

8

Chapitre 8
Connectivité – Achever le travail



Table des matières

Réaffirmer l'engagement du Canada	8-3
Les assises de la nouvelle politique	8-7
Approche générale.	8-7
Mécanismes de financement	8-9
S'appuyer sur les initiatives antérieures de services à large bande	8-11
Inclusion de tous les Canadiens	8-12
Mise en œuvre flexible.	8-13
Coordination	8-13
Participation communautaire	8-14
Propriété privée et publique	8-15
Assurer un accès ouvert	8-16
Lignes directrices pour le programme U-CAN	8-17
Utiliser des mécanismes basés sur le marché	8-17
Séparer l'accès et la liaison secondaire.	8-18
Faire respecter les engagements	8-19
Assurer une neutralité sur le plan de la concurrence et de la technologie.	8-19
Évaluer le progrès	8-20

Réaffirmer l'engagement du Canada

Le Canada figure parmi l'un des premiers pays à avoir reconnu le potentiel présenté par les technologies de l'information et des communications (TIC) pour transformer et enrichir la vie économique et sociale. Depuis 1993, le gouvernement fédéral et la plupart des provinces ont pour orientation stratégique d'accroître le niveau de « connectivité » électronique des consommateurs et des entreprises du Canada entre eux et avec le monde. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a fait des investissements de près de 600 millions de dollars visant à mettre en œuvre le programme de connectivité.

Grâce à l'un de ces investissements, le programme Rescol canadien¹ du gouvernement fédéral, le Canada est devenu le premier pays au monde à brancher l'ensemble de ses écoles et bibliothèques à Internet. Le Programme d'accès communautaire² d'Industrie Canada offre désormais un accès Internet dans des lieux publics à quelque 100 000 Canadiens chaque jour, et il a dispensé une formation à 19 500 bénévoles communautaires par le biais de son réseau pancanadien de sites Internet publics.

En 2000, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif stratégique d'assurer que les réseaux et services à large bande soient accessibles aux entreprises et aux résidents dans chaque collectivité canadienne. Le Groupe de travail national sur les services à large bande a été établi pour recommander la façon d'atteindre l'objectif du gouvernement fédéral concernant l'accès à large bande. En réponse au rapport de 2001 de ce groupe de travail³, Industrie Canada a lancé le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord (PSLB) en 2002 et l'Initiative nationale de satellite en 2003⁴. Outre le PSLB, d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux ont parrainé des programmes d'accès à large bande dans les diverses parties du Canada.

Bien que ces investissements du secteur public soient importants, le libre jeu du marché a joué un rôle encore plus important pour faire du Canada un chef de file mondial dans le déploiement des services à large bande. Vers le milieu des années 1990, un marché de services à large bande vigoureux et concurrentiel s'est développé au Canada. Vers le milieu et la fin des années 1990, les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone ont commencé à offrir un accès haute vitesse au moyen d'installations à plus grande capacité dans les centres urbains. Les câblodistributeurs canadiens ont fait figure de pionniers mondiaux dans la prestation de services par modem câble dès 1996. Le déploiement à grande échelle subséquent des services à large bande sur une ligne d'accès numérique (LAN) par les compagnies de téléphone canadiennes titulaires a propulsé le Canada au deuxième rang mondial pour ce qui est du niveau de pénétration des services à large bande en 2003.

¹ Pour en savoir davantage sur le programme Rescol canadien, consulter son site Web à www.rescol.ca.

² Pour en savoir davantage sur le Programme d'accès communautaire, consulter son site Web à <http://pac.ic.gc.ca>.

³ Le rapport est affiché à www.largebande.gc.ca/pub/program/nbtf/index.html?iin,lang=fr.

⁴ Consulter le site Web www.largebande.gc.ca pour en savoir davantage sur le programme de services à large bande du gouvernement fédéral.

En 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a commencé à produire des rapports sur la pénétration des services à large bande dans ses pays membres. À l'époque, ce taux de pénétration au Canada était de 4,5 p. 100, mesuré selon le nombre d'abonnés aux services à large bande par 100 habitants. Au cours des cinq dernières années, le taux de pénétration des services à large bande a quadruplé au pays, et la proportion de Canadiens qui sont des abonnés payants se chiffre maintenant à 19,2 p. 100 selon les dernières statistiques de l'OCDE⁵. Au moyen de paramètres différents, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a indiqué que les services à large bande sont désormais offerts à 89 p. 100 de l'ensemble des ménages canadiens, soit à 98 p. 100 des ménages urbains et à 69 p. 100 des ménages ruraux. Il a également indiqué qu'environ 48 p. 100 des ménages qui ont accès aux services à large bande y sont abonnés⁶.

La croissance impressionnante au cours des cinq dernières années des services à large bande au Canada est principalement attribuable à l'expansion des marchés commerciaux concurrentiels. Les initiatives de services à large bande des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont également joué un rôle important pour aider à combler le « fossé de la large bande ». Toutefois, de nombreuses collectivités rurales et des Premières nations n'ont pas accès aux services à large bande, et il reste encore des régions non desservies près des grands centres urbains.

Tel que mentionné au chapitre 7, Politique sur les technologies de l'information et des communications, le Groupe d'étude est d'avis que l'adoption intelligente des TIC est essentielle pour accroître la productivité et la compétitivité du Canada, améliorer l'efficacité et la qualité de l'éducation, des soins de santé et des autres services publics et fournir des occasions à tous les Canadiens de participer et de contribuer à la société.

L'accès aux services à large bande devient un prérequis pour partager les avantages économiques et sociaux fournis par un large éventail de nouveaux services et applications des TIC dans les secteurs privé et public. C'est le cas tant dans les régions rurales et éloignées du pays que dans les régions plus urbaines du sud du Canada. L'accès à large bande permettra de fournir les avantages suivants aux régions encore non desservies du Canada :

- **Une meilleure éducation primaire et secondaire, ainsi que de nouvelles possibilités pour l'enseignement postsecondaire, la formation et l'apprentissage continu** – Les services à large bande peuvent offrir aux étudiants, aux enseignants, aux formateurs et aux étudiants autodidactes un accès aux cours et au matériel pédagogique en direct, et les brancher à des collègues et des pairs afin de partager l'information et de travailler ensemble à des projets.

⁵ Voir *OECD Broadband Statistics, June 2005*. Affiché (en anglais) à www.oecd.org/document/16/0,2340,fr_2649_34225_35526608_1_1_1_1,00.html.

⁶ CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil — État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*, 31 octobre 2005, p. 97. Affiché à www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.pdf.

- **Amélioration des soins de santé** – Les services à large bande peuvent aider à fournir de meilleurs services de soins de santé dans les régions rurales et éloignées en permettant aux professionnels médicaux établis dans ces régions d’obtenir des services de diagnostic et une aide en temps réel par des collègues situés dans les grands centres. Ils peuvent également donner aux résidents des régions rurales et éloignées un meilleur accès à l’information qui peut prévenir la maladie et promouvoir des modes de vie sains.
- **Nouveaux et meilleurs débouchés commerciaux** – Les services à large bande permettent d’utiliser des services de marketing en direct et de commerce électronique pour générer la croissance dans les secteurs du tourisme et des loisirs, ainsi que dans les autres industries de services, qui deviennent des sources importantes d’emploi dans bien des régions rurales ou éloignées. L’accès à large bande est également essentiel pour améliorer la productivité et la compétitivité des industries agricoles et manufacturières basées sur les ressources.
- **Collectivités rurales et éloignées plus fortes** – Les services à large bande peuvent aider les résidents des régions rurales et éloignées à se prendre en main parce qu’ils améliorent l’accès à l’information sur les questions de politique publique qui touchent leurs collectivités et parce qu’ils favorisent l’engagement dans les activités de gouvernance, du niveau local au niveau national.
- **Possibilités culturelles accrues** – Les services à large bande ouvrent l’accès à une vaste gamme de produits et services de divertissement. Ils offrent également des possibilités de concevoir de nouvelles formes d’expression culturelle et de préserver les langues et les cultures traditionnelles.

En plus d’offrir des possibilités améliorées en matière d’éducation, de soins de santé et d’économie, l’accès aux services à large bande dans les régions encore non desservies du pays permettra de faire en sorte que tous les Canadiens aient l’occasion de participer à la « société mondiale de l’information⁷ ».

À l’ère des réseaux connectés à l’échelle mondiale, la distance ne pose plus les obstacles à la participation économique et sociale de jadis. Les personnes et les collectivités sont non seulement des consommateurs, mais elles deviennent de plus en plus les producteurs de biens et de services de l’information. Les marchés de masse et les produits normalisés pavent la voie à des segments de marché différenciés et à des solutions personnalisées. La diversité est reconnue comme une éventuelle source de force dans l’environnement mondial. La créativité et le contrôle ne se trouvent plus au centre, mais dans les extrémités – dans les réseaux, les entreprises, les collectivités et les pays.

⁷ Consulter le site Web www.itu.int/WSIS/index_fr.html pour obtenir des renseignements concernant le Sommet mondial sur la société de l’information des Nations Unies, qui s’est déroulé à Genève en 2003 et à Tunis en 2005, et pour accéder aux ressources d’information connexes.

Afin de maximiser son potentiel, le Canada doit miser sur sa diversité géographique et démographique et donner à tous l'occasion de contribuer à l'instauration d'un pays plus fort et plus prospère, peu importe le lieu de résidence. L'inclusion sociale et économique ne devrait plus être considérée comme un défi, mais plutôt comme une occasion qu'il faut saisir.

Le Canada a été reconnu comme l'un des pays les plus branchés au monde, mais il doit se comparer sans cesse aux autres pays et ajuster ses politiques pour continuer à récolter les avantages économiques et sociaux éventuels des technologies de télécommunications en évolution. S'il ne parvient pas à relever le défi du changement, il court le risque de mettre en péril sa position concurrentielle en tant qu'un des chefs de file de l'innovation dans l'économie réseautée mondiale du XXI^e siècle.

Selon les données de l'OCDE, la position de tête du Canada en matière de services à large bande prend du recul. En 2003, il était au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE quant au nombre d'abonnés aux services Internet à haute vitesse par 100 habitants. En juin 2005, il avait reculé au sixième rang.

En raison de l'importance accrue de l'accès à large bande pour une pleine participation à la société du XXI^e siècle, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral devrait réaffirmer son engagement de maintenir le leadership mondial du Canada dans le domaine des services à large bande et d'assurer que ces services sont accessibles partout au pays.

Recommandation 8-1

Que dans le cadre de sa stratégie nationale sur les technologies de l'information et des communications, le gouvernement fédéral :

- a) s'assure que le Canada demeure un chef de file mondial dans le déploiement des réseaux à large bande;**
- b) lance immédiatement un programme destiné à assurer que des services à large bande soient accessibles, à un prix abordable et de façon fiable, dans toutes les régions du Canada, y compris les régions urbaines, rurales et éloignées, d'ici 2010 au plus tard.**

Le Canada est fier, à juste titre, d'avoir atteint un niveau élevé de pénétration des services de télécommunications vocales. Les services vocaux filaires et sans fil sont, respectivement, à la portée de plus de 99 p. 100 et de près de 98 p. 100 des ménages canadiens, et plus de 98 p. 100 de ces ménages sont reliés à des réseaux qui offrent de tels services⁸. Ce taux de pénétration est si élevé qu'on le qualifie de couverture « universelle » ou « omniprésente ». Selon le Groupe d'étude, le Canada devrait viser à atteindre des niveaux tout aussi omniprésents dans la pénétration des services à large bande d'ici 2010.

⁸ Statistique Canada et Rapport de suivi du CRTC, 2005. Le taux précis de pénétration de services filaires et sans fil combiné est de 98,8 p. 100.

Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais même s'il est atteint, la tâche de brancher les Canadiens au moyen de réseaux de télécommunications omniprésents ne sera pas accomplie. Le défi d'offrir un accès omniprésent aux réseaux de télécommunications est permanent et évolue avec chaque nouvelle génération de technologie. Dans les années 1990, le fait de brancher toutes les écoles canadiennes par le truchement de modem commuté était un objectif innovateur et pionnier, mais de nos jours cet objectif n'est plus suffisant. Les réseaux à large bande actuels représentent un progrès considérable par rapport aux réseaux téléphoniques traditionnels. Cependant, ils ne se trouvent qu'à l'étape la plus récente de l'évolution des réseaux de télécommunications. Ils seront dépassés à mesure que la capacité des réseaux continue d'évoluer en réponse à la demande pour de nouveaux services et applications. La vitesse des services à large bande, qui a quintuplé entre 2000 et 2005, n'est que le début de l'histoire des services à large bande, et non la fin.

À mesure que les services à large bande et les autres technologies évoluent, un défi persistera : s'assurer que les technologies de télécommunications de pointe deviennent accessibles à tous les Canadiens dans un délai raisonnable.

Recommandation 8-2

Que le gouvernement fédéral surveille continuellement les développements technologiques dans le secteur des télécommunications, évalue leurs répercussions économiques et sociales et adopte des politiques pour assurer que le Canada demeure un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications de pointe.

Les assises de la nouvelle politique

Approche générale

Au chapitre 2, Objectifs de politique et réglementation, le Groupe d'étude a établi un certain nombre de principes fondamentaux qui devraient sous-tendre la politique canadienne de télécommunication. Trois de ces principes sont particulièrement pertinents au défi d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande :

- recourir principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;
- utiliser des mesures gouvernementales bien ciblées dans les cas où le marché n'a pas réussi à le faire ou risque de ne pas le faire;
- assurer que les mesures gouvernementales sont efficaces et proportionnelles à leurs objectifs.

Au moment d'examiner les façons d'appliquer ces principes au défi du Canada pour que sa population demeure la plus branchée au monde, il faut d'abord déterminer ce que les marchés de télécommunications concurrentiels sont à même de réaliser à eux seuls. À cet égard, le Groupe d'étude note que les baisses du prix des technologies d'accès, conjuguées à la mise au point de nouvelles technologies sans fil comme le WiMAX et les services de satellite à haute puissance, feront en sorte que les régions auparavant non viables sur le plan économique seront desservies par le marché. Il est probable que ces régions seront desservies à la fois par des compagnies de téléphone et des câblodistributeurs titulaires réglementés et par de nouveaux venus, dont un grand nombre sont susceptibles d'utiliser de nouveaux services sans fil à faible coût.

Au moment de chercher à appliquer ces principes de politique généraux au défi d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande, le Groupe d'étude a dû s'attaquer à deux questions clés :

- Le libre jeu du marché peut-il, à lui seul, permettre d'atteindre cet objectif?
- Dans la négative, quel type d'intervention gouvernementale serait nécessaire?

Bon nombre des participants au Forum sur l'accès organisé par le Groupe d'étude à Whitehorse en septembre 2005 – notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les collectivités locales – étaient d'avis que le libre jeu du marché, à lui seul, ne permettrait pas d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande dans un proche avenir. Un grand nombre des mémoires envoyés au Groupe d'étude, en réponse au *Document de consultation*⁹, abondaient dans ce sens. Toutefois, une étude d'un expert-conseil présentée au Groupe d'étude dans la première série de mémoires avait conclu que le libre jeu du marché pouvait, à lui seul, assurer un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010¹⁰. Cette constatation a été contestée dans la deuxième série de mémoires et mise en doute par les autres parties.

Afin de mieux comprendre ces points de vue conflictuels, le Groupe d'étude a mené sa propre étude pour évaluer si les forces du marché peuvent atteindre l'objectif d'assurer une accessibilité omniprésente aux services à large bande d'ici la fin de cette décennie. L'étude a commencé par l'élaboration d'une carte très détaillée du Canada, qui identifiait les régions où les services à large bande ne sont pas actuellement disponibles et qui indiquait le point d'accès au réseau le plus proche dans chaque région non desservie. Au moyen de données géographiques, techniques et financières, l'étude a ensuite évalué le coût lié à la prestation d'un accès à large bande dans ces régions non desservies, par l'entremise des solutions les plus efficaces en matière de coûts. À l'aide des données sur la population et des analyses comparatives tirées des plans d'affaires (analyses de rentabilisation) des fournisseurs de services à large bande actuels dans les régions rurales et éloignées, l'étude a procédé à la segmentation du marché actuellement non desservi. Ainsi, elle a identifié les régions où un plan d'affaires viable pourrait exister si les technologies

⁹ Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. *Document de consultation*. Ottawa, 6 juin 2005. Affiché à [www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp_gecrt.nsf/vwapj/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf/\\$FILE/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf](http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp_gecrt.nsf/vwapj/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf/$FILE/Consultation_Paper-Final-Clean_F.pdf).

¹⁰ Voir SECOR Consulting, *Broadband Access for Every Canadian Home: the Business Case*. Affiché (en anglais) à [www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp_gecrt.nsf/vwapj/Appendix_E3.pdf/\\$FILE/Appendix_E3.pdf](http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp_gecrt.nsf/vwapj/Appendix_E3.pdf/$FILE/Appendix_E3.pdf).

les moins chères étaient utilisées pour étendre les réseaux à large bande vers ces régions et assurer leur accès. Elle a également cerné les régions où une certaine forme de subvention serait requise pour assurer l'offre de services à large bande d'une manière durable, extensible et qui puisse être mise à niveau au fur et à mesure que les marchés grandissent et que la technologie évolue.

Tel que mentionné précédemment, le CRTC a indiqué qu'environ 89 p. 100 des ménages canadiens ont actuellement accès aux services à large bande. À la lumière de son étude, le Groupe d'étude estime que les initiatives en cours feront augmenter ce taux à 91 p. 100 d'ici la fin de 2007. Par ailleurs, l'analyse du Groupe d'étude laisse entendre qu'il existe une possibilité de plan d'affaires viable en faveur de la prestation d'un accès aux services à large bande, au moyen de technologies sans fil à faible coût, à un nombre non négligeable de Canadiens actuellement non desservis, si le secteur privé décidait de faire un tel investissement. Néanmoins, l'étude révèle qu'il n'y a pas de plan d'affaires viable dans toutes les régions et que, sans une certaine forme d'intervention gouvernementale, un nombre considérable de Canadiens resteront sans accès aux services à large bande. L'étude conclut que, compte tenu du niveau maximal d'investissement « rentable » du secteur privé, environ 1,5 million de personnes (soit près de 5 p. 100 de la population du Canada) n'auront toujours pas accès aux services à large bande¹¹.

À la lumière des constatations de son étude (voir l'annexe A), des mémoires des parties intéressées et des autres renseignements disponibles, le Groupe d'étude conclut que le libre jeu du marché ne pourra assurer, à lui seul, un accès à large bande omniprésent et à coût abordable au Canada d'ici 2010.

Recommandation 8-3

Que la politique du gouvernement fédéral reconnaisse que le libre jeu du marché :

- a) continuera d'étendre l'accessibilité des services à large bande dans l'ensemble du pays;**
- b) mais ne pourra permettre d'atteindre l'objectif de politique qui consiste à offrir un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées.**

Mécanismes de financement

Tel que mentionné tout au long du présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis qu'en règle générale, le gouvernement fédéral devrait se fier principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, mais qu'il faudrait utiliser des mesures gouvernementales bien ciblées et proportionnelles dans les cas où le marché n'y parvient pas.

¹¹ L'analyse du Groupe d'étude reposait sur les coûts, les prix et les taux de participation estimatifs moyens pour offrir les services à large bande aux régions non desservies. Il se peut que les chiffres réels varient considérablement entre les différentes régions non desservies en raison des différences au niveau du relief et de la densité de la population. Le 16 février 2006, le CRTC a publié la Décision Télécom CRTC 2006-9, *Utilisation des fonds des comptes de report*, qui établit que les fonds mis de côté dans des « comptes de report » par certaines entreprises de services locaux concurrentes (ESLT) devraient servir principalement à l'expansion des services à large bande dans les territoires desservis par ces ESLT. L'analyse effectuée par le Groupe d'étude révèle que, même si tous les fonds de ces comptes de report servaient à l'expansion des services à large bande dans les zones non rentables des ESLT visées, un nombre élevé de Canadiens n'auraient toujours pas accès au service à large bande.

Certains mémoires présentés au Groupe d'étude ont proposé d'utiliser des subventions gouvernementales pour étendre l'accès aux services à large bande dans les régions rurales et éloignées. D'autres ont suggéré que l'accès aux services à large bande devrait être financé par l'industrie des télécommunications même – par exemple, dans le cadre d'un fonds de contribution du type utilisé par le CRTC pour subventionner les coûts liés à la prestation du service de base aux clients dans les zones de desserte à coût élevé.

Tel que mentionné au chapitre 3, Réglementation économique, à l'époque des télécommunications monopolistiques, l'interfinancement entre les différents services de télécommunications avait aidé à assurer un accès universel et à coût abordable au service de base. Toutefois, avec l'avènement de la concurrence, l'interfinancement a été graduellement remplacé par des subventions plus ciblées. Le fonds de contribution réglementé par le CRTC est une forme de subvention plus directe qui continue de jouer un rôle important dans le soutien de l'accès universel aux services de télécommunications de base. Le Groupe d'étude appuie l'utilisation continue du fonds de contribution à cette fin.

En général, toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que l'interfinancement entre les catégories de clients des services de télécommunications n'est pas un moyen approprié pour atteindre les objectifs de politique dans une industrie des télécommunications concurrentielle. Si les subventions inter-services demeurent minimales, comme les subventions du fonds de contribution du CRTC, les distorsions économiques et les inefficiences seront minimisées. Par contre, si le fonds de contribution est considérablement élargi pour financer les programmes d'expansion des services à large bande, les distorsions de prix et les inefficiences augmenteront à un niveau inacceptable. Cela se traduirait par une distorsion des marchés et une attribution inefficace des ressources en diminuant artificiellement les prix pour certains services et en augmentant les prix d'autres services.

L'interfinancement interne n'est pas souhaitable non plus du point de vue de l'équité sociale. Comme le coût des subventions est transféré aux consommateurs et comme tous les consommateurs y contribuent au même taux peu importe leur revenu, l'interfinancement interne impose réellement une taxe régressive sur les clients des fournisseurs de services de télécommunications.

Le Groupe d'étude craint également que la structure en évolution de l'industrie des télécommunications ne fasse en sorte que l'interfinancement interne soit une solution de moins en moins viable. Auparavant, la plupart des fournisseurs de services pouvaient être inclus dans de tels programmes, titulaires comme nouveaux venus. Toutefois, ceci est de moins en moins possible à mesure que de nouveaux types de services, fournis par de nouveaux genres de concurrents, surgissent de l'extérieur de l'industrie des télécommunications – p. ex., les fournisseurs Internet de services de voix sur protocole Internet (VoIP) d'un ordinateur personnel à l'autre.

Dans un environnement changeant des télécommunications tel que décrit au chapitre 1, une taxe imposée aux fournisseurs ou aux abonnés de services de télécommunications en vue de subventionner l'expansion des services à large bande exercerait un fardeau injuste sur les fournisseurs de télécommunications traditionnels et leurs clients, alors que certains nouveaux venus, tels que les fournisseurs de services sur le Web et leurs clients, en seraient exempts. Ces solutions ne semblent ni efficaces ni équitables.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude conclut que le fonds de contribution du CRTC ne devrait pas être utilisé pour financer l'expansion de l'accès aux services à large bande.

La disponibilité omniprésente des services à large bande est un objectif de politique nationale souhaitable, tant sur le plan économique que social. Conformément aux principes économiques et stratégiques de base énoncés dans le présent rapport, le Groupe d'étude juge que, dans les cas où le marché ne parvient pas à offrir un accès omniprésent, le coût lié à l'atteinte des objectifs économiques et sociaux importants devrait être partagé par tous les Canadiens. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que les recettes fiscales du gouvernement fédéral devraient servir à financer un programme de subvention efficace et ciblé, conçu pour assurer un accès omniprésent aux services à large bande. Dans le présent rapport, le Groupe d'étude propose une forme particulière de programme de subvention taillé sur mesure afin d'atteindre l'objectif de politique en question, soit celui d'assurer un accès omniprésent aux services à large bande d'une manière efficace et économique.

Recommandation 8-4

Qu'un programme de subvention gouvernemental ciblé, le programme Ubiquité Canada/ Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, soit établi pour assurer l'accessibilité des services à large bande aux Canadiens dans les régions où les exploitants commerciaux n'offrent pas un tel service ou ne sont pas susceptibles de le faire pour des raisons économiques.

S'appuyer sur les initiatives antérieures de services à large bande

On peut tirer plusieurs leçons des programmes canadiens de services à large bande antérieurs. Ces leçons ont été portées à l'attention du Groupe d'étude dans les mémoires écrits reçus en réponse au *Document de consultation*, lors des discussions du Forum sur l'accès à Whitehorse et du Forum sur la politique à Gatineau, ainsi que lors des consultations avec les divers intervenants. Ces leçons devraient être appliquées à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme U-CAN. Elles permettront d'assurer que l'argent des contribuables canadiens est bien dépensé et que l'objectif d'une accessibilité omniprésente aux services à large bande d'ici 2010 est atteint de la façon la plus efficiente et efficace possible.

Inclusion de tous les Canadiens

Le PSLB a réussi à brancher plus de 900 collectivités qui, autrement, n'auraient pas eu accès aux services à large bande. Toutefois, il était conçu en tant que programme pilote. Son financement limité n'a pas suffi à répondre à toutes les demandes reçues, et encore moins à brancher toutes les collectivités. Comme le programme a reçu plus de demandes qu'il ne pouvait financer, un processus concurrentiel a été élaboré pour attribuer les fonds disponibles. Les demandes d'un bon nombre de collectivités ont donc essuyé un refus.

Selon le Groupe d'étude, le temps des programmes pilotes qui réalisent des résultats partiels est révolu. L'accès aux services à large bande devrait être étendu à toutes les régions du Canada, et non seulement à des collectivités sélectionnées.

Comme l'a recommandé le Groupe d'étude, l'objectif du Canada devrait être d'assurer un accès omniprésent et à coût abordable aux services à large bande dans les plus brefs délais. Étant donné les ressources publiques limitées et la capacité du libre jeu du marché à atteindre une grande partie de cet objectif, le but principal du programme U-CAN devrait être de combler les lacunes dans la couverture à large bande au Canada. Le programme U-CAN devrait viser les régions où le marché n'est pas susceptible d'assurer une couverture à large bande dans un proche avenir parce que les revenus éventuels tirés des clients ne suffisent pas à couvrir les coûts liés au déploiement et à l'exploitation des réseaux à large bande.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un programme destiné à assurer l'accessibilité omniprésente des services à large bande ne devrait pas se concentrer sur des « collectivités » individuelles qui élaborent des plans d'activités et se livrent concurrence en vue d'obtenir des fonds. Le programme devrait plutôt viser une couverture plus vaste que les collectivités sélectionnées. En même temps, la conception du programme devrait être assez flexible pour répondre aux exigences d'accès d'un large éventail de collectivités et de régions, car la diversité géographique du Canada empêche d'avoir une solution unique. Enfin, comme les différentes régions du pays ont différents niveaux de déploiement, le Groupe d'étude considère que les subventions devraient être accordées selon les exigences réelles pour achever le travail, et non selon le nombre d'habitants ou d'autres formules.

Recommandation 8-5

Que le programme U-CAN vise à achever le travail commencé par le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord, c'est-à-dire assurer, d'ici 2010, un accès omniprésent aux services à large bande dans toutes les régions du Canada que le marché n'est pas susceptible de desservir à lui seul.

Recommandation 8-6

Que l'affectation budgétaire pour le programme U-CAN se fonde sur les coûts prévus de la connectivité à large bande dans les régions encore non desservies du Canada et que les fonds soient attribués selon le coût prévu pour fournir une telle connectivité dans chaque région.

Mise en œuvre flexible

Les différentes régions du pays ont des besoins différents en matière de services à large bande, et se trouvent à différentes étapes de préparation à l'égard des services à large bande. Dans certaines régions, une seule subvention en capital pourrait suffire pour assurer un accès aux services à large bande de façon durable. Dans d'autres régions, il peut s'avérer également nécessaire de subventionner les dépenses d'exploitation pendant un certain temps, jusqu'à ce que le seuil de rentabilité soit atteint. Dans d'autres cas encore, il se peut qu'un accès aux services à large bande ne soit jamais viable sur le plan économique sans subvention continue.

En plus d'avoir des besoins financiers différents, les régions non desservies ne se trouvent pas toutes au même point de départ. Ainsi, des régions comptent certains fournisseurs de services dotés de compétences et d'autres capacités nécessaires pour construire et exploiter des réseaux d'accès aux services à large bande et pour mettre au point des applications et des services locaux. D'autres régions auront besoin d'aide pour devenir prêtes à accéder aux services à large bande. Pour être efficace, le programme U-CAN doit tenir compte de ces différences et éviter d'adopter une approche utilisant une « même recette pour tous ».

Recommandation 8-7

Que le programme U-CAN soit conçu et mis en œuvre de façon flexible en tenant compte des besoins des intervenants dans les régions à desservir, notamment les gouvernements, les collectivités et le secteur privé.

Coordination

Les fournisseurs de services de télécommunications, les ministères et les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, les municipalités et les organismes communautaires ont tous contribué, dans le cadre d'initiatives antérieures et en cours, à l'expansion de l'accès aux services à large bande au Canada. Selon le Groupe d'étude, tous ces acteurs devraient être des intervenants du programme U-CAN.

D'après l'expérience des programmes de services à large bande précédents, on obtient des résultats optimaux lorsqu'on consulte les intervenants à l'étape de la conception et de l'élaboration des programmes et lorsque les initiatives sont mises en œuvre de manière coordonnée. Avant de procéder à une initiative d'expansion des services à large bande dans une région donnée, les administrateurs du programme U-CAN devraient mener un processus de consultation publique. Ce processus devrait viser à éviter le dédoublement des efforts entre les secteurs public et privé, comprendre les programmes des différentes administrations et des différents ministères et veiller à ce que les initiatives du programme correspondent aux exigences réglementaires imposées aux fournisseurs de services de télécommunications. En particulier, les initiatives de services à large bande du programme U-CAN devraient compléter, et non dédoubler, les projets d'infrastructure prescrits dans le cadre des plans d'amélioration du service approuvés par le CRTC, ou les projets d'infrastructure à large bande financés par les comptes de report de plafonnement des prix établis par le CRTC.

Le programme U-CAN et les autres initiatives du gouvernement fédéral, comme celles destinées aux Premières nations, devraient assurer une coordination et une utilisation efficiente des fonds publics, sans étouffer ou dédoubler par inadvertance les initiatives basées sur le marché pour déployer des réseaux à large bande. En général, il faudrait une meilleure coordination continue entre les programmes d'expansion des services à large bande des gouvernements fédéral et provinciaux afin d'accroître leur efficacité et d'éviter le dédoublement et des signaux de marché incohérents. Le Centre national d'adoption des TIC, décrit au chapitre 7, devrait être chargé de jouer ce rôle de coordination.

Recommandation 8-8

Que les initiatives d'expansion des services à large bande du programme U-CAN ne soient mises en œuvre qu'après une coordination avec les intervenants des autres programmes d'expansion des services à large bande du secteur privé, les ministères et organismes du gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement.

Participation communautaire

Le programme U-CAN a pour objet d'aider à mettre les avantages des services à large bande à la portée des Canadiens partout au pays. Pour être efficace et justifier le coût du programme U-CAN, l'accès aux services à large bande doit fournir des solutions locales à des exigences locales – qu'il s'agisse de meilleurs services d'éducation et de soins de santé, de possibilités innovatrices pour les affaires et l'emploi, d'une gouvernance améliorée ou d'une expression culturelle.

Les avantages locaux des services à large bande devraient être maximisés par la participation active des entreprises locales, des résidants et des fournisseurs locaux de services d'éducation, de soins de santé et d'autres services publics. Pour des raisons économiques et sociales, la participation communautaire est un gage de réussite pour le programme.

Recommandation 8-9

Que les administrateurs du programme U-CAN élaborent des initiatives d'expansion de services à large bande en consultation avec les membres et les organismes communautaires qui peuvent aider à définir les besoins d'accès communautaires.

Comme l'ont fait remarquer de nombreux mémoires présentés au Groupe d'étude, les collectivités ont besoin de plus qu'un accès à la technologie pour profiter pleinement des avantages éventuels de l'accès aux services à large bande. Elles ont également besoin d'un accès aux outils qui les aideront à améliorer leur préparation aux services à large bande et qui aideront leurs membres à non seulement apprendre comment utiliser la technologie, mais aussi à concevoir des applications et des services adaptés à leurs besoins. Comme dans le cas de la technologie, il n'existe pas de solution unique à ces besoins d'apprentissage. Ceux-ci varient selon les facteurs géographiques et démographiques et selon les circonstances sociales et économiques.

Au chapitre 7, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement fédéral élabore une stratégie nationale d'adoption des TIC qui viserait, entre autres, à offrir à tous les Canadiens l'information et les compétences nécessaires pour mieux utiliser les TIC afin de réaliser leur potentiel économique et social. Le Groupe d'étude recommande également la création du Centre national d'adoption des TIC, chargé de planifier et de coordonner la mise en œuvre de cette stratégie avec les ministères et organismes pertinents des gouvernements fédéral et provinciaux. En outre, le Groupe d'étude recommande que le Centre national d'adoption des TIC soit chargé d'administrer le programme U-CAN.

Dans l'exécution de ces responsabilités, le Centre national d'adoption des TIC devrait s'assurer que les résidents des collectivités rurales et éloignées visées par le programme U-CAN ont accès aux programmes des gouvernements fédéral et provinciaux afin d'aider à bâtir une capacité pour utiliser les TIC au niveau local, par exemple au moyen d'une formation en direct ou d'un perfectionnement des compétences.

Le Centre national d'adoption des TIC devrait également veiller à ce que les organismes de développement économique au niveau fédéral et provincial soient au courant des déploiements futurs des services à large bande dans le cadre du programme U-CAN, pour qu'ils puissent aider les collectivités rurales et éloignées visées par le programme U-CAN à saisir les avantages économiques éventuels des services à large bande.

Propriété privée et publique

Le PSLB avait mis l'accent sur la propriété du secteur privé afin d'encourager l'élaboration de modèles d'affaires viables qui n'exigeraient pas une subvention publique continue. Toutefois, le Groupe d'étude constate que dans certaines collectivités, l'accès local aux services à large bande est assuré par le gouvernement municipal alors que dans d'autres régions, des organisations ou des autorités publiques locales telles que les municipalités possèdent également des installations de liaison secondaire. De plus, certaines régions ont un point de présence à large bande, mais ne disposent pas d'un réseau d'accès local, car il n'y a pas de plan d'affaires en faveur de sa construction. Dans pareilles régions, la propriété publique peut être une option. Par contre, il y a aussi des cas où les réseaux de propriété ou de subvention publique ont dédoublé les réseaux actuels ou prévus du secteur privé.

Conformément au principe général selon lequel les objectifs de la politique canadienne de télécommunication devraient être atteints principalement par le libre jeu du marché, le Groupe d'étude est d'avis que les réseaux de propriété privée existants ou prévus ne devraient pas être dédoublés au moyen de subventions publiques. En même temps, le Groupe d'étude ne décourage toutefois pas la propriété ou les subventions publiques dans les régions où de tels réseaux n'existent pas et où il est peu probable qu'un plan d'affaires soit en faveur de l'expansion des réseaux à large bande.

Recommandation 8-10

Que le programme U-CAN n'encourage pas le dédoublement d'installations de réseau existantes ou prévues avec des réseaux qui sont subventionnés par des fonds municipaux, provinciaux ou fédéraux. Toutefois, que les investissements et les subventions par les organismes publics tels que les municipalités ne soient pas découragés dans les régions où le marché ne parvient pas à fournir un accès aux services à large bande.

Assurer un accès ouvert

L'expérience du PSLB a démontré que même si la prestation d'un accès ouvert aux installations de transmission et d'accès était une condition de financement, des problèmes pratiques survenaient dans la mise en œuvre de cette condition. Le Groupe d'étude est d'avis que les réseaux de liaison secondaire financés par le programme U-CAN devraient être ouverts à des tiers fournisseurs de services d'accès locaux, en tant que condition pour recevoir des subventions. En outre, les tarifs imposés à ces tiers pour l'accès aux réseaux subventionnés devraient être réduits afin de refléter les subventions reçues et d'assurer des règles du jeu uniformes entre fournisseurs de services concurrents.

Recommandation 8-11

Que lorsqu'une subvention est accordée à des exploitants de réseaux pour étendre les réseaux de liaison secondaire vers les régions auparavant non desservies, ceux-ci doivent, en tant que condition pour obtenir la subvention ou en vertu de la réglementation :

- a) fournir des services de transmission aux autres fournisseurs de services locaux qui souhaitent desservir les régions;
- b) fournir ces services à des tarifs qui sont réduits pour refléter les subventions reçues.

Recommandation 8-12

Que les contrats conclus entre le programme U-CAN et les fournisseurs de services de liaison secondaire précisent les exigences techniques, opérationnelles et financières à respecter afin d'assurer que les points de présence fournis par les exploitants de réseaux de liaison secondaire soient ouverts aux autres fournisseurs de services de façon juste et raisonnable. Que ces exigences portent notamment sur :

- a) l'accès physique aux édifices et à d'autres installations;
- b) les normes de qualité du rendement;
- c) les normes élevées de sécurité et d'extensibilité;
- d) la co-implantation et la modification de l'équipement;
- e) les tarifs pour l'accès et l'interconnexion.

Lignes directrices pour le programme U-CAN

Utiliser des mécanismes basés sur le marché

La première étape dans l'élaboration du programme U-CAN consistera à identifier les régions qui risquent de ne pas être desservies par le libre jeu du marché d'ici 2010. Comme on l'a mentionné précédemment, cet exercice devrait être mené à bien en consultation avec les fournisseurs de services du secteur privé, les organismes fédéraux et provinciaux pertinents et des représentants communautaires. Une fois qu'on aura identifié ces régions, le Groupe d'étude est d'avis que le meilleur moyen de financer l'expansion des réseaux d'accès à large bande dans chacune de ces régions non desservies sera de tenir des enchères de subvention au moindre coût. Ces enchères agiront à titre de catalyseur nécessaire pour combler les lacunes en matière d'accès d'ici 2010.

Ainsi, les fournisseurs de services du secteur privé, y compris les compagnies titulaires et les nouveaux venus ainsi que les groupes d'intérêts communautaires, pourraient présenter des propositions pour fournir un service à large bande dans une zone définie. Les subventions devraient être accordées à la proposition qui nécessite le montant le moins élevé, à condition que cette proposition démontre la capacité technique, financière et de gestion de construire et d'exploiter l'infrastructure de réseau à large bande nécessaire.

Ce modèle comporte des incitatifs conformes au marché et propices à l'innovation. Il encourage également des solutions « taillées sur mesure » qui réduiraient les coûts d'ensemble pour les contribuables et encourageraient l'utilisation des solutions technologiques les plus efficaces. Contrairement au PSLB, il n'obligerait pas les collectivités à s'organiser de façon à présenter une demande agrégée, à élaborer des plans d'activités et à se livrer concurrence pour obtenir un financement, sauf dans les cas où les collectivités choisissent de le faire.

Recommandation 8-13

Que le programme U-CAN accorde des subventions aux fournisseurs de réseaux à large bande au moyen d'enchères de subvention au moindre coût.

Recommandation 8-14

Que les enchères visent chaque fois une grande zone de desserte, afin d'accroître l'efficacité de la prestation de services, et que cette zone soit désignée en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, après une évaluation de la couverture existante et prévue des exploitants actuels de réseaux à large bande.

Séparer l'accès et la liaison secondaire

Le Groupe d'étude remarque que le défi consistant à fournir un point de présence aux réseaux à large bande dans une région non desservie et d'assurer une liaison secondaire d'un point de présence aux réseaux principaux régionaux, nationaux et internationaux est bien plus grand que celui consistant à fournir un accès local aux services à large bande dans une région non desservie, une fois le point de présence établi.

Dans bien des cas, le coût associé à la fourniture de réseaux d'accès locaux est relativement faible par rapport à celui de fournir des liaisons à haute puissance entre les réseaux principaux et les points de présence locaux, même lorsqu'on utilise les technologies les moins coûteuses. Il faut différentes capacités techniques, opérationnelles et financières pour concevoir, construire et exploiter des réseaux d'accès locaux et de liaison secondaire, échelonner leur capacité en fonction de la demande changeante et les mettre à niveau dès l'apparition de nouvelles technologies.

En règle générale, l'accès et la liaison secondaire devraient être traités comme des composants distincts dans les initiatives d'expansion de réseaux du programme U-CAN. La liaison secondaire comporte habituellement la fourniture d'installations de transmission à haute vitesse par micro-ondes ou fibres optiques entre les points d'accès Internet et les points de présence désignés dans la zone de desserte. L'accès, quant à lui, désigne la prestation de services sur demande aux utilisateurs dans la zone de desserte, au moyen de technologies choisies par les soumissionnaires dans une enchère, par exemple les technologies sans fil fixes, la ligne d'accès numérique (LAN) ou le câble.

Recommandation 8-15

Que, dans la plupart des cas, le programme U-CAN tienne des enchères distinctes, dans chaque région non desservie, pour le réseau de liaison secondaire et les installations d'accès local. Qu'en général, ces enchères soient tenues simultanément.

Recommandation 8-16

Que le programme U-CAN établisse des contrats pour les services d'accès et de liaison secondaire avec le fournisseur de services qui :

- a) démontre qu'il possède les qualifications techniques et financières nécessaires pour réussir à déployer et à exploiter le service de liaison secondaire ou d'accès à large bande pour la durée du contrat;**
- b) fait la soumission la plus basse pour la subvention dont il a besoin afin de mettre en œuvre et d'exécuter le projet.**

Recommandation 8-17

Que des quantités suffisantes du spectre approprié soient mises à la disposition des fournisseurs de services qui obtiennent des subventions dans le cadre du programme U-CAN, en vertu de licences ou d'exemption de licences.

Faire respecter les engagements

Dans le programme U-CAN, comme dans tout autre programme financé par le secteur public, il est primordial de s'assurer que les subventions et les ressources du spectre assignées ne sont utilisées que pour étendre l'accès aux services à large bande dans les régions non desservies. Les contrats entre le programme U-CAN et les soumissionnaires retenus en vue de fournir des services de liaison secondaire et d'accès à large bande devraient préciser que les subventions et le spectre sous licence seront confisqués si les fournisseurs de services ne respectent pas les dispositions contractuelles en ce qui a trait aux délais d'introduction de services et à la prestation d'un accès ouvert.

Recommandation 8-18

Que les bénéficiaires de subventions du programme U-CAN visant l'accès aux services à large bande qui ne parviennent pas à offrir le service à temps et conformément aux spécifications contractuelles du programme U-CAN renoncent à la subvention et à tout spectre qui leur est assigné et soient assujettis à des pénalités contractuelles. Que le programme U-CAN tienne alors une nouvelle enchère pour desservir la région et réassigner le spectre qui s'y rattache.

Assurer une neutralité sur le plan de la concurrence et de la technologie

En raison de l'évolution rapide de la technologie, il est essentiel que le programme U-CAN soit neutre sur le plan technologique. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il existe un grand potentiel pour offrir des services à large bande aux collectivités éloignées par le biais de nouvelles technologies d'accès sans fil, telles que WiMAX. Toutefois, on ignore quelle technologie sera la meilleure dans deux, trois ou cinq ans. Le Groupe d'étude recommande donc que le programme U-CAN adopte une approche qui est neutre sur le plan de la concurrence et de la technologie. Cette approche stimulerait l'innovation et assurerait que les subventions gouvernementales ne sont pas utilisées de façon inefficace ou pour des technologies désuètes.

Recommandation 8-19

Que le processus d'enchères du programme U-CAN soit neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence et que les fournisseurs de services du secteur privé ainsi que les organismes régionaux et communautaires soient autorisés à participer aux enchères, à condition qu'ils démontrent une capacité technique et des plans d'affaires viables.

Évaluer le progrès

Les leçons tirées par le Groupe d'étude à partir de l'expérience des programmes de services à large bande antérieurs se sont avérées utiles pour formuler les recommandations concernant le programme U-CAN. Toutefois, au moment de cerner ces leçons, le Groupe d'étude a dû se fier aux documents contenus dans les mémoires, les présentations et les discussions lors des forums à Whitehorse et à Gatineau, et dans les consultations avec les intervenants, au lieu de se fier à des rapports formels d'évaluation des programmes.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait intégrer les exigences formelles d'évaluation au programme U-CAN dès le début et qu'il faudrait déployer des efforts pour tirer des leçons à partir des programmes de connectivité précédents, particulièrement ceux qui sont toujours en place. Le Centre national d'adoption des TIC devrait administrer ce programme afin d'examiner les leçons tirées et d'identifier « les meilleurs et les pires scénarios » de projets. Les résultats devraient être utilisés pour fournir de l'information sur les « pratiques exemplaires », les problèmes qui peuvent être évités, les solutions techniques disponibles et autres.

Recommandation 8-20

Qu'un suivi efficace et une évaluation périodique du programme U-CAN soient effectués, et que soient améliorés le suivi et l'évaluation des autres programmes permanents de services à large bande et de connectivité du gouvernement fédéral.