



**Mémoire présenté par Cybera Inc.  
au**

**Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la  
technologie**

**L'accessibilité et l'abordabilité des services de  
télécommunication**

**Le 28 janvier 2021**

CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

## **Introduction**

Cybera est l'organisme à but non lucratif sans parti pris technologique qui stimule la croissance économique en Alberta grâce à l'utilisation de la technologie numérique. L'un des rôles essentiels de Cybera consiste à administrer le réseau de recherche et d'éducation de l'Alberta. Ce réseau spécialisé illimité est utilisé par les écoles, les établissements postsecondaires et les pépinières d'entreprises de l'Alberta pour soutenir l'innovation, l'initiative et l'ingéniosité.

Cybera est aussi déterminé à défendre fermement le droit de tous les Canadiens à participer à l'économie numérique moderne, sans entrave ni obstacle, y compris ceux qui sont de nature sociale, financière ou géographique.

Cybera félicite le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (INDU) d'avoir entrepris cette étude sur l'accessibilité et l'abordabilité des services de télécommunication au Canada. La dernière étude du Comité à ce sujet, qui remonte à 2017, a abouti au rapport intitulé *Connectivité à large bande dans les régions rurales du Canada : Comblent le fossé numérique*, qui a été adopté le 27 mars 2018. Depuis lors, plusieurs événements majeurs – dont la pandémie de COVID-19 – ont souligné davantage l'importance de l'accès universel et abordable aux services à large bande, ainsi qu'un certain nombre d'obstacles à cet accès qui persistent au Canada.

Selon Cybera, le manque de concurrence dans le marché des télécommunications constitue l'un des obstacles les plus préoccupants à l'accès à un service Internet haute vitesse abordable au Canada. S'il est vrai qu'il existe plusieurs approches à long terme pour régler ce problème, y compris des changements législatifs considérables, ce sujet a déjà été abordé en grande partie au cours l'Examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications, dont les conclusions ont été présentées en janvier 2020.

### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

Par conséquent, le présent mémoire se concentre sur les questions stratégiques et réglementaires à court terme qui n'ont pas été abordées dans l'étude sur la connectivité à large bande menée par le Comité en 2018, à savoir :

- La structuration des programmes de financement actuels et futurs;
- La réglementation des services Internet haute vitesse de gros;
- L'accès aux poteaux et aux structures de soutènement.

### **La structuration des programmes de financement actuels et futurs**

Afin d'atteindre l'objectif de service universel fixé par le Conseil, c'est-à-dire une vitesse de téléchargement de 50 Mb/s et de téléversement de 10 Mb/s, ainsi que la cible de connectivité universelle d'ISDE d'ici 2030, de nouvelles politiques doivent être axées sur des mécanismes de financement qui mettent en valeur les petits réseaux communautaires. Il est possible et nécessaire de soutenir les réseaux qui sont construits, exploités et utilisés à l'échelle locale, surtout lorsque les solutions commerciales habituelles sont inexistantes. Les critères d'admissibilité au financement pour les services à large bande doivent être aussi inclusifs que possible, s'appuyer sur une série de principes établis et offrir une approche souple qui favorise la présentation de demandes par de petits fournisseurs dans des collectivités rurales et autochtones.

Plusieurs municipalités canadiennes ont dit souhaiter déployer des projets de services à large bande dans leur collectivité, en particulier dans les régions rurales et éloignées où les incitatifs financiers ne sont pas suffisants pour que les fournisseurs de services Internet (FSI) commerciaux s'y installent. Malheureusement, les exigences actuelles liées au financement des projets de services à large bande excluent de nombreuses municipalités intéressées, ce qui entraîne du même coût d'autres obstacles au déploiement des services à large bande. Cybera estime que les municipalités devraient pouvoir obtenir du financement pour ces projets sans avoir trois ans d'expérience en matière de déploiement et d'exploitation d'infrastructures à large bande, et sans devoir établir un partenariat avec un fournisseur de services Internet. En effet, les municipalités ont une expérience sur le terrain connexe en ce qui concerne la mise en œuvre et la gestion de grands projets d'infrastructure et elles savent cerner les besoins de leur population.

CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

Elles sont donc bien placées pour déployer le service à large bande avec succès et devraient être jugées admissibles à recevoir ce financement.

En outre, l'actuel processus de demande est trop contraignant pour de nombreux groupes. Le Conseil devrait offrir le remboursement des frais d'administration engagés pendant le processus pour encourager la participation de parties qui, autrement, ne présenteraient pas de demande. Les parties admissibles pourraient comprendre les nouveaux fournisseurs, les organismes à but non lucratif, les municipalités ainsi que les groupes communautaires et autochtones. Le Conseil devrait aussi envisager d'offrir du soutien administratif aux groupes admissibles pendant le processus de demande, afin de rendre ce dernier plus inclusif. Ce soutien pourrait être offert directement par le Conseil ou par un organisme tiers.

Les restrictions actuelles en matière de financement limitent la capacité de déploiement d'un réseau de nombreux groupes intéressés, car ces derniers ne sont pas en mesure d'obtenir le capital initial dont ils ont besoin. Un financement initial devrait être offert pour couvrir les coûts en capital afin de stimuler les groupes qui, autrement, ne disposeraient peut-être pas des ressources nécessaires pour déployer une infrastructure à large bande.

Dans bien des régions où la densité de population est faible, être fournisseur de services Internet est extrêmement coûteux. Dans ces zones de desserte à coût élevé (ZDCE), les demandeurs devraient pouvoir solliciter un soutien opérationnel permanent. Le Conseil pourrait s'inspirer de ce qui se fait aux États-Unis, où le programme « High Cost/Connect America » de la Commission fédérale des communications offre des subventions pour couvrir les coûts d'exploitation.

Les décideurs politiques devraient aussi promouvoir la création de groupes géographiques innovateurs qui uniraient leurs efforts pour offrir l'accès Internet aux habitants de leurs régions. Les mécanismes de financement des services à large bande devraient favoriser l'établissement de partenariats entre des groupes de diverses régions géographiques, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelle plus importantes. Cette formule est particulièrement pertinente dans les collectivités nordiques et autochtones, où la population est disséminée sur de vastes territoires. Un tel financement, qui laisse place à la souplesse organisationnelle, sera plus accessible aux petites entreprises de télécommunication qui cherchent à servir des

#### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

collectivités éloignées et peu peuplées. Les décideurs politiques devraient exprimer clairement que les structures organisationnelles souples et les partenariats sont fortement encouragés et que leurs demandes de financement seront prises en considération.

L'installation de fibre optique peut être hors de prix, surtout dans les régions peu peuplées ou dont le relief est accidenté. Les mécanismes de financement du Conseil devraient offrir une souplesse suffisante pour inclure des technologies novatrices – comme le maillage de réseau sans fil – que peuvent utiliser les collectivités rurales, éloignées et autochtones pour fournir l'accès Internet à leurs habitants. En veillant à ce que le financement ne soit pas trop restrictif, on peut aussi permettre aux demandeurs d'envisager des solutions originales, comme les systèmes de satellites à orbite terrestre basse (LEO), pour offrir les services à leurs collectivités. Il est essentiel que les mécanismes de financement offrent la souplesse nécessaire pour inclure des technologies que les collectivités sont en mesure de déployer et de gérer.

Dans de nombreuses régions, en particulier dans les collectivités nordiques, il n'est pas possible de dépêcher des techniciens par avion pour régler les problèmes d'infrastructure. Cela peut, au minimum, coûter extrêmement cher ou entraîner des retards indus, et priver les collectivités d'accès Internet pendant des jours et même des semaines. Afin de résoudre ce problème, le Conseil devrait proposer des possibilités de financement pour offrir de la formation en exploitation réseau à des membres des collectivités. Il pourrait s'agir de fonds accordés pour de la formation en personne ou à l'extérieur ou, dans la mesure du possible, pour de l'apprentissage en ligne. Il est important d'investir dans les gens et non seulement dans la technologie.

### **Les services Internet haute vitesse de gros**

De l'avis du Bureau de concurrence :

« Les concurrents de services de gros assurent une présence concurrentielle significative sur le marché. Ils desservent actuellement plus d'un million de foyers canadiens et sont des alternatives à d'innombrables autres ménages, qui profitent de leur présence pour négocier des prix comprimés et des modalités plus avantageuses auprès des autres concurrents sur le

CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

marché. »

Malheureusement, une grande incertitude règne actuellement au sujet du cadre réglementaire qui régit les services d'accès à haute vitesse (AHV) de gros au Canada. Cette situation touche à la fois le doute persistant qui plane sur le prix de l'accès de gros pour les réseaux en place et le cadre approprié au sein duquel des services AHV de gros dégroupés peuvent être déployés. Cette incertitude réglementaire est particulièrement préoccupante compte tenu des facteurs suivants :

- La nécessité d'établir une certitude en matière de réglementation avant que des concurrents axés sur les services puissent déployer des services de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTP) à l'intention des utilisateurs finals de détail;
- L'importance reconnue de permettre la cohabitation de nombreux fournisseurs axés sur les services pour contribuer à rendre le marché des télécommunications concurrentiel et abordable.

Cette incertitude a fait en sorte que les concurrents axés sur les services sont incapables de comprendre quels coûts ils doivent prendre en considération pour mener leurs activités et offrir des services à leurs clients à un prix abordable. Il s'agit notamment du coût associé aux tarifs de facturation fondée sur la capacité (FFC) pour les services AHV de gros dégroupés (une question qui fait l'objet d'un certain nombre de procédures devant le Conseil, le gouverneur en conseil et les tribunaux), et des coûts liés à la conversion prévue vers un modèle de services AHV de gros dégroupés. Cette situation a mené à la stagnation, et même à l'augmentation, du prix des services Internet pour les consommateurs ordinaires.

Bien que cette question fasse actuellement l'objet de plusieurs procédures, selon Cybera, les lacunes du régime actuel des services AHV de gros sont attribuables en grande partie à la fixation faussée et gonflée des prix dans le marché de gros. Cette situation place les FSI axés sur les services dans une position concurrentielle très désavantageuse. Puisque les tarifs en question ont contribué à justifier la conversion vers un modèle dégroupé, l'incertitude systématique relative à la fixation de ces tarifs donne lieu à une incertitude réglementaire considérable pour les concurrents.

#### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

Certes, la tarification des services de gros relève de la compétence du CRTC, mais les décideurs politiques doivent être au fait de la décision rendue en août 2019 par le Conseil pour réduire les tarifs des services de gros facturés aux concurrents. Les contestations judiciaires et réglementaires qui ont découlé de cette décision ont entraîné d'importants retards en ce qui concerne la fixation de tarifs faisant l'objet d'un accord. Par conséquent, pour combler l'écart, les fournisseurs de services de gros ont augmenté les prix facturés aux utilisateurs finals. Les décideurs politiques doivent s'efforcer de trouver les solutions législatives et réglementaires pour veiller à ce que les entreprises titulaires ne puissent pas repousser les efforts visant à réduire les prix dans le marché de gros.

### **L'accès aux poteaux et aux structures de soutènement**

L'impossibilité d'obtenir un accès efficace à des structures de soutènement constitue un obstacle pour de nombreux fournisseurs de services de petite taille. L'établissement d'une politique réglementaire qui permet d'accéder efficacement aux infrastructures existantes – y compris les structures de soutènement – augmentera la probabilité que le gouvernement fédéral atteigne les cibles énoncées dans le budget de 2019, à savoir que tous les Canadiens auront un accès universel à Internet haute vitesse d'ici 2030, peu importe où ils habitent.

Pour atteindre l'objectif de service universel, il est essentiel que les petites entreprises bénéficient d'un accès concurrentiel – à des tarifs équitables – aux poteaux et aux conduites des entreprises de télécommunications canadiennes. Les changements survenus au cours des dix années qui se sont écoulées depuis le dernier examen de ces services (Décision de télécom 2010-900) sont assez importants pour justifier un nouvel examen.

Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen législatif des autorités compétentes responsables des structures de soutènement et des services publics. La réglementation de l'accès aux structures de soutènement appartenant à des entreprises de télécommunications canadiennes, ou auxquelles une entreprise a obtenu le droit d'accès, relève de la compétence du Conseil, mais ce dernier ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour réglementer les structures de soutènement qui appartiennent à des tiers. L'accès irrégulier aux structures de soutènement rend difficile l'accès à des infrastructures qui pourraient contribuer à l'atteinte de l'objectif de service universel.

#### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca

Par ailleurs, préciser et uniformiser l'accès aux structures de soutènement contribuerait à l'atteinte des objectifs énoncés dans les instructions transmises au Conseil par le gouvernement fédéral en mars 2019. Dans ces instructions, le gouvernement invite le Conseil à « promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation ». Dans son rapport final, le Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications a recommandé une modification semblable à la *Loi sur les télécommunications* afin de favoriser le déploiement efficace des réseaux. Le Groupe a proposé d'exiger que les entités qui fournissent des services de communication électronique au public aient accès aux structures de soutènement à des tarifs justes et raisonnables, de manière non exclusive envers ceux qui sont propriétaires des installations de transmission servant à offrir des services de connectivité au public, ou qui exploitent ces installations.

En outre, il devrait être possible d'obtenir du financement pour couvrir les frais inhérents à l'accès aux structures de soutènement. Lorsque l'accès est possible, mais que des travaux de modernisation sont nécessaires, le fonds pour un réseau à large bande devrait permettre aux demandeurs de solliciter les travaux nécessaires aux structures de soutènement, comme les poteaux électriques, les conduits, les tours de télécommunications et ainsi de suite. C'est pourquoi les décideurs politiques doivent permettre la création d'une base de données afin de fournir des renseignements sur la disponibilité, les coûts et les mises à niveau nécessaires pour les structures de soutènement qui n'appartiennent pas à des entreprises de télécommunications. De plus, les décideurs devraient mettre en place un mécanisme transparent pour signaler les problèmes relatifs aux structures de soutènement, notamment l'impossibilité d'accéder à une structure, les coûts prohibitifs et la rapidité d'accès.

Les décideurs politiques devraient également définir les pratiques exemplaires des autres ordres de gouvernement afin de donner la priorité aux politiques d'excavation unique. La prise en charge de la fibre optique devrait être obligatoire pour tous les projets d'infrastructure, en particulier dans les collectivités rurales et éloignées. Pour ce faire, le gouvernement devra collaborer avec les promoteurs de projets d'infrastructure – dont les gouvernements, les sociétés de service public, les entreprises en construction routière – afin de les inciter à inclure l'infrastructure de fibre optique dans leurs projets.

#### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca



## **Conclusion**

Le Comité sait déjà que l'abordabilité et l'accessibilité des services de télécommunication sont des questions urgentes qui suscitent bien des discussions dans les milieux de l'élaboration des politiques, y compris devant le Comité. Depuis la dernière fois que le Comité s'est penché sur ce dossier, plusieurs problèmes pressants ont mis en évidence le fait que garantir à tous les Canadiens un accès universel et abordable à Internet haute vitesse est une question importante et prioritaire.

Par conséquent, Cybera espère que les décideurs politiques aborderont ce problème en envisageant des solutions à court et à long terme. S'il est vrai que des modifications au financement et à la réglementation sont essentielles pour garantir l'abordabilité et l'accès, il n'en reste pas moins que, à long terme, divers changements législatifs contribueraient grandement à résoudre les problèmes structurels du marché canadien des télécommunications, notamment le libellé même de la *Loi sur les télécommunications*, qui limite trop la capacité de l'organisme de réglementation à favoriser la concurrence. Bien que des initiatives législatives visant à régler ces problèmes fassent actuellement l'objet d'autres procédures, Cybera estime que de nombreuses approches réglementaires à court terme pourraient régler provisoirement les problèmes actuels, comme il a été énoncé précédemment.

Cybera remercie le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie d'avoir entrepris cette étude et attend avec intérêt ses conclusions.

### CYBERA

Calgary : 3512, 33<sup>e</sup> Rue NO, bureau 200, Calgary (Alberta) T2N 2A6 T : 403-210-5333

Edmonton : avenue Jasper NO, bureau 10065, Edmonton (Alberta) T5J 2A6

@cybera

info@cybera.ca

www.cybera.ca