



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

## **Fédération canadienne des municipalités**

**Intervention – Avis de consultation de télécom  
CRTC 2015-134-5, *Examen des services de  
télécommunication de base***

**Référence du CRTC : 8663-C12-201503186**

**25 mai 2016**

## Introduction

1. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est heureuse de participer à la deuxième phase de l'*Examen des services de télécommunication de base* du Conseil (Avis de consultation de télécom CRTC 2015-134-5).
2. Les commentaires qui suivent ont trait aux questions et aux sujets abordés dans l'Avis de consultation de télécom CRTC 2015-134-5 et au cours de l'intervention de la FCM à l'audience publique du 15 avril 2016. La FCM souhaite continuer de collaborer avec le Conseil dans son examen des politiques relatives aux services de télécommunication de base au Canada.

## Mesures réglementaires pour les services de télécommunication de base

### *Rôle du Conseil concernant l'accès à des services de télécommunication de base*

3. L'objectif de services de base du CRTC n'englobe pas actuellement l'accès Internet à large bande, mais se limite à l'accès fourni par un commutateur numérique au moyen d'une transmission de données à faible débit. Compte tenu du retard persistant à procurer des services à haut débit aux régions rurales et éloignées, de même que des difficultés inhérentes à devoir se fier sur le financement ciblé du gouvernement et les forces du marché, la Commission devrait revoir son objectif de service de base pour inclure les services à large bande et établir une **cible de vitesse évolutive et comparable à celles qui existent ailleurs au monde**.
4. L'objectif du service de base devrait être de garantir une connectivité fiable et à long terme à un coût abordable pour toutes les collectivités. Le Conseil devrait s'assurer que les réseaux à large bande puissent s'adapter rapidement aux changements technologiques et disposer de connexions redondantes afin de prévenir toute interruption des services essentiels de communication. Le Conseil devrait aussi accorder la priorité à l'établissement de services équivalents dans les collectivités du nord et du sud.
5. De nombreux intervenants ont souligné que l'objectif du service de base devrait résoudre les problèmes de vitesse, de latence minimale, de limites d'utilisation des données et de redondance des réseaux.
6. Les caractéristiques propres aux collectivités canadiennes des régions rurales et éloignées exigent des technologies différentes pour permettre un accès fiable et abordable à des services Internet à large bande. Le Conseil doit veiller à ce que ces technologies garantissent une bande passante et une capacité du réseau suffisantes pour répondre aux besoins des usagers. Les investissements devraient prévoir l'adaptation à des changements technologiques rapides et à l'établissement de connexions redondantes.
7. La FCM estime en outre que le désintérêt de certains Canadiens pour Internet provient en partie de l'absence d'une bande passante à haut débit et du coût élevé des services. L'élargissement de l'objectif du service de base pour y inclure la bande passante à haut débit est un élément essentiel pour accroître la compétitivité mondiale du Canada. Cela ne peut toutefois se faire sans garantir à tous les Canadiens un accès équitable à des services à large bande offerts à prix abordable. Le Conseil a un rôle majeur à jouer dans la lutte contre la disparité tarifaire des services à large bande entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales.

### **Rôle du Conseil dans l'établissement des vitesses cibles**

8. La FCM est d'avis que les vitesses cibles actuelles pour les services à large bande établis par le Conseil, soit un minimum de 5 Mbps pour le téléchargement et de 1 Mbps pour le téléversement, ne répondent plus aux besoins des Canadiens et se comparent mal aux cibles établies ailleurs dans le monde. Une comparaison internationale des vitesses cibles figure à l'annexe A.
9. Par exemple, au début de 2015, la U.S. Federal Communications Commission (FCC) a modifié ses vitesses repères d'accès à des services à large bande évolués à 25 Mbps pour le téléchargement et à 3 Mbps pour le téléversement. La FCC exige également des vitesses minimales de téléchargement de 10 Mbps et de téléversement de 1 Mbps pour l'accès aux services large bande financés par des subventions fédérales. Elle accorde toutefois la priorité aux propositions prévoyant des vitesses plus élevées et précise que, pendant les 10 ans du soutien financier, les participants aux projets devront se conformer à une norme évolutive basée sur la vitesse la plus élevée adoptée par la plupart des ménages des États-Unis. La FCC dispose d'un large pouvoir statutaire et de moyens incitatifs lui permettant d'accélérer le déploiement de services à large bande correspondant à l'évolution des vitesses. Même si le mémoire de la FCM ne recommandait pas des vitesses cibles spécifiques, il semble se dégager un consensus chez plusieurs intervenants à l'effet que les cibles de la FCC représentent une norme minimale adéquate.
10. Des études canadiennes récentes, dont des rapports du Conseil sur l'accessibilité aux services à large bande au Canada, font ressortir la nécessité d'adopter une cible de vitesse évolutive qui convient mieux aux besoins actuels et prévus. Le *Rapport de surveillance des communications 2015* du Conseil a conclu que seulement 75 % des ménages ruraux ont accès à des vitesses de téléchargement de 5 à 10 Mbps (86 % en incluant les services d'accès mobile à Internet), comparativement à un accès universel en régions urbaines. Ce fossé est encore plus grand à des vitesses plus élevées. C'est ainsi que seulement 32 % des résidents des régions rurales et 88 % des résidents des petites municipalités ont accès à des vitesses de téléchargement de 16 à 25 Mbps, par rapport à un accès presque universel dans les municipalités de taille moyenne et de grande taille.
11. Un rapport fouillé commandé en 2014 par le groupe de travail intergouvernemental sur les systèmes d'information et de communication du Nord afin de quantifier les besoins des régions les plus éloignées du Nord du Canada a conclu que d'ici 2019, des vitesses de téléchargement de 9 Mbps et de téléversement de 1,5 Mbps doivent être atteintes. Le rapport a aussi établi le besoin de vitesses de 11 Mbps et de 16 Mbps pour les utilisateurs du secteur de l'éducation et du secteur de la santé, respectivement. La cible pour les ménages est plus basse que certaines cibles internationales, mais il faut noter que les collectivités tributaires des communications satellites du Nunavut auront accès à une vitesse de téléchargement en aval de 3 Mbps seulement lorsqu'elles obtiendront le « service amélioré » prévu en 2016 par le programme *Un Canada branché* d'Industrie Canada.
12. La FCM estime que le Conseil doit réévaluer constamment ses cibles de vitesse de services à large bande en tenant compte des progrès technologiques, de l'évolution des besoins des utilisateurs, du trafic et de la capacité des réseaux. Comme dans les autres pays du monde, l'atteinte de ces vitesses cibles devrait être soutenue par une combinaison d'investissements publics et privés dans les infrastructures requises.

### **Rôle du Conseil dans l'établissement d'un mécanisme de financement à long terme**

13. La FCM croit que le Conseil doit jouer un rôle essentiel non seulement au chapitre de l'établissement des cibles de vitesse des services à large bande, mais aussi pour s'assurer que les services de télécommunication de base, dont les services à large bande, sont accessibles à tous les Canadiens sans égard à la taille de la collectivité ou à sa situation géographique.
14. Dans la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, le Conseil a conclu que : « ... le déploiement des services d'accès Internet à large bande, y compris le déploiement dans les régions rurales ou éloignées, devrait continuer de reposer sur le libre jeu du marché et sur un financement gouvernemental ciblé, approche qui favorise le partenariat des secteurs public et privé. » La FCM estime néanmoins que le Conseil doit jouer un plus grand rôle dans la réglementation et la surveillance des services de télécommunication de base.
15. La FCM a déjà applaudi aux investissements gouvernementaux ciblés dans les infrastructures des services à large bande et elle soutient toujours le programme *Un Canada branché* d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada à cause de son objectif d'un service ayant une vitesse minimale de 5 Mbps dans les zones les moins bien desservies. Le programme devrait permettre à un plus grand nombre de ménages de profiter de meilleurs services à large bande que prévu à l'origine – au moins 356 000 ménages contre une première estimation de 280 000 ménages – et certains projets prévoient même une vitesse supérieure à 5 Mbps.
16. Il faut toutefois souligner que ce genre de programme ciblé se prête également aux aménagements du dernier kilomètre, plutôt qu'à de gros investissements dans les infrastructures de transport (réseaux optiques, en particulier). Certes, les aménagements du dernier kilomètre sont nécessaires, mais des investissements dans les réseaux sont essentiels pour soutenir l'évolution des services de télécommunication, comme l'affirme la Commission dans le document de consultation. Un bon exemple des avantages à long terme d'un investissement dans les infrastructures nous est fourni par le réseau SuperNet de l'Alberta, qui soutient au moins 80 fournisseurs de services, dont le réseau de 1 Gbps établi par la municipalité rurale albertaine d'Olds.
17. En mars 2016, la FCM a bien accueilli la proposition du gouvernement fédéral d'investir 500 millions de dollars sur cinq ans dans le prolongement et l'amélioration des services à large bande dans les collectivités rurales ou éloignées. La FCM croit que ce financement doit s'appuyer sur les succès du programme *Un Canada branché* et raccourcir le délai habituel d'amélioration des services à large bande dans les zones de desserte à coût élevé. Les investissements ciblés devraient être concentrés sur l'amélioration de l'accès à large bande plutôt que sur le service de base, dont le financement devrait être assuré par un élargissement de l'objectif du service de base.
18. La FCM estime que le Conseil devrait adopter un mécanisme de financement général et à long terme pour assurer l'accès à des services de base à large bande, et que les dispositions actuelles de contribution aux services de télécommunication de base offrent un point de départ logique. La FCM n'a pas, pour le moment, de recommandations particulières à présenter quant à la structure d'un tel mécanisme de financement. Nous pensons toutefois qu'une telle approche devrait réduire la lenteur habituelle de l'amélioration des services à large bande dans les zones de desserte à coût élevé, tout en permettant des investissements gouvernementaux ciblés sur l'accès à des services évolués, plutôt que seulement sur l'accès aux services de base. Les programmes de financement gouvernemental ciblé et l'élargissement de l'objectif du service de base pourraient aussi financer une combinaison d'aménagements du dernier kilomètre et d'investissements dans les infrastructures de transport. Afin de définir la combinaison adéquate de mesures, il faudra consentir un effort coordonné en vue de l'établissement au Canada d'une stratégie nationale des services à

large bande. Cette stratégie devrait identifier clairement les résultats qui peuvent être atteints par les forces du marché et ceux qui requièrent un financement ciblé du gouvernement ou des mécanismes réglementaires comme l'objectif du service de base.

19. Le Conseil devrait aussi élaborer une stratégie particulière pour le nord du Canada, qui établirait un financement soutenu pour le développement des réseaux de communication et qui prévoirait des mécanismes réglementaires favorisant la concurrence en ce domaine. Il importe que le Conseil veille à ce que les stratégies d'investissement dans les réseaux de l'Arctique prévoient des mesures pour faire face aux rapides progrès technologiques et à ce que chaque collectivité de l'Arctique dispose de connexions redondantes pour éviter toute interruption des services essentiels de communication.

### **La nécessité d'un partenariat**

20. Cette consultation constitue une occasion historique d'établir un plan global à long terme pour la prestation d'un accès universel à des services à large bande haute vitesse. Pour réaliser cette vision, nous croyons que tous les ordres de gouvernement doivent collaborer.
21. La FCM croit que le Conseil doit jouer un rôle essentiel non seulement au chapitre de l'établissement des cibles de vitesse des services à large bande, mais aussi pour s'assurer que les services de télécommunication de base, dont les services à large bande, sont accessibles à tous les Canadiens sans égard à la taille de la collectivité ou à sa situation géographique.
22. La FCM et ses municipalités membres souhaitent s'associer au Conseil dans l'élaboration d'un plan à long terme d'accès universel à des services à large bande abordables ayant une cible de vitesse évolutive.

### **Rôle des municipalités dans l'offre de services à large bande**

23. Les membres de la FCM ont adopté des mesures diverses et novatrices pour maintenir et offrir des services à large bande répondant aux besoins de leurs collectivités. De nombreux gouvernements locaux disposent des capacités et de l'expertise nécessaires pour s'associer à des fournisseurs d'accès Internet et à d'autres ordres de gouvernement dans le but de déployer des réseaux dans un cadre de financement fédéral ou provincial.
24. Il faut toutefois souligner que la faible envergure et la rentabilité réduite de telles solutions locales les rendent très souvent non viables sans un financement fédéral ou provincial. Par exemple, les résidents des zones rurales de la Municipalité régionale d'York (Ont.) se sont associés à des fournisseurs d'accès Internet et à leur municipalité locale pour améliorer la connectivité à large bande. Leur proposition n'ayant pas pu obtenir le financement du programme *Un Canada branché*, le projet a été abandonné.
25. En outre, même si de nombreux réseaux municipaux à large bande ont obtenu du gouvernement fédéral un financement initial pour offrir des services, ces réseaux ne peuvent s'étendre ni s'améliorer sans un mécanisme de financement durable. Par exemple, alors que le réseau régional de l'est de l'Ontario offre actuellement des services à 10 Mbps à 90 % des ménages de leur zone de desserte grâce à un partenariat public-privé, le service ne peut être étendu ni amélioré pour répondre aux besoins en évolution des usagers sans des investissements continus de la part des partenaires gouvernementaux.

26. Enfin, ces aménagements du dernier kilomètre ne peuvent généralement pas offrir des services à des vitesses évolutives sans le soutien du Conseil et des investissements renouvelés du gouvernement fédéral dans les infrastructures de transport. Par exemple, le projet de connexion intégral par fibre du comité technologique du Olds Institute permet d'offrir un service Internet à 1 Gbps à un prix abordable à l'ensemble des résidents et des entreprises d'Olds en Alberta. Ce projet n'aurait cependant pas pu offrir des services à une telle vitesse sans un raccordement à l'Alberta Supernet, un réseau financé par la province qui est accessible dans 492 collectivités albertaines.

## Recommandations

27. En s'appuyant sur l'évaluation qui précède des problèmes de connectivité des collectivités rurales, nordiques ou éloignées du Canada, la FCM recommande toujours au Conseil les mesures suivantes :

- élargir l'objectif du service de base en y ajoutant l'accès Internet à large bande universel à un prix abordable, à des vitesses conformes aux besoins actuels et garantissant une connectivité fiable et à long terme;
- réévaluer constamment ses vitesses cibles des services à large bande en tenant compte des progrès technologiques, de l'évolution des besoins des utilisateurs et de la capacité des réseaux;
- adopter un mécanisme de financement national, général et de longue durée pour l'accès à un service de base à large bande, en complément à l'éventail actuel de programmes ciblés du gouvernement et de partenariats public-privé.

## Conclusion

28. Afin de combler le fossé de l'accès aux services à large bande et de réduire le retard considérable à assurer des vitesses plus élevées aux régions rurales et éloignées, le CRTC doit revoir son objectif relatif aux services de télécommunication de base en incorporant l'accès Internet à large bande parmi les services essentiels. Cette consultation représente une occasion historique pour établir un plan exhaustif à long terme en matière d'accès universel à des services à large bande à haute vitesse. L'élargissement de l'objectif du service de base en y ajoutant l'accès Internet haute vitesse est aussi essentiel pour améliorer la compétitivité globale du Canada et assurer à tous les Canadiens l'accès à un service Internet haute vitesse abordable et fiable, à des vitesses comparables à celles qui existent ailleurs au Canada, ainsi qu'aux États-Unis, en Europe et dans le monde.

29. Pour tout autre renseignement ou toute demande, veuillez communiquer avec Daniel Rubinstein, gestionnaire principal, Politiques et recherches, [drubinstein@fcm.ca](mailto:drubinstein@fcm.ca) ou 613 907-6294.

**ANNEXE A – COMPARAISON INTERNATIONALE DES VITESSES CIBLES**

| Pays                     | Cible de téléchargement en aval | Cible de couverture  | Échéance     |
|--------------------------|---------------------------------|--|--------------|
| Canada                   | 5 Mbps<br>3 Mbps                | La plupart des ménages avec quelques exceptions en régions nordiques | 2017         |
| États-Unis               | 100 Mbps                        | 95 % des ménages   | 2020         |
| Australie                | 12 Mbps<br>100 Mbps             | 93 % des ménages<br>7 % des ménages                                  | 2020<br>2020 |
| Finlande                 | 100 Mbps                        | 100 % des ménages  | 2016         |
| Allemagne                | 50 Mbps                         | 100 % des ménages  | 2020         |
| Japon                    | 100 Mbps                        | 100 % des ménages  | 2016         |
| Danemark                 | 100 Mbps                        | 100 % des ménages  | 2020         |
| Suède                    | 100 Mbps                        | 90 % des ménages   | 2020         |
| Royaume-Uni              | 24 Mbps                         | 95 % des ménages   | 2017         |
| Nouvelle-Zélande         | 100 Mbps                        | 75 % des ménages urbains   | 2019         |
| Allemagne                | 50 Mbps                         | 100 % des ménages  | 2020         |
| Ligne directrice de l'UE | 30 Mbps<br>100 Mbps             | 100 % des ménages<br>50 % des ménages                                | 2020<br>2020 |
| Égypte                   | 25 Mbps                         | 90 % des ménages   | 2021         |
| Israël                   | 100 Mbps                        | 66 % des ménages   | 2019         |
| Espagne                  | 100 Mbps                        | 100 % des ménages  | 2020         |

\*\*\*Fin du document\*\*\*