



Décision de télécom CRTC 2021-105

Version PDF

Références : 2019-372, 2019-372-1 et 2019-372-2

Ottawa, le 19 mars 2021

Dossier public : 1011-NOC2019-0372

Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre de l'Administration régionale Kativik au nord du Québec

*Le Conseil **approuve** la demande de financement de l'Administration régionale Kativik jusqu'à 36 256 366 \$ pour construire et mettre à niveau l'infrastructure de transport pour desservir quatre communautés du nord du Québec.*

Demande

1. En réponse au deuxième appel de demandes de financement auprès du Fonds pour la large bande lancé par le Conseil dans l'avis de consultation de télécom 2019-372, l'Administration régionale Kativik (ARK) a déposé une demande, datée du 28 mai 2020, dans laquelle elle demandait environ 36,3 millions de dollars du Fonds pour la large bande afin de mettre en œuvre un projet qui permettra d'améliorer significativement le service à large bande dans quatre communautés du nord du Québec¹. L'ARK a indiqué qu'elle construira environ 870 kilomètres de réseau de transport par fibre optique et fournira des points de présence (PDP)² mis à niveau pour desservir les communautés suivantes : Akulivik, Ivujivik, Kangiqsujuaq et Salluit.
2. On s'attend à ce que le projet fournisse une capacité de 300 à 600 gigabits par seconde (Gbps) à chacun des PDP de transport et connecte jusqu'à 29 établissements clés³. Ce projet comprend la prolongation d'un réseau de transport par fibre optique sous-marin existant. La fibre optique sous-marine interconnectera l'infrastructure d'accès à la fibre jusqu'au domicile existante ou en construction dans les communautés à desservir.

¹ Le contenu de la 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 2019-372, 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 Un PDP est un point du réseau qui relie l'infrastructure de transport à l'infrastructure d'accès locale.

³ Les établissements clés sont des installations qui fournissent un service public (p. ex. écoles, installations médicales, bibliothèques, salles communautaires, bureaux des Premières Nations ou autres établissements autour desquels se forme une collectivité), en plus de fournir une capacité à d'autres fins (telles que des services résidentiels, d'affaires ou mobiles) pour lesquelles des services à large bande profiteraient à l'ensemble de la collectivité.

Résultats de l'analyse du Conseil

3. 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 télécom 2021-103, la décision de préambule pour le groupe de décisions de financement publiées aujourd'hui, le Conseil a fourni les renseignements généraux et a décrit le processus d'admissibilité et d'évaluation ainsi que les facteurs de sélection utilisés pour évaluer et sélectionner les projets à financer. La décision de préambule devrait être lue conjointement avec la présente décision.

Critères d'admissibilité

4. La demande de l'ARK répondait à chacun des critères d'admissibilité pertinents applicables aux projets de transport⁴. Premièrement, en tant qu'entité municipale canadienne et entreprise canadienne ayant plus de trois ans d'expérience dans le déploiement et l'exploitation d'infrastructures à large bande au Canada, l'ARK a satisfait à chacun des critères d'admissibilité. En outre, elle a démontré qu'elle investira plus qu'un montant nominal dans le projet et que celui-ci ne serait pas financièrement viable sans le financement du Fonds pour la large bande. De plus, l'ARK a fourni des éléments de preuve qu'elle a consulté les communautés touchées par le projet, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants des communautés. Enfin, le projet desservira des zones géographiques admissibles et répondra aux exigences en matière de capacité minimale et de services d'accès ouvert de gros et de détail. Le Conseil continuera de surveiller l'admissibilité géographique du projet, à l'aide d'information publique ou confidentielle, pour veiller à ce que les zones géographiques demeurent admissibles au financement.

Critères d'évaluation

5. Sur la base de son évaluation du projet au regard des critères d'évaluation relatifs aux projets de transport⁵, tels qu'énoncés ci-dessous, le Conseil conclut que le projet de l'ARK est de grande qualité et qu'il contribuera à l'atteinte des objectifs du Fonds pour la large bande.
6. Le projet est viable sur le plan technique, et la capacité proposée pour les PDP de transport facilitera la fourniture d'un service d'accès Internet à large bande à la région susmentionnée au niveau de l'objectif de service universel, que le Conseil a défini dans la politique réglementaire de télécom 2016-496⁶. L'équipement proposé est capable de fournir les services proposés, et une capacité supplémentaire pourrait être ajoutée à l'avenir, ce qui rendrait le projet évolutif. Le projet mettra en œuvre des technologies largement adoptées et soutenues ayant une bonne

⁴ Plus précisément, le Conseil a utilisé les critères d'admissibilité établis aux sections 6.1.1a), 6.1.1b) et 6.1.1d) du Guide du demandeur qui s'appliquent aux demandeurs; aux sections 6.1.2a) à 6.1.2c) qui s'appliquent à tous les types de projets; et aux sections 6.1.3a) à 6.1.3c) qui s'appliquent aux projets de transport. Étant donné que le demandeur est un gouvernement municipal et non pas un partenariat, une coentreprise ou un consortium, les critères 6.1.1c) et 6.1.1e), respectivement, ne s'appliquent pas.

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

⁶ Plus précisément, cet objectif est que les Canadiens, dans les régions urbaines, ainsi que dans les régions rurales et éloignées, aient accès à des services vocaux et à des services d'accès Internet à large bande, sur des réseaux fixes et sans fil mobiles.

durabilité à long terme. La conception du réseau comprend divers systèmes d'alimentation et de redondance afin de garantir la résilience du réseau.

7. L'ARK s'est engagée à fournir un accès ouvert de gros et de détail à l'infrastructure de transport. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a déclaré que l'accès ouvert de gros à l'infrastructure de transport pourrait i) permettre à d'autres fournisseurs de services d'élargir leur territoire de desserte dans une région géographique financée et d'étendre l'infrastructure de transport aux communautés voisines; et ii) entraîner le déploiement supplémentaire de la technologie sans fil mobile dans les collectivités mal desservies et le long des routes principales. Par conséquent, le Conseil a estimé que, pour que les communautés tirent le meilleur avantage de l'infrastructure de transport financée, l'accès ouvert de gros à cette infrastructure de transport devrait être requis pour que les demandeurs obtiennent du financement du Fonds pour la large bande.
8. L'ARK a présenté des plans d'accès ouvert de gros proposant un service spécialisé à des vitesses et à des prix variés. Le Conseil fait toutefois remarquer que les prix proposés pour certaines vitesses de service sont très élevés pour les services par fibre offerts, même comparés aux services dans d'autres régions nordiques éloignées. Bien que le Conseil conclue que le projet de l'ARK est de grande qualité en se fondant sur l'application équilibrée de tous les critères d'évaluation pertinents, le Conseil encourage l'ARK à examiner ses plans d'accès ouvert de gros avant de soumettre son énoncé des travaux. Le Conseil encourage également l'ARK à étudier si les prix qu'elle a initialement proposés pourraient être revus à la baisse afin d'améliorer l'accès à l'infrastructure, ce qui pourrait favoriser la concurrence et faire progresser davantage les objectifs de la politique de télécommunication énoncés au paragraphe 24 ci-dessous.
9. La construction d'infrastructures de transport représente un investissement à long terme; un réseau de transport par fibre optique a généralement une durée de vie utile estimée à 20 ans ou plus. Dans cette optique, le Conseil a examiné divers indicateurs financiers pour évaluer la viabilité financière du projet et a conclu qu'il était viable sur le plan financier et que les coûts proposés étaient raisonnables. L'ARK a obtenu un financement d'une tierce partie.
10. L'ARK est non seulement le demandeur mais aussi le gouvernement municipal et régional qui représente la municipalité dans laquelle le projet sera construit. Ainsi, l'ARK a attesté que des séances de consultation et d'information ont eu lieu au niveau communautaire et que des séances supplémentaires ont été organisées pour d'autres groupes intéressés. L'ARK a déclaré qu'elle a reçu l'approbation expresse de la communauté pour la fourniture d'un service d'accès Internet par fibre dans la région par l'entremise de ce projet.

Conclusion et directives

11. En sélectionnant le projet aux fins de financement, le Conseil a appliqué la considération sociale voulant que le projet bénéficiera à des communautés autochtones. Compte tenu de la mise à niveau des PDP de transport proposée, le projet est conforme à l'objectif de service universel et aura une incidence positive significative sur les communautés qui seront desservies. En outre, le Conseil conclut que soutenir ce projet représente une utilisation efficace des fonds disponibles pour la composante principale du Fonds pour la large bande.

12. 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 36 256 366 \$ du Fonds pour la large bande à distribuer à l'ARK aux fins du projet de transport décrit ci-dessus et comme indiqué dans l'énoncé des travaux approuvé. Cette approbation est soumise aux conditions que l'ARK :
 - 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 un délai de **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 du projet, 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.
13. 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 devrait être achevée dans un délai de trois ans. Tel qu'indiqué dans le Guide du demandeur, l'ARK ne peut demander le remboursement de ses coûts tant que son 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 l'ARK, mais après la publication de la présente décision, sont aux risques de l'ARK et ne seront pas remboursés si l'énoncé des travaux n'est pas approuvé.
14. Si elle reçoit des fonds supplémentaires pour le projet, quelle qu'en soit la source, l'ARK doit en informer le Conseil par écrit dès que possible, et au plus tard **10 jours** après avoir reçu les fonds. Le Conseil peut réduire proportionnellement le montant du financement qu'il a approuvé.
15. Afin de recevoir les fonds, l'ARK 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 l'ARK qui aurait une incidence importante sur les documents juridiques ou financiers qu'elle a fournis au cours du processus de demande. Pour que le gestionnaire du fonds central puisse distribuer les fonds, l'ARK doit signer la Convention de gestion du Fonds de contribution national, si elle ne l'a pas déjà fait.
16. 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 l'ARK a exploité le réseau pendant un an conformément aux conditions de service énoncées ci-dessous (voir les paragraphes 19 à 21).

Conditions de financement

17. 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 financée⁷.

18. Après approbation de l'énoncé des travaux par le Conseil, celui-ci ordonnera au gestionnaire du fonds central de remettre les fonds à l'ARK, sous réserve que l'organisation respecte les conditions suivantes :
 - a. L'ARK 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. L'ARK 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 l'ARK, ainsi que les pièces justificatives démontrant à la satisfaction du Conseil que tous les coûts réclamés ont été effectivement engagés et payés et sont des coûts admissibles liés aux activités décrites dans l'énoncé des travaux. 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, l'ARK doit :
 - 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. L'ARK 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.

⁷ Des exemples d'obligations réglementaires existantes sont présentés à la section 10.1 du Guide du demandeur.

- e. L'ARK 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. L'ARK doit rendre publics, notamment en les publiant sur son site Web, les forfaits de services d'accès ouvert de gros qui seront offerts à la suite du projet, au moins **90 jours** avant la date prévue à laquelle les services d'accès ouvert de gros seront disponibles, comme indiqué dans l'énoncé des travaux. Cela doit comprendre l'emplacement proposé de tout PDP, la capacité disponible pour l'accès ouvert, les forfaits de service, les prix et les modalités.
- g. 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, l'ARK 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.
- h. Si elle devient insolvable, l'ARK doit en informer le Conseil par écrit dès que possible et dans un délai maximum de **cinq jours**.
- i. L'ARK doit déposer ses états financiers annuels auprès du Conseil s'il le lui demande. Les états financiers accompagneraient le prochain rapport d'étape déposé après l'achèvement et l'approbation des états financiers annuels.
- j. L'ARK 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.
- k. L'ARK 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, l'ARK 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. L'ARK 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.
- l. L'ARK doit déposer un rapport sur les fonds retenus **un an** après la date d'achèvement du projet, démontrant à la satisfaction du Conseil qu'elle 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

19. 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, l'établissement des rapports et les offres de services d'accès ouvert connexes. Les conditions

relatives à l'offre et à la fourniture de services à large bande s'appliqueront à l'ARK et à toute autre entreprise canadienne exploitant l'infrastructure financée.

20. 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 l'ARK, 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 l'ARK 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.
21. 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, l'ARK, ou toute entreprise canadienne exploitant l'infrastructure financée, doit :
 - a. fournir une capacité de transport à chaque PDP admissible financé par le Fonds pour la large bande avec une capacité totale qui n'est pas inférieure à celle proposée dans la demande et décrite dans l'énoncé de travail approuvé;
 - b. offrir et fournir, de manière équitable, transparente, opportune et non discriminatoire, un accès ouvert de gros et de détail à l'infrastructure de transport pour chaque PDP admissible financé par le Fonds pour la large bande. Des modalités identiques ou supérieures à celles appliquées aux services des filiales, des sociétés affiliées ou des partenaires doivent être appliquées aux autres fournisseurs de services qui demandent l'accès aux sites des projets. Ces services d'accès ouvert de gros et de détail doivent être offerts à des tarifs qui ne sont pas supérieurs à ceux proposés dans la demande et décrits dans l'énoncé des travaux approuvé et à une capacité qui n'y est pas inférieure.

Instructions

22. Les Instructions de 2006⁸ et de 2019⁹ (collectivement les Instructions) précisent que le Conseil, dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses fonctions en vertu de la *Loi*, doit mettre en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux

⁸ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

⁹ 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

considérations énoncées dans les Instructions¹⁰ et devrait préciser comment ses décisions peuvent, le cas échéant, promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

23. 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.
24. Plus précisément, la présente décision d'approuver un projet de construction et de mise à niveau de l'infrastructure de transport pour desservir quatre communautés dans le nord du Québec contribuera à combler les lacunes en matière de connectivité dans des zones mal desservies. Sans le financement provenant du Fonds pour la large bande, ce projet ne serait pas viable sur le plan financier. Le financement du projet fournira des services Internet améliorés aux communautés et répondra donc 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*¹¹.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Fonds pour la large bande – Deuxième appel de demandes – Décision de préambule concernant la deuxième série des approbations de financement de projets*, Décision de télécom CRTC 2021-103, 19 mars 2021
- *Fonds pour la large bande – Deuxième appel de demandes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-372, 13 novembre 2019; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2019-372-1, 20 mars 2020; et 2019-372-2, 27 avril 2020
- *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

¹⁰ 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.

¹¹ Les objectifs de la politique cités de la *Loi* sont les suivants : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; et 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des utilisateurs des services de télécommunication.