

« Étude sur la connectivité à large bande dans les régions rurales » projetée par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes

Observations du First Mile Connectivity Consortium

Le 4 octobre 2017

First Mile Connectivity Consortium
CP 104
Fredericton (NB) E3B 4Y2
1-877-737-5638, poste 4522
<http://www.firstmile.ca> info@firstmile.ca

Au sujet du First Mile Connectivity Consortium

1) Le First Mile Connectivity Consortium (FMCC) est une association nationale indépendante à but non lucratif constituée en personne morale. Nos membres sont des fournisseurs de services Internet des Premières Nations, que nous appelons « organisations intermédiaires communautaires/régionales ». Chacun de nos membres représente des collectivités des Premières Nations de sa région et rend compte aux dirigeants de ces collectivités. Ensemble, nos membres représentent les intérêts en matière de télécommunications et de connexion à large bande de plus de 200 collectivités des Premières Nations de régions rurales et éloignées. Nos membres sont, d'est en ouest :

- Mi'kmaw-Kina'matnewey, service d'assistance des Premières Nations du Canada atlantique, Membertou (N.-É.)
- Conseil en Éducation des Premières Nations, Wendake (QC)
- Western James Bay Telecom Network, Moose Factory (Ont.)
- Keewaytinook Okimakanak, K-net Services, Sioux Lookout (Ont.)
- Secrétariat à la santé et au développement social des Premières Nations du Manitoba, Winnipeg (Man.)
- First Nations Technical Services Advisory Group Inc., Edmonton (Alb.)
- First Nations Technology Council, Vancouver (C.-B.)
- The Native Communications Society of NWT, Yellowknife (T.N-O.)

2) Nos membres associés sont des chercheurs du milieu universitaire et du secteur privé et autres personnes ayant un intérêt pour les services de communications et de télécommunications communautaires et autochtones utilisées pour le bien public. Nous nous intéressons particulièrement à la recherche de solutions novatrices dans l'infrastructure et les services numériques avec et pour les régions et les collectivités rurales et éloignées du Canada. Depuis sa création, notre organisation a présenté de nombreux mémoires au CRTC et à Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Notre site Web offre un complément d'information sur nos membres et nos activités (<http://firstmile.ca>).

Malgré les difficultés, les Premières Nations rurales et éloignées innovent en matière numérique

3) Notre organisation, le FMCC, recherche des moyens d'assurer l'accès à une connexion à large bande fiable, abordable et extensible dans les collectivités nordiques et autochtones en régions rurales et éloignées, avec la participation des résidents de ces collectivités dans la fourniture des services numériques. Cette approche est conforme à notre position quant à la nécessité de trouver des solutions « de proximité » dans la conception, la mise en place et le fonctionnement de l'infrastructure et des services de télécommunications – des solutions qui sollicitent une participation active des collectivités et des régions concernées dans la mise en place et le maintien des connexions et des organisations locales. Cette démarche est en opposition aux initiatives adoptant une approche « à distance », misant sur la modification des infrastructures urbaines, dans l'espoir qu'elles permettront de desservir, en bout de chaîne, les régions rurales et éloignées. Ces initiatives n'ont pas donné les résultats attendus pour ces collectivités, malgré les années et les milliards de dollars de fonds publics investis dans les solutions « à distance » proposées par les sociétés

de télécommunications. Il importe de mentionner que nos organisations membres assurent la fourniture et le soutien de services publics que permet la communication à large bande, comme des services d'éducation et de télésanté, ainsi que des services de divertissement pour consommation domestique.

- 4) Le FMCC a livré des témoignages sur les communications à large bande dans les collectivités autochtones, rurales et éloignées lors des audiences du CRTC et a mené des recherches sur les utilisations de la connexion à large bande et les besoins à cet égard dans les collectivités autochtones éloignées¹.
- 5) Le FMCC se félicite de cette occasion de participer à ce que nous considérons comme une discussion menant à la création d'une stratégie nationale pour le haut débit au Canada. Nous voyons dans les travaux du Comité permanent un complément à d'autres initiatives gouvernementales dans ce domaine, dont les audiences du CRTC sur « l'objectif du service de base » (CRTC 2015-134), le Programme d'innovation d'ISDE et les possibilités de financement offertes par ISDE et d'autres ministères. Ces activités offrent une occasion de bien faire les choses grâce à un processus ouvert de consultation publique destiné à guider le développement de la connexion à large bande au Canada. En formulant des recommandations à l'issue de son étude et en travaillant en partenariat avec des ministères fédéraux, le Comité permanent pourra appuyer la conception d'un cadre stratégique et réglementaire sensible aux aspirations des résidents des collectivités autochtones et des régions nordiques, rurales et éloignées, y compris tous les ordres de gouvernement, les organisations publiques qui offrent des services dans ces régions ainsi que l'industrie.

Nécessité d'une connexion à large bande dans les collectivités autochtones et les régions nordiques, rurales et éloignées

- 6) Des études, des rapports de recherche et des témoignages livrés dans des démarches réglementaires ont souligné à de nombreuses reprises l'importance d'une connexion à large bande, service essentiel pour les citoyens, les familles, les organisations et les entreprises. Nous voulons souligner le fait que, bien que leurs besoins ne soient pas toujours bien compris, les peuples autochtones et d'autres groupes vivant dans des régions rurales et isolées sont particulièrement concernés par ces conclusions et ces observations. Au début des consultations du CRTC sur l'objectif du service de base (CRTC 2015-134), des commissaires ont tenté à plusieurs reprises d'établir une distinction entre les « nécessités » et les « souhaits » des utilisateurs d'une connexion à large bande. Bien qu'ils n'aient pas précisé comment ils arriveraient à cette distinction, ils ont semblé mettre en opposition l'utilisation d'une connexion à large bande pour des utilisations de divertissement, comme le visionnement de films ou les jeux vidéo interactifs, et les applications qu'ils considéraient comme des « nécessités ».
- 7) Des organisations autochtones ont répondu que cette caractérisation représentait une fausse dichotomie et était irréaliste. La connexion à large bande est un outil transsectoriel, requis par de nombreuses applications, comme les services de santé, les vidéos éducatifs, les webinaires, la vidéoconférence personnelle et organisationnelle, des applications et des

¹ Une liste des publications de notre équipe se trouve à <http://firstmile.ca/resources/publications/>. Le présent document renvoie à des interventions et à des rapports particuliers.

logiciels infonuagiques ainsi que d'autres services utilisant une grande bande passante. Par exemple, le FMCC a axé son témoignage sur les utilisations de la connexion à large bande à des fins de développement économique, culturel et communautaire plutôt que de divertissement, comme le téléchargement de vidéos et le jeu en ligne. D'autres ont mentionné la difficulté pour les étudiants de préparer et de soumettre leurs travaux scolaires en l'absence de connexion Internet.

- 8) Des intervenants ont aussi indiqué que, dans le Nord, les ménages comprennent souvent de nombreux usagers, qui doivent partager une même connexion à bande passante limitée. La répartition démographique du Nord (population très jeune à taux d'accroissement élevé) fait que ce problème va croissant. Des intervenants ont aussi souligné l'importance de tenir compte non seulement de l'utilisation des ménages, mais aussi des besoins des utilisateurs institutionnels, comme les organismes du secteur public, les organisations à but non lucratif et les utilisateurs du secteur privé comme les magasins de détail, les gîtes, les exploitants d'entreprises touristiques et les petites entreprises.
- 9) La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a publié son rapport final il y a 20 ans. Certaines de ses recommandations portaient sur la nécessité que les politiques reconnaissent que les peuples autochtones sont des peuples distincts, qui mènent leurs propres initiatives en tant qu'entités autonomes². Deux décennies plus tard, les difficultés qui perdurent parmi les collectivités autochtones au Canada ont été évoquées dans le rapport publié récemment par James Anaya, rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le rapport décrit les difficultés qui affligent encore les collectivités rurales et éloignées : pénurie de logements, coût élevé des transports, nourriture, entretien et exploitation des installations communautaires et infrastructure de connectivité locale³.
- 10) Les collectivités autochtones, y compris les collectivités des régions nordiques, rurales et éloignées du pays, demeurent confrontées à de nombreux problèmes économiques et sociaux. Des reportages montrent que, dans des collectivités comme Attawapiskat et Natuashish, les disparités dans les services et les infrastructures sont les mêmes qu'il y a 20 ans. La situation dans certaines de ces régions est si alarmante que les dirigeants autochtones réclament une déclaration d'état d'urgence sanitaire et de santé publique⁴. Au cours des audiences sur « l'objectif du service de base » tenues par le CRTC (CRTC 2015-134), des intervenants de ces régions ont attesté publiquement de ces problèmes. Par exemple, dans le témoignage du FMCC, Penny Carpenter, gestionnaire de K-Net Services – entreprise régionale ontarienne prestataire de services à large bande, possédée et exploitée par des intérêts autochtones – a fait état de l'urgence sanitaire à la Nation nishnawbe-aski et du rôle joué par K-Net pour atténuer la crise en fournissant des services

² Voir *Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones – À l'aube d'un rapprochement*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014597/1100100014637>

³ Anaya, J. (2014). *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya – La situation des peuples autochtones au Canada. Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 27^e session, mai*; New York : Nations Unies. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/075/09/PDF/G1407509.pdf?OpenElement>

⁴ Voir <http://www.nan.on.ca/article/health-and-public-health-emergency--2222.asp>

de télémédecine et autres services de cybersanté⁵. Pour sa part, Manitoba Keewatinowi Okimakinak Inc. a déclaré :

L'isolement social grandissant et l'exclusion économique ont des répercussions profondes sur des collectivités déjà aux prises avec des taux de pauvreté et de chômage élevés et de forts indicateurs de mauvaise santé (Transcription, 15 avril 2016, lignes 6804 et 6805)⁶.

- 11) Pourtant, ces conditions sont inconnues de la plupart des Canadiens, en particulier les résidents des régions urbaines et du sud du pays⁷. Les éléments probants exposés par des intervenants autochtones à différentes audiences réglementaires du CRTC en lien avec le développement des services à large bande ont démontré clairement l'interconnexion entre les difficultés économiques, sociales, culturelles et politiques et la disponibilité d'infrastructures et de services de télécommunications abordables et adéquats⁸.
- 12) La plupart des collectivités autochtones ont besoin de programmes et de services particuliers pour exploiter, entretenir, maintenir et améliorer les infrastructures requises par leurs résidents. Parallèlement, comme l'ont indiqué de nombreuses présentations sur la réglementation, les coûts de l'infrastructure numérique sont beaucoup plus élevés dans les collectivités éloignées que dans d'autres régions du pays. Divers intervenants aux audiences du CRTC ont mentionné la difficulté pour ces populations d'assumer les coûts élevés d'accès et d'utilisation des technologies numériques – bien que nos recherches aient montré qu'elles sont de fervents utilisateurs de ces technologies lorsqu'elles sont abordables, fiables et adaptées à leurs besoins⁹.
- 13) Mentionnons aussi que la connexion à large bande est essentielle dans ces régions pour la prestation de services d'éducation et de santé, de services sociaux et autres services publics, d'autres services offerts par les gouvernements et le secteur privé, que ce soit pour les opérations bancaires, les petites entreprises ou les secteurs du tourisme, des transports et des ressources.

Consultation et mobilisation nécessaires pour le développement des services à large bande

- 14) Partout au Canada, des organisations communautaires s'emploient à créer, à exploiter et à maintenir l'infrastructure et les services qui procurent des avantages économiques et

⁵ Voir *Transcription, Audience du 11 avril 2016 (CRTC 2015-134)*, Volume 1, lignes 626 à 640
<http://www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2016/tt0411.htm>

⁶ Voir *Transcription, Audience du 15 avril 2016 (CRTC 2015-134)*, Volume 5, lignes 6804 à 6805.
<http://www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2016/tt0415.htm> [TRADUCTION]

⁷ Voir <http://www.cbc.ca/news/aboriginal/canadians-not-racist-but-aboriginal-issue-invisible-to-many-says-paul-martin-1.3579731>

⁸ D'autres parties représentant des populations autochtones ont formulé des observations aux audiences du CRTC, notamment l'Administration régionale Kativik, le Réseau de communications Eeyou et la Société de développement de la connectivité haute vitesse du Nunavut. Ces observations peuvent être communiquées au Comité sur demande.

⁹ Beaton, B., McMahon, R., O'Donnell, S., Hudson, H., Whiteduck, T. et Williams, D. (2016). *Digital Technology Adoption in Northern and Remote Indigenous Communities: First Interim Report*. Préparé pour Industrie Canada (contrat 5027687) janvier. 165 pages. <http://firstmile.ca/report-digital-technology-adoption-in-northern-and-remote-indigenous-collectivités-in-canada/>

communautaires à long terme aux résidents et aux collectivités autochtones des régions rurales, éloignées et nordiques. Cependant, en l'absence d'un plan national pour la connexion à large bande, il n'existe pas au Canada de cadre général ni d'objectifs communs permettant de guider les initiatives gouvernementales qui soutiendraient les efforts dans ce domaine. Nous souscrivons aux travaux du Comité permanent à cet égard.

- 15) De nombreux pays de l'OCDE, dont le Canada, ont déjà accepté d'incorporer certains domaines de politique gouvernementale dans les plans nationaux pour le haut débit (PNHD), tel qu'énoncé dans la Recommandation du Conseil de 2004 concernant le développement du haut débit et la Déclaration de Séoul sur le futur de l'économie Internet de 2008¹⁰. Plus précisément, l'OCDE note que les PNHD sont en lien avec différents domaines de politique : criminalité et justice, économie et finance, enseignement et formation, environnement, santé, industrie, développement régional et rural, science, technologie et innovation, transports. Au Canada, le PNHD devra donc nécessairement mobiliser les organismes fédéraux responsables de ces secteurs, de même que d'autres intervenants clés.¹¹
- 16) Depuis des années, les membres du FMCC ont fait valoir la nécessité d'inclure les peuples autochtones dans la prise de décisions sur les activités de développement des services à large bande menées dans leurs territoires et leurs collectivités¹². En ce qui concerne les intervenants, nous sommes d'avis que toute stratégie nationale pour le haut débit pour le Canada devrait s'appuyer sur des partenariats comprenant les fournisseurs des services communautaires régionaux – les organisations intermédiaires du FMCC –, encadrés par une réglementation efficace et guidés par un conseil consultatif multipartite réunissant des représentants des collectivités nordiques et autochtones des régions rurales et éloignées du pays.
- 17) Nous applaudissons les efforts du gouvernement fédéral pour soutenir les peuples et les collectivités autochtones et les prendre en compte dans ses décisions. Le CRTC a déployé des efforts appréciables à cet égard, notamment en reconnaissant les territoires traditionnels où ont lieu ses délibérations, en se rendant dans des collectivités nordiques pour tenir des audiences publiques avec les résidents de ces régions¹³, et en permettant les audiences par vidéo et téléconférence. Cette approche est essentielle à la mise en œuvre d'un PNHD qui permettra à tous les Canadiens de participer à l'économie numérique.

¹⁰ OCDE. *Plans nationaux pour le haut débit*. Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, Comité de la politique de l'information, de l'informatique et des communications, rapport du Groupe de travail sur les politiques d'infrastructure et de services de communication, JT03306309; septembre 2011.

¹¹ Signalons que le plan national pour le haut débit préparé pour les États-Unis par la Federal Communications Commission (FCC) a comporté 36 ateliers publics, 31 avis publics et 9 audiences publiques. Federal Communications Commission. *Connecting America: The National Broadband Plan*. Washington, DC, 2011. Le plan insiste sur l'adoption de ces technologies et l'infrastructure.

¹² Voir le rapport de 2001 du Groupe de travail national sur les services à large bande ainsi que les observations présentées dans le cadre de la consultation « Canada numérique 150 » menée en 2010 par Industrie Canada. Deux documents ont été présentés par des membres du FMCC : « Ensuring Aboriginal Involvement in Canada's National Digital Strategy » (<https://www.ic.gc.ca/eic/site/028.nsf/fra/00448.html>) et « Aboriginal Connectivity Strategy » (<https://www.ic.gc.ca/eic/site/028.nsf/fra/00397.html>).

¹³ Ce fut le cas notamment de la consultation CRTC 2012-669, *Examen du cadre de réglementation et du plan de modernisation de Norouestel Inc. et questions connexes*, pour laquelle des audiences ont eu lieu à Inuvik et à Whitehorse.

- 18) Aussi louable soit-il, cet engagement ne doit pas se limiter à une reconnaissance symbolique et doit se traduire par des résultats tangibles – notamment des politiques et une réglementation favorables –, qui vont encourager et appuyer les initiatives de développement communautaire et économique conçues pour et par les collectivités autochtones du Canada. Les membres de ces collectivités doivent disposer de mécanismes leur permettant de préparer leur avenir numérique. Nous voulons que les collectivités nordiques et autochtones en régions rurales et éloignées qui ont entrepris d'établir une connexion à large bande puissent réaliser leurs aspirations sans entraves, avec l'appui d'un cadre stratégique et réglementaire approprié. Ce cadre doit reconnaître le rôle des collectivités autochtones comme fournisseurs et consommateurs d'installations et de services à large bande.
- 19) Dans leurs déclarations, des participants aux démarches réglementaires relatives à la connexion à large bande ont reconnu l'utilité du développement des télécommunications dans les régions rurales, éloignées et nordiques comme outil de réconciliation avec les peuples autochtones. Ils demandent notamment de favoriser en priorité l'extension de l'infrastructure et des services appropriés vers ces collectivités, afin d'appuyer les objectifs de réconciliation. Nous insistons sur le fait que les implications de ces déclarations, et l'utilisation de termes comme « partenariat », doivent être clairement définies, car ce principe peut sous-tendre différentes approches de développement en tant que : 1) mécanisme permettant aux entreprises de soutenir les efforts des collectivités pour créer et exploiter des infrastructures appuyant des initiatives de développement économique et communautaire conçues par ces collectivités, ou 2) moyen permettant essentiellement aux entreprises commerciales d'utiliser les cadres financiers et stratégiques pour accéder à de nouveaux clients ou à de nouvelles sources de revenus.
- 20) Par conséquent, nous voulons que la signification de ces propos soit très claire et préciser en particulier ce que signifient les vœux de réconciliation pour la fourniture, la propriété et le contrôle de l'infrastructure et des services à large bande. Nous savons que, dans leurs obligations fiduciaires, les sociétés privées rendent compte d'abord aux actionnaires, qui résident généralement dans le sud du pays et les centres urbains, non dans des collectivités nordiques et autochtones en régions rurales et éloignées. Comme d'autres intervenants des instances du CRTC, nous avons exprimé des réserves quant à l'engagement à long terme des sociétés privées envers ces collectivités et à l'égard des coûts et de la qualité des services offerts. Par exemple, dans son mémoire déposé dans le cadre de la consultation CRTC 2017-112 relative au nouveau régime de financement de la large bande du CRTC, l'organisme All Nations Trust demande : « Comment s'assurer que ces fonds ne vont pas devenir un mécanisme "entrée/sortie", dans lequel les firmes de télécommunications financent le programme au début, puis retirent leurs fonds par la suite au moyen de propositions complexes et élaborées qui surestiment la nature des leurs "partenariats" avec les Premières Nations¹⁴? »

Vers une stratégie nationale pour le haut débit au Canada

- 21) Les comptes rendus des audiences publiques et les présentations en matière de politiques livrées par des groupes autochtones et des groupes de défense de l'intérêt public mettent en lumière le rôle important des peuples autochtones dans la solution aux problèmes de connectivité. Les solutions proviennent des collectivités mêmes,

¹⁴ All Nations Trust (2017). *Pathways to Technology Position Paper Re: Telecom Notice of Consultation CRTC 2017-112* (27 juin 2017) [TRADUCTION].

comme l'ont indiqué le rapport de la CRPA, des générations de dirigeants autochtones et de nombreux comptes rendus et résultats de recherche décrivant les réussites de groupes autochtones au pays. Dans des interventions livrées aux CRTC et ailleurs, des membres du FMCC et bien d'autres organisations autochtones ont décrit des réussites en matière d'innovation numérique obtenues dans des régions victimes des « défaillances du marché ». Malgré les difficultés géographiques et les coûts, des membres de collectivités autochtones ont fait preuve d'innovation pour construire, exploiter et maintenir une infrastructure et des services à large bande. Nous avons cité de nombreux exemples de réussites communautaires dans nos interventions antérieures, qui peuvent être consultées sur le site Web de First Mile (www.firstmile.ca).

- 22) Les cadres stratégiques et réglementaires, conçus pour appuyer les initiatives du secteur privé dans des régions non desservies, ont trop souvent freiné ces efforts, au lieu de les appuyer. Les mesures innovantes du secteur privé ont porté fruit dans environ 5 % du territoire canadien où, avec des investissements de milliards de dollars, des villes entières sont reliées par un réseau de fibre jusqu'au foyer desservant 95 % des populations urbaines et méridionales du pays. Mais cette approche ne fonctionne tout simplement pas pour la partie restante, soit 95 % du territoire. Quelque 15 ans après la fin des travaux du Groupe de travail national sur les services à large bande, des collectivités rurales et éloignées n'ont pas encore atteint les normes de service proposées à cette époque. Parallèlement, les normes et les technologies n'ont cessé d'évoluer, alors que de nombreuses collectivités de cette région du Canada demeurent non desservies.
- 23) Il est temps d'engager une réforme – et d'agir. Des mesures prises récemment par le gouvernement du Canada annoncent une nouvelle approche de partenariat avec les peuples autochtones. En mai 2016, le gouvernement a adopté officiellement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)¹⁵ dans son intégralité, sans réserve. La ministre Bennett a déclaré : « Nous ne visons rien de moins que l'adoption et l'application de la Déclaration, conformément à la Constitution canadienne¹⁶ ».
- 24) Les audiences du CRTC sur l'objectif du service de base ont clairement montré le rôle essentiel que jouent les infrastructures et services de télécommunications en appui aux principes de la DNUDPA. Dans la société numérique d'aujourd'hui, la connexion à large bande est un outil essentiel d'accès aux services publics et de développement économique, en particulier dans les collectivités nordiques et autochtones des régions rurales et éloignées. C'est par la prise en charge de ces infrastructures et services ainsi que le contrôle de leur développement et de leur exploitation que les membres de ces collectivités et leurs institutions autonomes peuvent adapter ces outils à leurs besoins et à leurs exigences, plutôt qu'à ceux envisagés à distance par les gouvernements ou les officines d'entreprises.
- 25) À l'instar du Comité permanent, nous estimons que la participation communautaire est une composante clé de la politique de développement de la connexion à large bande. La participation communautaire ne doit pas être considérée comme une occasion de commenter les décisions en début de processus, mais bien comme une relation continue

¹⁵ Voir http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf et

<http://www.cbc.ca/news/indigenous/canada-adopting-implementing-un-rights-declaration-1.3575272>

¹⁶ Voir <http://www.cbc.ca/news/aboriginal/canada-adopting-implementing-un-rights-declaration-1.3575272>

entre des parties égales. Dans cette optique, nous estimons que le gouvernement doit établir un conseil consultatif multipartite permanent, chargé de superviser la mise en œuvre de la politique sur la connexion à large bande. Ce conseil doit réunir le gouvernement, l'industrie, les consommateurs et les organisations non gouvernementales, y compris les organisations autochtones et leurs représentants, de même que des membres du milieu universitaire.

- 26) Le gouvernement du Canada applique la définition suivante du concept de consultation, énoncé au « Principe directeur n° 4 » du document intitulé *Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter* (mars 2011) :

La consultation et l'accommodement doivent se dérouler de manière à atteindre un équilibre entre les intérêts des Autochtones et d'autres intérêts de la société, des relations et des résultats positifs pour tous les partenaires. Un processus de consultation véritable doit être :

- effectué en temps opportun, efficace et adapté;
- transparent et prévisible;
- accessible, raisonnable, souple et équitable;
- fondé sur les principes de la bonne foi, du respect et de la responsabilité mutuelle;
- respectueux du caractère unique des collectivités des Premières nations, des Métis et des Inuits, et
- comprendre des accommodements (p. ex. des modifications dans les échéanciers ou les paramètres du projet), s'il y a lieu.

Nous encourageons le Comité à adopter cet énoncé dans le contexte des initiatives de développement de la connexion à large bande.

- 27) Une stratégie nationale pour le haut débit doit aussi prendre en compte et appuyer les appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR). Dans le contexte des télécommunications, rappelons notamment l'appel à l'action 92, à la rubrique « Les entreprises et la réconciliation » :

92. Nous demandons au secteur des entreprises du Canada d'adopter la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en tant que cadre de réconciliation et d'appliquer les normes et les principes qui s'y rattachent dans le cadre des politiques organisationnelles et des principales activités opérationnelles touchant les peuples autochtones, leurs terres et leurs ressources; les mesures demandées comprennent, mais sans s'y limiter, les suivantes :

- i. s'engager à tenir des **consultations significatives**, établir des relations respectueuses et obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones avant de lancer des projets de développement économique;
- ii. veiller à ce que les peuples autochtones aient un **accès équitable aux emplois, à la formation et aux possibilités de formation** dans le secteur des entreprises et à ce que les collectivités autochtones **retirent des avantages à long terme** des projets de développement économique (**C'est nous qui soulignons**)¹⁷.

¹⁷ Voir http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/2015/Findings/Calls_to_Action_French.pdf, p. 9.

- 28) Ces principes doivent s'appliquer aux télécommunications, y compris la connexion à large bande. Les appels à l'action de la CVR posent un cadre utile aux sociétés de télécommunications pour former des partenariats avec des collectivités dans le but de mettre au point et d'exploiter des systèmes de télécommunications leur permettant d'atteindre leurs buts en matière de développement économique et communautaire. Par exemple, les entités qui souhaitent étendre ou améliorer les services de communications dans les collectivités autochtones doivent consulter les collectivités en question et obtenir leur consentement. Le financement des projets de connexion à large bande doit inclure le soutien à la formation professionnelle et à la littératie numérique¹⁸.
- 29) Notons également que les organisations autochtones sont aux prises avec des difficultés financières particulières dans la mise en œuvre de leurs projets de développement de la connexion à large bande. Les fournisseurs commerciaux ont accès à différentes sources de financement, alors que les organismes à but non lucratif peinent à obtenir du financement des banques à charte et de la Banque de développement du Canada (BDC). Les banques à charte excluent les actifs immobilisés situés dans les réserves comme garantie d'un prêt bancaire. Pour résoudre ce problème, l'analyse des coûts et des défis financiers doit s'étendre au-delà de ceux encourus par les utilisateurs finaux/consommateurs, pour inclure les prestataires, comme les organisations autochtones s'efforçant de créer et de fournir des services aux résidents des régions concernées. Les initiatives communautaires dont les capacités et l'expérience en matière financière ont été démontrées auront vraisemblablement besoin d'aide pour obtenir le financement nécessaire, comme une garantie de prêt.
- 30) Enfin, nous renvoyons le lecteur aux Principes directeurs, définitions et recommandations du Groupe de travail national sur les services à large bande (2001). Le trésorier du FMCC, Brian Beaton, a siégé au Groupe de travail à titre de coordonnateur de K-Net Services, Keewaytinook Okimakanak. Première ébauche d'une stratégie nationale pour le haut débit au Canada, ce rapport soulève plusieurs points relatifs aux résidents des collectivités autochtones. Dans leurs principes directeurs, les auteurs du rapport déclarent :

Nos travaux ont consisté principalement à recenser les collectivités peu susceptibles d'avoir accès aux services à large bande par les seules forces du marché d'ici 2004 et à recommander des stratégies reposant sur l'action concertée de toutes les parties intéressées pour permettre aux entreprises et aux habitants de ces collectivités de participer à la révolution des services à large bande et d'en bénéficier. (p. 1)

Ces objectifs demeurent d'actualité aujourd'hui.

- 31) Le FMCC adhère aux principes PCAP (propriété, contrôle, accès et possession) dans le contexte des initiatives de développement de la connexion à large bande, permettant aux collectivités de construire, de posséder et de gérer l'infrastructure de télécommunications qu'elles souhaitent et requièrent pour disposer des services répondant à leurs besoins et à leurs priorités. Nous estimons que de permettre aux collectivités autochtones d'atteindre les objectifs de développement qu'elles se sont

¹⁸ Cette question est examinée en détail dans nos observations présentées en réponse à l'Avis de consultation de télécom CRTC 2017-112 – Élaboration du régime de financement de la large bande du Conseil. Pour prendre connaissance de nos observations, voir <http://firstmile.ca/fmcc-post-intervention-and-reply-comments-on-crtc-broadband-fund/>.

fixés – notamment par la prise en charge et le contrôle d’infrastructures et de services de télécommunications – favorise le processus de réconciliation. Par exemple, des partenariats réciproques entre fournisseurs de services de télécommunications (FST) et groupes autochtones peuvent prévoir la location de l’infrastructure appartenant aux groupes autochtones par les FST pour la fourniture des services de connectivité. Ces partenariats peuvent favoriser le développement économique et communautaire à long terme dans des régions données.

- 32) Par conséquent, nous soulignons la nécessité d’établir une stratégie nationale pour le haut débit qui non seulement assure l’accès à une connexion à large bande abordable pour tous, y compris les peuples autochtones du Canada, mais tend vers une réconciliation véritable en favorisant l’autodétermination par la prise en charge et le contrôle des infrastructures et des services de télécommunications.
- 33) À l’appui de ces objectifs, nous encourageons le Comité permanent à veiller à ce que les membres de ces collectivités soient inclus dans toutes les exigences et les stratégies de mise en œuvre relatives à une politique nationale pour le haut débit.^x À ce sujet, mentionnons qu’en 2001, le rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande¹⁹ soulignait l’importance prioritaire de relier toutes les collectivités des Premières Nations et des Inuits, en régions rurales et éloignées, par un accès à des services abordables. Selon les auteurs du rapport :

La priorité de la stratégie de déploiement des services à large bande devrait consister à relier toutes les collectivités des Premières Nations, des Inuits ainsi que celles des régions rurales et éloignées aux réseaux nationaux à large bande en faisant appel à la technologie appropriée. En outre, l’accès à une connexion à large bande devrait être offert aux habitants de ces collectivités à un prix raisonnablement comparable à ceux pratiqués dans les régions plus densément peuplées. (p. 11)

Comme nous l’avons mentionné plus haut, ces buts demeurent pertinents aujourd’hui, plus de 15 ans plus tard.

Connexion à large bande pour tous : utiliser les bons paramètres de réussite

- 34) Bien qu’elle soit une mesure importante de la connexion à large bande en zone rurale, la vitesse (service haute vitesse) n’est pas le seul paramètre de réussite. La stratégie doit comprendre certains éléments clés :

- disponibilité de la connexion à large bande
- abordabilité des services à large bande
- haute qualité des services

Ces facteurs sont essentiels pour permettre aux Autochtones, en particulier dans les régions rurales et éloignées du Canada, d’utiliser les technologies et les services à large bande. À ces facteurs viennent s’ajouter :

- adoption des services à large bande

¹⁹ Industrie Canada. *Le nouveau rêve national – Réseautage du pays pour l’accès aux services à large bande : Rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande*. Ottawa, 2001
<http://publications.gc.ca/collections/Collection/C2-574-2001F.pdf>

- participation locale (consultation, formation, emplois et prise en charge locale, si possible)
 - indicateurs particuliers de ces éléments, décrits ci-dessous.
- 35) L'adoption et l'utilisation efficace doivent constituer des objectifs clés d'une stratégie nationale de connexion à large bande en zone rurale. L'accès à la connexion à large bande repose sur les principes de disponibilité, de fiabilité et d'abordabilité ainsi que sur les habiletés nécessaires à une utilisation efficace des technologies et des services à large bande. Il tient compte également des questions de consultation, de prise en charge et de concurrence. Par conséquent, la stratégie nationale pour le haut débit doit comprendre l'examen des questions suivantes.
- 36) **Paramètres englobant l'ensemble de la collectivité** : L'étude des exigences relatives à la connexion à large bande dans les collectivités nordiques et autochtones en régions rurales et éloignées doit s'étendre au-delà des paramètres d'utilisation domestique. Dans certaines régions, un ménage peut comprendre une douzaine d'utilisateurs et les services communautaires comme les écoles et les postes infirmiers jouent un rôle déterminant au quotidien.

Dans ce contexte, « l'utilisation » englobe la diversité des utilisateurs de la collectivité : les utilisateurs domestiques attentifs à leur consommation peuvent privilégier une bande asymétrique, alors que les utilisateurs organisationnels et commerciaux, plutôt axés sur la production ou l'interaction, pourront favoriser une bande symétrique permettant des vitesses de téléchargement supérieures.

- 37) **Vitesse : cible mouvante.** Les besoins en matière de connectivité haute vitesse évoluent rapidement, au rythme des applications, des services et des demandes des utilisateurs. Le choix de la vitesse comme mesure principale d'une connexion à large bande adéquate nous laisse perplexes. Nous estimons que les objectifs en matière de rapidité de connexion doivent inclure des paramètres correspondant aux activités en ligne actuelles des personnes, des familles et des institutions et être actualisés régulièrement selon l'évolution des besoins²⁰. Par exemple, les applications infonuagiques et le contenu diffusé en continu (à des fins d'éducation et de formation ou de divertissement) ont fait s'accroître la largeur de bande et la capacité de téléchargement plus rapidement que ce qui était prévu il y a quelques années. Par conséquent, nous pensons que les paramètres de référence devraient être revus tous les trois ans.
- 38) **Qualité du service.** Les demandeurs doivent proposer des cibles de rapidité et de fiabilité et démontrer comment ils entendent contrôler la fiabilité des réseaux, notamment par la collecte de données à l'échelle communautaire.
- 39) **Abordabilité.** Les améliorations aux infrastructures n'ont guère de valeur si les consommateurs (ménages, organisations et entreprises) n'ont pas les moyens d'utiliser ces infrastructures ou d'en tirer le maximum. Les participants aux consultations CRTC 2015-134 ont livré de nombreux témoignages démontrant qu'en régions rurales et éloignées, la connexion à large bande – lorsqu'elle était disponible – était inabordable. Les demandeurs du Fonds devraient indiquer le prix de gros pour l'accès au transport et les services de détail (ainsi que les droits afférents) pour chaque collectivité au cours

²⁰ Par exemple, la U.S. Telecommunications Act de 1996 fait état de « services évolués » [advanced services]. Bien que son utilisation ait été critiquée, ce terme offrait la souplesse nécessaire pour englober l'évolution des services et des besoins en bande passante au cours des décennies suivantes.

d'une période de cinq ans suivant l'achèvement du projet, ainsi que la structure de coûts qui sera appliquée aux hausses de coûts par la suite.

- 40) **Extensibilité du réseau.** Les réseaux doivent être extensibles, afin de pouvoir accueillir un plus grand nombre d'utilisateurs et de s'adapter à une utilisation accrue de la bande passante. Cette capacité d'extension doit inclure l'installation de nouvelles technologies d'infrastructure – l'optique de fibres, si possible. Dans certaines régions nordiques, les populations s'accroissent rapidement (malgré qu'elles demeurent restreintes en nombre absolu). De même, davantage de membres d'un ménage peuvent s'abonner.
- 41) **Bienfaits durables en matière de développement économique et communautaire.** Ces bienfaits comprennent la prise en charge et le contrôle de l'infrastructure à large bande locale par la collectivité, la création d'emplois dans la localité, des pratiques écologiques et, si possible, l'utilisation de sources locales de matériaux pour la construction de l'infrastructure.
- 42) **Emploi et formation durables à l'échelle locale.** Les projets de déploiement d'une connexion à large bande doivent employer des résidents locaux pour la construction, l'exploitation et l'entretien des installations ainsi que les services, en plus d'offrir la formation nécessaire, au besoin. Les demandes de financement doivent fournir les détails pertinents, confirmés par des lettres d'appui présentées par les dirigeants communautaires : nombre d'employés locaux embauchés, titres des postes à combler, durée minimale des emplois à chaque poste, échelle salariale de traitement de chaque poste et formation offerte, au besoin.
- 43) **Durabilité :** Nécessité des subventions de fonctionnement. Outre le financement ponctuel accordé pour l'agrandissement ou la mise à niveau de l'infrastructure, des subventions de fonctionnement peuvent aussi être nécessaires dans certaines régions pour assurer la pérennité et l'abordabilité des services à large bande résultant de cet investissement.
- 44) **Occasions pour les fournisseurs.** Une politique nationale pour le haut débit doit inclure plusieurs fournisseurs de services et leur permettre de se développer. Trop souvent, les résidents des collectivités nordiques et autochtones en régions rurales et éloignées n'ont guère de choix parmi les services à large bande. L'absence de concurrence dans les régions rurales n'est pas une caractéristique inhérente de la technologie. Le libre accès à l'infrastructure par plus d'un fournisseur constitue une solution viable. Les points suivants sont à considérer :
 - La concurrence doit être encouragée s'il est démontré que la présence de plus d'un fournisseur est rentable.
 - Les subventions et autres mécanismes utiles pour étendre et mettre à niveau les infrastructures doivent être accessibles à tous les fournisseurs démontrant qu'ils possèdent les capacités techniques et entrepreneuriales nécessaires, y compris les fournisseurs communautaires régionaux autochtones.
 - L'infrastructure de dorsale ou de transport construite au moyen de subventions publiques doit être librement accessible, afin que tous les fournisseurs puissent y accéder aux tarifs de gros.

- 45) Nous remercions le Comité permanent de nous avoir permis de présenter nos observations et nous aimerions avoir la possibilité de participer à ses discussions ultérieures.

***** FIN DU DOCUMENT *****