cadre qui crée des incitations à s'abonner à des services basés sur le cuivre peut compromettre les éléments des Instructions de 2023 (Instructions)¹ qui cherchent à soutenir l'innovation et des réseaux de haute qualité et plus modernes. Il ne serait donc pas approprié qu'un service AHV de gros dans le Grand Nord soit imposé sur des installations en cuivre.
16. Par conséquent, dans la suite de la présente section, le Conseil examine si un éventuel service AHV de gros devrait être imposé sur l'infrastructure suivante : les installations de transport par voie terrestre ainsi que les installations d'accès par câble et par FTTP, dans toutes les collectivités où ces installations existent.

Évaluation du caractère essentiel

Marché de produits et marché géographique

17. La première étape pour l'application de l'évaluation du caractère essentiel est de définir les marchés pertinents pour le service de gros en question, ce qui comprend les composantes liées au produit et à la géographie. Ces marchés sont généralement délimités en fonction du plus petit groupe de services et de la zone géographique dans laquelle une entreprise peut imposer une hausse de tarifs importante et durable sans perte de profits.
18. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, il a été déterminé que le marché de produits pertinent était celui des services AHV de gros, y compris les services AHV de gros groupés et dégroupés sur diverses technologies, telles que le cuivre, le câble et la FTTP. Le marché géographique pertinent a été déterminé comme étant le territoire d'exploitation de l'entreprise titulaire. Dans le cadre de la présente instance, aucune partie n'a indiqué que ces définitions ne sont pas

¹ Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication, DORS/2023-23, 10 février 2023

appropriées dans le contexte de la définition de marché de produits et de marché géographique dans le Grand Nord.

19. Les parties n'ont pas soulevé la question dans le contexte particulier de la définition du marché de produits pertinent pour les services AHV de gros dans le cadre de l'évaluation du caractère essentiel. Cependant, de nombreuses parties ont évoqué l'entrée des services Internet par satellites en orbite terrestre basse (LEO) sur le marché des services Internet de détail dans le Grand Nord. SpaceX Canada Corp. (SpaceX) a indiqué dans le dossier de la présente instance qu'elle souhaitait offrir des services de gros à l'avenir, et ses services de détail semblent être comparables aux services Internet par voie terrestre de Norouestel. Cependant, comme indiqué précédemment, d'après les données versées par Norouestel et SpaceX dans le dossier de la présente instance, il est trop tôt pour déterminer l'incidence possible de ces nouveaux entrants sur le marché et si les consommateurs du Grand Nord considèrent les services Internet par satellites LEO comme des substituts aux services Internet par voie terrestre.
20. Par conséquent, le marché de produits et le marché géographique pertinents devraient rester inchangés par rapport à la politique réglementaire de télécom 2015-326 et ne devraient pas comprendre les services AHV de gros fournis par les technologies satellitaires.

Condition relative à l'intrant

21. La deuxième étape de l'application de l'évaluation du caractère essentiel consiste à déterminer si l'installation associée au service de gros est nécessaire en tant qu'intrant à une autre entreprise pour fournir des services de détail en aval. Dans ce cas, le Conseil doit déterminer si le service AHV de gros est nécessaire pour fournir des services Internet de détail. Dans le cadre de son analyse, le Conseil prend en considération la demande pour les services de gros.
22. Étant donné la difficulté de construire des installations de télécommunication dans le Grand Nord, un service AHV de gros serait nécessaire comme intrant pour fournir des services Internet de détail comparables à ceux de Norouestel. Cette dernière a également reconnu qu'il était possible que la condition relative à l'intrant de l'évaluation du caractère essentiel soit remplie.
23. La demande est également avérée, puisque Iristel, SSi et TekSavvy ont exprimé leur intérêt envers l'utilisation d'un tel service dans au moins certaines parties du Grand Nord.
24. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que la condition relative à l'intrant de l'évaluation du caractère essentiel est remplie.

Condition relative à la concurrence

25. La troisième étape de l'évaluation du caractère essentiel consiste à examiner les deux sous-éléments suivants : i) les conditions du marché en amont afin de déterminer, de manière plus précise, si une entreprise ou un groupe d'entreprises a un pouvoir de marché; et ii) l'incidence que tout pouvoir de marché en amont pourrait avoir sur les niveaux de concurrence sur les marchés des services de détail connexes en aval. Dans ce cas, le marché en amont est un service AHV de gros et le marché en aval est celui des services Internet de détail.
26. En ce qui concerne le premier sous-élément, Norouestel a indiqué que bientôt elle ne détiendra pas de pouvoir de marché en amont pour les services AHV de gros, étant donné que l'offre de services de détail actuelle de SpaceX démontre déjà que des services concurrentiels comparables peuvent voir le jour sans intervention réglementaire. SpaceX a indiqué qu'elle souhaitait proposer des services de gros à l'avenir. À l'inverse, les ORCC ont indiqué que les services de télécommunication fournis par la technologie des satellites LEO ne constituent pas un substitut aux services par voie terrestre.
27. Comme il est indiqué ci-dessus, d'après les données versées au dossier public, le Conseil conclut qu'il est trop tôt pour évaluer si les consommateurs du Grand Nord considèrent les services Internet par satellites LEO comme des substituts aux services Internet par voie terrestre. Par conséquent, en tant que seul fournisseur potentiel de services AHV de gros par voie terrestre dans le Grand Nord, Norouestel a un pouvoir de marché en amont, et le Conseil estime que le premier sous-élément est respecté.
28. En ce qui concerne le deuxième sous-élément, Norouestel a précisé que cet élément n'est pas respecté parce que le fait de rendre obligatoire un service AHV de gros n'améliorera pas de manière substantielle la concurrence sur le plan des services Internet de détail. Plus particulièrement, Norouestel s'est demandée si un fournisseur de services Internet (FSI) de gros dépendant d'un service AHV de gros fondé sur les coûts serait en mesure d'offrir un meilleur prix de détail aux clients.
29. Les services AHV de gros existants, obligatoires ailleurs au Canada, ont eu un succès limité dans les zones rurales et éloignées. Dans les régions à faible densité de population comme le Grand Nord, il n'est probablement pas possible d'établir des tarifs qui soient à la fois :
 - suffisamment élevés pour que les concurrents disposant d'installations puissent continuer d'investir de manière rentable dans des infrastructures de télécommunication modernes;
 - suffisamment bas pour que les concurrents fondés sur les services de gros puissent entrer sur le marché de manière rentable et fournir leurs propres services de détail.

30. La mise en œuvre et la fourniture d'un service AHV de gros sont coûteuses. Afin de maintenir les investissements dans les réseaux, ces coûts sont généralement récupérés au moyen des tarifs appliqués aux concurrents fondés sur les services de gros. Dans le Grand Nord, ces coûts, ajoutés au coût élevé de la fourniture de services, se traduisent par des tarifs des services de gros trop élevés pour permettre aux concurrents d'entrer sur le marché. Cela a été confirmé par les renseignements sur les coûts communiqués par Norouestel.
31. Norouestel a soumis, à titre confidentiel, les coûts de la fourniture de deux services AHV de gros – l'un sur son réseau câblé et l'autre, sur son réseau FTTP. Le Conseil a examiné les renseignements sur les coûts fournis par Norouestel et est d'avis qu'ils sont raisonnables. La clientèle dans le Grand Nord est trop restreinte pour supporter ces coûts compte tenu des tarifs des services de détail actuels pour les services Internet. Si un service AHV de gros était imposé, les tarifs seraient soit i) trop bas et nuiraient considérablement à l'investissement; soit ii) trop élevés pour les clients des services de gros.
32. La seule façon d'établir un tarif qui favoriserait l'entrée de concurrents fondés sur les services de gros serait d'augmenter considérablement les tarifs des services de détail que Norouestel facture actuellement pour les services Internet, ce qui exacerberait les problèmes d'abordabilité. Le Conseil conclut donc qu'il n'est pas possible d'établir un tarif pour un service AHV de gros qui réponde à ses objectifs de faire baisser les prix par une concurrence accrue et de favoriser les investissements.
33. Le Conseil conclut donc que le deuxième sous-élément n'est pas réalisé. Le fait de rendre obligatoire un service AHV de gros n'améliorera probablement pas la concurrence pour les services Internet de détail dans le Grand Nord. En utilisant les termes de l'évaluation du caractère essentiel, le Conseil conclut que le fait de ne pas rendre le service obligatoire ne devrait pas réduire foncièrement la concurrence ou l'empêcher.
34. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que la condition relative à la concurrence n'est pas remplie.

Condition relative à la reproductibilité

35. Comme il est indiqué dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, la quatrième étape de l'application de l'évaluation du caractère essentiel consiste à déterminer s'il est pratique ou faisable pour les concurrents de reproduire la fonctionnalité d'une installation. Dans ce cas, le Conseil doit déterminer si les concurrents peuvent reproduire la fonctionnalité du réseau terrestre de Norouestel.
36. Des parties ont fourni des éléments de preuve concernant les obstacles à la reproductibilité de l'infrastructure de Norouestel, notamment l'éloignement de la région, les difficultés de construction, la faible densité de population, les difficultés à obtenir des capitaux et les difficultés à obtenir des droits de passage. D'après le

Conseil, la reproductibilité de l'infrastructure requise dans le Grand Nord pour fournir la fonctionnalité d'un service AHV de gros à l'échelle n'est ni pratique ni faisable pour un concurrent raisonnablement efficace.

37. Norouestel a indiqué que la condition relative à la reproductibilité de l'évaluation n'est pas remplie puisque les FSI par satellites LEO peuvent investir dans des installations qui peuvent fournir des services Internet très semblables aux services par voie terrestre. Si l'on peut considérer que les FSI par satellites LEO ont reproduit dans une certaine mesure la fonctionnalité de l'infrastructure de Norouestel, cela n'est pas représentatif de ce que l'on peut attendre d'un concurrent raisonnablement efficace. Le coût de la reproductibilité pour tout concurrent serait très élevé et nécessiterait des subventions importantes compte tenu de l'ampleur de l'infrastructure terrestre de Norouestel, de l'éloignement de la région et de sa faible densité de population.
38. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil détermine que la condition relative à la reproductibilité est remplie.

Considérations stratégiques

39. Comme il est indiqué dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, après l'application de l'évaluation du caractère essentiel, les considérations stratégiques pertinentes sont prises en compte pour déterminer si un service de gros doit être obligatoire malgré le résultat de l'évaluation du caractère essentiel.
40. Tel qu'il est mentionné dans la décision de télécom 2023-23, la considération stratégique en matière de bien public doit être appliquée dans un sens particulier et technique afin de faire référence à des considérations stratégiques en matière de bien-être social, de sécurité publique et de commodité pour le public. Cette considération est distincte de l'intérêt public au sens large, que le Conseil évalue de manière globale.
41. L'interconnexion désigne généralement la liaison d'au moins deux segments de réseau de télécommunication en un point physique commun, où chaque segment de réseau interconnecté est géré par une partie distincte pour permettre l'échange du trafic entre chaque partie sur les segments de réseau d'une autre partie. Dans le cas d'un service AHV de gros groupé, il n'y a pas d'échange mutuel de trafic; son but est de permettre à une partie d'acheminer son trafic sur le réseau de l'autre partie.
42. Par conséquent, la seule considération stratégique qui doit être évaluée dans le cadre de la présente analyse est liée à l'innovation et à l'investissement.

Positions des parties

43. Norouestel a indiqué qu'elle est active dans une région où les coûts sont très élevés, que sa capacité à investir dans ses réseaux et à les moderniser est précaire et que le fait d'imposer un service AHV de gros l'inciterait à ne pas investir. De plus, étant

donné que ses services Internet de détail par voie terrestre demeurent tarifés, sa capacité à générer des revenus pour financer des initiatives en matière d'investissement est limitée.

44. Norouestel a fait remarquer que les ORCC ont indiqué que la concurrence sur le marché des services de gros pourrait inciter les clients des services de gros à investir dans leurs propres réseaux. Les ORCC ont également indiqué que les composantes de transport et d'accès du réseau de Norouestel n'étaient pas reproductibles. Norouestel a indiqué que cela soulève la question des investissements qui seraient effectués par ces clients.
45. Iristel/Ice Wireless, les ORCC, SSi et TekSavvy ont généralement indiqué que le fait d'imposer un service AHV de gros inciterait les concurrents à innover et à investir, et que les incitations de Norouestel à investir pourraient être préservées en établissant les tarifs des services de gros de manière adéquate.
46. Le GTNO a précisé que les avantages potentiels de l'introduction d'un service AHV de gros devaient être évalués en tenant compte des effets négatifs sur la capacité d'investissement de Norouestel.

Analyse du Conseil

47. Il est peu probable que les concurrents fondés sur les services de gros investissent massivement dans des installations dans le Grand Nord si un service AHV de gros est obligatoire. Selon les [faits saillants annuels du secteur des télécommunications](#) du Conseil, les concurrents fondés sur les services de gros au Canada ont des dépenses d'investissement très faibles sur le marché des services à large bande par rapport aux fournisseurs de services de télécommunication (FST) dotés d'installations. De plus, à la question de savoir si leurs membres ont exprimé leur intérêt pour une entrée sur le marché du Grand Nord si un service AHV de gros était disponible, les ORCC ont répondu que leurs membres s'efforçaient de survivre sur les marchés où ils exercent déjà leurs activités.
48. L'imposition d'un service AHV de gros risquerait de nuire aux investissements de Norouestel. Si certains éléments indiquent qu'un service AHV de gros pourrait procurer des avantages potentiels aux utilisateurs sur le plan de l'innovation (principalement la réorganisation des services existants), ces avantages sont modestes et sont contrebalancés par le risque d'une réduction importante des investissements de Norouestel.
49. Compte tenu de ce qui précède, les considérations stratégiques en matière d'investissement et d'innovation n'appuient pas l'obligation d'offrir un service AHV de gros dans le Grand Nord.

Réconciliation et possibilités pour les communautés autochtones

50. Dans l'avis de consultation de télécom 2022-147, le Conseil a indiqué sa volonté de se mobiliser auprès des peuples autochtones afin de s'assurer que leurs besoins sont pris en compte dans son processus d'élaboration des politiques. Il a demandé de quelle façon un service AHV obligatoire ferait progresser la réconciliation et offrirait des possibilités aux communautés autochtones.

Positions des parties

51. Le CDIP, le CPNY, le GTNO, le gouvernement Tr'ondëk Hwëch'in, le gouvernement du Yukon, IRP Consulting, la Première nation des Na-Cho Nyäk Dun et SSI ont indiqué qu'un service AHV de gros pourrait favoriser la création de FSI autochtones, ce qui ferait progresser la réconciliation économique.
52. SSI a indiqué qu'un service AHV de gros pourrait offrir aux communautés autochtones la possibilité de créer des services adaptés aux besoins de leurs propres communautés. Le CDIP a indiqué qu'un service AHV de gros dans le Grand Nord contribuerait à la réconciliation afin de promouvoir le choix pour les consommateurs et l'abordabilité des services Internet dans les communautés autochtones.

Analyse du Conseil

53. Bien que le Conseil reconnaisse l'importance de faire progresser la réconciliation, il est préoccupé par le fait qu'imposer un service AHV de gros pourrait avoir des conséquences négatives pour les communautés autochtones dans le Grand Nord. Comme il est mentionné plus haut, il n'existe aucun tarif qui serait attractif pour les concurrents fondés sur les services de gros, comme les FSI autochtones, tout en permettant à Norouestel de recouvrer ses coûts. Rendre le service obligatoire à des tarifs suffisamment élevés pour permettre à Norouestel de recouvrer ses coûts ne permettrait pas aux concurrents fondés sur les services de gros détenus par des Autochtones d'entrer sur le marché de manière rentable. Inversement, le fait de rendre le service obligatoire à des tarifs trop bas entraînerait une diminution des investissements dans le réseau qui seraient surtout ressentis dans les collectivités rurales et éloignées mal desservies, dont beaucoup sont des communautés autochtones.

Autres questions

54. Des parties ont soulevé deux autres questions dans le dossier public :
- à savoir si les Instructions exigent qu'un service AHV de gros soit rendu obligatoire;
 - à savoir si un service AHV de gros obligatoire pourrait être subventionné.

Instructions

Positions des parties

55. Le CDIP, le GTNO, les ORCC et la Première Nation des Na-Cho Nyäk Dun ont indiqué que, selon les Instructions, et en particulier l'article 10, le Conseil doit rendre obligatoire ou, du moins, favoriser un service de AHV de gros dans le Grand Nord².

Analyse du Conseil

56. Les Instructions sont une orientation d'application générale sur des enjeux de politique communs et octroient au Conseil le pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient d'imposer la fourniture d'un service AHV de gros groupé dans le Grand Nord. Si l'article 10 prévoit la mise en place d'un service AHV de gros groupé, les détails tels que la portée géographique de ce service sont laissés à l'appréciation du Conseil. C'est également ce qui ressort clairement de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne les Instructions. Le document examine l'incidence positive de la concurrence qui dépend des services de gros. Cette discussion se concentre toutefois sur les marchés extérieurs au Grand Nord et ne tient pas compte des circonstances différentes et particulières de cette région.
57. Par conséquent, selon les articles 9 à 12 des Instructions, le Conseil n'est pas tenu de prendre des mesures particulières dans le cadre de la présente instance.

Subventionner un service AHV de gros imposé

Positions des parties

58. Le CPNY, le First Mile Connectivity Consortium, le GTNO et SSi ont proposé d'accorder des subventions pour soutenir les concurrents ou de subventionner les tarifs des services AHV de gros.
59. Les ORCC et TELUS se sont opposés à une subvention pour favoriser la concurrence dans le Grand Nord. Les ORCC ont indiqué qu'une telle subvention entraînerait des distorsions économiques et des coûts administratifs. TELUS a précisé qu'elle freinerait outre mesure d'autres formes possibles de concurrence et d'investissement, et demande au Conseil d'administrer les parts de marché et les bénéfices des entrants.
60. SpaceX a formulé une mise en garde contre un régime de gros qui subventionne les concurrents de services par voie terrestre de gros. Elle a indiqué qu'un tel régime

² Selon l'article 10 des Instructions, le Conseil doit rendre obligatoire la fourniture de services d'accès haute vitesse de gros groupé – qui s'ajoutent à tout autre type de service AHV de gros dont la fourniture est obligatoire – jusqu'à ce qu'il détermine qu'une concurrence vaste, durable et significative perdurera même si la fourniture d'un service groupé n'est plus obligatoire.

serait complexe sur le plan administratif, qu'il ne profiterait qu'à une petite classe de concurrents et qu'il n'apporterait que très peu d'avantages aux consommateurs.

61. Dans les réponses à une question précise posée à toutes les parties, aucune n'a souligné que l'octroi de subventions pour soutenir les concurrents ou la concurrence dans les services gros relevait du champ d'application du paragraphe 46.5(1) de la *Loi*. Norouestel et le CDIP ont affirmé en parallèle que le Conseil n'avait pas la compétence pour accorder des subventions pour soutenir les concurrents en vertu de la *Loi*.

Analyse du Conseil

62. Des parties ont exprimé des préoccupations importantes quant à la compétence du Conseil d'utiliser le paragraphe 46.5(1) de la *Loi* pour fournir une subvention pour un service AHV de gros groupé. Cela s'ajoute aux préoccupations stratégiques à savoir si la mise en œuvre efficace d'une subvention pour un tel service est possible et si cela ferait progresser les objectifs stratégiques énoncés à l'article 7 de la *Loi*.
63. Subventionner un service AHV de gros dans le Grand Nord ne constitue pas le meilleur moyen d'atteindre les objectifs stratégiques. Les mesures favorisant la concurrence, mais qui sont inefficaces ne pourront pas répondre à l'objectif d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des services de télécommunication canadiens, comme l'exige l'alinéa 7c) de la *Loi*. Par exemple, le fait de soutenir une concurrence qui n'est pas viable sans subvention, en particulier lorsque cette concurrence n'est pas susceptible d'améliorer l'abordabilité, pourrait être une mesure inefficace. Par ailleurs, en vertu de l'alinéa 7f) de la *Loi*, il convient d'examiner les cas où une réglementation directe efficace par d'autres mesures énoncées dans la présente politique réglementaire, plutôt que le recours au libre jeu du marché, est nécessaire pour mieux atteindre les objectifs de la *Loi*.
64. Par conséquent, il ne serait pas approprié, dans le cadre de la présente instance, de subventionner les tarifs des services AHV de gros, conformément au paragraphe 46.5(1) de la *Loi*.

Conclusion

65. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil n'imposera pas la fourniture d'un service AHV de gros dans le Grand Nord.
66. La décision du Conseil de ne pas imposer un service AHV de gros met fin à la demande en vertu de la Partie 1 de SSi.

Opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson

1. Je suis fondamentalement en désaccord avec la décision majoritaire énoncée dans la politique réglementaire de télécom 2025-9 (décision) selon laquelle le moyen le plus significatif et le plus efficace d'obtenir des services de télécommunication abordables et accessibles dans le Nord est de fournir une subvention uniforme à tous les fournisseurs de services de télécommunication, y compris les entreprises de l'étranger. Tout au long de l'instance, un appui minime a été exprimé en faveur d'une subvention universelle. Les résidents du Nord étaient plutôt d'avis que l'introduction de la concurrence était la voie privilégiée pour atteindre les importants objectifs sociaux, économiques et de protection des consommateurs de la région. La concurrence a été considérée comme la meilleure approche pour faciliter les possibilités économiques communautaires et autochtones, ce qui, à son tour, donnerait lieu à une plus grande création d'emplois locaux, à de meilleurs forfaits de services ainsi qu'à un service à la clientèle amélioré et une abordabilité accrue.
2. Je suis en désaccord avec la conclusion de la majorité selon laquelle tous les moyens de trouver un prix de gros équitable qui inciterait à la concurrence tout en maintenant des incitatifs à l'investissement ont été épuisés, parce que i) la preuve présentée par Norouestel Inc. (Norouestel) sur le prix de fourniture d'un service d'accès haute vitesse (AHV) était insuffisante pour arriver à une conclusion raisonnable sur les coûts de mise en œuvre de la vente de services de gros; ii) il n'a pas été envisagé de subventionner un cadre pour les services de gros, malgré les cas de subvention de l'élaboration et de la mise en œuvre de cadres concurrentiels dans le passé; iii) la méthode d'établissement des coûts de la Phase II isole les revenus des services Internet de détail de Norouestel d'une manière qui ne tient pas compte de l'ensemble de sa situation financière en tant que fournisseur de services principal dans la région; iv) aucune considération n'a été accordée à d'autres méthodes d'établissement des tarifs, comme une méthode fondée sur le prix de détail minoré ou un modèle d'exploitant efficace; et v) le rôle du Fonds pour la large bande du Conseil ou des autres subventions gouvernementales pour encourager l'innovation et d'autres investissements n'a pas été pris en compte.
3. Tous les intervenants, à l'exception de Norouestel, ont appuyé un cadre pour les services de gros. Plus précisément, tant les concurrents existants dans le Nord que les groupes autochtones ont parlé des possibilités économiques qui seraient offertes aux collectivités, en particulier aux communautés autochtones, grâce à la mise en œuvre d'un réseau de services AHV de gros. Le principal thème exprimé par les intervenants autochtones et locaux était que, pour que la réconciliation ait lieu, le Conseil doit considérer sérieusement les peuples autochtones en tant que propriétaires de réseaux de télécommunications, et pas simplement en tant qu'utilisateurs de ceux-ci. Nous avons entendu, à maintes reprises, que les peuples autochtones doivent avoir une place à la table. Nous avons également entendu que si le Conseil veut réellement contribuer à faire progresser la réconciliation, il s'agissait de l'occasion d'aller au-delà de l'acte superficiel « d'accrocher le tableau au mur » et de mettre en œuvre des changements réglementaires transformateurs. Malheureusement, la décision a sérieusement freiné cette possibilité.

La concurrence était le moyen privilégié de répondre aux préoccupations générales des consommateurs, y compris l'abordabilité

4. Très peu d'intervenants au dossier ont appuyé une subvention universelle pour les services de détail¹⁷.
5. De nombreux intervenants autochtones ont exprimé des réserves quant à l'utilité d'une subvention¹⁸. Au nom de la Première Nation de Na-Cho Nyäk Dun et en réponse directe à une question sur les subventions, Anita Hill a souligné les aspects positifs, mais en formulant de lourdes mises en garde contre le fait de compter uniquement sur les subventions au lieu d'établir une solution axée sur le revenu. Elle a également parlé abondamment des solutions qui favorisent l'équité dans les communautés autochtones :

814 : [...] nous sommes actuellement en négociations actives sur les régimes axés sur la résidence, les régimes axés sur les citoyens et les régimes de type utilisateur, et **cela permet d'établir un mécanisme de partage des revenus qui permet une participation plus large et une plus grande autonomie en ce qui concerne la façon dont ces fonds sont utilisés. Pour moi, la conversation va au-delà d'une simple subvention [...]** [Traduction] (non mis en évidence dans l'original)

6. Lorsqu'on lui a posé davantage de questions sur les subventions et sur la question de savoir si elles devraient s'appliquer aux collectivités dépendantes des satellites, Anita Hill a répondu ce qui suit :

816 [...] Je pense donc, encore une fois, qu'il s'agit d'une conversation plus importante à court terme, et qu'il faudra examiner ensuite comment les possibilités d'investissement peuvent exister ou coexister, soit avec l'entreprise privée, soit avec les organisations ministérielles responsables d'une initiative fédérale. À mon avis, la priorité devrait être davantage accordée à ce point à ce

¹⁷Les citations de ce document se trouvent dans les volumes [1](#), [2](#), [3](#), [4](#) et [5](#) des transcriptions des audiences publiques.

¹⁸De nombreux intervenants, comme le Conseil des Premières Nations du Yukon, s'en sont remis aux Premières Nations en tant qu'intervenants appropriés pour parler de l'utilité des subventions : « J'aimerais en fait vous demander de poser cette question [sur les subventions] aux représentants des Premières Nations qui participeront plus tard cette semaine, car je pense qu'ils auront des idées plus concrètes et plus précises à ce sujet. » [Traduction] (transcription, volume 1, ligne 70). Voir aussi la ligne 102 : « En ce qui concerne [la façon dont une subvention pour les services Internet appuierait la réconciliation économique], je pense aux gens qui témoigneront au nom de chaque Première Nation cette semaine, et je crois que j'aimerais leur céder la parole pour répondre à cette question. Je ne suis pas Autochtone et je pense que les idées et le point de vue qui pourraient être exprimés par certains de mes collègues qui sont d'origine autochtone et qui prendront la parole plus tard cette semaine seraient plus pertinents. » [Traduction]

stade, plutôt que de suggérer que l'un ou l'autre des mécanismes devrait être envisagé – désolée. La question est trop isolée. [Traduction]

7. Lorsque le Conseil a demandé à Anita Hill comment nous pouvons nous assurer que les subventions appuient la réconciliation, y compris, plus particulièrement la réconciliation économique, Anita Hill a répondu ce qui suit :

819 Eh bien, encore une fois, **je pense que la réconciliation est plus qu'une simple idée de subvention.** Je le crois et nous présentons ces idées une fois tous les 30 ans. **J'ai parlé d'un traité qui a été signé il y a 30 ans, dont une partie permettait une participation de 25 % dans de grands projets d'infrastructure sur notre territoire traditionnel** et ce n'est que récemment que nous serons autorisés à mettre en œuvre cette disposition particulière. Il faut dire que cet accord a été établi dans les années 1990. Nous devons encore examiner ce que ces relations signifient dans le contexte du 21^e siècle. De plus, si nous examinons un certain nombre de traités, notamment la façon dont ils sont rédigés, je pense qu'on pourrait faire valoir qu'un grand nombre de ces professions pourraient être révisées et modernisées. [Traduction]

819 [...] **encore une fois, l'idée n'est pas la réconciliation au moyen de subventions. À mon avis, la réconciliation est axée sur la façon dont nous pouvons être des partenaires dans la prestation de ce type de régime au sein de l'État-nation canadien en tant que nations souveraines, comme nous le sommes, et comme le sont chacune de nos Premières Nations,** et non par l'intermédiaire de l'Assemblée des Premières Nations ou autrement. Je ne veux pas manquer de respect aux sociétés enregistrées qui aident à promouvoir certains intérêts, ce que je veux dire, c'est que chaque nation souveraine interagira avec l'État-nation canadien dans le cadre de ces réalisations pour sa communauté. [Traduction]

819 Il s'agit donc vraiment d'une approche pangouvernementale qui doit être soit régionale, soit fondée sur la langue, soit fondée sur le conseil tribal, selon la perspective que chaque région sera unique dans la façon dont elle abordera cette question. Il est possible qu'une autre région vous donne une réponse différente à cette question. Toutefois, au nom de la Première Nation Na-Cho Nyäk Dun, **je pense que le fait d'établir une relation de réconciliation serait axé sur une certaine participation avec le CRTC à l'élaboration de ces programmes et de ces idées, sans qu'il s'agisse simplement d'une subvention à court terme qui cible vraiment un seul élément. Je ne pense pas que cela soit particulièrement éducatif ou interactif sur le plan culturel dans notre relation continue** [Traduction] (non mis en évidence dans l'original).

8. Lorsqu'on lui a posé des questions sur des solutions qui vont au-delà d'un mécanisme fondé sur les subventions, Anita Hill a répondu ce qui suit :

839 Je peux penser à d'autres éléments, bien que je ne connaisse pas l'ensemble du mandat de la portée du CRTC, en particulier la façon dont ce processus se déroulerait, mais **je suis d'avis qu'une concurrence accrue nous permettrait de participer à une conversation qui favoriserait un environnement de concurrence pour ainsi commencer à établir les objectifs** tout au long des étapes d'un essai unique ou en fonction des éléments déjà mis à l'essai.

[Traduction]

[...]

867 **La réconciliation économique n'est donc pas, par définition, axée uniquement sur une subvention** ou sur le fait de donner quelque chose gratuitement ou quoi que ce soit d'autre à quelqu'un. Les thèmes de réconciliation économique abordés sont fondés à la fois sur nos droits coutumiers et, encore une fois, sur les documents que nos aînés ont déposés pour lancer un **processus de revendications territoriales ainsi qu'un traité à ce jour, qui doit être examiné dans le contexte d'aujourd'hui**. [Traduction]

868 **L'établissement d'un taux de participation de 25 % dans un projet d'infrastructure particulier est une idée qui a été adoptée dans les années 1990. Ces types de choses doivent être examinés d'une manière plus équitable en fonction de notre vie au 21^e siècle**. [Traduction] (non mis en évidence dans l'original)

9. Au nom d'IRP Consulting, Tosh Southwick a mentionné certains des défis que doivent relever les communautés autochtones en raison du fossé numérique et a ensuite parlé des solutions possibles :

3261 Alors, quelles sont les solutions? Je veux dire, d'après notre expérience en tant que petite entreprise autochtone qui soutient les Premières Nations ici et dans le Sud et qui travaille fort, je pense que, pour soutenir l'autodétermination, **nous devons uniformiser les règles du jeu. Nous devons causer une « perturbation », du moins c'est le mot que j'utiliserais. Selon moi, la subvention est un changement mineur, et nous ne parlons pas ici de changements mineurs. Je parle de déplacer les montagnes. Nous devons perturber le statu quo. Je pense que nous en sommes arrivés au point où tout le monde dit, oui, nous sommes d'accord, la concurrence est importante, elle doit avoir lieu**. Ce n'est pas ce qui se passe. Nous devons donc procéder à une perturbation. Nous devons déplacer les montagnes. [Traduction]

3262 Nous devons nous assurer que ce partenariat est authentique, et je crois que le CRTC a un énorme rôle à jouer à cet égard. **Nous devons également veiller à accorder la priorité aux initiatives autochtones qui sont dirigées par les communautés autochtones ou en partenariat avec celles-ci, mais de manière authentique**. Je suis certaine que vous êtes au courant que Norouestel retarde souvent un projet sur lequel il collabore avec 14 Premières Nations, et j'ai

mentionné dans nos observations que cela ne devrait pas être confondu avec la distinction d'avoir un quelconque pouvoir autour de cette table dans le processus de prise de décision, car ce n'est pas l'objet de cet accord. Cet accord concerne les sociétés de développement des Premières Nations, qui ne sont pas responsables des activités de construction de la nation. Cet accord ne comporte donc aucun contrôle autochtone. Est-ce une bonne affaire pour certaines raisons? Bien sûr. Est-ce mieux que ce que nous avions il y a 15 ans? Bien sûr. C'est de l'art sur les murs. Ce n'est pas ce que nous voulons dire par « perturbation ». [Traduction]

[...]

3265 Nous devons accroître considérablement la prise de décisions et la participation des Autochtones à tous les niveaux dans le domaine des télécommunications. Nous parlons de développement conjoint et de conception conjointe des programmes, des initiatives et des lois. **Nous parlons de souveraineté en matière de connectivité.** Nous n'avons même pas commencé ces conversations à grande échelle, et je pense que nous avons beaucoup à faire. **Nous devrions nous inquiéter du fait que nous faisons plus de progrès dans ce pays en matière de protection de l'enfance, de restitution, de résolution et de réconciliation dans ce dossier que de télécommunications. C'est invraisemblable pour moi.** [Traduction]

3265 Pour revenir à la perturbation, nous devons perturber le monopole. Je ne vois pas d'autre solution. Rien ne fonctionne ici. Dans l'ensemble, cela peut concerner les fournisseurs de services Internet des Premières Nations ou le retrait de la propriété de l'infrastructure de la vente de services au détail. Toutefois, nous devons faire appel à tous ces brillants techniciens et tenter quelque chose. Nous devons trouver des solutions novatrices pour tenter quelque chose, car c'est le statu quo depuis trop longtemps. [Traduction]

3265 Je pense que je terminerai en disant que dans le cadre de ce travail, qui consiste à essayer de lancer un fournisseur de services Internet des Premières Nations, nous avons constaté un certain nombre d'obstacles, et je pense que la capacité, les ressources et le financement consacrés à des projets autochtones comme celui-ci doivent être dans les plans à très court terme, car nous en avons besoin immédiatement. Nous devons commencer à essayer quelque chose de nouveau et de radical. Le fossé ne rétrécit pas, il se creuse. [Traduction] (non mis en évidence dans l'original)

10. Lorsqu'on lui a posé des questions au sujet des subventions, Tosh Southwick a dit ce qui suit :

3341 **Mon opinion sur les subventions est que si nous perturbons le système et donnons réellement aux communautés autochtones les moyens de posséder leur propre fournisseur de services Internet, l'importance des subventions ne sera plus la même.** Si nous pouvons considérer la connectivité comme un droit

de la personne et comme un exercice crucial pour la construction d'une nation, alors nous n'avons pas besoin de parler de subventions. [Traduction]

3341 Vous savez, je pense que les subventions sont à cette extrémité du spectre de réconciliation dont j'ai parlé. Je préférerais de loin consacrer notre énergie à la résolution des problèmes importants du système plutôt qu'à un programme ou à une initiative. [Traduction]

3341 Je veux déplacer les montagnes. Ma préférence serait donc [...] et **je crois que les subventions sont futiles**. [Traduction] (non mis en évidence dans l'original)

11. De nombreux intervenants ont parlé des subventions comme d'une solution à court terme, mais ont mentionné la concurrence comme la solution à long terme¹⁹. Lorsqu'on lui a demandé si une subvention ou un cadre des services de gros devrait être établi en priorité, Heather Hudson, au nom du First Mile Connectivity Consortium, a indiqué ce qui suit :

637. [...] ce sont toutes des stratégies pour obtenir un service plus abordable et nous disons que la vitesse et l'abordabilité, la qualité du service et la concurrence doivent faire partie de la solution d'une manière ou d'une autre. Vous savez, si nous avons plus de concurrence, peut-être que vous finirez par réévaluer la subvention et que celle-ci sera moins nécessaire. [Traduction]

638 Ce que je veux dire, c'est que personne n'essaie de dire qu'une subvention devrait être la seule solution à long terme. Toutefois, pour le moment, puisqu'il est difficile d'obtenir des prix plus novateurs sur le marché, la subvention convient à la situation. Cependant, si vous accordez l'accès de gros, et, selon moi, vous devriez, celui-ci doit être réglementé en fonction du prix.

12. Le Conseil détermine depuis longtemps que les avantages de la concurrence et du choix pour les consommateurs sont des avantages qui doivent être offerts à toute la population canadienne, y compris celle des collectivités rurales et éloignées. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, nous avons indiqué ce qui suit :

La concurrence offre aux consommateurs de choisir parmi les fournisseurs de services, et parmi les caractéristiques des services. Le Conseil estime que les clients qui vivent dans les territoires des petites ESLT [entreprises de services locaux titulaires] ne doivent pas être privés de ces avantages.

¹⁹ Voir les lignes 248 et 249 du volume 1 de la transcription, dans lesquelles William MacKay, au nom du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, a indiqué : « nous croyons que la concurrence dans les services de gros offrira non seulement un plus grand choix dans le Grand Nord, mais aussi des prix plus bas, une qualité accrue, une meilleure innovation, de meilleurs investissements et de nouvelles possibilités pour les entrepreneurs locaux et autochtones. » [Traduction]

13. Plus précisément dans le Nord, le Conseil a déterminé la même année que

[le Conseil] estime que les Canadiens qui résident dans le Nord devraient être en mesure de tirer profit de tous les avantages de la concurrence. Par conséquent, il a décidé d'autoriser la concurrence locale dans le territoire d'exploitation de Norouestel, afin qu'il y ait un choix de fournisseurs de services et diverses options de service²⁰. (non mis en évidence dans l'original)

14. Dans ces deux décisions, nous avons indiqué que les coûts de la mise en œuvre de la concurrence locale pourraient avoir une incidence disproportionnée sur les petits fournisseurs de services de gros, et nous avons pris certaines dispositions et effectué certains ajustements, dont certains appuyés par une subvention, en reconnaissance de notre objectif qui consiste à veiller à ce que toute la population canadienne ait accès à un choix varié. Ce point n'a pas été pris en compte par la majorité dans la décision (il sera examiné plus en détail ci-dessous).

Lacunes dans l'analyse globale de la décision

15. L'analyse de la décision sur les services de gros comportait plusieurs lacunes sur le cadre des services AHV de gros. Premièrement, il n'y avait pas suffisamment de renseignements au dossier pour que le Conseil effectue une évaluation raisonnable des coûts de mise en œuvre des services AHV de gros. Aucune considération n'a été accordée à l'utilisation par le Conseil de subventions pour mettre en œuvre des services concurrentiels, à la santé financière globale du titulaire à l'appui d'un cadre sur les services AHV, à l'utilisation d'autres méthodes d'établissement des coûts de gros et au rôle des subventions gouvernementales, comme le Fonds pour la large bande, dans le soutien de l'innovation et de l'investissement, en particulier dans le Nord. J'examinerai chacune de ces lacunes dans les sections ci-dessous.

Les éléments de preuve présentés par Norouestel sur le coût de la fourniture d'un service AHV étaient trop limités pour permettre d'arriver à une conclusion raisonnable sur les coûts de mise en œuvre des services de gros

16. Lorsque le Conseil détermine les tarifs de gros appropriés, il ordonne souvent aux fournisseurs de services de gros de déposer des propositions de tarifs de gros et de détail, appuyées par des études de coûts qui reflètent les coûts d'ajout d'un nouveau service au réseau²¹. Ces demandes sont déposées avec des documents à l'appui et nous demandons souvent aux demandeurs des renseignements supplémentaires à l'appui au moyen de demandes de renseignements individuelles. Les questions relatives aux demandes de renseignements peuvent exiger que les demandeurs

²⁰ Résumé de la politique réglementaire de télécom 2011-771; voir également les paragraphes 61 à 65 de l'intervention de SSi Canada dans la présente instance, datée du 6 octobre 2022

²¹ Voir, par exemple, la [lettre](#) du personnel du Conseil datée du 18 juillet 2022.

démontrent que toutes les formules démontrant les calculs et les équations sont fournies, ainsi que l'ensemble des documents à l'appui, des pièces jointes et des annexes, le cas échéant²².

17. Norouestel a fourni une estimation des coûts de fourniture de services AHV de gros, puis a doublé son estimation en vue de la fourniture de services d'accès haute vitesse de gros par câble et par fibre jusqu'aux locaux des abonnés²³. Elle n'a fourni aucune étude de coûts et n'a déposé aucune formule ni aucun renseignement ou document justificatif pour étayer son estimation.
18. Pour mieux comprendre l'estimation des coûts, le personnel du Conseil a fait des demandes de renseignements pour connaître les méthodes et les hypothèses utilisées pour estimer l'investissement dans la conception des services de gros fournis par câble et par fibre jusqu'aux locaux des abonnés, ainsi que toutes les études de coûts, les méthodes et les hypothèses de la Phase II²⁴.
19. Norouestel a fourni une réponse de deux pages et demie qui, encore une fois, ne comprenait aucune étude de coûts, formule ou document justificatif. Elle a plutôt produit un tableau qui comprenait cinq éléments et qui présentait les catégories de coûts (matériel et équipement technique, systèmes informatiques et technologies de l'information : qualification de l'adresse de service, création d'un nouveau portail Web pour les fournisseurs de services Internet, etc.) et une estimation des coûts correspondante. Celle-ci n'était ni étayée par des données probantes ni ventilée selon les coûts dans chaque catégorie²⁵. Aucune autre demande de renseignements n'a été faite à cet égard.
20. Nous n'avons pas non plus déterminé ce qui serait une majoration raisonnable ni si les majorations devaient tenir compte des subventions gouvernementales qui ont contribué à la création de toute infrastructure à large bande sous-jacente utilisée par le titulaire. En outre, aucun facteur précis n'a été pris en compte pour déterminer si

²² Voir les questions de la demande de renseignements énumérées à l'intention de fournisseurs précis dans la [lettre](#) du personnel du Conseil datée du 22 novembre 2022.

²³ Paragraphe 494 de l'intervention du 6 octobre 2022 de Norouestel

²⁴ Voir la lettre du personnel du Conseil à laquelle on fait référence dans la note de bas de page 5. Voir aussi l'ordonnance de télécom 2013-96, dans laquelle le Conseil a rejeté bon nombre des estimations du temps de travail proposées par Norouestel parce qu'elles « n'étaient pas étayées par des éléments de preuve empiriques, comme des données mesurées ou des études de temps et de production. Les estimations étaient plutôt fondées sur l'expérience de Norouestel avec des types de services de gros semblables. » [paragraphe 53]

²⁵ Réponse de Norouestel à la demande de renseignements datée du 12 décembre 2022

des rajustements devaient être apportés pour les fournisseurs de services autochtones²⁶.

21. Il n'y avait tout simplement pas suffisamment de renseignements pour tirer une conclusion raisonnable sur les coûts de fourniture de services AHV de gros aux concurrents.

La subvention d'un cadre des services de gros n'a pas été envisagée, malgré les cas antérieurs de subvention de l'élaboration et de la mise en œuvre de tels cadres

22. La majorité a parlé des dangers d'utiliser une subvention appliquée en vertu de l'article 46.5 de la *Loi sur les télécommunications* pour mettre en œuvre la concurrence, mais a ignoré le fait que nous avons utilisé des subventions pour promouvoir la concurrence à plusieurs reprises par le passé.
23. Comme il a été indiqué précédemment, le Conseil est depuis longtemps d'avis que toute la population canadienne a droit aux avantages de la concurrence et du choix pour les consommateurs. Reconnaisant qu'il peut y avoir des obstacles à la mise en place d'un choix pour les consommateurs dans les régions rurales et éloignées, le Conseil s'est toujours fié à l'intervention réglementaire pour relever ces défis lorsqu'ils se présentent. Dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, il a envisagé la mise en œuvre de la concurrence locale et de la transférabilité des numéros sans fil dans les territoires des petites entreprises de services locaux titulaires :

La concurrence permet aux consommateurs de choisir parmi les fournisseurs de services, et parmi les caractéristiques des services. Le Conseil estime que les clients qui vivent dans les territoires des petites ESLT ne doivent pas être privés de ces avantages.

Ainsi, le Conseil conclut que la mise en œuvre de la transférabilité des numéros sans fil et de la concurrence locale, y compris de la transférabilité des numéros locaux, se poursuivra dans les territoires des petites ESLT.

Néanmoins, le Conseil reconnaît que les petites ESLT pourraient avoir de la difficulté à respecter leurs obligations en matière de fourniture de service du fait qu'elles devront recouvrer les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale et qu'elles risquent de subir des pertes de revenus en raison d'une perte de clientèle. Par conséquent, le Conseil est d'avis que les petites ESLT doivent faire l'objet de considérations spéciales.

²⁶ Paragraphe 51 de l'annexe de la décision

Le Conseil estime que pour les très petites ESLT, les coûts de la mise en œuvre de la concurrence locale constituent un fardeau démesuré compte tenu du faible nombre de services d'accès au réseau qu'elles fournissent. Par conséquent, le Conseil établit que les petites ESLT comptant au plus 3 000 services d'accès au réseau se feront rembourser les coûts de la mise en œuvre de la concurrence locale par les nouvelles venues, et ce, en trois ans.²⁷
(non mis en évidence dans l'original)

24. Dans ce cas, les nouvelles venues sur le marché qui ont assumé les coûts de mise en œuvre de la concurrence locale étaient bien établies et « généralement de grands fournisseurs de services de télécommunication qui ont déjà des réseaux en place dans les territoires des petites ESLT. »²⁸ Le Conseil a fait remarquer que les coûts d'établissement de la concurrence « représentent un fardeau disproportionné pour les très petites ESLT étant donné le faible nombre d'abonnés au SAR [service d'accès au réseau] qu'elles desservent. Le Conseil est d'avis que les plus petites ESLT doivent faire l'objet de considérations spéciales concernant le recouvrement des coûts.²⁹ »
25. Dans ce cas, les entreprises de câblodistribution ont soutenu que « seules les ESLT les plus petites et les plus vulnérables financièrement devraient pouvoir recouvrer les coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale à partir du Fonds de contribution national... [et non les concurrents], car ceux-ci doivent absorber leurs propres coûts lorsqu'ils pénètrent une nouvelle circonscription. »³⁰ Cependant, le Conseil a déterminé que les coûts d'établissement de la concurrence locale devaient être assumés par les nouvelles venues, qui sont généralement de grands fournisseurs de services ayant vraisemblablement les moyens d'assumer ces coûts.
26. Les petites ESLT ont également reçu une subvention pour les services d'accès au réseau de résidence restants qu'elles fournissent dans leurs circonscriptions et une subvention de 50 % pour chaque service d'accès au réseau qu'elles ont perdu en raison de l'incidence financière de la concurrence locale et du nouveau cadre réglementaire pendant une période d'au plus 3 ans à compter de la date de la décision³¹.

²⁷ Résumé de la politique réglementaire de télécom 2011-291

²⁸ Paragraphe 163 de la politique réglementaire de télécom 2011-291

²⁹ Paragraphe 166 de la politique réglementaire de télécom 2011-291

³⁰ Paragraphe 160 de la politique réglementaire de télécom 2011-291

³¹ Paragraphes 175 à 177 de la politique réglementaire de télécom 2011-291

27. Dès 1998, dans la décision de télécom 98-1, le Conseil a reconnu l'importance des services concurrentiels dans le Nord :

Le Conseil fait remarquer que dans les observations écrites reçues comme dans les consultations régionales, on a généralement appuyé l'introduction de la concurrence. Le Conseil signale que les avantages de la concurrence l'emportent sur les inconvénients et qu'il est possible de régler ces inconvénients en établissant des modalités appropriées pour la concurrence dans l'interurbain. Parmi les avantages, la concurrence réduirait les tarifs de l'interurbain au profit de la majorité des abonnés de la Norouestel, vu l'importance des appels interurbains dans le Nord. De plus, la concurrence augmenterait la compétitivité des entreprises commerciales dans le Nord ainsi que le choix pour les clients et la satisfaction des besoins des utilisateurs.

En se basant sur le dossier de l'instance, le Conseil conclut que la concurrence dans l'interurbain, sous réserve des modalités appropriées, sert l'intérêt public.

28. Toujours dans la décision de télécom 98-1, le Conseil a tenu compte du mémoire de Norouestel sur la particularité de son environnement d'exploitation, dont le climat extrême, les grandes distances entre les collectivités et ses vastes zones de desserte à coût élevé, et a conclu que la concurrence ne devrait pas être mise en œuvre avant le 1er juillet 2000 :

Le Conseil estime que dans toute la mesure du possible, les modalités de la concurrence devraient être les mêmes dans tout le Canada. Dans le cas de la Norouestel, le Conseil est d'avis que des modifications peuvent s'imposer afin de refléter la particularité de l'environnement d'exploitation dans lequel la Norouestel évalue. Il juge que la nécessité, le cas échéant, d'apporter des modifications sera probablement fonction des conclusions de l'instance portant sur les zones à coût élevé. [décision de télécom 99-16]

29. Dans la décision de télécom 99-16 sur les zones de desserte à coût élevé, qui sont des zones où les coûts de fourniture d'un service dépassent les revenus générés par le service lui-même, le Conseil a exigé que Norouestel propose un tarif des services d'accès de l'entreprise qui favoriserait la concurrence dans l'interurbain. Dans cette décision, le Conseil avait des préoccupations au sujet d'un mécanisme d'évitement de l'interurbain, mais il a aussi reconnu que Norouestel pourrait ne pas être en mesure de proposer des frais de commutation et de groupement fondé sur les coûts qui sont viables et recouvrables, compte tenu des caractéristiques uniques du Grand Nord. Il a donc décidé que les installations de commutation et de groupement de l'entreprise seraient considérées comme une extension du réseau local et pourraient être assujetties à du financement subventionné dans les territoires d'exploitation des anciennes entreprises membres de Stentor si les coûts n'étaient pas recouvrables.
30. Dans la décision de suivi, soit la décision 2000-746, le Conseil a conclu que les « tarifs au titre des frais de commutation et de groupement et de la contribution

seront subventionnés pour Norouestel. Avec le déplacement des frais de commutation et de groupement à la catégorie Accès, la distinction entre les tarifs des composantes non fondées sur les coûts devient arbitraire. »

31. Dans l'instance qui a mené à la décision 2000-746, Norouestel a fourni des estimations de la part de marché perdue, lesquelles ont été révisées par le Conseil dans sa décision. Le Conseil a déterminé que la part de marché perdue par Norouestel serait compensée par le financement supplémentaire (ou une subvention), dont le montant serait revu chaque année³². Il y a également eu un rajustement financier lié à la diminution des flux de trésorerie pour le titulaire, entre autres rajustements, lequel sera compensé par du financement supplémentaire ou subventionné.
32. Le financement subventionné provenait initialement des revenus de la subvention transférable perçus dans chacun des fonds centraux existants, mais à compter de 2002, tout financement supplémentaire pour Norouestel provenait d'un fonds de subvention national fondé sur les revenus admissibles des services de télécommunication des fournisseurs de services de télécommunication qui atteignent un seuil de revenu annuel de 10 millions de dollars³³. Cette subvention pour des tarifs de raccordement au commutateur réduits du Fonds de contribution national a duré jusqu'en 2007³⁴.
33. Malgré deux instructions du Cabinet qui soulignaient l'importance de la concurrence et de la réduction des obstacles pour les petites entreprises³⁵, dans sa décision, le Conseil adopte une position ferme **contre** des approches souples similaires à l'égard de l'intervention réglementaire pour favoriser la concurrence sur le marché dans le Nord. La décision ne tient pas compte des subventions ni des aspects subventionnés d'un réseau concurrentiel, et elle ne détermine pas non plus si le résultat du refus de subvention (c.-à-d. l'absence de concurrence dans le Nord) pourrait nous amener à revoir notre approche réglementaire à cet égard. Le choix pour les consommateurs et les avantages de la concurrence ne sont pas évalués dans l'analyse de la décision. Cela représente une différence marquée et injustifiée par rapport à nos décisions antérieures.

³² Paragraphe 127 de la décision 2000-746

³³ Paragraphe 126 de la décision de télécom 2000-746 et paragraphe 124 de la décision de télécom 2000-745

³⁴ Paragraphe 228 de la décision de télécom 2007-5

³⁵ *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, et *Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication*, DORS/2023-23, 10 février 2023

Les coûts de la Phase II, tels qu'ils ont été établis, pourraient être trop restrictifs sur le plan de la méthode, car ils ne laissent aucune marge de manœuvre pour l'examen de la situation financière globale de Norouestel

34. Au moment de la réglementation du taux de rendement, il a été reconnu que la particularité de l'environnement d'exploitation de Norouestel justifiait une exception dans l'approche réglementaire. Au paragraphe 11 de la décision 2000-746, le Conseil a fait remarquer que Norouestel « a proposé un cadre de réglementation en vertu duquel elle continuerait d'être réglementée en fonction du taux de rendement total de la compagnie, par contraste avec le cadre de réglementation utilisé dans le reste du Canada. » Sous réserve de certaines modifications, le Conseil a accepté l'approche proposée par Norouestel. Ces circonstances d'exploitation exceptionnelles existent encore. Ces attributs uniques devraient nous amener à réfléchir lorsque nous déterminons si la modification de l'approche d'établissement des coûts du Conseil – Phase II ou autre – est justifiée.
35. Par exemple, Norouestel utilise souvent des tarifs pour les montages spéciaux ou des ententes hors tarif pour bon nombre de ses services qu'elle juge (et que nous jugeons) ponctuels. Il n'y a aucune réglementation sur le plafonnement des prix pour les tarifs de services spéciaux, donc ces services sont non plafonnés, et ils peuvent donc être tarifés à **n'importe quel** montant, ce qui est conforme à notre cadre réglementaire. Dans notre cadre de la Phase II, les services non plafonnés sont exclus de notre analyse financière lors de la détermination des coûts de la mise en œuvre des services AHV de gros, ce qui ne reflète pas la réalité de la capacité de Norouestel à mettre en œuvre un système de services AHV efficace³⁶.
36. SSI Canada (SSI), Iristel Inc. (Iristel) et d'autres intervenants ont souligné certaines lacunes dans l'approche d'établissement des coûts de la Phase II et ont suggéré un mécanisme de vérification et d'équilibre avec une analyse des coûts de la Phase II (ou carrément l'adoption d'une nouvelle approche d'établissement des coûts, que j'examinerai ensuite).
37. Iristel, par exemple, a proposé le réexamen régulier des tarifs et une évaluation du bien-fondé pour examiner le caractère raisonnable d'une étude des coûts de la Phase II :

³⁶ Dans le même ordre d'idées, le Cabinet a récemment publié un [décret](#) renvoyant au Conseil la décision de télécom 2023-358 sur un cadre des services d'accès haute vitesse de gros pour qu'il réexamine certains aspects de celle-ci, entre autres des points précis comme le fait que les services sans fil mobiles et les services Internet sont souvent regroupés. Voir aussi le paragraphe 13 de la décision de télécom 2015-78 : « Norouestel a déclaré que certains tarifs de services Internet de résidence ne réussissent pas le test du prix plancher. La compagnie a fait valoir que, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles elle se trouve, il serait approprié que le Conseil tienne compte de la rentabilité globale des services Internet que la compagnie offre plutôt que d'exiger que chaque service, pris indépendamment, soit rentable. »

1620 ... Je pense qu'il est important, lorsque l'on regarde les tarifs qui sont établis, que ces tarifs soient réexaminés régulièrement, surtout – je veux dire, nous sommes dans le domaine des télécommunications. Il s'agit d'une industrie technologique. L'industrie évolue très rapidement, alors – ce que je veux dire, c'est que les progrès technologiques se font très rapidement, et cela réduit le coût par gigabit. Nous avons vu le coût par gigabit diminuer depuis 20 ans maintenant sur le réseau Internet.

1621 Donc, lorsque des tarifs ont été établis, je ne sais pas, le service de raccordement de gros il y a huit ans, je pense, et l'autre chose qui était... en ce qui concerne le tarif d'accès combiné que vous ne vouliez pas examiner, mais celui-ci a été établi en 2000, donc, vous savez, je sortais tout juste de l'université lorsque ce tarif a été établi. Je suis assez sûr qu'il est probablement temps de le réexaminer.

1622 Donc, réexaminer ces tarifs plus rapidement et trouver, je suppose, une façon plus transparente ou plus équitable ou effectuer une évaluation du bien-fondé de ces tarifs. Vous savez, si une étude des coûts de la Phase II donne en quelque sorte un tarif, un tarif des services de gros qui est à peu près semblable ou supérieur au tarif des services de détail, quelque chose a mal tourné. Vous savez, y a-t-il une évaluation du bien-fondé que nous pourrions effectuer? [Traduction]

38. En général, le Conseil s'attend à ce que les fournisseurs de services atteignent l'objectif du service de base dans le cadre réglementaire actuel, « notamment par les moyens suivants : la réduction des coûts; l'augmentation des tarifs; l'utilisation des subventions explicites actuelles des services interurbains; et la réalisation de profits additionnels, par la vente de services spécifiques. »³⁷ Il incombe au fournisseur de services d'établir un tarif raisonnable pour les services qui permettrait d'obtenir un taux de rendement qui se traduirait par une possibilité d'investissement dans l'amélioration accrue du réseau.
39. Il y a lieu de se demander si Norouestel tente d'utiliser les mécanismes de financement existants, comme l'augmentation des tarifs, lorsqu'elle a proposé un nouvel ensemble de services Internet de résidence autonomes sans aucune exigence du test du prix plancher³⁸. De même, Norouestel a déjà demandé (et obtenu) une souplesse supplémentaire relativement à la tarification dans la décision de

³⁷ Paragraphe 38 de la décision de télécom 99-16. Au paragraphe 69 de cette décision, Norouestel s'est vu accorder du financement supplémentaire du mécanisme national de financement sous forme de contribution si elle pouvait démontrer qu'elle n'était pas en mesure d'atteindre cet objectif de service au moyen des mécanismes de financement traditionnels.

³⁸ Paragraphe 104 de la décision

télécom 2022-343, compte tenu du déploiement de nouveaux services par satellite en orbite basse internationaux³⁹.

40. Le Conseil a déjà fait remarquer que les prix planchers étaient un mécanisme efficace pour s'assurer qu'un fournisseur titulaire ayant un pouvoir de marché n'exercerait pas ses activités à perte dans certains marchés pour réduire la concurrence dans ce marché. Dans des décisions récentes, il a tenu compte de la perspective d'une concurrence de la part de fournisseurs étrangers. Toutefois, cette souplesse ne devrait pas réduire ni entraver la concurrence des fournisseurs de services canadiens, surtout ceux qui ont investi des millions de dollars pour fournir des services dans le Nord⁴⁰. Avant d'envisager d'abaisser ou de supprimer les tests du prix plancher en place pour prévenir les pratiques anticoncurrentielles, le Conseil devrait déjà avoir un cadre des services de gros établi et viable en place et il devrait se demander si un fournisseur de services utilise les mécanismes de financement ordinaires, comme l'augmentation des tarifs, pour garantir la mise en œuvre efficace et durable du réseau. Lorsqu'il est impossible d'établir des tarifs de détail raisonnables ou abordables, le Conseil devrait alors envisager du financement supplémentaire, particulièrement pour la mise en œuvre de services concurrentiels, comme cela a été fait précédemment.
41. Bien que le Conseil ait tenté de mettre en œuvre un réseau de services de gros efficace au moyen de divers mécanismes réglementaires, y compris la mise en œuvre d'un service de raccordement de gros, en pratique, ces tentatives n'ont pas été fructueuses. De longues instances sur les coûts ont donné lieu à des prix que les concurrents ont qualifiés d'inutilisables, ce qui va à l'encontre de l'objectif même du processus⁴¹. Par conséquent, il faut se demander s'il est logique d'utiliser la même méthode d'établissement des coûts pour Norouestel.
42. Je ne peux qu'être d'accord avec les intervenants qui ont souligné l'importance de mettre en place un mécanisme de vérification et d'équilibre pour les tarifs des services AHV de gros. Si le tarif des services de gros proposé par un titulaire égale ou dépasse son propre tarif des services de détail, il faut se demander ce qui se passe et si le mécanisme réglementaire utilisé atteint son objectif. Comme il l'a fait par le passé, le Conseil doit sérieusement réfléchir au rôle du financement supplémentaire pour compenser les coûts de mise en œuvre (et, peut-être, de développement). C'est très similaire à ce que nous avons fait dans le cas de la décision de télécom 2000-746 et de la politique réglementaire de télécom 2011-291.

³⁹ Paragraphes 110 à 116 de la décision

⁴⁰ Interventions de SSI et d'Iristel dans le cadre de la présente instance

⁴¹ Intervention de SSI dans le cadre de la présente instance

Aucune considération n'a été accordée à d'autres méthodes d'établissement des tarifs, comme une méthode fondée sur le prix de détail minoré ou axée sur le modèle d'exploitant efficace

43. Dans la décision de télécom 2023-196, le Conseil a conclu que sa méthode principale d'établissement des tarifs continuerait de reposer sur la Phase II pour les services de télécommunication de gros. Toutefois, nous nous sommes également engagés à rester ouverts à d'autres méthodes, le cas échéant. Dans cette décision, d'autres méthodes d'établissement des tarifs ont été explorées, comme une méthode fondée sur le prix de détail minoré, qui a été soutenue par Iristel et SSI dans le cadre de la présente instance actuelle, et une méthode axée sur le modèle d'exploitant raisonnablement efficace⁴².
44. SSI a proposé une méthode fondée sur le prix de détail minoré qui fluctue en fonction des tarifs de détail du fournisseur de services AHV de gros :

1152 SSI a préconisé et continue de préconiser la méthode d'établissement des tarifs fondée sur le prix de détail minoré pour toute la gamme des services de gros de Norouestel. Prix de détail minoré.

1153 Par exemple, les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens, qui faisaient partie des intervenants, ont demandé au Conseil d'établir les tarifs en utilisant des processus classiques d'établissement des coûts, mais cela est problématique. Les tierces parties ne peuvent pas participer de manière éclairée à de tels processus. Norouestel elle-même critique en fait les résultats des processus d'établissement des tarifs du Conseil, estimant que ces tarifs pourraient ne pas refléter les coûts réels, le marché des consommateurs ou les besoins des consommateurs. Marché concurrentiel, plutôt.

1154 Telus a proposé de négocier avec Norouestel, mais, comme de nombreux intervenants l'ont souligné, laisser l'établissement des tarifs aux négociations bilatérales est une impasse, comme en témoigne l'hostilité de Norouestel à l'égard de toute forme de concurrence de gros.

1155 L'affirmation de Norouestel selon laquelle les tarifs établis par le CRTC ne tiennent pas compte des coûts réels soulève des questions quant à sa volonté de collaborer avec l'organisme de réglementation. Compte tenu de tout cela, il est clair qu'une méthode d'établissement des tarifs fondée sur le prix de détail minoré

⁴² Dans la décision de télécom 2023-196, le Conseil a fait référence au « modèle d'exploitant le plus efficace ». Ce modèle semble être fondé sur le modèle d'exploitant *raisonnablement efficace*, qui est utilisé dans plusieurs pays, dont l'Allemagne et la France, comme point de référence pour examiner les offres de services de gros proposées (voir le paragraphe 56 de l'intervention de SSI dans l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2020-131).

demeure l'option la plus objectivement valorisée et une manière extrêmement rapide d'établir les tarifs des services de gros de Norouestel.

1156 Conseillers, les questions de principe sont bien établies. La concurrence est la meilleure façon d'améliorer les services et d'obtenir de nouveaux investissements, de l'innovation, du choix et des prix abordables; un cadre réglementaire qui soutient la concurrence est la meilleure façon de faire participer les communautés autochtones à l'élaboration de solutions pour répondre à leurs propres besoins en matière de télécommunications. [Traduction]

45. Lorsqu'on lui a demandé si le prix de gros pouvait s'adapter à un environnement de marché dynamique, Dean Proctor, président-directeur général de SSI, a fait remarquer ce qui suit :

1268 [...] Cela évolue de manière synchronisée. Encore une fois, si Norouestel passe de 100 à 80 \$ dans le marché des services de détail, notre prix de gros diminue proportionnellement, en fonction du pourcentage correspondant. C'est le jour même. [Traduction]

46. Un modèle d'exploitant raisonnablement efficace permettrait de déterminer si un fournisseur de services de télécommunication raisonnablement efficace proposerait le même service aux mêmes tarifs, une approche que SSI a soutenue dans son intervention du 13 août 2020 en réponse à l'avis de consultation de télécom 2020-131⁴³. Au paragraphe 38 de cette intervention, SSI s'est dite en faveur d'un modèle d'exploitant raisonnablement efficace, en utilisant une évaluation des prix fondée sur le prix de détail minoré à titre de comparaison.
47. J'ai abordé certains inconvénients de l'utilisation d'une approche de la Phase II pour l'établissement des coûts. Toutefois, je fais remarquer que d'autres enjeux que SSI a mis en évidence au paragraphe 4 de son intervention en réponse à l'avis de consultation de télécom 2020-131 comprennent un manque de transparence dans la méthode d'établissement des tarifs, puisque seuls le titulaire et le Conseil disposent des renseignements nécessaires pour évaluer si les tarifs proposés sont « justes et raisonnables ». SSI a également souligné que les concurrents devraient être en mesure de fournir des perspectives uniques et pertinentes concernant les nouvelles technologies et les autres modèles d'affaires en tant que partie intégrante du modèle d'affaires d'établissement des tarifs. Étant donné que SSI et Iristel sont des concurrents solides et prospères dans certaines parties du Nord, je crois que leur contribution à l'établissement des coûts aurait été extrêmement bénéfique.
48. J'aurais examiné si l'un ou l'autre de ces modèles produirait un résultat différent dans une analyse de gros. Au lieu de cela, en l'espace de quelques paragraphes de la décision (c.-à-d. des paragraphes 30 à 34 de l'annexe), le Conseil s'est éloigné de la

⁴³ Comme il est cité dans la note de bas de page 4 de son intervention du 20 janvier 2021

trajectoire favorable à la concurrence sur laquelle il se trouvait depuis les années 1990. Je ne suis pas non plus d'accord avec la conclusion selon laquelle il est peu probable que les concurrents fondés sur les services de gros investissent dans des installations dans le Nord. Cela contraste directement avec ce que nous avons entendu au dossier de la part des concurrents qui exercent des activités dans la région⁴⁴.

Aucun examen du rôle du Fonds pour la large bande ou d'autres subventions gouvernementales pour encourager l'innovation et d'autres investissements n'a été réalisé

49. Dans la courte analyse de la concurrence effectuée dans le cadre de la décision et présentée dans l'annexe, il est indiqué au paragraphe 47 que l'introduction d'un cadre des services AHV de gros nuirait aux investissements de Norouestel dans le Nord. Étant donné que Norouestel a soulevé des préoccupations au sujet de l'incidence des concurrents internationaux basés sur des satellites en orbite terrestre basse, j'ai de la difficulté à croire que Norouestel cesserait d'investir dans ses installations dans le Nord. Cela semble d'autant plus vrai qu'une grande partie des investissements qui ont été faits dans les installations de Norouestel au cours des cinq dernières années a été financée dans le cadre de subventions gouvernementales ou de programmes de financement gouvernementaux.
50. Le Fonds pour la large bande du Conseil exige actuellement que les bénéficiaires de financement offrent un accès ouvert de gros et de détail à l'infrastructure de transport financée et n'impose pas de nouvelles obligations en matière d'accès de gros à un promoteur. Le Fonds pour la large bande est ouvert à un examen et peut être révisé de manière à favoriser la concurrence dans les collectivités rurales et éloignées ainsi que dans les communautés autochtones.

Avantages de la concurrence

51. Pour revenir à la préoccupation du Conseil selon laquelle l'introduction d'un cadre des services AHV de gros nuirait aux investissements, nous devons examiner comment l'introduction d'un cadre concurrentiel pourrait **favoriser** l'innovation et les investissements, ainsi que des solutions axées sur les Autochtones. Jeff Phillip, au nom de SSi, a rappelé au Conseil que SSi a déployé des systèmes à large bande dans 31 collectivités des Territoires du Nord-Ouest en 2006 :

1119 Malheureusement, en grande partie parce que l'accès des concurrents au transport n'était pas obligatoire à l'époque, Norouestel a progressivement réussi à nous évincer, ainsi que tous les autres fournisseurs, de tous ces 31 marchés, sauf un : Yellowknife.

⁴⁴ Mémoires de SSi et d'Iristel dans le volume 2 de la transcription

1120 Je tiens à souligner ici que ce n'est pas tout à fait exact. Je souligne également la présence de Tom Zubko, de New North, de son fils, Cameron Zubko, et de Samer, d'Iristel, qui offrent des services dans le Nord, ainsi qu'au Nunavut et dans certaines régions du Yukon. Ce n'est donc pas vrai de dire que tous les fournisseurs ont été évincés, mais je pense que si vous regardez le bilan du nombre de fournisseurs de services Internet qu'il y avait au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut il y a 15 ans, vous verrez que quelque chose s'est passé pour rendre ces entreprises non viables.

1121 Malgré les défis dans les régions où Norouestel contrôle des installations constituant des goulots d'étranglement, nous avons continué d'innover, d'investir et de croître ailleurs dans le Nord. En fait, nos innovations et investissements en matière de connectivité des régions éloignées s'étendent à l'ensemble du Nord canadien. Nous investissons aux côtés de nos partenaires autochtones et tirons parti de nos systèmes et de notre expertise pour obtenir rapidement des succès et lancer des services. [Traduction]

52. SSi a longuement traité des partenariats qu'elle a établis avec les communautés autochtones du Nord et des façons dont elle a contribué au bien-être des communautés autochtones, notamment au moyen de partenariats avec les Nations cries de la baie James, de programmes de stages avec les communautés autochtones et de son réseau de fournisseurs de services communautaires⁴⁵.
53. SSi a également abordé le fait que l'infrastructure à accès ouvert offre des occasions pour les fournisseurs de services autochtones et communautaires. Elle a fait remarquer ce qui suit :

1241 Elle devrait donc appartenir à la communauté. C'est la communauté qui devrait en assurer la construction et la maintenance parce qu'elle peut effectuer cette maintenance sans avoir à faire des allers-retours par avion. Puis, nous devrions favoriser la formation, n'est-ce pas? [Traduction]

54. Iristel a également traité de son approche consistant à collaborer avec les communautés autochtones en tant que partenaires :

1522 Nous avons donc eu différents types de partenariats avec les communautés des Premières Nations dans le Nord. Je dirais que nous n'avons aucun accord standard avec qui que ce soit. La négociation se fait réellement en fonction de chaque communauté. En général, dans la plupart des communautés où nous sommes allés, nous pouvons conclure un accord relatif à l'infrastructure, selon lequel la communauté pourrait fournir une partie du financement pour la

⁴⁵ Lignes 1123 à 1135 du volume 2 de la transcription. Voir aussi les lignes 1210, 1211, 1354 et 1355 pour obtenir des exemples de propositions présentées par SSi pour établir des partenariats avec les communautés autochtones concernant l'infrastructure appartenant à des Autochtones.

construction. Ensuite, nous mettons en place l'infrastructure en utilisant notre expertise, et à la fin, l'infrastructure appartient à la communauté. C'est une infrastructure partagée que la communauté peut utiliser comme bon lui semble.

1523 Nous avons essayé cela dans quelques communautés différentes. Nous avons également utilisé cette formule dans les demandes de financement au gouvernement fédéral et nous en sommes très satisfaits. Nous sommes tout à fait en faveur du modèle d'infrastructure partagée. **Je pense que cela est conforme à ce que beaucoup d'autres intervenants ont dit, dans la mesure où nous n'avons pas besoin de posséder ni l'infrastructure, ni les tours, ni les centres de données. En réalité, en tant que fournisseurs de dernier kilomètre, nous sommes tout à fait satisfaits de connecter et de vendre les services Internet et téléphoniques, et l'infrastructure peut, bien sûr, appartenir à la communauté.** [Traduction] (non mis en évidence dans l'original)

55. Certains intervenants ont également fait remarquer qu'une concurrence accrue pourrait offrir d'autres avantages, comme une réduction des coûts. Lyle Fabian, au nom du First Mile Connectivity Consortium, a fait remarquer l'utilité des techniciens et exploitants locaux, en prenant la Première Nation Jean Marie River comme exemple :

483 Lorsque la communauté a été inondée, Internet et l'électricité ont été coupés pendant trois jours. Pendant ce temps, les responsables tentaient de relancer leurs systèmes, et j'ai dû revenir dans la communauté et adopter sa solution.

484 Puisque la communauté possédait son propre réseau et en assurait la maintenance, nous ne dépendions pas des techniciens de Norouestel, qui peuvent mettre des jours à arriver.

485 De tels services locaux dans la communauté peuvent s'être avérés utiles de deux façons : en réduisant les dépenses en immobilisations et en réduisant les coûts d'exploitation permanents par rapport aux services de Norouestel. Pour le système du service de radio-télévision publique, j'ai acheté et remis à neuf de l'équipement au nom de la Première Nation pour économiser de l'argent. Nos coûts d'équipement n'étaient que de 100 \$ par ligne téléphonique, contre 200 \$ et 300 \$ pour les combinés du système téléphonique sur autocommutateur privé avec ligne téléphonique.

486 J'ai également utilisé la technologie de commutation RPV [réseau privé virtuel] à faible coût existante pour connecter les téléphones sur un réseau sans fil. KatloTech était le... Vous savez, nos frais mensuels pour la Première Nation Jean-Marie River s'élèvent à 398 \$ pour un système complet, y compris les appels interurbains illimités partout au Canada. Et le coût total du système que nous avons installé était d'environ 2 000 \$ pour l'ensemble du système téléphonique du bureau de la bande de la Première Nation, comparativement à 10 000 \$ dans le cas de Norouestel.

487 La bande peut également maintenir et exploiter elle-même son propre système téléphonique, avec le soutien de KatloTech, pour éviter les frais de technicien de Norouestel.

[...]

492 Je peux vous donner d'autres exemples où KatloTech peut obtenir de l'équipement, ainsi qu'installer et exploiter des réseaux à des coûts inférieurs à ceux exigés par Norouestel et ses entrepreneurs, et où nous exerçons nos activités en tant qu'entreprise rentable. Norouestel a démontré qu'il n'est tout simplement pas viable pour un titulaire monopoliste de répondre à toutes les demandes des communautés éloignées et des entreprises urbaines en matière de large bande à haut débit et abordable. Le résultat est que de nombreuses résidences et entreprises du Nord sont laissées de côté. Le Conseil devrait soutenir la concurrence et éliminer tout obstacle afin que les petits fournisseurs autochtones qui vivent et travaillent dans le Nord puissent répondre à ces besoins. [Traduction]

56. Bill Murdoch, s'exprimant également au nom du First Mile Connectivity Consortium, a réitéré l'importance des occasions d'affaires locales :

538 En ayant des fournisseurs de services Internet locaux pour exploiter et soutenir cette infrastructure, ils pourraient ensuite offrir la formation nécessaire et créer des occasions d'affaires locales. Et en cas de panne, de rupture de la fibre ou d'autre défaillance technique, s'il y a des intervenants locaux sur place pour effectuer ce travail, le délai d'intervention pour faire cette réparation est beaucoup plus court que si un déplacement de camion devait être effectué à 100 milles de distance. Et s'il y a des problèmes liés au service, la communauté locale pourrait s'adresser au fournisseur de services Internet. En fait, si ce dernier est la communauté locale, il s'agirait de son chef et de son conseil. Comme les gens se tournent vers des responsables locaux, ils savent exactement à qui se plaindre. [Traduction]

57. Toutefois, il est essentiel de souligner que tous les intervenants autochtones (et la plupart des intervenants non autochtones) ont estimé que la mise en œuvre d'un cadre des services de gros était essentielle pour jeter les bases de la réconciliation avec les Autochtones. Cela ne peut être minimisé. Nous avons invité les Autochtones à consacrer du temps et des efforts pour déposer des mémoires au dossier, en leur promettant que nous serions à l'écoute et en partant du principe que nous serions réceptifs.
58. Nous avons entendu que les Autochtones veulent avoir une place à la table lorsqu'il s'agit de la prise de décisions et de la propriété des télécommunications. Nous avons entendu que la prise de décisions et la propriété sont inextricablement liées aux accords contemporains de revendications territoriales, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à nos obligations en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les télécommunications*. Nous avons entendu comment nos

mécanismes réglementaires pourraient être utilisés pour faire progresser ces objectifs importants.

59. Les résidents du Nord, les Autochtones et les non-Autochtones ont constamment exprimé qu'ils voulaient avoir la possibilité de choisir leurs fournisseurs de services. Les concurrents existants ont abordé les possibilités actuelles et futures avec les partenaires autochtones. Les Autochtones et les entités appartenant à des Autochtones ont affirmé sans équivoque qu'ils étaient impatients de participer et qu'ils avaient simplement besoin que le Conseil jette les bases pour ces occasions. Toutes les parties, à l'exception de Norouestel, se sont fortement prononcées en faveur de la mise en œuvre d'un cadre des services AHV de gros dans le Nord.
60. Les participants ont mis tout en œuvre pour prendre part de manière significative à la présente instance. Comme l'a dit Tosh Southwick, au nom d'IRP Consulting :

3320 La seule chose à propos de la collaboration, c'est que l'authenticité et la pertinence sont des qualités incroyablement importantes. Et lorsque vous collaborez de manière significative avec quelqu'un, non seulement cela est évident, mais cela donne un résultat beaucoup plus important et bien meilleur. Je dis donc souvent que la collaboration, tout comme la consultation, doit être significative. [Traduction]
61. Malheureusement, avec tout le respect que je vous dois, les résultats réglementaires prévus dans la décision laissent entendre que cette collaboration significative n'allait pas dans les deux sens.
62. Nous avons plutôt refusé de demander à Norouestel des renseignements adéquats sur les coûts des services de gros. Nous n'avons pas tenu compte comme il se doit des subventions ou de la souplesse réglementaire pour faciliter la mise en œuvre de la concurrence dans la région, malgré les précédents établis qui montraient que c'était possible. Nous n'avons pas tenu compte de la réalité de la situation financière de Norouestel et de sa capacité globale de mettre en œuvre un cadre, ni du rôle que jouent les subventions gouvernementales dans les investissements dans la large bande et le déploiement aux dernières régions mal desservies. Au lieu de cela, nous nous en sommes lavé les mains et avons dit que la concurrence ne fonctionnerait pas dans cette région, annulant à nous seuls près de trois décennies de décisions qui affirmaient le contraire et malgré le changement des instructions, passant d'une approche de marché libre à des directives explicites afin de réduire les obstacles pour les petits acteurs du secteur des télécommunications. Ce faisant, avec la présente décision, nous avons laissé tomber les Autochtones.
63. Nous ne pouvons pas dire que nous faisons progresser la réconciliation ou que nous avons tenu compte de ce que les Autochtones avaient à dire au sujet de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et des traités modernes. Les intervenants autochtones, comme Tosh Southwick, voulaient « déplacer les montagnes » et nous ont demandé de créer des règles du jeu plus

équitable permettant aux Autochtones de participer plus pleinement à l'économie. Il s'agissait d'une occasion de changement réglementaire transformateur. Au lieu de cela, le Conseil a joué à l'autruche.