



Décision de télécom CRTC 2021-43

Version PDF

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

Ottawa, le 4 février 2021

Dossier public : 1011-NOC2019-0372

Fonds pour la large bande – Deuxième appel de demandes – Décision de préambule concernant les approbations de financement de projets

Le Conseil a établi le Fonds pour la large bande pour aider à combler le fossé numérique et faire en sorte que les services Internet à large bande soient disponibles pour tous les Canadiens. Le deuxième appel de demandes était ouvert à tous les types de projets dans toutes les zones géographiques admissibles au Canada. Étant donné le grand nombre de demandes qu'il a reçues et le besoin immédiat des Canadiens d'un accès amélioré à l'infrastructure à large bande, le Conseil publiera plusieurs séries de décisions concernant cet appel. Les décisions de financement individuelles qui accompagnent la présente décision de préambule représentent les conclusions du Conseil sur un sous-ensemble de projets de construction d'infrastructure de transport.

Dans ces décisions, le Conseil alloue jusqu'à 26,7 millions de dollars à la construction de plus de 550 kilomètres de réseau de transport pour améliorer la connectivité à large bande en Colombie-Britannique, en Ontario et en Saskatchewan. Le financement est destiné à cinq projets qui cibleront 41 collectivités rurales et éloignées, qui représentent plus de 8 000 ménages, y compris trois communautés autochtones et une communauté de langue officielle en situation minoritaire.

Les renseignements sur le financement accordé pour chacune des demandes sont disponibles dans les décisions de financement correspondantes, qui sont publiées en même temps que la présente décision.

Contexte

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a établi l'objectif du service universel, à savoir 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.

2. Pour mesurer l'accomplissement de cet objectif, le Conseil a établi plusieurs critères, dont celui selon lequel les abonnés canadiens d'un service d'accès Internet à large bande fixe de résidence et d'affaires doivent être en mesure d'avoir accès à des vitesses d'au moins 50 mégabits par seconde (Mbps) pour le téléchargement et de 10 Mbps pour le téléversement (50/10 Mbps), et de s'abonner à une offre de service proposant une allocation de données illimitée. En outre, le Conseil a conclu que la technologie sans fil mobile généralement déployée la plus récente (actuellement la technologie d'évolution à long terme [LTE]) doit être disponible non seulement aux ménages et entreprises canadiens, mais également sur le plus grand nombre possible de routes principales au Canada.
3. Afin de soutenir le développement d'un système de télécommunication qui peut fournir aux Canadiens l'accès à ces services de télécommunication de base, conformément au paragraphe 46.5(1) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, le Conseil a créé le Fonds pour la large bande. L'objectif du Fonds pour la large bande est d'aider à atteindre l'objectif de service universel et d'éliminer les écarts en matière de connectivité dans les régions mal desservies en fournissant un soutien financier nécessaire aux projets qui i) construiront ou mettront à niveau l'infrastructure d'accès et de transport pour les services d'accès Internet à large bande sans fil fixes et mobiles et qui ii) ne seraient pas viables sans aide financière.
4. Le Conseil a déterminé que, pour les cinq premières années du Fonds pour la large bande, un montant maximal de 750 millions de dollars serait distribué comme suit : un maximum de 100 millions de dollars pour la première année, lequel montant serait augmenté de 25 millions de dollars par année au cours des quatre années suivantes pour atteindre un plafond annuel de 200 millions de dollars. Les sommes destinées au Fonds sont recueillies à partir des contributions des fournisseurs de services de télécommunication¹ dont les revenus annuels totaux des services de télécommunication canadiens s'élèvent à plus de 10 millions de dollars.
5. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a abordé des questions liées au Fonds pour la large bande, y compris ses cadres de gouvernance, de fonctionnement et de responsabilisation, ainsi que les critères d'évaluation du Conseil pour les projets proposés. Il a également affirmé qu'il avait l'intention de procéder à un examen du Fonds pour la large bande au cours de la troisième année, soit en 2022, pour s'assurer qu'il est géré efficacement et qu'il atteint l'objectif visé. Les augmentations progressives au cours des quatrième et cinquième années, soit 75 millions de dollars au total, dépendent des résultats de cet examen.

¹ Le terme « fournisseur de services de télécommunication » est défini au paragraphe 2(1) de la *Loi*. Comme il est indiqué dans la décision de télécom 2000-745, les fournisseurs de services de télécommunication comprennent les entreprises de services locaux titulaires, les autres fournisseurs de services interurbains, les entreprises de services locaux concurrentes, les revendeurs, les fournisseurs de services sans fil, les titulaires internationaux, les fournisseurs de services par satellite, les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de téléphones publics et les fournisseurs de services de données et de lignes privées.

Appel de demandes

6. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-191, le Conseil a lancé son premier appel de demandes de financement provenant du Fonds pour la large bande (le premier appel) en se concentrant sur les collectivités du Nord. Dans la décision de télécom 2020-255, le Conseil a annoncé cinq décisions de financement pour des projets du premier appel, allouant jusqu'à 72,1 millions de dollars à l'amélioration des services d'accès Internet à large bande dans le nord du Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. En outre, le Conseil a reporté l'examen de quatre demandes proposant de desservir des collectivités dépendantes des satellites².
7. Dans l'avis de consultation de télécom 2019-372, le Conseil a publié un deuxième appel de demandes de financement auprès des demandeurs admissibles (ci-après le deuxième appel), pour tous les types de projets proposant de desservir toutes les régions géographiques admissibles du pays. Le deuxième appel comprenait un Guide du demandeur et a été fermé le 1^{er} juin 2020.
8. Le Conseil a reçu 586 demandes valides en réponse au deuxième appel³. Étant donné le volume des demandes et le besoin immédiat des Canadiens d'un accès amélioré à l'infrastructure à large bande, le Conseil publiera plusieurs séries de décisions concernant cet appel.
9. Les demandes dont il est question dans la présente décision et dans les décisions de financement correspondantes concernent des projets de transport, ce qui signifie qu'ils introduiraient ou amélioreraient la capacité de transport de réseau à un ou plus d'un point de présence (PDP)⁴, ce qui permet la connectivité Internet pour l'infrastructure fixe et mobile dans les collectivités mal desservies. Alors que les services d'accès sont nécessaires pour connecter les ménages à l'infrastructure à large bande, les services de transport fournissent le réseau qui permet de fournir des services d'accès, également appelés services du dernier kilomètre, qui doivent être fournis. Le Conseil a identifié les projets ayant un élément de transport comme étant prioritaires dans le cadre des facteurs de sélection. Des détails supplémentaires concernant les projets de transport sont fournis au paragraphe 25 ci-dessous.
10. Les projets dont il est question dans la présente décision représentent seulement un sous-ensemble de toutes les demandes concernant les projets de transport que le Conseil a reçues.

² Aux fins du Fonds pour la large bande, une collectivité dépendante des satellites est définie comme une collectivité qui n'a pas de connexion à des installations de télécommunication terrestres pour accéder au réseau téléphonique public commuté ou à Internet, et qui dépend du transport par satellite pour recevoir un ou plusieurs services de télécommunication.

³ Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a déterminé que les demandeurs seraient autorisés à déposer leurs demandes de façon confidentielle.

⁴ Un PDP est un point du réseau qui relie l'infrastructure de transport à l'infrastructure d'accès locale.

Évaluation des demandes

11. Le Conseil a examiné les demandes présentées dans le cadre de la présente instance en tenant compte des critères d'admissibilité et d'évaluation établis dans la politique réglementaire de télécom 2018-377 et énumérés dans le Guide du demandeur.
12. Toutes les demandes sélectionnées pour un financement ont satisfait à chacun des critères d'admissibilité. Les bénéficiaires de financement ont respecté les règles régissant i) leur structure juridique, expérience et capacité financière acceptables; ii) le type et la portée du projet; et iii) les services qui seront offerts. En outre, les bénéficiaires de financement i) ont démontré leur capacité à obtenir le montant de l'investissement auquel ils se sont engagés et ii) ont déposé des éléments de preuve indiquant qu'ils ont consulté ou tenté de consulter, directement ou par l'intermédiaire de représentants, les collectivités visées par le projet proposé. Les exigences concernant la portée des projets et les services à offrir étaient propres au type de projet proposé, comme il est indiqué ci-dessous.
13. Les bénéficiaires de financement retenus pour des projets de transport ont démontré qu'ils répondaient aux exigences suivantes :
 - construire ou mettre à niveau une infrastructure dans une collectivité admissible située à au moins 2 km d'un PDP ayant une capacité minimale de 1 gigabit par seconde (Gbps). Toute nouvelle construction d'infrastructure doit offrir une capacité minimale de 1 Gbps, et toute mise à niveau doit offrir une capacité minimale de 10 Gbps;
 - fournir un service d'accès ouvert de gros et de détail.
14. En appliquant les critères d'évaluation, le Conseil a déterminé que les projets proposés par chacun des bénéficiaires retenus étaient de haute qualité. Ce faisant, le Conseil a examiné chaque critère de manière à ce qu'aucun critère pris isolément ne permette de déterminer si la demande était de haute qualité.
15. Les critères d'évaluation comprenaient la prise en compte de la valeur technique de chaque projet pour garantir que le projet soit efficace, durable et susceptible de continuer à répondre à long terme aux besoins en matière de services à large bande des régions géographiques admissibles mal desservies. L'évaluation technique a pris en compte la faisabilité du projet (c.-à-d. la pertinence de la technologie et de l'infrastructure du réseau); l'évolutivité (c.-à-d. la capacité technique du projet à atteindre ou à dépasser l'objectif de service universel sur l'infrastructure proposée); la durabilité (c.-à-d. la viabilité à court et à long terme de la technologie choisie) et la résilience (c.-à-d. la capacité du réseau proposé à maintenir des niveaux de service acceptables durant les pannes de réseau).

16. Dans son évaluation financière, le Conseil a pris en considération le fait que la construction d'une infrastructure 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, ce qui permettrait au demandeur de générer un rendement du capital investi sur toute la durée de vie de l'actif. Un projet de transport permettra également aux collectivités mal desservies d'avoir un meilleur accès aux services une fois que les composantes d'accès seront mises en œuvre ou à niveau au fil du temps, ce qui se traduirait par des revenus plus importants pour le demandeur à l'avenir.
17. On s'attend à ce que les projets portant uniquement sur le transport afficheront un rendement négatif à court terme. Par conséquent, en plus d'examiner la valeur actuelle nette de chaque projet, le taux de rendement interne et le plan d'affaires (y compris son évaluation des risques et son plan d'atténuation des risques), le Conseil a également évalué d'autres indicateurs financiers, comme les flux de trésorerie d'exploitation et le revenu net prévus, pour confirmer si le projet est susceptible d'être financièrement viable et durable à long terme. Le Conseil a également déterminé dans quelle mesure le demandeur avait réussi à obtenir un financement d'autres sources, en se basant sur le pourcentage du montant demandé au Fonds pour la large bande par rapport au coût total du projet.
18. De plus, à l'étape de l'évaluation, le Conseil a tenu compte de la qualité des consultations du demandeur auprès des collectivités visées et du niveau de soutien démontré par la collectivité.
19. Comme pour les critères d'admissibilité, des critères d'évaluation supplémentaires s'appliquent spécifiquement à chaque type de projet. Pour les projets de transport, le Conseil a examiné le niveau d'amélioration entre la capacité du réseau et les vitesses des services d'interconnexion actuellement offertes dans la ou les régions géographiques admissibles, et celles qui seront offertes dans le cadre du projet proposé; le nombre de PDP nouveaux ou améliorés pour les services de transport de gros et de détail offerts le long de la route proposée; le type et le nombre d'établissements clés admissibles à connecter; le nombre de collectivités admissibles à connecter et le nombre de ménages que ces collectivités représentent; et les offres de services d'accès ouvert.
20. Ces critères ont établi un seuil élevé pour aider à faire en sorte que les projets de transport financés aient des chances de réussir, ce qui veut dire que les bénéficiaires construiront l'infrastructure financée et fourniront une capacité de transport aux Canadiens et aux entreprises dans des zones mal desservies ciblées.

Sélection des projets à financer

21. Conformément à l'approche définie dans la politique réglementaire de télécom 2018-377 et le Guide du demandeur connexe, au moment de décider quels projets de haute qualité seront sélectionnés, le Conseil, en gardant à l'esprit les objectifs de la politique de télécommunication établis à l'article 7 de la *Loi*, a examiné non seulement si les projets individuels contribueraient à atteindre l'objectif du service universel, mais aussi s'ils auraient une incidence positive importante sur les Canadiens.

22. Dans la politique réglementaire de télécom 2018-377, le Conseil a déterminé que, lors de la sélection des projets à financer, il accordera une attention particulière à une utilisation efficace des fonds et pourrait accorder une attention particulière à un certain nombre d'autres facteurs, notamment la sélection de projets dans plusieurs régions du Canada, le fait que les collectivités visées par les projets proposés sont des communautés autochtones ou des communautés de langue officielle en situation minoritaire, et le type de projet.
23. Une évaluation de l'utilisation efficace des fonds nécessite de tenir compte du montant de financement requis pour chaque projet, du moment où ce financement devrait être distribué et du montant de financement disponible. En outre, le Conseil a estimé qu'il est approprié de distribuer les fonds de manière que les projets ou les autres sources de financement ne se chevauchent pas⁵. Lors de la sélection des projets, le Conseil a également pris en considération le montant de financement disponible pour la distribution pendant les cinq premières années du Fonds pour la large bande. Compte tenu de tous ces facteurs, le Conseil a conclu que le financement des projets sélectionnés serait une utilisation efficace des fonds.
24. En ce qui concerne les régions et les collectivités du Canada à desservir, les projets sélectionnés aux fins de financement représentent une répartition régionale diversifiée, certains étant situés dans des provinces où le Conseil n'a pas encore accordé de financement comme la Colombie-Britannique, l'Ontario et la Saskatchewan. En outre, deux des projets impliquent de construire de l'infrastructure de transport dans des communautés autochtones et un implique de construire l'infrastructure de transport dans une communauté de langue officielle en situation minoritaire.
25. En ce qui concerne le type de projet, le Conseil a déterminé dans la politique réglementaire de télécom 2018-377 qu'il pouvait accorder une attention particulière aux projets d'infrastructure de transport par rapport aux projets d'infrastructure d'accès fixe ou sans fil mobile. Le financement de l'infrastructure de transport a pour but de rapprocher les régions mal desservies qui n'ont pas encore pu attirer les investissements en matière de connectivité à grande capacité. Une meilleure infrastructure de transport peut stimuler une concurrence accrue dans la région, puisque d'autres fournisseurs de services peuvent utiliser les services d'accès ouvert de gros qui seront fournis sur l'infrastructure de transport financée pour offrir des services d'accès concurrentiels dans ces régions. Pour ces raisons, le Conseil a conclu qu'il devrait donner la priorité aux projets de transport lorsqu'il prend ses décisions de financement.

⁵ La section 6.3.1 du Guide du demandeur indique que, si différents projets de haute qualité couvrent la ou les mêmes régions géographiques admissibles ou si un financement public d'une autre source est engagé pour un projet similaire, le Conseil distribuera les fonds de manière à ce que les projets ou les sources de financement ne se chevauchent pas.

Résultats de l'analyse du Conseil

26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil a approuvé un financement total jusqu'à 26,7 millions de dollars provenant du principal volet du Fonds pour la large bande pour cinq projets de transport desservant des régions de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de la Saskatchewan⁶. Ces approbations sont soumises aux modalités définies dans chaque décision de financement. Grâce à ces décisions, ce financement sera affecté à la construction de plus de 550 kilomètres de réseau de transport dans ces régions, ce qui bénéficiera à 41 collectivités, dont trois communautés autochtones et une communauté de langue officielle en situation minoritaire, et permettra d'améliorer la connectivité de transport pour plus de 8 000 ménages⁷.
27. Les cinq projets apporteront des avantages supplémentaires aux collectivités qui bénéficieront d'une meilleure infrastructure de transport pour les services à large bande fixes. Dans certains cas, les projets amélioreront la connectivité à large bande de toute une région, ce qui pourrait avoir des retombées positives pour les collectivités avoisinantes de ces régions.
28. Les détails des projets précis sont inclus dans les décisions individuelles de chaque demande approuvée qui sont publiées en même temps que la présente décision. Dans l'éventualité où les bénéficiaires dont les projets ont été approuvés dans les décisions individuelles ne sont pas en mesure d'accepter le financement tel qu'attribué ou ne réclament pas la totalité du montant accordé, ce financement sera réattribué à d'autres projets soumis dans le deuxième appel ou dans de futurs appels de demandes de financement.

Énoncé des travaux

29. Pour être admissibles à un financement, les bénéficiaires doivent obtenir l'approbation du Conseil pour leur énoncé des travaux. Cela garantira que les travaux prévus seront entrepris pour mettre en œuvre le projet tel qu'il est décrit dans la demande et pour lequel le financement a été approuvé par le Conseil.
30. L'énoncé des travaux doit être soumis dans le format fourni par le Conseil et doit comprendre des renseignements détaillés sur le plan du projet, notamment des renseignements détaillés sur le projet (p. ex. diagrammes logiques du réseau, descriptions du réseau, conception des services, sites du projet, détails sur l'équipement, coûts précis et budget actualisé du projet). De plus, le plan de projet doit comprendre un calendrier de mise en œuvre du projet, y compris les dates d'étapes du projet qui comprendront les dates principales de construction et de mise en œuvre pour suivre l'évolution du projet. Une cartographie actualisée du projet doit également être fournie. Après l'approbation de l'énoncé des travaux, dans le but que les bénéficiaires reçoivent du financement, tout changement qui a une incidence significative sur le projet à réaliser doit être approuvé par le Conseil.

⁶ Voir les décisions de télécom 2021-44, 2021-45, 2021-46, 2021-47 et 2021-48.

⁷ Le nombre de ménages reflète le nombre total de ménages dans les collectivités admissibles. Tous les ménages ne seront pas nécessairement desservis à la suite de ces projets.

Instructions

31. 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 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.
32. Le Conseil estime que ses conclusions concernant l'approbation du financement du Fonds pour la large bande pour les cinq projets indiqués dans la présente décision de préambule et décrits en détail dans les décisions de financement correspondantes sont conformes aux Instructions.
33. Comme il est indiqué dans chaque décision de financement correspondante, sans le financement provenant du Fonds pour la large bande, ces projets ne seraient pas viables sur le plan financier. Ces conclusions concernant l'approbation du financement du Fonds pour la large bande afin d'améliorer la connectivité de transport pour les services à large bande de 41 collectivités en Colombie-Britannique, en Ontario et en Saskatchewan contribueront à combler les lacunes en matière de connectivité dans les zones mal desservies. Le financement de ces projets permettra potentiellement à plus de 8 000 ménages d'accéder à des services Internet considérablement améliorés, et de répondre ainsi aux besoins sociaux et économiques des consommateurs. Ce faisant, les décisions de financement correspondantes mettront en œuvre les objectifs de la politique de télécommunication, notamment ceux établis aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la *Loi*¹¹.

Secrétaire général

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

¹⁰ Les considérations pertinentes sont les suivantes : 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 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.

Documents connexes

- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre de Rogers Communications Canada Inc. en Ontario*, Décision de télécom CRTC 2021-48, 4 février 2021
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre de Tough Country Communications Ltd. en Colombie-Britannique*, Décision de télécom CRTC 2021-47, 4 février 2021
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre de la Columbia Basin Broadband Corporation en Colombie-Britannique*, Décision de télécom CRTC 2021-46, 4 février 2021
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre de BH Telecom Corp. en Saskatchewan*, Décision de télécom CRTC 2021-45, 4 février 2021
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport de fibre de Shaw Cablesystems G.P. en Colombie-Britannique*, Décision de télécom CRTC 2021-44, 4 février 2021
- *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 – 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
- *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
- *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000