

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

La connectivité à large bande dans le Canada rural

Préparé par l'Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta
2017

Qui sommes-nous?

L'Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta (AAMDC) est une association indépendante qui comprend 64 comtés et districts municipaux, 4 municipalités spécialisées et le Special Areas Board de l'Alberta, qui administrent ensemble environ 85 % de la superficie de l'Alberta à l'échelle locale. Depuis 1909, nous aidons les municipalités rurales albertaines à se doter d'une administration locale robuste et efficace.

L'AAMDC défend les intérêts de ses membres auprès des gouvernements fédéral et provinciaux, d'autres intervenants et du public. Étant donné que les municipalités rurales de l'Alberta comprennent de vastes étendues peu peuplées, l'AAMDC a pour mission de veiller à ce que les points de vue, les difficultés et les idées de ses membres reçoivent la même attention de la part des décideurs que ceux des grands centres urbains. Les régions rurales de l'Alberta abritent des collectivités dynamiques et des ressources qui contribuent à l'essor économique de l'Alberta et du Canada. À ce titre, le développement d'une voix municipale rurale unifiée est une responsabilité que l'AAMDC prend très au sérieux.

L'AAMDC est reconnaissante envers le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de consacrer de son temps et de ses ressources afin de mieux comprendre l'accessibilité aux services à large bande dans le Canada rural et de trouver des solutions afin de l'améliorer. Pour les membres de l'AAMDC et les collectivités rurales de partout au pays, il est crucial de disposer d'un accès à large bande comparable à celui des centres urbains en vue d'assurer la pérennité et le développement économique des collectivités. Le texte ci-dessous présente le point de vue de l'AAMDC sur les trois principaux domaines d'intérêt déterminés par le Comité :

- les éléments constitutifs d'un service haute vitesse acceptable;
- les difficultés financières liées à la mise en œuvre de services haute vitesse;
- les modifications réglementaires à apporter pour encourager la mise en œuvre de services haute vitesse.

Les éléments constitutifs d'un service haute vitesse acceptable

Pour garantir une connectivité à large bande à tous les Canadiens, il est essentiel que les décideurs fédéraux et provinciaux définissent ce qu'est un « service haute vitesse acceptable » et uniforme dans toutes les régions du pays et qu'ils comprennent que le soutien des différents ordres de gouvernement sera probablement nécessaire pour offrir ce niveau de service suivant le type ou l'emplacement de la collectivité.

Bien que certains soient réticents à consacrer des fonds publics à l'amélioration du service à large bande en milieu rural, le manque d'accessibilité continu au service dans les régions rurales entraînerait des coûts économiques locaux, régionaux et nationaux importants, particulièrement en Alberta, où les régions rurales contribuent de manière considérable à la croissance économique de la province par l'entremise des industries pétrolière et gazière, forestière et agricole. L'accès à large bande est indispensable afin

de permettre à ces industries d'accéder aux marchés du monde entier et de favoriser des collectivités sûres et accessibles pour ceux qui œuvrent au sein de ces industries. C'est pourquoi l'AAMDC se réjouit des récentes contributions fédérales à l'amélioration du service à large bande en milieu rural, notamment au programme Brancher pour innover et au programme de financement à venir du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) à l'appui de la désignation du service à large bande comme un service de télécommunication de base, car ces deux initiatives semblent indiquer que le gouvernement fédéral est de plus en plus conscient que l'infrastructure à large bande en milieu rural ne constitue pas un coût, mais plutôt un investissement à long terme dans les régions rurales et éloignées du Canada.

Tous les Canadiens devraient avoir accès à un niveau de service à large bande similaire, mais il est essentiel que l'approche adoptée par tous les ordres de gouvernement pour arriver à ce résultat reconnaisse les variations importantes à l'heure actuelle dans la qualité du service, et que l'amélioration du piètre service dans les régions rurales et éloignées ait préséance sur l'amélioration du service dans les régions urbaines, qui est déjà de qualité relativement élevée. La nécessité d'adopter une telle approche est notamment observable si l'on examine la décision du CRTC d'accroître le seuil du service de base, en le faisant passer de 5 à 50 Mbps pour le téléchargement et de 1 à 10 Mbps pour le téléversement. Même s'il s'agit d'une avancée positive qui reflète une nouvelle approche plus ambitieuse en matière de connectivité à large bande, cette mesure a pour effet d'accroître considérablement le nombre de régions considérées comme étant « mal desservies ». Si le financement et le soutien au renforcement des capacités ne sont pas alloués de façon appropriée, les régions dotées d'un service à large bande relativement robuste tombant tout juste sous le nouveau seuil de 50/10 risquent de recevoir des fonds au détriment de régions rurales et éloignées où les vitesses sont de beaucoup inférieures. Les programmes fédéraux doivent être structurés de manière à accorder la priorité aux régions rurales et éloignées *les plus* mal desservies et à définir les améliorations graduelles dans ces régions comme un succès, même si elles ne permettent pas à une région de dépasser le nouveau seuil. La définition du succès ne devrait pas être fondée sur un chiffre fixe pour toutes les régions du Canada, mais devrait plutôt reconnaître que les améliorations graduelles dans les régions rurales et éloignées peuvent procurer beaucoup plus d'avantages aux collectivités que des améliorations de niveau similaire dans une collectivité déjà bien desservie.

Les difficultés financières liées à la mise en œuvre de services haute vitesse

Dans les régions rurales albertaines, la géographie joue un rôle important dans la façon dont les municipalités et le secteur privé planifient, financent, construisent et entretiennent tous les types d'infrastructure, et le service à large bande ne fait pas exception. Les membres de l'AAMDC assurent la gouvernance locale d'environ 85 % de superficie de l'Alberta, mais de 15 % de la population albertaine. Ces chiffres démontrent clairement que la prestation de services aux Albertains des régions rurales requiert des coûts élevés par habitant et qu'il faut mettre au point des solutions novatrices à cette fin.

L'infrastructure à large bande en milieu rural est un parfait exemple de cette difficulté. Jusqu'à maintenant, l'approche visant à s'appuyer sur les fournisseurs d'accès Internet (FAI) du secteur privé pour investir dans les régions rurales s'est avérée largement infructueuse simplement parce qu'il est difficile d'atteindre la rentabilité dans les régions rurales et éloignées en raison des coûts initiaux élevés nécessaires au développement de l'infrastructure et de la base d'utilisateurs limitée. Pour cette raison, la plupart des FAI ne sont pas disposés à offrir un service aux régions rurales et éloignées, et le fait de compter sur le secteur privé pour jouer un rôle indépendant important dans l'amélioration du service à large bande dans les régions rurales et éloignées est donc une approche irréaliste.

En Alberta, un bon nombre de municipalités rurales ont adopté une approche proactive afin d'offrir un accès à large bande aux résidents et aux entreprises. Dans le cadre d'un sondage effectué en 2016 auprès des membres de l'AAMDC, 50 % des répondants ont indiqué jouer un rôle actif dans l'offre d'un accès à large bande au sein de leurs municipalités au moyen de diverses approches comme la possession d'une partie ou de la totalité de l'infrastructure à large bande de la municipalité, l'établissement de partenariats avec des FAI ou des organismes à but non lucratif aux fins du partage des coûts de construction et d'entretien de l'infrastructure, ou la colocation de l'équipement à large bande dans l'infrastructure municipale existante.

Dans leurs décisions stratégiques et de financement, les autres ordres de gouvernement doivent tenir compte du rôle majeur joué par les municipalités rurales dans le développement de l'infrastructure à large bande et offrir non seulement un soutien aux FAI, mais également aux municipalités. De plus, il est important de prendre en considération que les FAI privilégient le profit, tandis que les municipalités priorisent la prestation des services et la qualité de vie de leurs résidents. Ces dernières sont donc plus susceptibles de soutenir un service à large bande ayant un faible potentiel de rentabilité.

Les modifications réglementaires à apporter pour encourager la mise en œuvre de services haute vitesse

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a démontré qu'il reconnaît l'importance du service à large bande en milieu rural dans plusieurs de ses décisions réglementaires. La décision de 2016 du CRTC de déclarer le service à large bande comme un service de télécommunication de base en est l'exemple le plus significatif. Les répercussions de cette déclaration ne sont pas encore palpables, mais elles seront mieux comprises dans les prochaines années à mesure que les décisions stratégiques et de financement connexes seront prises. L'AAMDC est impatiente de connaître les détails du programme de financement du CRTC et la façon dont il accordera la priorité aux régions rurales et éloignées mal desservies.

Parmi les exemples récents de projets de règlement susceptibles de nuire à l'accès à large bande en milieu rural figure le projet de 2014 d'Industrie Canada visant à définir les zones de service comme rurales ou urbaines aux fins de la répartition du spectre à large bande de 3500 MHz, qui est généralement utilisé pour le service à large bande à accès fixe sans fil dans les régions rurales. Certaines options réglementaires proposées par Industrie Canada privilégiaient l'amélioration de l'accès mobile à large bande dans

les régions urbaines au détriment de l'accès fixe de base dans les régions rurales. Selon les renseignements de l'AAMDC et d'autres intervenants, cette nouvelle répartition n'a jamais eu lieu, mais constitue un exemple du risque d'envisager des options réglementaires qui compromettront les options d'accès à large bande déjà limitées dans les régions rurales et éloignées.

Dans le passé, la mise aux enchères du spectre à large bande était seulement axée sur les entreprises prêtes à faire l'offre la plus élevée pour obtenir une licence de spectre. Bien que les recettes générées par la mise aux enchères du spectre contribuent à financer de nombreux programmes fédéraux, le fait de considérer le développement des biens publics et du service à large bande en milieu rural comme un aspect du processus de mise aux enchères du spectre pourrait apporter des avantages considérables aux régions rurales. Par exemple, si les soumissionnaires participant à l'enchère des licences de spectre de la bande 600 MHz (qui devrait avoir lieu dans les deux prochaines années) devaient consacrer une portion du spectre obtenu (ou une contribution proportionnelle d'un autre spectre) afin d'améliorer l'accès dans les régions rurales et isolées, le gouvernement du Canada pourrait veiller à ce que la mise aux enchères du spectre soit à la fois profitable pour les régions urbaines et les régions rurales, plutôt que d'accroître davantage la couverture dans des collectivités urbaines déjà bien desservies.

Globalement, il est essentiel que les futures décisions réglementaires, stratégiques et de financement priorisent un accès à large bande équitable pour tous les Canadiens. Comme le service téléphonique et télévisuel, l'accès à large bande est un produit de base ayant une valeur ajoutée pour le secteur privé ainsi qu'un service qui offre des avantages publics toujours croissants. À ce titre, l'adoption de règlements et de politiques qui encouragent la concurrence en incitant les petits FAI à développer leurs activités dans des régions rurales parfois oubliées dans le passé par les grands FAI pourrait améliorer l'accès à large bande en milieu rural et accroître la concurrence et les options pour tous les consommateurs de la large bande au Canada, aussi bien dans les régions rurales qu'urbaines. Les règlements doivent reconnaître et soutenir le rôle des municipalités et des organismes à but non lucratif dans l'amélioration du service à large bande en milieu rural et encourager leur participation, particulièrement dans les régions éloignées où les FAI auront peu d'incitatifs à offrir un service.

Le besoin d'établir une stratégie nationale sur l'accès à large bande

Le développement du service à large bande en milieu rural est une question très complexe à multiples facettes. Il comporte des répercussions sur le développement économique, des répercussions technologiques, stratégiques, réglementaires, fiscales et sociales, ainsi que de nombreuses autres répercussions, et il est géré différemment dans les diverses régions du pays. Pour cette raison, le gouvernement fédéral est bien placé pour assumer un rôle de chef de file dans l'amélioration du développement de l'accès à large bande en milieu rural, mais il ne peut s'attendre à produire des effets positifs sans la contribution significative et continue de ses partenaires des secteurs pertinents de l'ensemble du pays. Lors de leur convention tenue au printemps de 2017, les membres de l'AAMDC ont adopté la résolution suivante :

3-17S : Stratégie nationale sur l'accès à large bande

PAR CONSÉQUENT, QU'IL SOIT RÉSOLU que l'Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta demande aux gouvernements de l'Alberta et du Canada de déclarer le service à large bande comme un service essentiel;

QU'IL SOIT ÉGALEMENT RÉSOLU que l'Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta demande aux gouvernements de l'Alberta et du Canada d'octroyer un financement et un soutien directs aux collectivités rurales, éloignées et nordiques afin d'assurer un accès abordable à l'infrastructure réseau communautaire haute vitesse (100 Mbps ou plus rapide) ou de développer celle-ci;

QU'IL SOIT ÉGALEMENT RÉSOLU que l'Association des districts municipaux et des comtés de l'Alberta conseille vivement au gouvernement du Canada d'élaborer une stratégie nationale sur l'accès à large bande;

QU'IL SOIT ÉGALEMENT RÉSOLU que les municipalités rurales, les fournisseurs d'accès Internet, les professionnels de l'éducation et de la santé, les organismes de sécurité publique et les autorités responsables de la recherche et du développement économique participent activement à la conception de la Stratégie nationale sur l'accès à large bande.

Cette résolution montre bien l'importance que les membres de l'AAMDC accordent à l'amélioration de l'accès à large bande et le rôle que les municipalités rurales et d'autres partenaires devraient jouer afin d'appuyer la Stratégie nationale sur l'accès à large bande. L'AAMDC se réjouit de l'engagement pris par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de trouver des solutions pour améliorer le service à large bande en milieu rural, mais est d'avis que l'élaboration d'une stratégie nationale fondée sur la participation de tous les secteurs mentionnés dans la résolution ci-dessus constitue la prochaine étape.