

Innovation, Sciences et Développement économique

Évaluation de l'appui d'ISDE pour l'élargissement de l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées



Rapport d'évaluation

Février 2020

Cette publication est également offerte en ligne https://www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/fra/h_03908.html

Pour obtenir un exemplaire de cette publication ou un format substitut (Braille, gros caractères), veuillez remplir le formulaire de demande de publication à l'adresse www.ic.gc.ca/demande-publication ou communiquer avec :

Centre de services aux citoyens d'ISDE
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Édifice C.D.-Howe
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Canada

Téléphone (sans frais au Canada) : 1-800-328-6189

Téléphone (international) : 613-954-5031

ATS (pour les personnes malentendantes) : 1-866-694-8389

Les heures de bureau sont de 8 h 30 à 17 h (heure de l'Est).

Courriel : ISDE@Canada.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du ministère de l'Industrie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le ministère de l'Industrie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le ministère de l'Industrie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne à l'adresse www.ic.gc.ca/demande-droitdauteur ou communiquer avec le Centre de services aux citoyens d'ISDE aux coordonnées ci-dessus.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Industrie, 2020

N° de catalogue lu4-274/2020F-PDF

ISBN 978-0-660-34351-8

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

Also available in English under the title Evaluation of ISED Support to Extending Broadband to Rural and Remote Communities

Table des matières

01 Contexte des programmes	04 Portée et contexte de l'évaluation	05 Méthode d'évaluation
07 Contraintes et stratégies d'atténuation	8 Harmonisation des programmes avec les priorités du gouvernement	9 Harmonisation des programmes avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral
10 Conception et exécution – Améliorations des programmes	11 Conception et exécution – Examen des demandes et négociation de la contribution	
12 Conception et exécution – Données cartographiques	13 Résultats des programmes	14 Avantages indirects des programmes
15 Efficacité de l'exécution des programmes		18 Recommandations

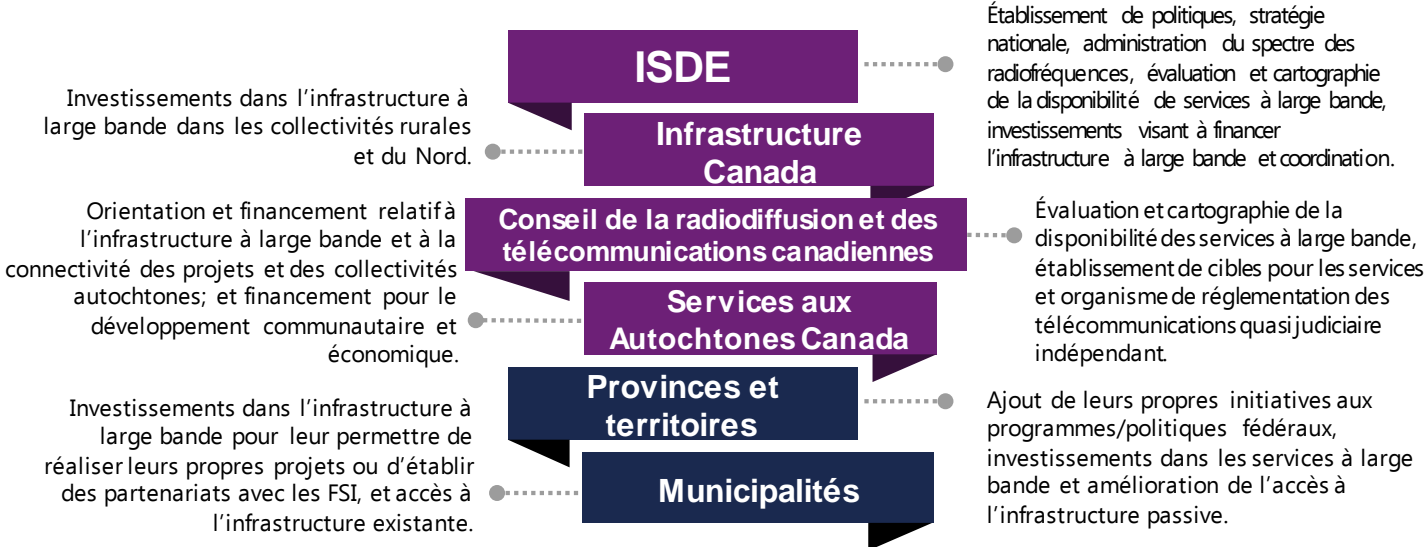
Contexte des programmes

La présente évaluation vise à évaluer l'appui apporté par Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) pour étendre l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées du Canada. Cette évaluation tient compte du programme Un Canada branché (UCB) et du programme Brancher pour innover (BPI), tous deux évalués pour la première fois dans le cadre d'une évaluation regroupée.

L'accès à des services Internet à large bande est un service essentiel au Canada. Des services Internet adéquats sont d'une importance capitale pour le bien-être économique et social des Canadiens. Toutefois, certaines collectivités, surtout dans les régions rurales et éloignées, continuent à éprouver des difficultés à avoir accès à ces services.

Il existe un écart dans l'accès aux services à large bande entre les collectivités rurales et urbaines. Cet écart est attribuable à l'augmentation du coût de l'infrastructure à large bande en milieu rural et à la clientèle potentielle moins élevée par mille de service, ce qui a limité les investissements des fournisseurs de service Internet (FSI) dans les collectivités rurales et éloignées. Compte tenu de ces forces du marché, les investissements privés des fournisseurs d'accès à Internet se sont surtout concentrés dans les centres urbains. Par conséquent, les régions rurales et éloignées demeurent mal desservies ne bénéficiant que d'investissements privés.

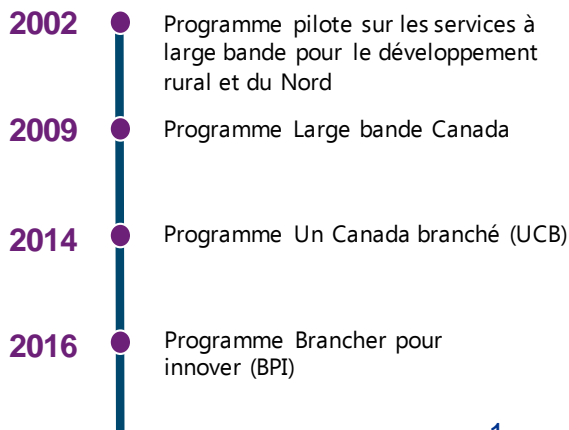
De nombreux intervenants ont travaillé pour étendre le service à large bande aux régions rurales et éloignées mal desservies du Canada :



Initiatives d'ISDE relatives aux services à large bande

Depuis 2002, plusieurs initiatives d'ISDE ont permis d'étendre les services à large bande à des régions rurales et éloignées mal desservies, où la faible densité de population et les conditions topographiques difficiles rendent les investissements du secteur privé peu rentables.

Le programme UCB a été mis sur pied pour aider à combler l'écart à l'aide de projets visant à donner aux ménages l'accès à un service 5/1 Mbps là où il n'y avait pas d'analyse de rentabilisation pour les FSI du secteur privé, tandis que le programme BPI a fourni un soutien pour la mise en place d'une infrastructure de base à haute capacité (infrastructure qui relie divers éléments de réseau) et d'une infrastructure du dernier kilomètre (dernière partie des réseaux qui fournit le service aux clients) à grande capacité dans les collectivités rurales et éloignées mal desservies.



« L'avenir de l'économie, de la prospérité et de la société canadienne, et celui de chaque citoyen, exige que nous fixions des objectifs ambitieux et prenions des mesures afin que tous les Canadiens soient branchés pour le 21^e siècle », a dit Jean-Pierre Blais, le président du CRTC, lors d'une conférence de presse à Gatineau (Québec).

Contexte des programmes

Le principal objectif des programmes visant les services à large bande d'ISDE est d'en faciliter l'accès dans les collectivités rurales et éloignées mal desservies.

Le programme UCB et le programme BPI sont des programmes à frais partagés qui offrent des contributions uniques non remboursables (sur la base d'une demande de remboursement) aux demandeurs approuvés. Le programme UCB a approuvé le financement de 86 projets et budgété des contributions totalisant 207 millions de dollars et le programme BPI a prévu des contributions totalisant 483 millions de dollars et annoncé 194 projets.

Objectifs du programme UCB



Étendre les services à large bande efficaces et abordables à 280 000 foyers situés dans des collectivités rurales et éloignées et à 13 000 foyers dans les collectivités du Nord des régions du Nunavut et du Nunavik ou améliorer les services existants.



Vitesse cible de 5 Mbps pour le téléchargement et de 1 Mbps pour le téléversement (« 5/1 ») dans les collectivités rurales et éloignées et de 3-5/1 Mbps dans les collectivités du Nord (Nunavut et Nunavik).

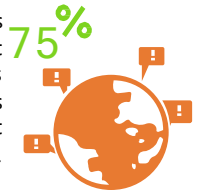


Le programme UCB a été annoncé en 2014 et en est maintenant à ses dernières étapes; la plupart des projets sont terminés.

Les projets réalisés dans les régions rurales étaient admissibles à des contributions d'ISDE représentant jusqu'à 50 % des coûts du projet.



Les projets réalisés dans les collectivités éloignées et du Nord et dans les collectivités autochtones étaient admissibles à des contributions d'ISDE représentant jusqu'à 75 % des coûts du projet.



Les projets menés dans les collectivités éloignées et du Nord ou les projets contribuant à l'atteinte des objectifs du programme au profit des collectivités autochtones peuvent être entièrement financés par des sources fédérales. Un financement pouvant couvrir la totalité des coûts était également offert pour d'autres projets par des organismes gouvernementaux (fédérales, provinciales, territoriales et municipales).



Objectifs du programme BPI



Étendre ou moderniser l'infrastructure de base à large bande de grande capacité (essentiellement, les services de base à très haute vitesse) dans 300 collectivités mal desservies.



Fournir aux institutions essentielles (p. ex. les écoles, les cliniques de santé) des collectivités mal desservies un accès à une infrastructure à large bande de grande capacité.

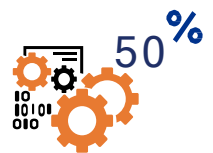


Étendre les services à large bande aux foyers dont la vitesse est inférieure à 5/1 Mbps grâce à l'accès au dernier kilomètre (p. ex. de l'infrastructure de base à la maison). Cela n'est toutefois pas au centre des objectifs du programme.

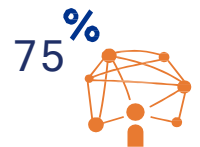


Le programme BPI a été annoncé en 2016 comme un programme sur cinq ans et en est actuellement à la phase de mise en œuvre des projets.

Les projets visant à améliorer l'infrastructure de base existante ou la résilience du réseau étaient admissibles à des contributions d'ISDE pouvant atteindre 50 % des coûts du projet.



Les projets proposant l'accès à une nouvelle infrastructure de base et un nouveau réseau d'accès du dernier kilomètre étaient admissibles à des contributions d'ISDE pouvant atteindre 75 % des coûts du projet.



Les projets proposant une nouvelle infrastructure de base dans les collectivités éloignées étaient admissibles à des contributions d'ISDE pouvant atteindre 90 % des coûts du projet. Une nouvelle infrastructure de base et un nouveau réseau d'accès du dernier kilomètre pouvait être entièrement financé par des sources fédérales. Un financement pouvant couvrir la totalité des coûts était également offert pour d'autres projets par des organismes gouvernementaux (fédérales, provinciales, territoriales et municipales).



Contexte des programmes

Au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes UCB et BPI, la définition de service à large bande à haute vitesse et de grande qualité a évolué.

Depuis le lancement des programmes UCB et BPI, un certain nombre de changements apportés aux politiques ainsi que l'évolution des objectifs de vitesse continuent de nuire au rapprochement entre l'accès rural et urbain aux services à haute vitesse. En décembre 2016, le CRTC a défini le service à large bande comme un service de base et a annoncé de nouvelles cibles de niveau de service universel de 50/10 Mbps d'ici 2031 (comparativement à 5/1 Mbps dans le cadre des programmes UCB et BPI), redéfinissant ainsi la définition d'Internet de « grande qualité » et à « haute vitesse » et, par le fait même, l'écart de service entre les régions rurales et les centres urbains. Ces nouvelles cibles reflètent les niveaux de service requis pour que les ménages et les entreprises du Canada puissent profiter pleinement d'Internet.

37

Régions rurales

Pourcentage des ménages des régions rurales ayant accès à 50/10 Mbps (2017)

97

Grandes régions urbaines

Pourcentage des ménages des grandes régions urbaines ayant accès à 50/10 Mbps (2017)

Initiatives fédérales

De récentes initiatives fédérales appuient davantage ce contexte en pleine évolution :

- Dans le budget fédéral de 2019, on a annoncé jusqu'à six milliards de dollars pour de nouveaux investissements sur 10 ans dans les services à large bande, y compris un nouveau Fonds pour la large bande universelle d'ISDE et un financement complémentaire pour le programme BPI.
- La nouvelle Stratégie canadienne pour la connectivité, lancée en juin 2019, présente le plan du gouvernement fédéral pour la coordination des investissements dans les services à large bande en fonction de trois piliers clés :



Travailler avec ses partenaires pour garantir l'universalité des niveaux de service de 50/10 Mbps et améliorer l'accès aux services sans fil mobiles.



Cibler les investissements pour assurer la connectivité universelle dans les régions où ceux-ci sont les plus nécessaires, réduire les coûts et éliminer les obstacles à l'investissement.



Établir des partenariats avec tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les FSI et les autres intervenants pour combler l'écart en matière de large bande.

Programmes portant sur les services à la large bande

Ces changements dans la stratégie et l'investissement ont élargi la portée des programmes portant sur les services à la large bande depuis le lancement des programmes UCB et BPI et rappellent l'importance d'une collaboration future entre les bailleurs de fonds pour garantir l'accès à un financement opportun et sans chevauchement à l'avenir.

Décembre 2016

Internet à large bande déclaré comme étant un service de base

2019

Stratégie canadienne pour la connectivité annoncée dans le cadre de la Charte canadienne du numérique;
Fonds pour la large bande du CRTC; Fonds pour la large bande universelle d'ISDE (pas encore lancé)

Portée et contexte de l'évaluation

L'évaluation a été conçue pour répondre aux exigences du Conseil du Trésor, donner suite à l'audit de 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada et orienter les programmes à venir.

Objectifs de l'évaluation :

1.

Respecter la portée prévue de l'évaluation ministérielle et les exigences du Conseil du Trésor au moyen d'une approche de regroupement pour tenir compte des programmes UCB et BPI au cours de la période d'évaluation (d'avril 2014 à mars 2019).

2.

Donner suite à l'engagement de mener une évaluation à la suite de l'audit de 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada sur la connectivité des régions rurales et éloignées.

L'une des recommandations du rapport du BVG (numéro de référence 54) est la suivante : pour les futurs programmes de financement des services Internet à large bande, Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait adopter une conception de programme qui permet :

● d'optimiser les résultats des dépenses publiques;

● de réduire au minimum les répercussions commerciales négatives sur les fournisseurs de services Internet actuels.

● Dans le cadre de sa réponse à la recommandation 54, ISDE, par l'entremise de son Plan d'action détaillé, s'engage à : « [...] procéder à une évaluation des programmes UCB et BPI pour déterminer dans quelle mesure ils obtiennent les résultats prévus. Cette évaluation portera également sur la mise en œuvre et la prestation de ces programmes, y compris le travail avec des partenaires. Les conclusions aideront à éclairer la conception future des programmes. »

L'évaluation a porté sur les questions suivantes liées à l'utilité, à la conception, à l'exécution et au rendement.

1



Dans quelle mesure les programmes d'ISDE sur l'infrastructure à large bande s'harmonisent-ils avec les priorités du gouvernement canadien selon lesquelles tous les Canadiens devraient avoir accès à des services Internet de meilleure qualité?

2



Dans quelle mesure les programmes d'ISDE sur l'infrastructure à large bande s'harmonisent-ils avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?

3



Dans quelle mesure les programmes d'ISDE sur l'infrastructure à large bande ont-ils été mis en œuvre comme prévu (en particulier les répercussions de la conception et de la prestation et les leçons tirées des programmes UCB et BPI)?

4



Quels progrès ont été réalisés vers l'atteinte des résultats attendus?

5



Le programme a-t-il été exécuté de manière efficace?

Méthode d'évaluation

Sept sources de données ont été utilisées avec un processus de triangulation des données afin d'appuyer et de corroborer les conclusions liées à chaque question d'évaluation.



Analyse documentaire

On a utilisé des recherches et des rapports de tiers externes sur l'utilité et la nécessité des programmes visant les services à la large bande, le rôle des institutions publiques, la nécessité de leur participation dans le secteur des télécommunications, et les avantages documentés de l'accès à Internet et d'autres indicateurs internationaux. Les sources comprennent les suivantes : CRTC, The Economist, OCDE, Statistique Canada, etc.



Examen des documents

L'examen a fourni des données contextuelles sur la pertinence, la conception et les réalisations des programmes. Ces documents comprennent des mémoires au Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor, des budgets fédéraux, des discours du Trône, les lettres de mandat des programmes UCB et BPI, le rapport de 2018 du Bureau du vérificateur général du Canada sur les programmes récents d'ISDE relatifs aux services à large bande et des demandes et des rapports d'étape de projets individuels.



Données de cartographie des services à large bande

Les données cartographiques d'ISDE et du CRTC ont pu être comparées aux objectifs du programme UCB consistant à offrir le service 5/1 Mbps à 280 000 foyers supplémentaires et le service 3-5/1 Mbps pour les régions du Nord et aux objectifs du programme BPI consistant à assurer la connectivité de 300 autres collectivités.



Entrevues sur les renseignements clés

Elles ont permis de recueillir des renseignements détaillés, notamment des points de vue, des explications et des renseignements factuels sur les questions d'évaluation. Les entrevues étaient de nature semi-structurée et réalisées auprès de représentants d'intervenants clés (personnel d'ISDE et des programmes UCB et BPI; autres ministères; unités sur les services à large bande au sein des gouvernements provinciaux et territoriaux).

18

Personnes
représentant
chaque province
et territoire

11

Membres du
personnel du
programme
(4 directeurs,
3 agents de
programme et
4 ingénieurs)

5

Représentants
d'Infrastructure
Canada, de
Services aux
Autochtones
Canada et
d'Affaires
autochtones et du
Nord Canada



Données financières

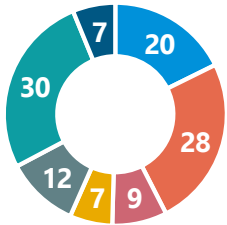
Elles ont appuyé les questions d'évaluation liées à l'efficacité de l'exécution des programmes. Par exemple, l'efficacité opérationnelle a été explorée en calculant les coûts administratifs en pourcentage des dépenses totales du programme. La comparaison des données sur les dépenses réelles par rapport à celles sur les dépenses prévues a également fourni des renseignements indirects sur l'efficacité en relevant la manière dont les projets ont été déployés et les retards potentiels dans la mise en œuvre.

Méthode d'évaluation



Enquêtes en ligne – Elles ont été utilisées pour obtenir de l'information sur l'expérience des demandeurs financés et non financés dans le cadre des programmes UCB et BPI, ainsi que sur un nombre limité de questions liées au rendement. De plus, une enquête a été menée auprès de non-demandeurs. Cette enquête a une application limitée dans le cadre de l'évaluation.

Au total, 113 réponses aux enquêtes auprès des demandeurs financés et non financés ont été reçues. La répartition des réponses aux enquêtes et des taux de réponse est présentée ci-dessus :



- Financé (UCB)
- Financé (BPI)
- Financé (UCB et BPI)
- Financés (programme indéterminé)
- Non financé (UCB)
- Non financé (BPI)
- Non financés (programme indéterminé)

71 %

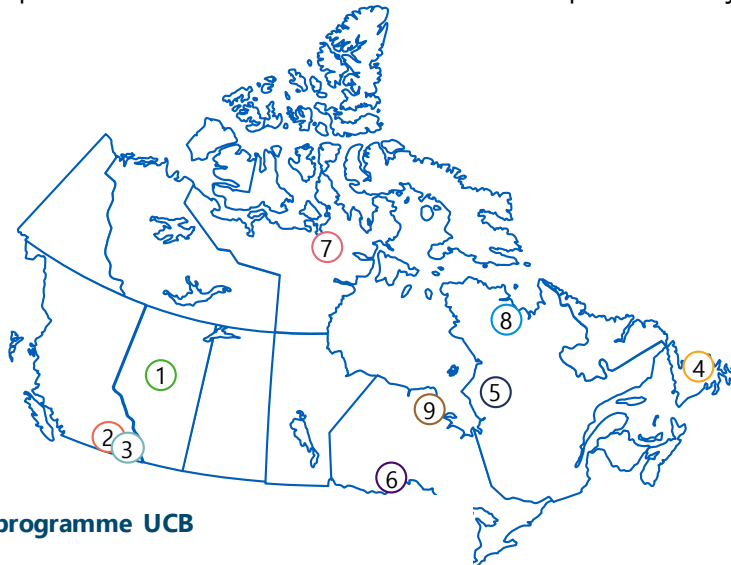
Taux de réponse pour l'enquête auprès des demandeurs financés

32 %

Taux de réponse pour l'enquête auprès des demandeurs non financés



Études de cas – Elles englobent à la fois le programme UCB et le programme BPI. Les études de cas ont été utilisées comme une source de données importante dans l'évaluation des résultats et des leçons tirées des projets. Chaque étude de cas a comporté des entrevues avec un échantillon de représentants de chaque projet (p. ex., chefs de projet des FSI, intervenants des collectivités et représentants régionaux, provinciaux ou territoriaux) et un examen des documents (p. ex., rapports d'étape des projets et notes d'ISDE sur la conformité des projets aux critères des programmes), le cas échéant. Les projets dans le cadre du programme BPI sont toujours en cours et les participants aux études de cas ont fait état de leur expérience à ce jour.



Étude de cas pour le programme UCB

1. **Iwantwireless.ca Ltd – Alb.**
2. **A.B.C. Allen Business Communications Ltd – C.-B.**
3. **Columbia Basin Broadband Corporation – C.-B.**
4. **Bell Aliant Communications régionales Itée – T.-N.-L.**
5. **Réseau de communications Eeyou – Qc**
6. **Tbaytel – Ont.**

Étude de cas pour le programme BPI

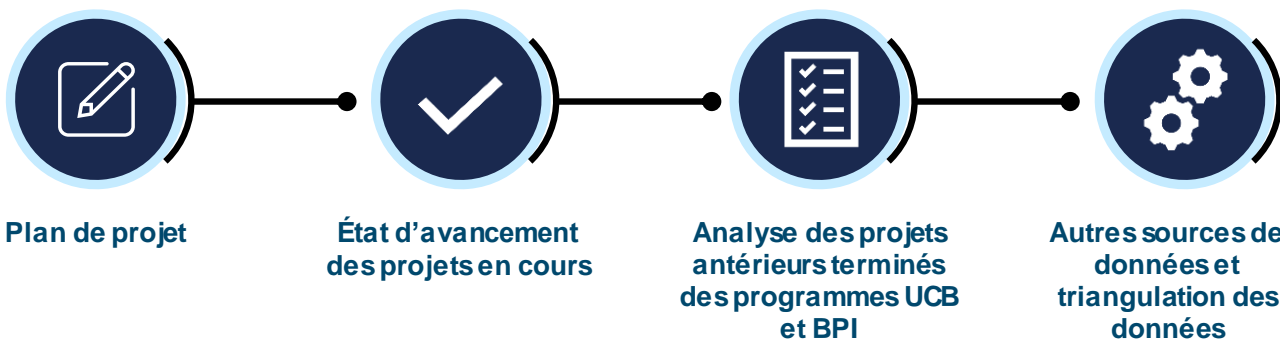
- 7 **Norouestel – Nt**
- 8 **Administration régionale Kativik – Qc**
- 9 **Western James Bay Telecom Network – Ont.**

Contraintes et stratégies d'atténuation

Même si l'évaluation a rencontré certaines contraintes sur le plan de la méthodologie, celles-ci ont été atténuées par l'utilisation de multiples sources de données et la triangulation des données. Cette approche a été adoptée afin d'améliorer la fiabilité et la validité des constatations et de veiller à ce que les conclusions et les recommandations soient fondées sur des données probantes objectives et documentées.

Les projets du programme BPI sont toujours en cours et les rapports d'étape sont peu nombreux à ce jour.

En raison de l'état d'avancement des projets dans le cadre du programme BPI, certains renseignements sur le rendement des projets en cours n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation. Pour bon nombre des projets en cours du programme BPI, la probabilité que les projets atteignent les résultats prévus constitue une contrainte modérée dans le cadre de l'évaluation. Cette contrainte a été atténuée grâce à l'examen des éléments suivants :



Les répercussions sociales et économiques indirectes découlant de l'accès à la large bande pour les ménages et les collectivités ne font pas partie des rapports sur les projets.

Les programmes et les FSI sont responsables des investissements dans l'infrastructure à large bande et n'ont pas le mandat de relever les avantages sociaux et économiques indirects découlant de l'infrastructure à large bande et de produire des rapports sur ceux-ci. En outre, ces répercussions indirectes peuvent être influencées par un éventail d'autres facteurs et il faut de nombreuses années pour les observer.

1

Les programmes et les FSI ne recueillent pas d'information non liée aux projets sur les répercussions indirectes pour les bénéficiaires.

2

Il n'a pas été possible d'identifier les bénéficiaires et de communiquer avec eux (p. ex., au moyen de sondages) pour des raisons de confidentialité et de protection des renseignements personnels.

Pour contourner ces contraintes, des études de cas ont été utilisées comme source clé d'information sur les répercussions des projets terminés sur les bénéficiaires. De plus, la nature de ces répercussions a été corroborée par les études de cas et l'analyse documentaire, qui ont permis de relever des avantages similaires pour les bénéficiaires. Par conséquent, on s'attend à ce que les projets des programmes UCB et BPI profitent aux ménages et aux collectivités de la même façon.

Conclusions

Les programmes UCB et BPI s'harmonisent avec les priorités du gouvernement fédéral et continuent d'appuyer les progrès de la couverture des services à large bande dans les régions rurales et éloignées.

Les programmes UCB et BPI s'harmonisent avec la principale priorité du gouvernement en matière de services à large bande, à savoir l'accès à des services à large bande de qualité pour tous les Canadiens. Les programmes ont été harmonisés en mettant l'accent sur l'infrastructure de base à large bande et l'infrastructure du dernier kilomètre afin de permettre aux collectivités et aux ménages d'avoir accès à des services à large bande abordables et de qualité.

En outre, les programmes UCB et BPI continuent d'être harmonisés avec d'autres priorités clés du gouvernement fédéral :



Appuyer le développement économique

Les bénéficiaires ont indiqué qu'un accès accru à des services à large bande abordables et de qualité entraîne d'autres avantages économiques importants pour les entreprises, principalement grâce à un accès accru aux clients et aux fournisseurs.



Appuyer le développement des peuples autochtones et du Nord

Grâce aux projets du programme BPI, 190 collectivités autochtones auront accès à l'infrastructure à large bande. De plus, des niveaux de financement de projets plus élevés (UCB – 75 % et BPI – 90 %) étaient offerts pour les projets dans les collectivités autochtones et éloignées de régions difficiles d'accès qui coûtent plus cher à connecter.



Faire profiter le Canada de l'économie numérique

Les bénéficiaires ont indiqué que l'élargissement de l'accès aux services à large bande découlant de ces programmes a permis à un plus grand nombre de ménages d'accéder à l'économie numérique et d'en tirer des avantages dans des domaines liés à la sécurité, à l'éducation, à la santé, à l'économie et aux services sociaux.

Exigences relatives à la couverture Internet

Alors que les programmes UCB et BPI étaient harmonisés avec les priorités du gouvernement et que la majeure partie du Canada a désormais accès à la norme de service Internet de 5/1 Mbps établie à l'époque, les exigences en matière de couverture Internet continuent d'évoluer vers de nouvelles normes, la plus récente étant de 50/10 Mbps. Par conséquent, l'écart entre les régions rurales et urbaines est maintenant évalué différemment.

Dans le budget fédéral, on a annoncé une prolongation du programme BPI et un financement supplémentaire, ce qui permettra à ISDE d'aller de l'avant avec les projets du programme au-delà de 2021, jusqu'en 2022-2023. Ces projets supplémentaires faisaient partie du processus initial d'évaluation des demandes et demeurent conformes aux priorités du gouvernement. Ces projets sont également nécessaires pour permettre aux communautés de faire face à l'évolution des normes Internet.

50/10 Mbps

(37 % des régions rurales du Canada)

5/1 Mbps

(96,9 % du Canada)

Harmonisation des programmes avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral

Conclusions

Les programmes UCB et BPI s'harmonisent avec les principaux rôles et les principales responsabilités du gouvernement fédéral, principalement en appuyant le déploiement d'Internet à large bande dans les régions mal desservies où il n'y a pas d'analyse de rentabilisation grâce à un financement et des partenariats. Le gouvernement fédéral devra continuer à jouer un rôle de coordination, en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, dont les provinces et les territoires, pour appuyer les programmes à venir.

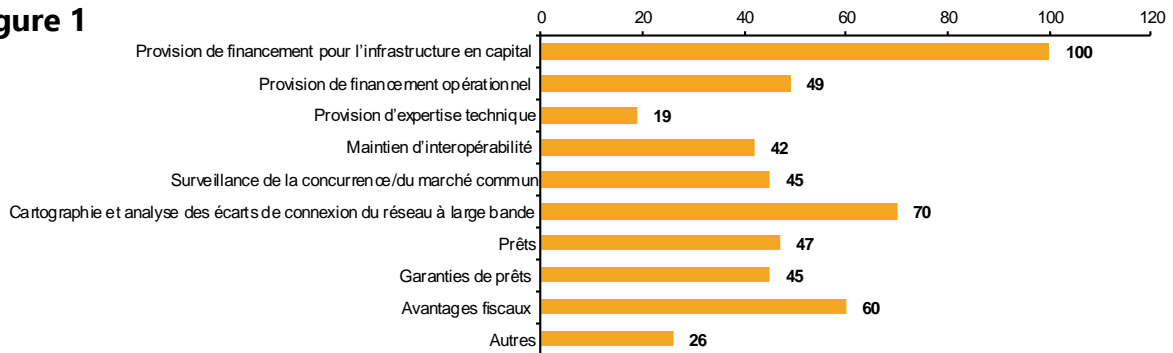
Le gouvernement fédéral a un rôle clair à jouer pour appuyer le déploiement de services Internet à large bande dans les régions mal desservies. Les programmes UCB et BPI fournissent du financement aux FSI dans les secteurs où le marché est défaillant (c.-à-d. trop coûteux d'y construire une infrastructure à large bande et trop peu de clients pour recouper les coûts), ce qui contribue à une analyse de rentabilisation viable pour les FSI. Le gouvernement fédéral cofinance également des projets avec les provinces pour aider à assurer la disponibilité des services partout au Canada.

71 %

Pourcentage des projets du programme UCB non financés qui n'ont pas été réalisés en raison d'un manque de fonds (selon les répondants aux enquêtes).

Cela correspond à ce que les répondants à l'enquête auprès des FSI considèrent comme le rôle du gouvernement fédéral dans le soutien au déploiement de services à large bande dans les régions mal desservies (figure 1). Même si la plupart de ces rôles sont liés au financement, le graphique illustre l'importance de la cartographie des données (emplacement des services Internet à large bande et de l'infrastructure de base au Canada) pour l'analyse de écarts en matière de connectivité à large bande.

Figure 1



Les personnes interrogées dans le cadre des entrevues et des études de cas ont indiqué que le rôle du gouvernement fédéral diffère de celui des autres intervenants, car il joue un rôle clé de coordination et de collaboration pour appuyer un déploiement national efficace de la large bande.

Fédéral

Élaborer une stratégie nationale, coordonner les intervenants, fournir des conseils techniques, fournir un financement pour surmonter les défaillances du marché et agir comme catalyseur.

P/T

Déterminer et communiquer les priorités régionales, communiquer avec les FSI pour leur fournir des renseignements sur les programmes, communiquer avec les collectivités pour les informer des avantages de la large bande, aider les FSI et d'autres partenaires à présenter des demandes et à mettre en œuvre des projets, financer les projets et assurer le suivi des projets.

Privé (FSI)

Créer et exploiter des services à large bande fiables et à haut débit, offrir des forfaits de services à prix abordable et, dans les cas où ils possèdent une expertise importante en matière de large bande, trouver des solutions techniques appropriées.

Dans le budget de 2019, on mentionne que les programmes du même type que les programmes UCB et BPI continueront d'être essentiels pour soutenir la connectivité à l'avenir. Le nouveau financement annoncé mettra davantage l'accent sur la nécessité d'un rôle de coordination fédéral pour appuyer des investissements opportuns et efficaces, tout en minimisant le chevauchement et le recoupement.

Conception et exécution – Améliorations des programmes

Conclusions

ISDE a pris de nombreuses mesures avant le lancement du programme BPI afin d'améliorer certains éléments du programme UCB et d'apporter des modifications pour tenir compte des projets plus complexes.

Le programme BPI était plus complexe que le programme UCB en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment la taille plus importante et l'éloignement des projets, la nature des besoins en infrastructures, la multiplicité des bailleurs de fonds et les questions liées à la propriété des réseaux et à l'utilisation de tiers pour aider de nouvelles organisations, telles que des municipalités, de petits FSI et des groupes autochtones, à déployer leurs projets. En raison de la complexité du programme BPI et dans un souci d'amélioration continue, ISDE a revu ses processus de conception et d'exécution afin d'améliorer le programme BPI. Voici un aperçu de certaines considérations et certaines modifications apportées après la mise en œuvre du programme UCB et avant la mise en œuvre du programme BPI :

L'accent sur les besoins les plus grands

Les projets d'infrastructure financés dans le cadre du programme BPI étaient habituellement plus coûteux, plus difficiles à construire et axés sur les collectivités rurales, éloignées et dépendantes des satellites qui en avaient le plus besoin, alors que le programme UCB mettait l'accent sur le coût par ménage. Cela a contribué à la sélection de projets dans des régions moins rentables pour le secteur privé qui, autrement, n'auraient pas pu aller de l'avant sans le financement du gouvernement.

Vastes consultations auprès des intervenants

De vastes consultations avec les provinces et les territoires, les FSI, les associations, les parlementaires, les municipalités et les groupes autochtones ont été menées afin d'appuyer les changements apportés à la conception du programme BPI, notamment les ratios de contribution et la plus grande flexibilité quant au type de projets approuvés pour du financement.

- Les ratios de financement sous forme de contribution ont été modifiés pour le programme BPI en fonction des commentaires des intervenants afin de permettre aux projets proposant d'apporter de nouvelles infrastructures à des collectivités dépendantes des satellites plus difficiles à atteindre ou dans des régions très éloignées d'être admissibles à un financement d'ISDE pouvant atteindre jusqu'à 90 % (contre 75 %).
- Le programme BPI était fondé sur l'objectif d'offrir un accès à l'infrastructure de base à 300 collectivités, mais cet objectif a été adapté pour tenir compte des besoins en matière de redondance et de la mise en place de connexions du dernier kilomètre, car sans infrastructure du dernier kilomètre, de nombreuses régions mal desservies n'auraient toujours pas accès à une meilleure capacité des services à large bande.
- Le programme BPI a introduit une catégorisation des projets pour différents types de projets sur le dernier kilomètre, l'infrastructure de base et la redondance afin de faciliter l'analyse et la comparaison de projets similaires. Cette catégorisation a également permis au personnel du programme de personnaliser les modèles de rapport et de simplifier les interactions avec les bénéficiaires pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les demandes.

Formulaires et données cartographiques

Le programme BPI a simplifié et mis à jour les formulaires de demande en ligne pour tenir compte de la complexité accrue des projets du programme. De plus, de nouvelles données cartographiques ont été créées pour localiser les points de présence (POP) et faire des recoupements avec les données des collectivités afin de créer un rapport ou une couche supplémentaire pour les données de couverture existantes utilisées pour le dernier kilomètre. *[Un POP est un site dans un réseau où un réseau de base se termine et se connecte à une infrastructure locale du dernier kilomètre].*

Considérations relatives à l'exécution du programme

Le personnel du programme a envisagé d'autres façons d'exécuter le programme afin d'optimiser les ressources (p. ex., efficacité – réduire les coûts administratifs et accroître la rapidité d'exécution; efficacité – accroître les résultats et réduire le chevauchement du financement). Les autres approches envisagées comprenaient des modifications aux paiements de transfert (p. ex., transferts directs aux provinces et aux territoires), à la réception des demandes (p. ex., demandes ponctuelles, continues, etc.) et aux incitatifs fiscaux. Certaines modifications à l'exécution du programme n'ont pas été mises en œuvre à l'époque, car ces options n'avaient pas été clairement définies comme une amélioration pour tous les intervenants.

Conception et exécution – Examen des demandes et négociation de la contribution

Conclusions

Le programme BPI a entrepris un examen approfondi des demandes afin de cerner les écarts en matière de services à large bande, de prévenir le dédoublement et de réduire au minimum le remplacement des investissements des FSI. Toutefois, certains demandeurs ont trouvé le processus de demande lourd, et les étapes et les processus subséquents pour mettre en place un accord de contribution ont eu une incidence sur la rapidité de l’approbation finale et du démarrage du projet.



Pourcentage des bénéficiaires dans le cadre du programme BPI qui ont indiqué être « satisfaits » ou « très satisfaits » du processus de demande du programme (selon les réponses à l’enquête).

Pour obtenir un financement dans le cadre du programme BPI, les demandeurs devaient répondre à des critères précis, notamment l’éligibilité du projet (p. ex., infrastructures de base et du dernier kilomètre). De plus, les demandes en ligne devaient être entièrement remplies avant la date limite de présentation des demandes (1^{er} avril 2017).

Dans l’ensemble, 69 % des bénéficiaires dans le cadre du programme BPI étaient satisfaits du processus de demande du programme. Toutefois, les répondants à l’évaluation (entrevues, enquêtes et études de cas) ont indiqué à plusieurs reprises que l’examen des demandes, le contrôle diligent et les processus de négociation des contrats qui en découlent étaient lourds, ce qui contribuait aux retards des projets.

Examen des demandes, contrôle diligent et accords de contribution

Afin de maximiser les résultats du programme liés aux coûts, le programme BPI a été conçu et mis en œuvre de façon à mettre l’accent sur les projets pour lesquels il n’existait pas d’analyse de rentabilisation pour un investissement unique du secteur privé. Par conséquent, ISDE a procédé à un examen approfondi des demandes et un contrôle diligent, auxquels se sont fiés les provinces, les territoires ainsi que d’autres bailleurs de fonds afin de veiller à ce que les projets répondent aux exigences en matière de couverture et de vitesse et de réduire au minimum le chevauchement entre les propositions et la construction excessive par rapport aux services existants. Ce contrôle diligent consistait à s’assurer que le demandeur disposait des ressources financières nécessaires, à entreprendre un examen environnemental initial (p. ex., modifier le tracé du projet), à déterminer s’il y a une obligation de consulter les groupes autochtones et à vérifier les particularités du projet (p. ex., équipement, sites, tracé, échéanciers, propriété et réseau d’entretien). Ce travail a pris du temps et le personnel et les demandeurs ont constaté des retards dans les avis d’approbation et la signature des accords de contribution, ce qui a entraîné des retards dans les projets. Les provinces et les territoires ont fait remarquer que ces retards pourraient avoir des répercussions sur les projets futurs.

Les entrevues, les études de cas et les enquêtes suggèrent que les détails techniques requis lors de l’examen des demandes, le contrôle diligent et les processus de négociation des contrats qui en ont résulté étaient contraignants. Les répondants ont également dit craindre que ces exigences puissent empêcher les petits FSI et d’autres organisations actives dans les collectivités éloignées du Nord de présenter une demande de financement. En outre, ils ont fait remarquer que ces organisations pourraient avoir besoin de plus de temps pour collaborer et conclure les ententes contractuelles nécessaires pour répondre aux exigences d’admissibilité du demandeur et du projet et qu’une plus grande flexibilité pourrait être nécessaire pour améliorer l’éventail des types de projets proposés.

Exemples d’améliorations possibles

Les personnes interrogées dans le cadre des entrevues et des études de cas ont indiqué ce qui suit :

- Continuer de permettre aux projets du dernier kilomètre d’être admissibles afin de permettre un meilleur accès à la large bande.
- Envisager d’accroître la flexibilité pour les très petites collectivités éloignées et les FSI :
 - présence non obligatoire d’établissement essentiel qui n’existent pas dans de nombreuses collectivités;
 - type de projets (p. ex., infrastructures du dernier kilomètre, de base et de secours);
 - types de coûts admissibles (p. ex., coûts d’exploitation, formation, déplacements indirects et équipement).
- Envisager d’améliorer le processus de demande pour favoriser une plus grande diversité des demandeurs :
 - publication des lignes directrices relatives aux demandes plus à l’avance;
 - périodes de réception des demandes plus longues ou plus nombreuses;
 - incitation des organisations qui ne sont pas des FSI à chercher une expertise technique pour les aider dans leur proposition et la mise en œuvre de leur projet;
 - réexamen du niveau de détail requis dans la demande.
- Envisager d’autres modifications aux ratios de contribution et aux critères de financement afin de réduire au minimum le fardeau.

Conception et exécution – Données cartographiques

Conclusions

Dans le cadre du vaste processus d'examen des demandes, des données cartographiques à jour ont été utilisées pour cerner les écarts en matière de services à large bande et prévenir la duplication de la couverture des services à large bande. Toutefois, la quantité de données cartographiques précises qui pouvaient être communiquées aux demandeurs était limitée pour des raisons de confidentialité.

ISDE et le CRTC tiennent à jour des données cartographiques complètes et précises qui décrivent la connectivité au Canada et constituent un outil essentiel pour éclairer les propositions de projet et appuyer d'autres décisions. Les données cartographiques comparent l'emplacement précis de l'infrastructure du réseau, comme l'emplacement de POP par rapport aux données démographiques telles que la population ou le nombre de ménages, les collectivités et les routes. Cette superposition des données de couverture par rapport aux données démographiques permet à ISDE de déterminer les régions qui ont accès au service à large bande et les écarts afin d'appuyer davantage l'évaluation des projets pendant les processus d'examen des demandes et de contrôle diligent pour prévenir le dédoublement et réduire au minimum le remplacement des investissements actuels des FSI.



Disponibilité publique de données cartographiques précises

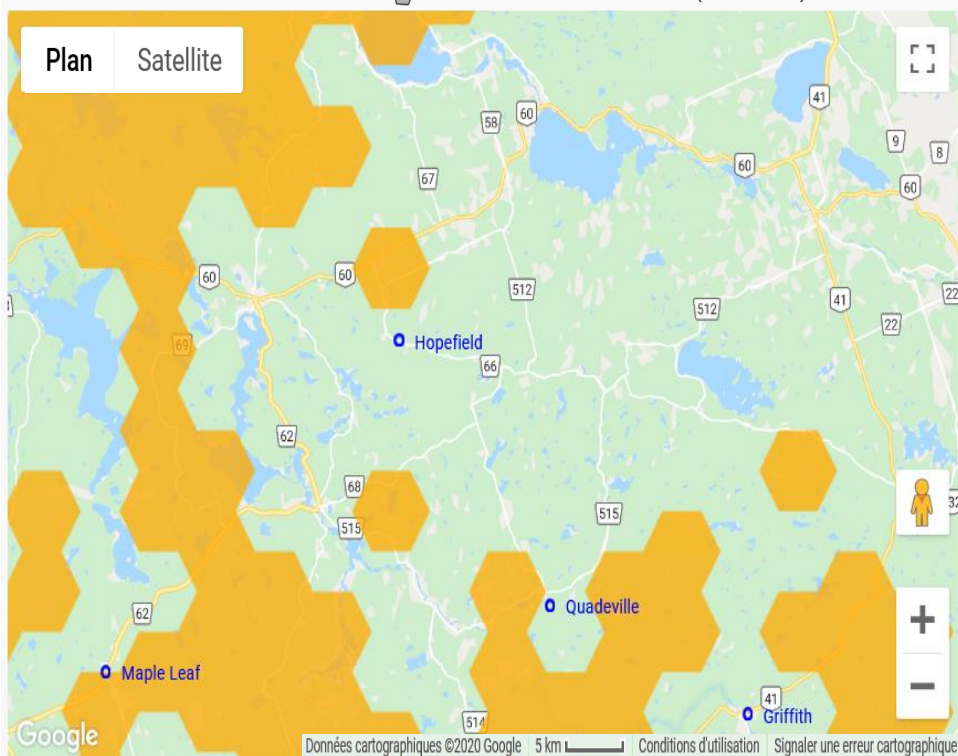
En raison des restrictions en matière de confidentialité, les demandeurs ont reçu des données cartographiques agrégées présentant les secteurs sans service existant, mais ne montrant pas les limites précises des réseaux des fournisseurs de services concurrents. Les demandeurs ayant choisi de soumettre des projets dans les régions proches des services existants ont dû démontrer qu'ils avaient fait des études de marché montrant l'absence de services existants là où leur projet était proposé.

Illustration de la carte d'admissibilité au programme BPI (nouvelle infrastructure de base et du dernier kilomètre)

Légende : ● Admissible pour nouvelle infrastructure de base ●** Admissible pour infrastructure du dernier kilomètre 🏠 Zones non admissibles (urbaines)

En outre, tous les projets dans les régions où des services existent ont été ajustés au cours de la phase du contrôle diligent (p. ex., négociation) afin de réduire au minimum tout projet de construction excessive par rapport aux services existants en fonction de l'évaluation par rapport aux données cartographiques précises des services actuels (disponibles uniquement pour ISDE et le CRTC).

De nombreux répondants ont mentionné les répercussions négatives sur le calendrier, notamment les retards d'approbation et de démarrage des projets, causées par le manque d'accès aux données cartographiques les plus récentes nécessaires pour appuyer les demandes.



Exemples d'améliorations possibles

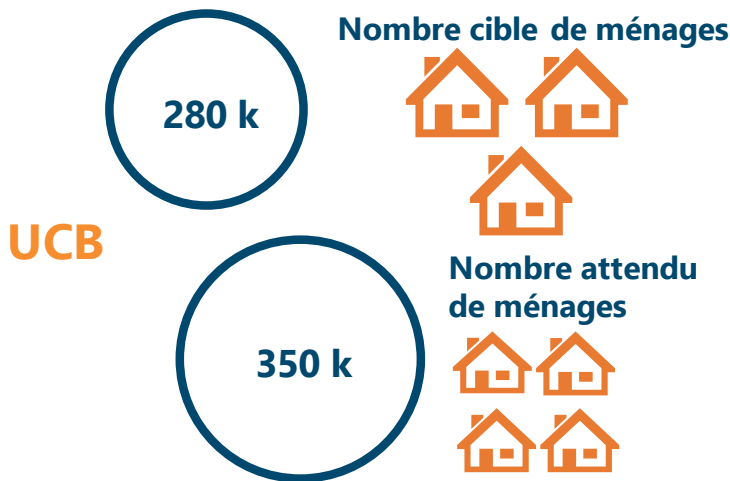
Les personnes interrogées dans le cadre des entrevues et des études de cas ont indiqué ce qui suit:

- Continuer d'améliorer la résolution des données cartographiques accessibles au public.
- Envisager de s'appuyer davantage sur les connaissances des collectivités et les besoins uniques cernés grâce à une plus grande collaboration avec les collectivités, en particulier pour le service du dernier kilomètre.

Résultats des programmes

Conclusions

Les résultats réels et prévus des programmes ont dépassé, ou devraient dépasser, les objectifs initiaux des programmes UCB et BPI.



La grande majorité des projets du programme UCB étant achevés au moment de la rédaction de ce rapport, on estime que, selon les données cartographiques, 350 000 ménages supplémentaires ont reçu (ou recevront) l'accès à la couverture prévue grâce au programme.

Ce nombre dépassera l'objectif de **70 000** ménages, soit **25 %**.

De plus, au cours de la même période, environ 380 000 ménages supplémentaires ont eu accès à une couverture de 5/1 Mbps ou plus grâce à des FSI privés.

La couverture au Canada est passée de 92,2 % en 2014 à **96,9 %**.

BPI

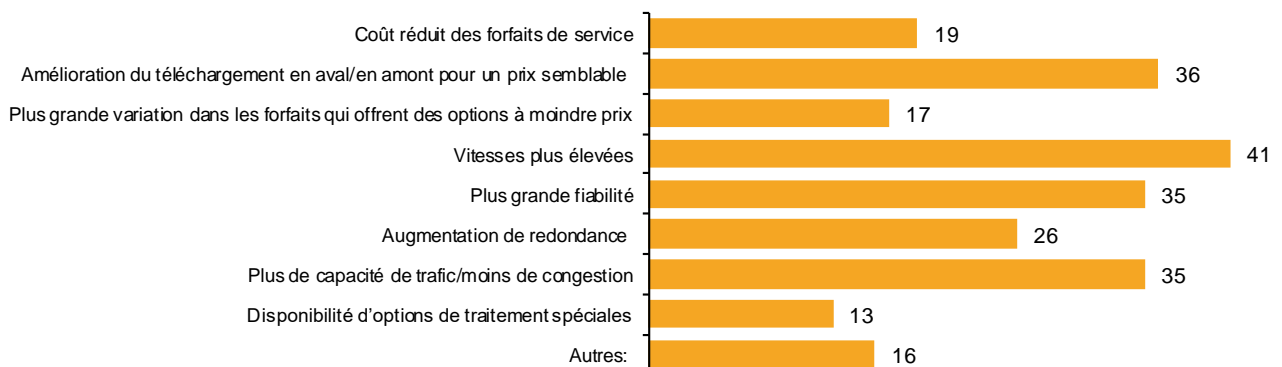
Le programme BPI est sur la bonne voie pour dépasser son objectif de 300 collectivités supplémentaires connectées, avec une estimation de 900 collectivités touchées par les nouveaux POP et d'autres projets de mise à niveau, dont 190 collectivités autochtones. Des POP de plus grande capacité peuvent offrir des vitesses de réseau plus élevées aux utilisateurs finaux.



Les intervenants ont noté de nombreuses améliorations des services à la suite des projets d'ISDE, notamment des connexions Internet plus rapides et une amélioration des prix.

La figure 2 indique les améliorations des services résultant des projets financés par ISDE selon les répondants aux enquêtes auprès des demandeurs financés des programmes UCB et BPI.

Figure 2



Avantages indirects des programmes

Conclusions

Les répercussions sociales et économiques indirectes positives de l'élargissement de l'accès à des services à large bande abordables et de qualité dans les régions mal desservies ont été définies à l'échelle des collectivités.



Amélioration de la sécurité publique

Amélioration de la coordination des services d'urgences – alertes d'urgence en cas d'incendie et d'inondation, avis d'évacuation, état actuel des urgences, possibilité de rentrer chez soi après des évacuations, capacité d'appeler le 911 lorsqu'on se trouve dans des régions très éloignées pour les affaires ou les loisirs.

Amélioration de l'accès aux services publics

Facilité pour le public d'accéder à l'information et aux formulaires du gouvernement et capacité de remplir des formulaires en ligne, p. ex., permis de construction, avis de réunion du conseil, communication générale sur les affaires gouvernementales.



Amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation

Dans certaines régions rurales, on offre désormais la 12^e année à la maison à partir de sources en ligne lorsqu'elle n'est pas offerte localement, ainsi que l'accès à distance à l'école secondaire et aux collèges.

Amélioration de l'accès aux soins de santé et de la qualité de ceux-ci

L'accès accru à des services à large bande de qualité permet aux ménages des collectivités rurales et éloignées d'accéder plus facilement aux services de santé numériques. Cela comprend la possibilité de communiquer avec son médecin, la possibilité pour les médecins de transmettre des renseignements sur les patients et d'y avoir accès, ainsi que la possibilité de mettre en œuvre des services de télépharmacie ou de téléophtalmologie ou d'obtenir des résultats d'examen. Ces services sont d'autant plus essentiels parce que l'emplacement géographique des collectivités rend l'accès en personne aux experts médicaux très difficile.



Bien collectif

Les services à large bande permettent aux membres du public qui ont quitté de petites collectivités pour des centres urbains (ou pour se rendre à l'étranger) de retourner dans leur collectivité (p. ex., lorsqu'ils prennent leur retraite ou qu'ils terminent leurs études) ou de ne pas partir du tout, car de meilleurs services à large bande permettent de communiquer à distance et les membres des collectivités se sentent plus connectés aux centres urbains grâce aux médias sociaux.



Développement des entreprises

Les petites entreprises peuvent atteindre des clients potentiels en dehors de la collectivité, ce qui leur offre plus de possibilités de croissance. Les grandes entreprises peuvent travailler plus efficacement en ayant un accès facile à l'approvisionnement à faible coût et en évitant les arrêts d'exploitation longs et coûteux.



Efficacité de l'exécution des programmes

Conclusions

Les programmes UCB et BPI ont été exécutés de manière efficace sur le plan des dépenses de fonctionnement et d'entretien (F et E) et ont dépassé les attentes en matière du financement accordé sous forme de contribution. Bien que les écarts dans les dépenses de contribution du programme BPI aient révélé des retards dans la mise en œuvre des projets, le financement alloué pour l'exercice 2019-2020 prévoit la dépense de presque tous les fonds.

Aux fins de la présente évaluation, l'efficacité des programmes a été mesurée à l'aide des paramètres financiers suivants :

- Fonds obtenus;
- Budget par rapport aux dépenses réelles :
 - Contribution;
 - Total des dépenses d'exploitation;
 - Coûts administratifs en pourcentage du total des dépenses du programme



Fonds obtenus – Le financement obtenu grâce aux programmes d'ISDE a été plus élevé que prévu, ce qui a permis de maximiser davantage les résultats des dépenses publiques et d'optimiser davantage les ressources.

- L'admissibilité au financement dans le cadre du programme UCB d'ISDE allait de 50 % pour les régions rurales à 75 % pour les régions éloignées, les régions du Nord et les collectivités autochtones. L'admissibilité au financement dans le cadre du programme BPI allait de 50 % pour la modernisation des infrastructures de base et du dernier kilomètre existantes à 90 % pour une nouvelle infrastructure de base dans une collectivité éloignée. Par conséquent, pour les programmes UCB et BPI, selon la composition des projets, on s'attend à ce que les proportions du financement d'ISDE se situent dans ces fourchettes.
- Les figures 3a et 3b indiquent que le financement du programme UCB représentait 36 % du financement total (1,76 \$ supplémentaire du programme pour chaque dollar de financement d'ISDE) et que le financement du programme BPI représentait 49 % du financement total (1,06 \$ supplémentaire du programme pour chaque dollar de financement d'ISDE). Dans chaque cas, le financement obtenu grâce à ISDE était plus élevé que prévu.

Figure 3a

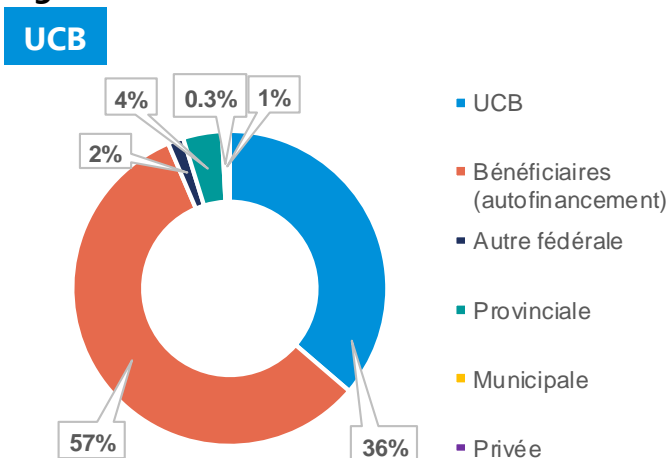
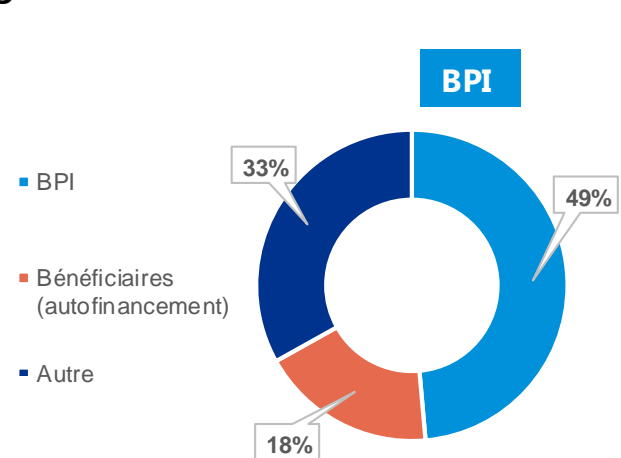


Figure 3b

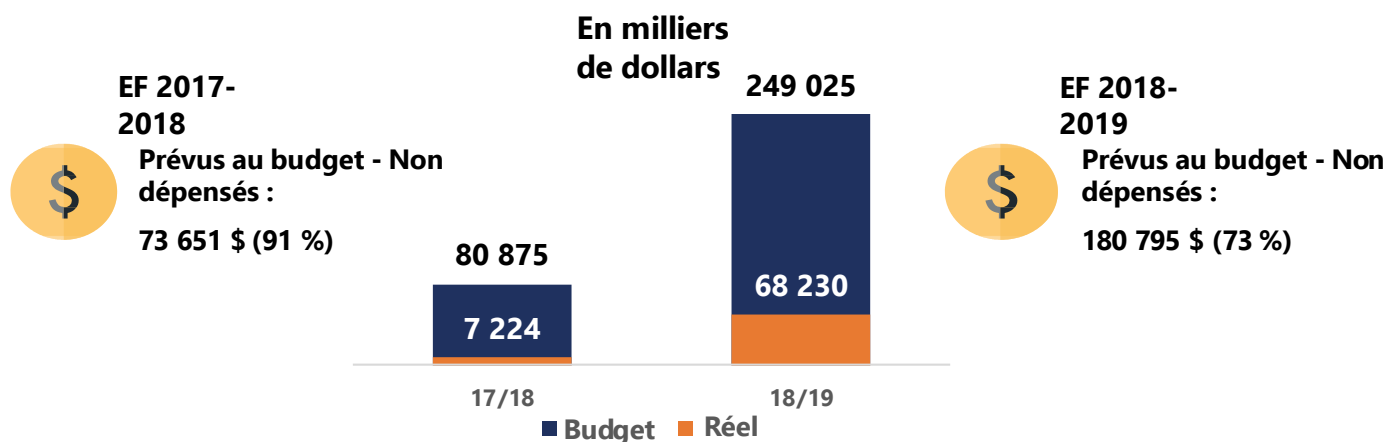


* La catégorie « Autres » représente des groupes diversifiés de bailleurs de fonds, notamment : les provinces et les territoires, les municipalités, les FSI et les organismes à but non lucratif.

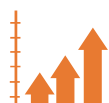
Efficacité de l'exécution des programmes

Des écarts budgétaires ont été constatés dans le financement annuel sous forme de contribution du programme BPI, en fonction des délais d'achèvement des projets. Les écarts observés dans les dépenses de contribution pour le financement de 2017-2018 et de 2018-2019, présentés à la figure 4, reflètent les retards dans les échéanciers des projets du programme BPI au cours de cette période.

Figure 4



Les consultations par l'entremise d'études de cas, d'entrevues et d'enquêtes ont permis de relever un certain nombre de facteurs internes et externes qui ont contribué aux retards des projets du programme BPI, notamment :



Volume de demandeurs plus élevé que prévu (presque le double du programme UCB)



Complexité des projets et emplacements



Contrôle diligent et examen approfondi des demandes



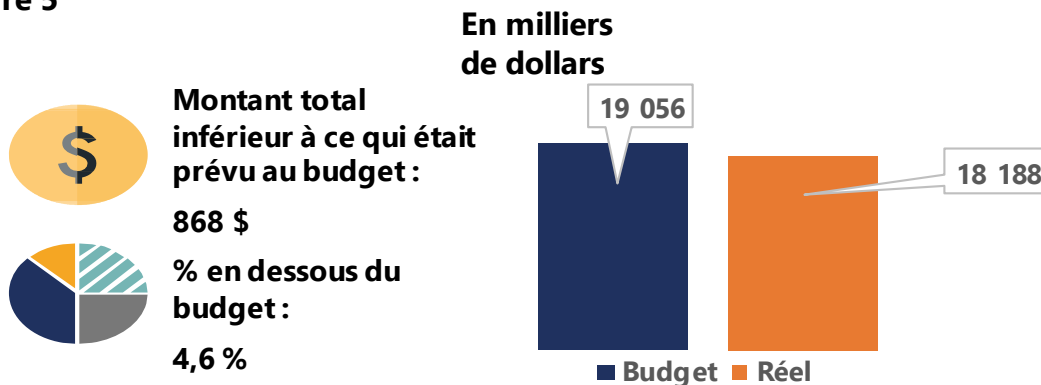
Consultation des partenaires et préparation

Les projets du programme BPI étaient souvent complexes; ils comprenaient la participation de multiples partenaires et couvraient des régions difficiles d'accès dans les régions les plus éloignées du Canada. Le programme a mis en œuvre un certain nombre d'étapes pour relever les défis potentiels, notamment un examen approfondi des demandes et un contrôle diligent pour veiller à ce que les projets respectent les exigences en matière de couverture et de vitesse et pour réduire au minimum le remplacement des investissements du secteur privé. En outre, le personnel a fourni des conseils aux bénéficiaires et a prérempli certaines données pour aider les demandeurs à rédiger leur énoncé des travaux requis pour l'accord de contribution. Malgré ces efforts, les retards dans les projets ont été relevés à l'aide de l'écart entre les dépenses prévues au budget et les dépenses de programme réelles. Les écarts dans les dépenses de programme sont principalement attribuables aux retards dans le contrôle diligent et la négociation des accords de contribution, ainsi qu'aux retards rencontrés par les bénéficiaires pendant la réalisation du projet (p. ex., en raison des conditions météorologiques, des modifications apportées à l'équipement ou aux tracés, du temps nécessaire pour obtenir les permis et les licences requises, des processus d'approvisionnement, etc.).

Efficacité de l'exécution des programmes

La figure 5 montre que le coût de fonctionnement total réel des programmes UCB et BPI (salaires directs et F et E) était inférieur de 868 000 \$ à ce qui était prévu dans le budget au cours de la période d'évaluation.

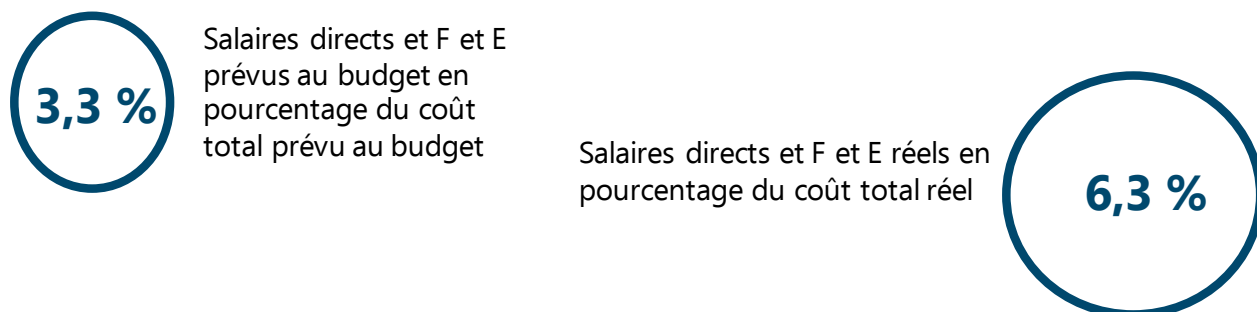
Figure 5



Lorsque les coûts de F et E sont calculés en tant que pourcentage des coûts totaux (y compris les dépenses de contribution), la proportion réelle des coûts de F et E est plus élevée que prévu, principalement en raison des dépenses de contribution plus faibles du programme BPI à ce jour.

Les coûts administratifs prévus au budget (salaires directs et F et E) en pourcentage du coût total devaient représenter environ 3,3 % du coût total (qui comprend les dépenses de contribution). À ce jour (2018-2019), les coûts administratifs réels des programmes UCB et BPI en pourcentage du coût total sont de 6,3 %. Comme indiqué ci-dessus, les coûts administratifs réels totaux étaient inférieurs à ce qui était prévu dans le budget, mais les dépenses de contribution du programme BPI étaient, de leur côté, nettement inférieures au budget pour 2017-2018 et 2018-2019, ce qui a fait augmenter la proportion réelle des coûts administratifs par rapport au coût total.

Les programmes ont utilisé un pourcentage plus élevé que prévu du coût total pour les salaires directs et le F et E en raison des retards de mise en œuvre du programme BPI et de la diminution des fonds de fonctionnement prévus au budget disponibles au cours des années ultérieures en fonction du profil de financement initial.



Malgré l'écart important dans les dépenses, on s'attend à ce que la majeure partie de celui-ci soit éliminée en 2019-2020, en raison des contributions importantes devant être versées en 2019-2020 dans le cadre du programme BPI, et à ce que les coûts de F et E excédentaires soient absorbés par ISDE.

Recommandations

Les conclusions issues de l'évaluation ont permis de formuler les recommandations suivantes :

1

Amélioration des processus – ISDE doit examiner ses processus de réception et d'examen des demandes, de sélection et d'approbation des projets, et de négociation des contributions afin de déterminer les possibilités de :

- simplifier davantage les processus et d'améliorer la rapidité de l'approbation et de la mise en œuvre des projets;
- accorder une plus grande flexibilité aux petits FSI et aux entreprises qui ne sont pas des FSI afin qu'ils puissent démontrer leur admissibilité et répondre aux exigences techniques.

2

Amélioration de la coordination – ISDE, en consultation avec des partenaires fédéraux clés, doit clarifier et communiquer aux intervenants les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne les programmes liés aux services à large bande et examiner la possibilité de jouer un rôle plus important de coordination, notamment en établissant un « guichet unique » pour les demandes de renseignements et les interactions avec les intervenants concernant les projets et le financement.

3.

Amélioration des données cartographiques – ISDE doit continuer de travailler avec le CRTC et les FSI pour améliorer le niveau de précision des données cartographiques accessibles au public (tout en tenant compte de la confidentialité des données).