

Monsieur Dan Ruimy, député
Président, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie
Chambre des communes, pièce 565
180, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

Merci de nous donner l'occasion de présenter un bref mémoire sur les trois questions que le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a posées dans le cadre de ses travaux sur la connectivité à large bande dans les régions rurales.

Je réponds à cette demande de collaboration en fonction de mon expertise et de mon expérience parmi les rares chercheurs universitaires au Canada qui se spécialisent dans l'analyse de la mise en œuvre de politiques sur la connectivité à large bande dans les régions et les secteurs ruraux. Je rédige ce mémoire à titre de participante individuelle. Par contre, je fais partie du personnel de l'Ontario Agricultural College à l'Université de Guelph. À titre de chef du projet Regional and Rural Broadband (R2B2project.ca), je vous écris aujourd'hui pour le compte de mon équipe de recherche, qui comprend un partenariat en recherche participative dans les domaines de l'analyse géospatiale et économique de la connectivité à large bande et de la gérance de données. Plus particulièrement, nous collaborons étroitement avec Southwest Integrated Fibre Technology (SWIFT) inc. qui, comme vous le savez, change la donne en ce qui concerne la connectivité dans notre région. Nous nous attendons à ce que SWIFT et le sud de l'Ontario fassent d'importants progrès en matière de connectivité à large bande dans les régions rurales, afin d'atténuer les contraintes en matière de connectivité qui limitent l'adoption et la fonctionnalité de nouvelles technologies numériques dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, des soins de santé, de l'emploi, du travail et de l'éducation.

Dans cette optique, je souhaite répondre à vos trois questions, comme suit :

1. Qu'est-ce qui constitue un service haute vitesse acceptable?

Le service haute vitesse doit respecter trois critères pour l'utilisateur : 1) la valeur pour les abonnés; 2) la fiabilité du service; 3) l'ubiquité/l'accessibilité pour tous les utilisateurs et leurs usages requis. Il faut donc que la qualité du service soit assurée. Au niveau de l'infrastructure, les réseaux de connectivité à large bande contemporains doivent avoir une architecture qui peut tenir compte des besoins futurs, assurer une interopérabilité et faciliter le soutien, proposant possiblement un accès ouvert pour permettre l'accessibilité et la concurrence au sein du réseau, autant à court terme qu'à long terme. Nous pouvons résumer le problème ainsi : il arrive trop souvent que le service haute vitesse soit défini comme un objectif en matière de vitesse. Il s'agit d'un problème majeur qui nécessite une modification de notre façon de penser. Il est rare que cet objectif soit atteint. Même si cet objectif a du sens en fonction de toutes les conditions énumérées ci-dessus, il s'agit d'un objectif statique qui doit évoluer au fil du temps. Ce changement peut être exponentiel en raison de l'évolution rapide de la technologie, ainsi que des besoins et demandes des utilisateurs. En outre, même si des objectifs de vitesse (p. ex. l'objectif établi actuellement au Canada est de 50 Mbps pour le téléchargement et de 10 Mbps pour le téléversement) sont établis, ce ne sont pas tous les Canadiens qui en bénéficient. L'établissement d'un tel objectif est ambitieux, et ne tient pas compte des nombreuses variables qui représentent un service haute vitesse jugé acceptable par les utilisateurs. Une réduction des objectifs de vitesse ambitieux a été observée lors de la mise en œuvre de politiques, ce qui a eu des répercussions incertaines, et même négatives, sur le plan social, économique et politique.

Il ne fait aucun doute que l'utilisation d'objectifs de vitesse dans le cadre de l'élaboration de politiques et, surtout, de leur mise en œuvre, y compris la planification et l'évaluation, présente de gros désavantages. Dans le contexte rural, le fait de définir un groupe d'utilisateurs d'Internet est extrêmement important. Il est erroné de désigner une collectivité « servie » ou « mal servie » en fonction de la vitesse d'Internet (habituellement seulement la vitesse de téléchargement). En outre, cette désignation est difficile à valider pour trois raisons : 1) des données sous-jacentes incomplètes ou inexactes; 2) une mauvaise utilisation de l'indice de vitesse relative comme indicateur de l'accès à large bande; 3) l'absence d'analyses à variables multiples, y compris une définition claire de ce que constitue une collectivité (l'analyse de R2B2 indique qu'une « région d'établissement » n'est pas synonyme de « collectivité servie/mal servie » et que l'inexactitude géospatiale cache des considérations cruciales concernant l'utilisation qui déterminent les niveaux satisfaisants de connectivité).

Puisque les données et l'analyse sont insuffisantes, des hypothèses sont constamment élaborées au sujet des régions considérées comme étant servies et mal servies. Les données sur la vitesse pour les régions rurales et plus éloignées sont souvent inaccessibles. Lorsqu'elles le sont, les offres de données commerciales (comme Ookla, ACEI) sont coûteuses et limitées en ce qui concerne les variables recueillies (principalement la vitesse et la latence).

En bref, je souhaite soulever deux points fondamentaux à ce sujet : 1) Il est préférable de définir un service Internet acceptable en fonction des besoins des utilisateurs, du rapport qualité-prix et de la probabilité que les demandes évoluent en matière de service. 2) Il est peu pertinent d'établir que le service haute vitesse est de 50/10 Mbps ou de 1 Go si on ne tient pas compte de multiples variables qui permettent de désigner les collectivités servies/mal servies dans une région donnée.

2. Quels sont les obstacles financiers à la mise en œuvre d'un service haute vitesse?

Certains affirment que le coût par unité de la fibre optique est beaucoup moins élevé que plusieurs autres types d'infrastructure (p. ex. routes, ponts et autres). L'analyse des coûts et des avantages n'est pas si précise. Le projet de recherche R2B2 cherche à combler une lacune importante, c'est-à-dire que les analyses économiques des investissements dans la connectivité à large bande au Canada sont rares et qu'elles sont inadéquates sur le plan méthodologique. Les données sous-jacentes sont difficiles à obtenir. Il est préférable de réaliser l'analyse à l'échelle régionale. Lors d'analyses régionales approfondies, la granularité des données accessibles a posé problème. De nombreux promoteurs se servent d'analyses sur le rendement de l'investissement de l'OCDE et d'études réalisées dans des administrations à l'extérieur du Canada pour évaluer les surplus de consommateurs attribués à la connectivité à large bande. Nous devons faire mieux pour veiller à ce que les investissements publics permettent d'obtenir les résultats attendus. Davantage de données et une analyse améliorée sont requises si on veut mieux comprendre les défis financiers associés à la mise en œuvre de politiques de connectivité à large bande, et composer avec ces défis. L'examen que j'ai fait des mémoires présentés au Comité permanent jusqu'à maintenant montre que peu d'analyses empiriques ont été réalisées ou fournies par les participants à l'appui des déclarations sur les défis financiers et de mise en œuvre associés à la connectivité à large bande. Il existe de nombreuses raisons expliquant ce problème, notamment la nature exclusive des données des fournisseurs de services de télécommunications (FST) et le manque de vérifications sur le terrain qui comparent les vitesses/services offerts et l'expérience réelle des utilisateurs. Les données longitudinales sont

insuffisantes pour permettre l'adoption d'approches plus visuellement et statistiquement rigoureuses pour évaluer l'incidence de la connectivité à large bande rurale.

L'autre dimension liée aux défis financiers est le fait que la majorité des programmes d'investissements contemporains à plus grande échelle dans la connectivité à large bande rurale comprennent un ensemble de contributions des secteurs public (municipal, provincial et fédéral) et privé. Les stratégies de durabilité pour l'infrastructure à large bande améliorée continuent de représenter un important défi pour le financement d'une telle connectivité à plus long terme. Des approches novatrices sont mises en application (p. ex. le fonds de développement de la connectivité à large bande de SWIFT inc.). Ces efforts représentent des occasions pour assurer la durabilité, ainsi que l'équité de l'infrastructure et du déploiement des TIC régionales et rurales.

3. Quels sont les changements réglementaires qui faciliteront la mise en place d'un service haute vitesse?

R2B2 met moins l'accent sur les aspects réglementaires et stratégiques nationaux des initiatives régionales et rurales de connectivité à large bande. Le pays compte de très bons chercheurs canadiens qui se spécialisent dans la réglementation en vigueur dans la nation. Cela dit, il est évident que des institutions, comme le CRTC et ISDE, pourraient faire avancer les questions principales décrites dans ce mémoire, notamment 1) les données et l'analyse améliorée de la connectivité à large bande qui assurent la réalisation d'analyses géospatiales et économiques à la fine pointe de la technologie pour l'élaboration de politiques publiques fédérales, provinciales et municipales, les investissements stratégiques et la mise en œuvre et l'évaluation des programmes; 2) pour combler les besoins uniques des groupes d'utilisateurs ruraux du Canada et offrir un contexte pour ceux-ci, il y a un équilibre amélioré entre la réglementation et les forces du marché (voir le mémoire de l'Institut Van Horne pour obtenir une discussion plus détaillée); 3) une attention aux changements réglementaires qui pourraient avoir une incidence sur les réseaux de connectivité à large bande à accès ouvert; une attention accrue à l'égard de la connectivité à large bande au sein de tous les programmes de renouvellement des infrastructures (y compris une politique fédérale assurant qu'on ne creusera qu'une fois ou qu'on n'interviendra qu'une fois lorsque des tuyaux et/ou des câbles de fibre optique sont installés dans le cadre de projets d'immobilisations, comme la construction de routes). Même ce changement réglementaire peut faciliter la mise en place d'un service haute vitesse au Canada.

Ce mémoire est bref. J'avoue qu'il renferme des conclusions préliminaires. Dans 12 mois, et même dans 48 mois, nous nous attendons à fournir une contribution plus importante au Comité permanent de la Chambre des communes, en raison d'un nombre accru de données probantes sur l'état de la connectivité à large bande par rapport aux avantages économiques et sociaux et à l'innovation. Par l'intermédiaire d'importants partenariats de recherche avec des établissements publics, comme l'Université de Guelph, nous pouvons améliorer le problème et l'analyse des données sur la connectivité à large bande qui touchent les questions posées ici sur le service haute vitesse pour les Canadiens dans les régions rurales. Ce n'est pas une tâche qui peut être réalisée par une institution, mais bien dans le cadre de partenariats. Nous soutenons les efforts déployés pour assurer la mobilisation la plus vaste auprès de nombreux groupes d'utilisateurs d'Internet, avec différents échelons du gouvernement, et en reconnaissant le rôle crucial des FST et des organismes dans de nombreux secteurs de l'économie et de la société. Nous reconnaissons les Premières Nations, ainsi que les efforts déployés par certains organismes, comme la FCCM, à l'appui de la mobilisation communautaire en matière de mise en œuvre des politiques et programmes de connectivité à large bande. L'équité de l'accès et de la durabilité peut être améliorée, afin de tirer profit des avantages de la connectivité à large bande. La connectivité façonne l'avenir de nos régions, zones rurales et vies.

Sincères salutations,



Helen Hambly, Ph. D., chef du projet R2B2