



Décision de télécom CRTC 2020-257

Version PDF

Référence : Avis de consultation de télécom 2019-191

Ottawa, le 12 août 2020

Dossier public : 1011-NOC2019-0191

Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet satellite de Norouestel Inc. dans les Territoires du Nord-Ouest

*Le Conseil **approuve** la demande de financement de Norouestel Inc. de 4,1 millions de dollars pour améliorer l'infrastructure d'accès local et la capacité satellitaire dans huit collectivités des Territoires du Nord-Ouest.*

Demande

1. En réponse au premier appel de demandes de financement auprès du Fonds pour la large bande lancé par le Conseil dans l'avis de consultation de télécom 2019-191 (ci-après, premier appel), Norouestel Inc. (Norouestel) a déposé une demande¹, datée du 3 octobre 2019, dans laquelle elle sollicitait 4,1 millions de dollars auprès du Fonds pour la large bande afin de construire les stations terrestres et d'installer les terminaux qui seront nécessaires pour raccorder huit collectivités dépendantes des satellites dans les Territoires du Nord-Ouest² à des satellites en orbite terrestre basse (LEO)³. Ces améliorations permettront d'augmenter les vitesses des services d'accès Internet à large bande, qui passeront de vitesses de 5 mégabits par seconde (Mbps) pour le téléchargement et de 1 Mbps pour le téléversement (5/1 Mbps), avec une capacité limitée, à des vitesses de 50/10 Mbps et une capacité illimitée, ce qui est conforme à l'objectif de service universel défini par le Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2016-496.

Résultats de l'analyse du Conseil

2. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a établi les critères d'admissibilité et d'évaluation du Fonds pour la large bande. Dans la décision de préambule du premier appel, la décision de télécom 2020-255, le Conseil a fourni des renseignements généraux et décrit le processus d'admissibilité et d'évaluation ainsi que les critères de

¹ Le contenu de la présente demande a été désigné confidentiel en vertu de l'article 39 de la *Loi sur les télécommunications*. Par contre, certains détails sont divulgués dans la présente décision, conformément à la section 11 — *Confidentialité* du Guide du demandeur établi à l'annexe de l'avis de consultation de télécom 2019-191, et avec l'accord du demandeur. D'autres éléments de la demande demeurent confidentiels mais le Conseil en a tenu compte lors de son évaluation.

² Les huit collectivités dépendantes des satellites sont Colville Lake, Gamèti, Łutselk'e, Paulatuk, Sachs Harbour, Sambaa K'e (Trout Lake), Ulukhaktok et Wekweètì.

³ Un réseau de transport par satellite LEO utilisera une série de satellites orbitant près de la Terre, telle une constellation, par opposition aux satellites géostationnaires actuels, lesquels suivent une orbite géostationnaire plus éloignée de la Terre.

sélection utilisés pour évaluer et sélectionner les projets à financer. Elle doit être lue conjointement avec la présente décision.

3. La demande de Norouestel répondait à chacun des critères d'admissibilité applicables aux projets desservant des collectivités dépendantes des satellites⁴. Plus précisément, Norouestel, en tant qu'entreprise canadienne ayant plus de trois ans d'expérience dans le déploiement et l'exploitation d'infrastructures à large bande au Canada, a satisfait à chacun des critères d'admissibilité. Norouestel a démontré que ce projet ne serait pas financièrement viable sans le financement du Fonds pour la large bande, et que l'entreprise investira plus qu'un montant nominal dans le projet. Norouestel a fourni la preuve qu'elle a consulté ou tenté de consulter les collectivités concernées par le projet, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants des collectivités. Enfin, ce projet servira des régions géographiques admissibles et Norouestel a déposé des projets de tarifs tel qu'exigé.
4. Sur la base de son évaluation du projet au regard des critères d'évaluation s'appliquant aux collectivités dépendantes des satellites⁵, le Conseil conclut que le projet de Norouestel est de grande qualité et qu'il permettra d'atteindre les objectifs du Fonds pour la large bande.
5. Plus précisément, le Conseil estime que le projet proposé est viable sur le plan technique et capable de fournir des vitesses et une capacité conformes à l'objectif de service universel. Le projet comprend des connexions satellites, du matériel et des logiciels de réseau redondants, ainsi qu'une alimentation de secours et une surveillance continue du réseau, afin de garantir la résilience du réseau.
6. Bien que le projet repose sur la disponibilité éventuelle d'un réseau de satellites LEO pour fournir une capacité de transport, le Conseil estime que la dépendance est un risque faible, compte tenu de l'état actuel de développement de la technologie LEO, des résultats positifs des essais de cette technologie émergente et du niveau élevé de soutien qu'elle a reçu du gouvernement du Canada⁶.
7. Norouestel a proposé une variété de forfaits de services Internet à large bande fixes, dont un qui fournirait un service conforme à l'objectif de service universel. Bien qu'il n'existe actuellement aucun service de comparaison pour les services par satellite qui offrent des vitesses atteignant celles de l'objectif de service universel, les tarifs proposés pour les services de 15/2 Mbps sont moins chers que le service comparable le plus proche offert par Norouestel à Iqaluit (Nunavut) au moment du dépôt de la demande.

⁴ Plus précisément, le Conseil a utilisé les critères d'admissibilité établis aux sections 6.1.1a) à 6.1.1d) du Guide du demandeur qui s'appliquent à tous les demandeurs; aux sections 6.1.2a) à 6.1.2c) qui s'appliquent à tous les types de projets; et aux sections 6.1.3j) à 6.1.3l) qui s'appliquent aux projets desservant des collectivités dépendantes des satellites. Étant donné que le demandeur n'est pas un partenariat, une coentreprise ou un consortium, le critère 6.1.1e) ne s'appliquait pas.

⁵ Plus précisément, les critères d'évaluation établis aux sections 6.2.1a) à 6.2.1d) et aux sections 6.2.2n) à 6.2.2r) du Guide du demandeur.

⁶ Innovation, Sciences et Développement économique Canada, [*Le ministre Bains annonce un important investissement dans l'avenir de la connectivité au profit des Canadiens des régions rurales et éloignées*](#), 24 juillet 2019

8. Le Conseil estime que le projet est financièrement solide et que les coûts proposés sont raisonnables. Sur la base de son analyse du plan d'affaires et des renseignements financiers fournis, le Conseil conclut que Norouestel, grâce à la contribution du Fonds pour la large bande au projet, a démontré une analyse de rentabilisation viable pour desservir des petites collectivités isolées.
9. Le Conseil estime également que Norouestel s'est engagée à allouer au projet une somme importante de ses propres fonds et il conclut que le coût par ménage pour le Fonds pour la large bande est raisonnable pour le projet.
10. Norouestel a fourni des éléments de preuve du soutien apporté au projet par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, la Northwest Territories Association of Communities, la Première Nation des Dénés Yellowknives et la ville de Yellowknife. De plus, Norouestel a fourni un plan détaillé pour un engagement plus actif avec les collectivités concernées par le projet.
11. Le Conseil fait remarquer en particulier que Norouestel s'est engagée à fournir des détails, dans les trois mois suivant la sélection du projet, aux représentants suivants des collectivités visées par le projet, notamment sa portée, sa mise en œuvre, son calendrier et les avantages pour les résidents et à rencontrer i) les chefs et les représentants des gouvernements autochtones, à savoir les organisations désignées de revendication territoriale et les organisations gouvernementales régionales;⁷ ii) le chef et le conseil de chaque communauté ou Première Nation individuelle; et iii) les représentants des gouvernements municipaux, à savoir le maire et le conseil ou le chef et le conseil, selon le cas. Norouestel s'est également engagée à rencontrer, dans les six mois suivant la sélection du projet, les gouvernements et les chefs autochtones ainsi que les gouvernements municipaux afin de leur fournir des détails supplémentaires sur le projet.
12. Le Conseil estime qu'un engagement significatif auprès des collectivités touchées est un élément important de son évaluation de la qualité d'une demande. Bien que le Conseil conclue que la demande de Norouestel est de grande qualité sur la base d'une utilisation équilibrée de tous les critères d'évaluation pertinents, il estime qu'il est nécessaire d'imposer, comme condition d'approbation, une exigence selon laquelle Norouestel doit documenter davantage l'engagement qu'elle a pris envers les collectivités. Cette condition est discutée au paragraphe 14 ci-dessous. Le Conseil lui a accordé 120 jours pour satisfaire à cette condition afin que le dépôt de ce rapport concorde avec celui de l'énoncé des travaux. Le Conseil examinera le rapport avant d'approuver l'énoncé des travaux.
13. En sélectionnant le projet aux fins de financement, le Conseil estime qu'en permettant une amélioration du service en faisant passer les vitesses de 5/1 Mbps à 50/10 Mbps et en offrant une capacité illimitée, le projet est conforme à l'objectif de service universel, et conclut que le projet aura une incidence positive significative sur les huit collectivités à desservir, qui

⁷ Norouestel s'est engagée à rencontrer les organisations suivantes : gouvernement du territoire de l'Akaiicho, Premières Nations du Dehcho, Conseil tribal des Gwich'in, Inuvialuit Regional Corporation, Sahtu Secretariat Incorporated, et gouvernement Tłı̨chǫ.

englobent plus de 692 ménages⁸. En outre, le Conseil conclut que l'allocation de 4,1 millions de dollars au projet représente une utilisation efficace des fonds disponibles pour la composante satellite du Fonds pour la large bande.

14. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **approuve**, dans la mesure et sous réserve des conditions énoncées ci-dessous, le montant maximal de 4 062 158 \$ à distribuer à Norouestel au titre du Fonds pour la large bande aux fins du projet satellite décrit ci-dessus et comme indiqué dans l'énoncé des travaux approuvé. Cette approbation est soumise aux conditions que Norouestel :
 - a) confirme par écrit, dans les **10 jours** suivant la date de la présente décision, son intention de soumettre un énoncé des travaux complet au Conseil et d'aller de l'avant avec le projet;
 - b) soumette à l'approbation du Conseil, dans les **120 jours** suivant la date de la présente décision, un énoncé des travaux complet, dans le format fourni par le Conseil, qui comprend un cahier d'accompagnement indiquant le budget, les dates et les calendriers clés du projet, ainsi que des renseignements détaillés sur le projet, tels que les diagrammes logiques du réseau, les descriptions du réseau, les conceptions des services, les sites du projet, les détails sur l'équipement, les cartes, les coûts précis et les jalons;
 - c) dépose, dans les **120 jours** suivant la date de la présente décision, un rapport détaillant les résultats de la participation des collectivités, à savoir les réunions avec les collectivités déterminées, auprès desquelles elle s'y était engagée dans la demande. Plus précisément, le rapport doit indiquer les personnes que Norouestel a rencontrées et la date de leur rencontre, toute observation reçue concernant le projet, et la démonstration de la prise en compte significative des observations reçues ainsi que la réponse fournie.
15. Comme l'énonce la politique réglementaire de télécom 2018-377, la construction du projet ne doit pas avoir commencé avant la date de la présente décision et doit être achevée dans un délai de trois ans. Tel qu'indiqué dans le Guide du demandeur, Norouestel ne peut demander le remboursement de ses coûts tant que l'énoncé des travaux n'est pas approuvé par le Conseil. Tous les coûts admissibles engagés avant l'approbation par le Conseil de l'énoncé des travaux de Norouestel, mais après la publication de la présente décision, sont aux risques de Norouestel et ne seront pas remboursés si l'énoncé des travaux n'est pas approuvé.
16. Si elle reçoit un financement supplémentaire pour le projet, quelle qu'en soit la source, Norouestel doit en informer le Conseil par écrit dès que possible, et au plus tard **10 jours** après avoir reçu le financement. Le Conseil peut réduire proportionnellement le montant du financement qu'il a approuvé.

⁸ Le nombre de ménages est calculé par le Conseil en fonction des renseignements sur la couverture proposée et des données sur la [distribution démographique pseudo-ménage](#), qui utilise des modèles statistiques et des données de recensement pour prédire où se trouvent les ménages dans les zones admissibles. Certains ménages d'une collectivité admissible peuvent ne pas recevoir de services améliorés à la suite du projet.

17. Afin de recevoir le financement, Norouestel doit obtenir l'approbation du Conseil pour i) toute modification importante du projet, tel qu'il est défini dans l'énoncé des travaux approuvé; et ii) toute modification apportée à Norouestel qui aurait une incidence importante sur les documents juridiques ou financiers qu'elle a fournis au cours du processus de demande.
18. Le Conseil retiendra 10 % des montants de financement demandés jusqu'à ce que la construction du réseau soit terminée. Les fonds retenus ne seront débloqués que lorsque le Conseil sera convaincu que Norouestel a exploité le réseau pendant un an conformément aux conditions de service énoncées ci-dessous.

Conditions de financement

19. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a déterminé qu'il imposerait une série de conditions i) qui doivent être satisfaites avant de débloquer les fonds; et ii) qui garantissent que le service qui sera fourni au moyen de l'infrastructure financée respecte les niveaux de service promis. Le Conseil a indiqué que les conditions de financement seraient fixées en fonction du calendrier des projets, de l'établissement des rapports, des vérifications et des changements importants. Les conditions imposées en vertu de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* seraient utilisées pour fixer les exigences relatives à l'exploitation continue du réseau, notamment les vitesses et la capacité des services à fournir, la tarification et toute exigence en matière de rapports ou de mesures. En outre, toutes les obligations réglementaires existantes continueront de s'appliquer à la fourniture des services utilisant une infrastructure financée⁹.
20. Après approbation de l'énoncé des travaux par le Conseil, celui-ci ordonnera au Consortium canadien pour les contributions en télécommunications de remettre les fonds à Norouestel, à condition que l'entreprise respecte les conditions suivantes :
 - a) Norouestel doit déposer un rapport d'étape, dans le format fourni par le Conseil, décrivant les progrès réalisés dans la mise en œuvre du projet et toute variation par rapport au calendrier d'avancement du projet inclus dans l'énoncé des travaux. Ce rapport doit être déposé tous les **trois mois** à compter de la date établie dans l'énoncé des travaux et jusqu'à la présentation du rapport d'achèvement du projet.
 - b) Norouestel doit déposer tous les **trois mois** auprès du Conseil un formulaire de réclamation au titre du Fonds pour la large bande, certifié par son chef des affaires financières ou par un représentant autorisé équivalent de Norouestel, ainsi que les pièces justificatives démontrant à la satisfaction du Conseil que tous les coûts réclamés ont été effectivement engagés et sont des coûts admissibles liés aux activités décrites dans l'énoncé des travaux. À moins que le formulaire de réclamation ne concerne que les coûts d'exploitation liés à la capacité satellitaire, chaque formulaire de réclamation doit être accompagné d'un rapport d'étape.
 - c) En ce qui concerne les coûts admissibles et non admissibles, tels que décrits dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, Norouestel doit :

⁹ Des exemples d'obligations réglementaires existantes sont présentés à la section 10.1 du Guide du demandeur.

- i. inclure les coûts admissibles dans un formulaire de réclamation soumis dans les **120 jours** suivant la date à laquelle les coûts ont été engagés, sauf si les coûts ont été engagés après la date de la présente décision, mais avant l’approbation de l’énoncé des travaux, auquel cas les coûts doivent être réclamés sur le premier formulaire de réclamation soumis après l’approbation de l’énoncé des travaux;
 - ii. s’assurer que tous les biens et services sont réclamés pour remboursement à des montants ne dépassant pas la juste valeur marchande après déduction de tous les rabais de gros consentis et éléments similaires. Seule la juste valeur marchande des biens et services acquis est admissible au remboursement;
 - iii. mesurer et réclamer tous les biens et services reçus de parties liées, comme il est défini dans les [normes internationales d’information financière](#) (en anglais seulement), au prix coûtant, sans profit ni majoration de la part du fournisseur.
- d) Norouestel ne doit pas réclamer plus de 25 % du montant approuvé pour les coûts engagés après la date de la présente décision, mais avant l’approbation de l’énoncé des travaux.
- e) Norouestel doit veiller à ce que ses frais de déplacement, tels que les indemnités journalières de repas, soient conformes à la [Directive sur les voyages du Conseil national mixte](#).
- f) Lorsqu’un risque d’incidence négative sur un droit ancestral ou issu d’un traité est connu après l’approbation de l’énoncé des travaux et qu’il existe une obligation de consultation, Norouestel doit en informer le Conseil dans un délai de **20 jours** et soumettre un plan détaillant la forme et le processus d’exécution de l’obligation. Le déblocage de tout financement supplémentaire sera conditionnel à la démonstration que les consultations nécessaires ont été menées à la satisfaction de l’État.
- g) Si elle devient insolvable, Norouestel doit en informer le Conseil par écrit dès que possible et dans un délai maximum de **cinq jours**.
- h) Norouestel doit déposer ses états financiers annuels au titre du Fonds pour la large bande si le Conseil le lui demande. Les états financiers accompagneraient le prochain rapport d’étape déposé après l’achèvement et l’approbation des états financiers annuels.
- i) Norouestel doit assurer le respect des exigences du gouvernement du Canada en matière de sécurité nationale pour faire face à tout risque potentiel lié à l’intégrité globale de la sécurité du réseau.
- j) Norouestel doit soumettre à l’approbation du Conseil un rapport d’achèvement du projet dans les **90 jours** suivant l’achèvement de la dernière étape de l’énoncé des travaux. Dans le rapport, Norouestel doit confirmer que la construction du projet est terminée et que les services à large bande sont offerts. La date à laquelle la construction est terminée et que les services à large bande sont offerts sera

considérée comme la date d'achèvement du projet. Norouestel doit également démontrer dans le rapport que le projet a satisfait aux exigences énoncées dans toutes les décisions connexes. Le rapport doit être présenté dans un format qui sera précisé par le Conseil.

- k) Norouestel doit déposer un rapport sur les fonds retenus **un an** après la date d'achèvement du projet, démontrant à la satisfaction du Conseil que Norouestel exploite le réseau depuis un an conformément aux conditions de service établies dans la présente décision et décrites dans l'énoncé des travaux approuvé.

Conditions en vertu de l'article 24

21. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a déterminé qu'il imposerait certaines conditions, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, en ce qui concerne l'offre et la fourniture de services à large bande au moyen d'installations financées par le Fonds pour la large bande, qui s'appliqueraient après la construction de l'infrastructure. Ces conditions concernent les vitesses et la capacité des services à large bande fournis, le niveau des prix de détail et d'établissement des rapports. Les conditions relatives à l'offre et à la fourniture de services à large bande s'appliqueront à Norouestel et à toute autre entreprise canadienne exploitant l'infrastructure financée.
22. Le Conseil peut procéder à des vérifications périodiques et exiger des mesures du rendement du projet pour vérifier le respect des conditions de financement et des conditions imposées en vertu de l'article 24 de la *Loi* relativement à la fourniture de services au moyen de l'infrastructure financée. À cette fin, comme condition pour offrir et fournir des services de télécommunication au moyen de l'infrastructure financée, le Conseil exige, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, que Norouestel, ou toute entreprise canadienne exploitant l'infrastructure de réseau financée i) conserve tous les registres, comptes et dossiers du projet, y compris les processus et procédures administratifs, financiers et de réclamation, et toute autre information nécessaire pour assurer le respect des conditions de la présente décision pendant une période de huit ans à compter de la date de début du projet; et ii) fournisse au Conseil des mesures du rendement du projet mis en œuvre par Norouestel dans les **cinq ans** suivant la date d'achèvement du projet en utilisant une méthode que le Conseil peut déterminer. Le Conseil peut demander que des vérificateurs externes ou un vérificateur qu'il a approuvé certifie tout rapport, formulaire ou document connexe, ou qu'un ingénieur professionnel tiers certifie toute mesure requise.
23. En outre, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, comme condition pour offrir et fournir des services de télécommunication au moyen de l'infrastructure financée, Norouestel, ou toute entreprise canadienne exploitant l'infrastructure de réseau financée, doit offrir et fournir aux clients desservis par l'infrastructure financée des forfaits de services d'accès Internet à large bande fixes dont le tarif n'est pas supérieur à ceux proposés dans sa demande et décrits dans l'énoncé des travaux approuvé, et dont les vitesses et la capacité n'y sont pas inférieures. Elle doit annoncer, notamment en publiant sur son site Web, les forfaits offerts aux abonnés à la suite du projet, y compris les vitesses, la capacité, les prix et les conditions du service.

Instructions

24. Les Instructions de 2006¹⁰ et de 2019¹¹ (collectivement les Instructions), prévoient que le Conseil, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, doit mettre en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux considérations énoncées à cet égard¹², et doit préciser en quoi ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, selon le cas.
25. Le Conseil estime que sa conclusion d'approuver le financement du Fonds pour la large bande pour le projet décrit en détail dans la présente décision est conforme aux Instructions.
26. La présente décision d'approbation de financement pour améliorer les services d'accès Internet à large bande dans huit collectivités des Territoires du Nord-Ouest aidera à combler le fossé en matière de connectivité dans des régions mal desservies. Sans financement provenant du Fonds pour la large bande, il n'y aurait pas de plan d'affaires pour le projet. Le financement du projet permettra à environ 692 ménages d'accéder à des services Internet grandement améliorés, ce qui répond aux besoins sociaux et économiques des consommateurs. Ce faisant, la présente décision mettra en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication, notamment ceux établis aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la *Loi*¹³.

Secrétaire général

¹⁰ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

¹¹ *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

¹² Les considérations pertinentes sont le sous-alinéa 1a)(i) des Instructions de 2006, lequel précise que le Conseil devrait se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique; et l'alinéa 1a) des Instructions de 2019, lequel précise que le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

¹³ Les objectifs de la politique tirés de la *Loi* sont : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; et 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

Documents connexes

- *Fonds pour la large bande – Premier appel de demandes – Décision de préambule concernant les approbations de financement de projets*, Décision de télécom CRTC 2020-255, 12 août 2020
- *Fonds pour la large bande – Appel de demandes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-191, 3 juin 2019
- *Élaboration du Fonds pour la large bande du Conseil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2018-377, 27 septembre 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