

DE : Monsieur François Legault
Premier ministre

Le 27 février 2021

TITRE : Approche visant à assurer le déploiement de services Internet haut débit en région d'ici la fin de 2022

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Les services Internet haut débit (IHD) sont dorénavant considérés comme essentiels dans une société moderne comme celle du Québec. Ce constat n'est pas propre à la situation du Québec mais fait l'objet d'un consensus mondial, comme le démontre la course planétaire non seulement à l'augmentation des connexions mais aussi des débits contemplés. L'économie numérique et son corollaire, la connectivité haut débit, est dorénavant au cœur de l'évolution économique et sociale d'une nation. Rappelons que « haut débit » réfère à la norme actuelle minimale, soit 50 Mbps en téléchargement et 10 Mbps en téléversement avec accès à des données illimitées.

Hélas, avec le temps nous observons au Québec l'apparition d'un « fossé numérique » entre citoyens ou entreprises d'un secteur donné ainsi qu'entre les régions elles-mêmes. À terme, cela constitue un déficit démocratique nuisible au développement sociétal. Le fossé numérique sépare sans discernement ceux qui ont de ceux qui n'ont pas accès à l'IHD.

La crise sanitaire, évidemment, a mis en relief cet enjeu et a exacerbé encore davantage la demande citoyenne. Les mesures de confinement induisant à grande échelle les mesures de télétravail, de télé-éducation et de télé-médecine ont bouleversé nos us et coutumes. Nos méthodes de travail, nos habitudes de consommation, nos manières de se divertir ou de s'instruire sont pour toujours transformées. En quelques mois seulement, nos sociétés se sont propulsées dans le futur, accélérant inévitablement des tendances lourdes qui pointaient déjà. Y résister est futile et mettrait en cause notre compétitivité internationale.

Ce n'est pas d'hier que les gouvernements cherchent par diverses mesures à « brancher » tout le monde. Malgré les programmes et appels de projets précédents, il reste environ 250 000 foyers qui n'ont toujours pas accès à IHD. Alors que 94 % des foyers québécois y ont accès, les autres sont situés dans des endroits isolés ou éloignés. Plus la densité de population est faible dans un secteur donné, plus c'est coûteux pour les fournisseurs de service Internet (FSI) qui doivent dérouler encore plus de fibre, mais avec moins de clients potentiels. En effet, compte tenu des dépenses en capital nécessaires au déploiement des infrastructures et du peu d'abonnés associés, et donc du peu de revenus potentiels, cela implique un retour sur investissement trop faible. C'est la raison d'être des programmes de subvention aux FSI.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis 2016, le gouvernement du Québec a mis en place deux programmes visant à inciter les FSI à offrir des services IHD en région :

1. Québec branché (QB) : Le premier avec la contribution du gouvernement fédéral visant environ 90 000 foyers, est à 20 % réalisé;
2. Québec haut débit (QHD) : le volet Régions branchées vise près de 40 000 foyers additionnels et les conventions sont en cours de signature. Toutefois, la présente approche prévoit le traitement de certains projets RB dans le volet Éclair, tel qu'expliqué à la section 4.

Le tableau suivant présente un état de situation en date du 27 février 2021 :

Programmes	Commentaires	Nombre de projets			Coût par foyer (\$)	Nombre de foyers		
		Planifiés	Complétés			Planifiés	Complétés	À faire
Québec branché <i>(conjoint avec ISDE)</i>		81	14	17%	1 829 \$	55 875	11 491	44 384
Hors programme <i>(financés par décrets)</i>	- MRC Antoine-Labelle - Aide-Tic (Saguenay) - Girat (Abitibi)	3	1	33%	1 159 \$	24 704	965	23 739
Hors programme <i>(société du Plan Nord)</i>	- Nord-du-Québec-ARK/KRG - Basse-Côte-Nord de Telus - Nord-du-Québec-Réseau de Communications Eeyou	3	1	33%	8 072 \$	9 953	8 178	1 775
Déploiements sans financement gouv.					-	0	8 609	-8 609
Volet Régions Branchées	- Depuis le 21 mai 2020, les FSI peuvent débiter les travaux.	60	0		3 104 \$	38 206	0	38 206
Initiatives à venir <i>hors programme</i>		-	-		-	152 000	0	152 000
		147	16		-	280 738	29 243	251 495

Les projets complétés dans le cadre de ces programmes incluent les **20 634 foyers annoncés** depuis l'automne 2020. Les délais de réalisation des projets dans le cadre de ces programmes, conjugués à l'augmentation rapide des besoins pour contrer certains effets de la crise sanitaire nécessitent que des solutions soient mises en place pour donner accès à IHD le plus rapidement possible à 251 495 foyers qui n'y ont toujours pas accès.

Bien que les télécommunications soient de compétence fédérale et les fournisseurs de services assujettis entre autres à la réglementation du CRTC, ces activités de connectivité haut débit sont devenues une priorité de développement économique pour le gouvernement du Québec. Le gouvernement du Canada a mis en place certaines initiatives, dont le Fonds pour la large bande universelle (FLBU), mais leur calendrier de réalisation ne concorde pas avec l'objectif du gouvernement du Québec de desservir rapidement l'ensemble des foyers restants

Vu le contexte de la pandémie, le gouvernement du Québec a affirmé sa volonté de réaliser cet objectif d'ici la fin de septembre 2022. Pour ce faire, le gouvernement du Québec a décidé d'accélérer le processus de choix et de réalisation des projets par l'octroi de subventions à certains FSI du Québec, au lieu de procéder à un appel de projets avec le gouvernement fédéral, comme prévu dans un des volets de QHD.

Une fois ces connexions réalisées, il restera environ 35 000 foyers à rejoindre par des initiatives à venir.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec, qui sont de permettre le déploiement rapide de l'IHD (d'ici la fin du 3^e trimestre 2022), exigent une montée en puissance de la cadence de déploiement des services IHD.

Pour donner un ordre de grandeur, alors qu'environ 10 000 foyers par année de plus étaient desservis grâce aux interventions gouvernementales précédentes, la cadence devra augmenter à un équivalent d'environ 10 000 par mois pour atteindre l'objectif, sachant que le déploiement du dernier kilomètre, donnant accès aux foyers, est l'étape qui se fait à la fin des projets. En kilomètres de fibre optique, il s'agit de près de 75 000 kilomètres, soit près de deux fois le tour du monde.

Les changements souhaités à court et moyen termes sont de favoriser la télémédecine, la télé-éducation, la vente en ligne, le télétravail et garantir le développement socio-économique des régions éloignées. En temps de pandémie, rendre les mesures de confinement plus acceptables et applicables pour ceux qui seront contraints au télétravail et la formation en ligne.

Les effets seront observables par l'adhésion des entreprises et des citoyens à ces nouveaux services disponibles, l'augmentation du trafic de données sur l'ensemble du territoire, le rétrécissement du fossé numérique et la réduction des inégalités sociales et économiques engendrées.

4- Proposition

La mise en œuvre proposée consiste à financer directement, par voie de subventions, les FSI qui ont la capacité de répondre à l'objectif de compléter le déploiement des projets financés d'ici la fin septembre 2022 et qui acceptent de partager le risque, puisque les

conventions prévoient des pénalités en cas de retard sur l'échéancier. Ce volet « Éclair » va permettre de desservir environ 116 000 autres foyers en IHD.

À partir des données cartographiques du gouvernement fédéral, un inventaire exhaustif a été établi quant aux foyers n'ayant pas accès à IHD. Concrètement, cela signifie que, grâce aux soumissions des FSI, nous avons une estimation du nombre de kilomètres de fibre optique qui sera déroulé pour joindre les foyers ciblés dans le volet Éclair. L'objectif est d'atteindre l'ensemble des foyers, c'est-à-dire les résidences principales, tout en couvrant les entreprises et organismes situés à l'intérieur des secteurs visés.

Afin de réduire les délais inhérents à cette opération, tout en limitant l'impact financier pour le gouvernement du Québec, la solution proposée vise à subventionner des FSI en mesure de fournir le service dans différentes régions, à la suite de discussions bilatérales, tenant compte autant que possible du territoire déjà occupé par chaque FSI.

En ce qui a trait à la question des délais à être respectés, une approche de convention de performance a été mise en place, le tout assorti de clauses de pénalité en cas de retards.

Une planification intégrée en collaboration avec les propriétaires de structures de soutènements (poteaux), Bell et Hydro Québec, nous permettra de coordonner les travaux de préparation du réseau aérien dans la cascade d'interventions nécessaire à l'atteinte de l'objectif.

L'appui du gouvernement aux projets des FSI faisant l'objet du présent mémoire est déterminé sur la base des critères suivants :

- le nombre de foyers qui seront couverts;
- la capacité de réalisation d'ici 2022;
- le respect dans la mesure du possible du territoire naturel du FSI concerné;
- l'aide financière requise par foyer;
- la technologie retenue.

Il va de soi que le coût par foyer sous cette approche est plus élevé, puisque la densité des foyers à rejoindre est de plus en plus faible. Le volet Éclair ajoutera 116 000 foyers pour un coût pour le gouvernement du Québec de 733 M\$; soit un coût moyen de 6 300 \$ par foyer desservi en régions éloignées.

Le volet Éclair ne couvre pas l'ensemble des foyers non desservis au Québec. En effet, il restera à identifier des solutions pour un bloc d'environ 35 000 foyers isolés et en région très éloignée, dont le coût en fibre optique est exorbitant et pour lesquelles des solutions satellitaires de dernière génération devront être explorées. Ces 35 000 foyers pourront faire l'objet d'une deuxième phase du volet Éclair.

Dans le cas des projets situés dans le Nord du Québec, l'objectif de septembre 2022 risque de ne pas être atteint. Toutefois, des entreprises prévoient un déploiement de l'offre satellitaire au nord du 55^e parallèle dès la fin de 2022. Par ailleurs, l'arrivée

d'autres joueurs tels que Starlink pourrait changer la donne dans un avenir plus rapproché que prévu.

5- Autres options

Le cadre normatif initial de QHD comportait trois volets, dont deux sont en cours de réalisation : l'appel de projets RB et celui avec le CRTC. L'autre volet prévoit un appel de projets en complémentarité avec celui du gouvernement fédéral, soit le FLBU.

Le FLBU prévoit un déploiement des projets sur plusieurs années, ce qui ne concorde pas avec l'objectif du gouvernement du Québec. La date de soumission des projets, initialement prévue au 15 février 2021, a été reportée au 15 mars 2021, à la demande des FSI, ce qui aura pour effet de retarder encore davantage l'analyse et la sélection des projets.

L'absence d'une intervention gouvernementale québécoise ferait en sorte que la couverture d'IHD pour l'ensemble des foyers au Québec pourrait prendre beaucoup plus de temps, certains FSI ayant mentionné des échéanciers sur 10 ans ou plus. Certains secteurs pourraient même n'être jamais complétés, si cela est laissé aux seules forces du marché. Dans ce cas, les citoyens, entreprises et autres organismes auront de la difficulté à s'adapter aux nouvelles réalités de télétravail, télé-éducation, télémédecine etc., et le « fossé numérique » s'élargirait davantage avec le temps.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le déploiement de services IHD sur l'ensemble du Québec va avoir des incidences bénéfiques à la fois pour les citoyens et les entreprises. L'accès à Internet est déjà un facteur d'attraction et de rétention pour des emplois en région. Maintenant, dans le contexte du confinement, cet accès est devenu plus que jamais un besoin essentiel. Pourtant, certaines personnes, même près de centres urbains, ne peuvent toujours pas faire du télétravail ou l'école en ligne.

L'approche proposée par le volet Éclair pourra toutefois avoir un impact négatif sur les petits FSI, dont les coopératives de télécommunications, qui n'auront pas pu obtenir du financement gouvernemental par le biais des appels de projets ou qui ne seront pas en mesure de soumettre des projets au FLBU.

Malgré les incidences susmentionnées, la solution proposée permet de mitiger les impacts négatifs associés à une approche qui s'échelonne sur plusieurs années, ce qui priverait les citoyens concernés de tous les services et opportunités liés à un service IHD fiable et performant.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère de l'Économie et de l'Innovation a été impliqué dans la démarche, avant que le dossier ne soit transféré au MCE. Le ministère des Finances (MFQ), le Contrôleur des Finances (CF), le ministère de la Justice (MJQ) et le secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ont également été consultés.

Le gouvernement fédéral a également été informé, puisque le secteur des télécommunications est de compétence fédérale et que les données cartographiques doivent être partagées afin d'éviter qu'un même projet soit financé en double par les deux gouvernements. Les discussions avec le gouvernement fédéral se poursuivent afin de déterminer l'opportunité de cofinancer les projets du volet Éclair.

7- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une fois que sont signées les diverses ententes avec les FSI, les mécanismes de suivis et de reddition de comptes débutent.

Afin de mieux comprendre la différence entre les ententes du volet Éclair et celles, par exemple, de Régions branchées ou même celles moins récentes de Québec branché en collaboration avec le fédéral, il suffit de se dire que dans le volet Éclair, le FSI est contraint sur le « QUOI » et le « QUAND » plutôt que sur le « COMMENT ».

Antérieurement, l'énoncé détaillé des travaux (EDT) était une exigence préalable à la signature du contrat. Dans le cas du volet Éclair, plutôt que d'exiger un EDT, le FSI devra respecter des normes technologiques qui seront établies par la Convention de subvention.

Ce changement d'approche vise à nous faire gagner plusieurs mois, en permettant au FSI l'approche flexible d'ingénierie dite concourante. À titre d'exemple récent et probant, l'appel de projets RB, annoncé en mai 2020, compte une trentaine de projets dont les contrats sont signés ou sur le point de l'être, sur un total de 60. Et plusieurs EDT n'ont toujours pas été transmis par les demandeurs. Cela malgré le travail intense des FSI et du secrétariat IHV.

Pour le volet Éclair, une planification détaillée des travaux relative aux zones de couverture octroyées devra être produite, comprenant une liste de villes, MRC et municipalités, dans laquelle il s'engage à fournir un accès IHD. Cette planification devra démontrer la faisabilité du déploiement des foyers octroyés d'ici la fin des travaux, le 30 septembre 2022. Cette planification doit être produite au plus tard 120 jours suivant la signature, en parallèle avec le début des travaux sur le terrain, une zone de couverture étant définie comme une région géographique octroyée à un FSI,

Dans le cas où un FSI n'est pas en mesure de soumettre cette planification, ou de respecter leur engagement en tout ou en partie, un remboursement sera demandé. Une retenue de 10 % est également prévue, montant qui sera versé à la fin lorsque toutes les obligations auront été rencontrées.

Rappelons ici que les contrats avec les FSI sont assortis de pénalités monétaires en cas de non-respect de la date de fin des travaux.

Il est important de mentionner que ces conventions de performance sont structurées selon les livrables suivant :

1. Un nombre minimum de kilomètres de fibre optique déployée dans la zone de couverture octroyée.
2. Un nombre minimum de foyers qui dorénavant auront accès à l'IHD. Un foyer étant défini comme l'adresse où résident des personnes, laquelle adresse est alimentée par le courant d'Hydro-Québec.
3. L'inventaire absolu fait par le FSI quant aux foyers nouvellement desservis, ainsi que ceux qui resteraient à rejoindre, compte tenu de l'imprécision des données statistiques fédérales sur lesquelles toute l'industrie et le gouvernement du Québec se basent pour l'instant. Cet élément des livrables des FSI permettra au Québec d'être la première province canadienne à détenir une base de données précise et absolue (par opposition à statistique). Tout doit être mis en œuvre pour n'oublier personne.

Un rapport sommaire délivré mensuellement indiquera le nombre de kilomètres de fibre déployée ainsi que le nombre de foyers accédant à IHD.

Un rapport trimestriel confirmera les données des rapports mensuels précédents et ventilera les dépenses engagées par le FSI. Ce rapport contiendra les explications quant aux écarts par rapport à l'échéancier et les mesures prises pour rattraper ce retard s'il y a lieu.

Un rapport final vérifié par une firme comptable reconnue des dépenses engagées sera remis en fin de projet. Il faut également préciser que le montant total des dépenses engagées par le FSI ne peut être supérieur au montant de la subvention octroyée. Si cette situation devait survenir, le FSI devra rembourser la différence.

De plus, à partir du début des travaux jusqu'à la fin de ces derniers, le gouvernement procédera par un échantillonnage statistiquement valable à des vérifications à l'aide de firmes comptables externes quant aux dépenses engagées, ainsi que relativement aux principaux critères de performance; le nombre de kilomètres de fibre déployée, le nombre de foyers ayant dorénavant accès, ainsi que la prise d'inventaire absolue dans la zone de couverture quant à la réalité sur le terrain des foyers en regards de l'IHD. Concernant l'accès aux structures de soutènement, le gouvernement procédera au suivi des demandes de permis d'utilisation et le délai de traitement de ces demandes par les propriétaires de structures. Pour ce volet de vérification par des tiers compétents et impartiaux, le MCE procédera à un appel d'offres visant la prestation des services d'audit dans une forme adaptée aux besoins et exigences gouvernementales quant à la reddition de compte des FSI participants.

En matière de planification des travaux, la Table de coordination, incluant Bell et Hydro Québec, avec de nouvelles normes convenues pour la préparation des infrastructures de soutènements et leur accès, jouera un rôle accru pour le secrétariat IHV incluant les meilleurs pratiques de gestion de projet.

L'évolution des travaux et sa résultante, le nombre de foyers nouvellement desservis en IHD, sera mise à jour sur une base mensuelle et l'information du moment où le service

IHD sera accessible pour chaque foyer sera rendue publique sur la page web du gouvernement du Québec.

Finalement, considérant l'importance d'offrir le service IHD le plus rapidement possible à l'ensemble des citoyens du Québec, l'entente Éclair prévoit une clause de pénalité si les FSI ne complètent leur ouvrage d'ici le 30 septembre 2022. En contrepartie, le gouvernement s'engage auprès des FSI à déployer tous les efforts possibles pour faciliter leur travail et la réalisation des objectifs de l'entente.

Notons que la notion de dépenses admissibles n'a pas le même sens, puisque les FSI acceptent un montant forfaitaire en échange d'un projet livré respectant les indicateurs de performance. Bien sûr, les dépenses seront vérifiées par le biais des rapports trimestriels et autres; en aucun cas le gouvernement ne financera des dépenses d'exploitation des réseaux mis en place.

8- Implications financières

Le coût total de la phase actuelle du volet Éclair, est évalué à 733 M\$ en 2021-2021. D'autres sommes devront être prévues pour l'année financière qui suit pour d'autres projets visant à rejoindre les quelque 35 000 foyers dans les endroits plus isolés.

9- Analyse comparative

Provinces canadiennes

Chaque province au Canada a une approche différente, certaines faisant leurs propres appels de projets, d'autres en collaboration avec le gouvernement ou encore n'offrent peu ou pas de subventions aux FSI. Le Nouveau-Brunswick a toutefois pris une approche similaire à celle proposée dans le volet Éclair, en confiant une grande partie du territoire rural à l'entreprise Xplornet, représentant 73 000 foyers additionnels. Par ailleurs, les enjeux sont similaires d'une province à l'autre, notamment en ce qui a trait à l'accès aux poteaux ainsi que la non-rentabilité pour les FSI de déployer des projets en régions éloignées ou à faible densité de population.

Suisse

En 2008, le taux de pénétration de la fibre optique en Suisse est faible, mais son gouvernement exprime sa volonté de déployer le FTTH (*fibre to the home*) sur tout son territoire (41 285 km²). Ce projet est alors pris en main par Swisscom, le principal fournisseur en télécommunications du pays, qui organise une table-ronde avec ses concurrents pour développer une stratégie de déploiement de la fibre optique qui favorise la saine compétition et décourage le dédoublement des infrastructures. Dix ans plus tard, la Suisse possède l'un des réseaux FTTH avec la plus haute croissance en Europe. On peut retenir de la Suisse, malgré son petit territoire, l'importance de la coordination des entreprises de télécommunications dans le développement de leurs infrastructures. Ce sont les efforts bien orchestrés d'entreprises privées qui auront permis le succès du développement du FTTH.

Norvège

Le développement de services Internet, notamment par l'installation d'infrastructures FTTH, est effectué en Norvège par le biais de collaborations entre des entreprises de télécommunications et des entreprises énergétiques. Plutôt que d'être développé par la principale entreprise de télécommunications du pays, Telenor, ce sont de plus petites entreprises qui développent le réseau FTTH à l'échelle régionale. Des entreprises de télécommunications ont ainsi choisi de se regrouper pour améliorer leur efficacité et accélérer leurs opérations de développement. Comme au Québec, le gouvernement norvégien a choisi d'investir pour développer les infrastructures Internet dans les régions moins profitables.

France

Le gouvernement a défini en février 2013 le Plan France Très Haut Débit qui succède au programme national très haut débit lancé en 2010. Dans un discours prononcé le 20 février 2013, le Président de la République a notamment annoncé la mobilisation de 20 milliards d'euros (environ 30,0 G\$) dans les dix prochaines années pour développer l'accès au très haut débit pour tous, dont environ 3 milliards d'euros de subvention (environ 4,5 G\$) apportés par l'État pour soutenir les projets des collectivités territoriales.

Les opérateurs privés s'engagent à couvrir les territoires urbains, qui représentent 55 % des logements et locaux professionnels du territoire national. Les collectivités territoriales ont la responsabilité d'apporter du très haut débit dans les territoires ruraux, qui couvrent 45 % des logements et locaux professionnels, dans le cadre de réseaux d'initiative publique soutenus financièrement par l'État et par l'Union européenne.

Québec

Au Québec la très grande majorité de la population a déjà accès à IHD, ce qui nous place en deuxième position après la Colombie-Britannique. Plusieurs gestes ont déjà été posés pour accélérer le rythme de déploiement des projets en cours, en premier la Table de coordination sur l'accès aux structures de soutènement.

Il n'en demeure pas moins que le déploiement de services IHD est un processus long et complexe qui comporte plusieurs impondérables. L'approche Éclair vise à raccourcir le processus du côté du gouvernement tout en offrant aux FSI des incitatifs plus forts pour respecter l'échéancier et atteindre l'objectif de 2022.

Le Premier ministre,

FRANÇOIS LEGAULT