

Télécommunications et municipalités

Des objectifs communs pour un avenir branché

Mémoire de la FCM au Comité sénatorial permanent des transports et des communications sur les trois lois fédérales sur les communications

Le 14 février 2019

Mot de la présidente

Mesdames,
Messieurs,

Au nom de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), j'aimerais vous présenter notre mémoire en réponse à votre étude sur la façon de moderniser les trois lois fédérales sur les communications.

Avec près de 2 000 membres, la FCM représente plus de 90 % de la population canadienne, y compris les plus grandes villes du Canada, des centaines de petites collectivités urbaines et rurales de toutes les provinces et de tous les territoires, ainsi que 18 associations municipales provinciales et territoriales. En ce qui concerne les télécommunications, la FCM participe activement à l'élaboration et à la diffusion de pratiques exemplaires depuis plus de 25 ans.

En tant qu'ordre de gouvernement, le plus près des entreprises et des résidents, les municipalités comprennent que le succès futur de leurs collectivités dépend en grande partie de la connectivité Internet. Les municipalités reconnaissent les effets positifs des services de communication modernes sur les entreprises locales et les citoyens; et à ce titre, la FCM s'est portée à la défense des intérêts municipaux en matière de télécommunications et a veillé à ce que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens, peu importe où ils vivent, aient accès à Internet de façon rapide et fiable.

Les municipalités ont toujours été et demeurent des partenaires motivés et engagés pour faciliter le déploiement rapide, ordonné et rentable de l'infrastructure des communications au Canada. Les municipalités jouent un rôle logistique essentiel en tant que propriétaires et gestionnaires des emprises où l'infrastructure des télécommunications au Canada est installée. Ce rôle est souvent mal compris et pourtant, il est essentiel à l'atteinte des objectifs du gouvernement fédéral, d'autant plus que le déploiement national des technologies 5G et des technologies des petites cellules est sur le point de commencer. Le mémoire de la FCM souligne donc les éléments clés du rôle des municipalités et la façon dont ce rôle peut être optimisé au profit de tous les intervenants. Plus précisément, le mémoire contient les recommandations suivantes, ainsi que les possibilités d'amélioration du système actuel :

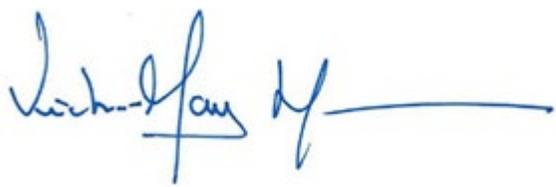
- Élaborer une stratégie nationale sur les services à large bande comportant des éléments qui améliorent la responsabilité, la transparence et la coopération entre les organismes fédéraux, les ordres de gouvernement et l'industrie afin d'améliorer les services à large bande partout au pays et afin de mieux assurer l'accès universel aux technologies émergentes à des tarifs abordables pour les consommateurs.
- Maintenir le rôle législatif des municipalités dans la gestion des espaces publics au profit de tous les utilisateurs, tâche qu'aucune autre entité ne peut accomplir, sur le plan opérationnel ou juridique. L'atteinte des objectifs nationaux en matière de connectivité doit s'appuyer sur le partenariat de longue date avec les municipalités et le renforcer.

- Maintenir l'intégrité du contribuable local et ne pas transférer indirectement les coûts sur l'assiette fiscale municipale.
- Maintenir le libellé des articles 43 et 44 de la *Loi sur les télécommunications*.
- Maintenir la compétence du CRTC et d'ISDE en matière de gouvernance des petites cellules.
- Clarifier les responsabilités d'ISDE et du CRTC en matière de services à large bande afin de faciliter la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les services à large bande.

Les 25 dernières années d'expérience collective et de pratiques exemplaires ont démontré qu'il est possible d'atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement grâce à une collaboration améliorée, à un développement conjoint et à un dialogue qui équilibrent tous les intérêts. À mesure que de nouvelles technologies émergent et sont déployées, les municipalités continuent d'être des partenaires intéressés à assurer l'accès à toutes les Canadiennes et à tous les Canadiens.

Si vous avez des questions au sujet de ce mémoire ou si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur les exemples utilisés dans les présentes, veuillez communiquer avec Hardave Birk, conseiller en relations gouvernementales, au 613-907-6331 ou à hbirk@fcm.ca.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Vicki-May Hamm
Mairesse, Magog
Présidente de la FCM

Introduction

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est la voix nationale des gouvernements municipaux et la seule association nationale du genre depuis sa création en 1901. En ce qui concerne les télécommunications et la radiocommunication en particulier, la FCM participe activement à l'élaboration et à la diffusion de pratiques exemplaires, ainsi qu'à l'accès universel aux services modernes, depuis l'introduction d'un marché concurrentiel il y a environ 25 ans.

En tant qu'ordre de gouvernement le plus près des entreprises et des résidents, les municipalités sont très conscientes que la croissance et la prospérité futures des collectivités qu'elles représentent reposent sur la connectivité. Les municipalités voient la différence immédiate que peut faire l'accès à des services de communication modernes, dans certains cas en assurant la viabilité économique même de collectivités entières.

Les municipalités jouent un rôle logistique essentiel en tant que propriétaires et gestionnaires des emprises où la plupart des infrastructures de télécommunications au Canada sont installées. Ce rôle est souvent mal compris et pourtant, il est essentiel à l'atteinte des objectifs du gouvernement fédéral, d'autant plus que le déploiement national des technologies 5G et des technologies de petites cellules est sur le point de commencer. Le mémoire de la FCM soulignera donc les éléments clés du rôle des municipalités et la façon dont ce rôle peut être optimisé au profit de tous les intervenants.

Le mémoire de la FCM porte sur les questions pour lesquelles le secteur municipal est le mieux placé pour contribuer au processus du Comité sénatorial.

Plus précisément, la FCM abordera les questions suivantes :

- l'accès universel et la nécessité d'une stratégie nationale pour combler les lacunes en matière de connectivité des services à large bande à court terme et se préparer pour les technologies 5G et les technologies des petites cellules à venir;

- comment le fait de laisser la porte ouverte au rôle direct des municipalités dans la prestation de services peut faire partie de la solution pour la connectivité dans certains cas;
- le rôle essentiel que jouent les municipalités pour assurer le déploiement sécuritaire, rapide et rentable de l'infrastructure des communications;
- l'importance fondamentale de la protection des contribuables locaux, y compris par rapport à l'accès aux emprises et aux autres biens municipaux;
- plusieurs suggestions sur la façon de réaliser des économies à l'échelle du système;
- des recommandations sur la surveillance et l'administration fédérales.

L'un des rôles de la FCM a été de promouvoir des moyens de combler l'écart en matière de connectivité à l'échelle nationale. La FCM est donc heureuse de faire part de ses suggestions au Comité sur cette question fondamentale et d'explorer les possibilités d'améliorer le déploiement opérationnel des technologies émergentes.

Partie I : Accès universel et abordabilité

L'accès universel demeure un objectif difficile à atteindre et des efforts innovateurs et coordonnés sont nécessaires pour combler l'écart en matière de connectivité. Cela est dû, en partie, au fait que, depuis la déréglementation du marché des télécommunications en 1993, l'accès aux technologies les plus récentes et la capacité de profiter d'un marché concurrentiel sont largement dictés par les forces du marché. Le secteur privé – tant les titulaires que les nouveaux fournisseurs – a concentré ses efforts sur les marchés urbains plus lucratifs et plus denses. Bien que cela soit compréhensible, dans un pays aussi vaste et peu peuplé que le Canada, des centaines de collectivités – plus de deux millions de résidents partout au pays – se retrouvent sans services de communication de base comme Internet haute vitesse.

Même à l'intérieur d'une seule municipalité, l'accès aux services peut varier grandement d'une collectivité à l'autre. À Ottawa, en Ontario, par

exemple, le centre-ville jouit d'un accès complet aux services les plus récents et d'un marché concurrentiel, alors que plusieurs quartiers de banlieue ont un bon accès, mais seulement par l'entremise d'un seul fournisseur. Dans le vaste secteur rural de la municipalité, plusieurs collectivités ont encore peu ou pas accès aux technologies de pointe.

Ces disparités sont le reflet des écarts structurels entre les marchés urbains denses, les marchés de banlieue et les marchés ruraux et les limites des forces concurrentielles du marché pour servir de nombreuses Canadiennes et de nombreux Canadiens. Pour obtenir un véritable accès universel et maintenir l'abordabilité, de nouvelles solutions doivent être élaborées dans des contextes où l'économie de marché rend le déploiement de nouveaux services techniquement et commercialement peu attrayant. Alors que le pays se prépare à la prochaine vague de déploiement à grande échelle, par l'entremise du 5G et des petites cellules, le problème ne fera qu'être exacerbé si des solutions à l'échelle du système ne sont pas élaborées.

Au-delà des objectifs ambitieux : Élaboration d'une stratégie nationale sur les services à large bande

Recommandation de la FCM : Élaborer une stratégie nationale sur les services à large bande comportant des éléments qui améliorent la responsabilité, la transparence et la coopération entre les organismes fédéraux, les ordres de gouvernement et l'industrie afin d'améliorer les services à large bande partout au pays et afin de mieux assurer l'accès universel aux technologies émergentes à des tarifs abordables pour les consommateurs.

L'accès Internet à large bande est maintenant un service essentiel. Les entreprises en ont besoin pour innover, soutenir la concurrence et croître. La fiabilité des services à large bande est essentielle à la sécurité publique, aux services publics et aux institutions locales comme les soins de santé et l'éducation, et la connectivité contribue positivement à la qualité de vie quotidienne des Canadiennes et des Canadiens. L'accès universel aux services à large bande n'est pas encore atteint et à mesure que de nouvelles technologies, comme le 5G et les petites cellules, continueront d'émerger, le pays devra faire

face à des difficultés similaires pour garantir l'accès universel à ces services.

Depuis longtemps, la FCM demande que le gouvernement fédéral participe davantage à l'élaboration de l'infrastructure des télécommunications essentielle à la vitalité sociale, culturelle et économique des collectivités rurales, nordiques et éloignées du Canada. Comme les objectifs ambitieux actuels n'ont pas fonctionné, il faut une approche plus coordonnée et assertive pour veiller à ce que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens puissent obtenir les services Internet à large bande dont ils ont besoin en temps opportun.

Une stratégie nationale claire sur les services à large bande, assortie d'une responsabilité, d'une transparence et d'une coopération accrues entre les organismes fédéraux, les ordres de gouvernement et l'industrie, aiderait à améliorer les services à large bande partout au pays et à fournir des pratiques exemplaires pour assurer un accès universel aux technologies émergentes. Les principes suivants devraient guider une telle stratégie :

- Établir un financement prévisible et à long terme qui permet d'accélérer le déploiement des services à large bande dans les régions mal desservies;
- Établir des objectifs clairs pour les services fixes et mobiles;
- Investir dans l'infrastructure de base et l'infrastructure du dernier kilomètre;
- Accorder la priorité aux projets qui tiennent compte de l'abordabilité;
- Exiger la transparence dans la sélection des projets et dans l'évaluation des résultats des projets.

Les collectivités ont également besoin de services à large bande qui sont constants et fiables et qui répondent à leurs besoins à un prix abordable. Pour cette raison, le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que le mandat du CRTC, qui consiste à offrir une option de données illimitées ou des services fixes à large bande, soit pleinement mis en œuvre.

D'autres normes clés de l'industrie pour la qualité des services à large bande devraient être évaluées, telles que la latence, la perte de paquets, l'instabilité et la redondance. Les collectivités nordiques et éloignées ont besoin d'une meilleure redondance pour éviter les lacunes dans les services de communication essentiels. Le gouvernement fédéral devrait établir des cibles pour l'accès aux services à large bande pour appareils mobiles dans les régions rurales et mettre à la disposition des collectivités rurales et éloignées la courbe spectrale nécessaire pour accéder aux services à large bande sans fil, et en particulier à la technologie sans fil 5G. Il est important d'inclure des dispositions visant à inciter et à encourager les entreprises de télécommunications à augmenter les services à large bande et de téléphonie cellulaire dans les collectivités rurales, éloignées et nordiques.

Permettre d'autres options pour combler l'écart en matière de connectivité

Afin de combler l'écart en matière de connectivité, en particulier dans les marchés moins attrayants sur le plan financier pour les forces du marché, certaines municipalités ont décidé de devenir elles-mêmes des entreprises de télécommunications. Un certain nombre d'autres organismes au pays étudient actuellement la possibilité de faire la même chose, individuellement ou en groupe régional, que ce soit directement ou par l'entremise d'organismes sans but lucratif indépendants. Comme variante de ce modèle, certaines municipalités envisagent même des options pour assumer le coût initial de l'installation de la fibre et de l'équipement pour les réseaux en libre accès qui peuvent ensuite être loués à n'importe quelle entreprise de télécommunications pour fournir des services. Alors que le gouvernement fédéral envisage de modifier le cadre, les changements ne devraient pas empêcher la mise en œuvre de solutions créatives comme l'entrée sur le marché de nouveaux intervenants du secteur public et de partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

Améliorer l'abordabilité grâce à des économies de coûts opérationnels

En plus des approches stratégiques visant à appuyer les objectifs du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'abordabilité des services, la FCM est d'avis qu'il existe un certain nombre de possibilités de réaliser des économies au niveau opérationnel. Celles-ci sont détaillées à la partie II ci-dessous.

Partie II : Déploiement des infrastructures et administration des biens

S'appuyer sur le rôle essentiel des municipalités : la clé de l'atteinte des objectifs nationaux

Recommandation de la FCM : Maintenir le rôle législatif des municipalités dans la gestion des espaces publics au profit de tous les utilisateurs, tâche qu'aucune autre entité ne peut accomplir, sur le plan opérationnel ou juridique. L'atteinte des objectifs nationaux en matière de connectivité doit s'appuyer sur le partenariat de longue date avec les municipalités et le renforcer.



Figure I – Canalisations de télécommunication derrière l'immeuble du CRTC à Gatineau avec supports temporaires pour permettre l'accès à d'autres infrastructures situées en dessous.

Comprendre le rôle vital des municipalités – aujourd’hui et demain

Partout au pays, la grande majorité de l’infrastructure de télécommunications est située dans les emprises municipales, soit l’espace constitué de la chaussée, des trottoirs, des boulevards, des fossés et des portions de nombreuses pelouses avant. Ce n’est pas seulement le cas de l’équipement plus traditionnel et de la technologie à large bande actuellement déployés, mais tout indique que cet espace deviendra encore plus crucial pour la technologie de demain.

En effet, la technologie sans fil n’est sans fil que pour l’utilisateur final. Techniquement, elle dépend encore entièrement de connexions physiques pour fonctionner. Tout comme les tours de macrocellules sont reliés par des câbles à leurs réseaux respectifs, des projets pilotes actuellement en cours pour la 5G démontrent comment chaque petite cellule nécessite une connexion individuelle à une source d’alimentation ainsi qu’un lien physique à l’infrastructure de télécommunications souterraine de l’entreprise. À quelques exceptions près, ces liaisons se feront dans les emprises municipales, peu importe où se trouve la petite cellule.

Le raccordement à un réseau souterrain peut paraître d’une simplicité trompeuse. Dans notre vie quotidienne, que ce soit à pied, en transport en commun, en voiture ou en vélo, nous considérons rarement le grand nombre d’activités sur lesquelles nous comptons qui partagent l’emprise municipale. Pourtant, en prenant simplement le temps d’observer notre environnement, nous pouvons rapidement prendre conscience du rôle vital que jouent les emprises municipales, de la complexité et de la congestion de ces corridors, en particulier dans les centres urbains. Chaque rue et chaque intersection importantes au Canada est traversée par des milliers de mètres de fils, de câbles, de conduites et de canalisations – chacun se croisant alors qu’ils passent de la maison ou le lieu d’affaires d’un client à une destination finale, soit un centre de commutation, une usine de traitement des eaux usées, une usine de filtration d’eau, un centre de distribution de gaz, des systèmes d’extinction d’incendie, etc.

En plus des services municipaux, les emprises municipales sont occupées par de nombreux autres services publics essentiels qui jouissent d’un droit conditionnel d’accès aux emprises municipales en vertu de diverses lois provinciales et fédérales. Trouver l’équilibre entre les besoins qui en résultent et les demandes qui sont en concurrence pour cet espace, que ce soit au niveau du sol, au-dessus ou au-dessous du niveau du sol, n’est pas seulement un rôle vital que chaque service municipal des travaux publics du pays se doit de remplir, c’est une obligation légale.

Il n’est donc pas surprenant que, même dans les cas où les services publics jouissent d’un droit reconnu par la loi d’utiliser l’emprise, ce droit soit explicitement soumis à l’approbation et au consentement de la municipalité ou, à tout le moins, à une entente sur l’emplacement de l’installation. En général, tous les services publics demandent et obtiennent automatiquement des permis municipaux pour travailler sur l’emprise publique. Cela donne aux services publics l’assurance qu’ils pourront accéder à ces corridors vitaux pour leurs besoins et reconnaît la réalité incontournable que, dans un environnement aussi complexe, quelqu’un doit jouer un rôle central de coordination. Dans le cas particulier des télécommunications, l’importance du rôle municipal a été reconnue et explicitement intégrée au régime législatif depuis sa toute première mouture adoptée par le Parlement en 1899.

Les municipalités sont la seule entité capable, techniquement ou légalement, d’assumer ce rôle crucial au profit de tous les utilisateurs. Plus important encore, pour que ces corridors fonctionnent de façon efficace et efficiente, il faut une bonne planification à long terme et une gestion quotidienne active par les fonctionnaires municipaux. Pour avoir une idée de l’ampleur de la tâche, il n’est pas rare de voir une trentaine d’utilisateurs différents se disputer l’espace dans un seul corridor de l’emprise. Les municipalités, par conséquent, s’assurent que :

- tous les utilisateurs ont accès à l’installation, au fonctionnement et à l’entretien de leur équipement;

- les conflits physiques et les chevauchements sont évités afin de minimiser les coûts, particulièrement pour tous les utilisateurs qui accèdent à leur propre équipement;
- divers règlements de sécurité sont respectés, comme les exigences de séparation horizontale et verticale entre les équipements fragiles comme les tuyaux de gaz ou les conduites d'eau et d'égout;
- les risques pour la sécurité personnelle des travailleurs et du grand public sont minimisés;
- les risques de bris accidentels et d'interruption de service sont diminués;
- l'espace continuera d'être disponible pour répondre aux besoins changeants des services publics et de la collectivité à long terme;
- les fermetures de routes et des perturbations de la circulation et de la congestion sont réduites;
- le déploiement de tous les types d'infrastructures répond aux exigences et aux considérations esthétiques pour le bien général de la collectivité;
- les emprises municipales peuvent être de plus en plus utilisées et adaptées pour jouer un rôle dans la lutte contre le changement climatique (forêt urbaine, rétention de l'eau de pluie, réduction des îlots de chaleur, etc.).

Données, planification et responsabilisation

Pour s'acquitter de leur rôle de coordination centrale et veiller à ce que les emprises municipales fonctionnent au profit de tous les services publics qui ont un droit d'accès conditionnel à l'espace prévu par la loi, les municipalités doivent recueillir des données clés auprès de tous les utilisateurs. Ces données sont essentielles à la gestion efficace de l'espace et sont généralement obtenues au moyen du processus de délivrance de permis d'une municipalité.

Le processus de délivrance de permis permet également aux fonctionnaires municipaux d'effectuer des vérifications cruciales chaque fois qu'une entreprise de services publics, y compris les entreprises de télécommunications, souhaite effectuer des travaux dans l'emprise, particulièrement lorsqu'il s'agit d'installer de nouveaux équipements. La vérification municipale comprend la vérification des conflits à court et à long terme avec les projets municipaux ou provinciaux à venir (ce qui réduit la nécessité de réinstallations futures), la détermination des conflits de temps et d'espace avec d'autres utilisateurs de l'emprise et l'aide à la résolution de ces conflits, et la réduction des perturbations pour le public. Chaque année, des centaines de permis d'emprise sont délivrés par des municipalités – des milliers dans certains cas.

La responsabilisation intégrée de cette approche fait en sorte que chaque service public assume le coût total de ses projets sans transférer ces coûts à d'autres services publics ou aux contribuables locaux. Le processus de délivrance de permis permet également à la municipalité de faire un suivi de chaque demande de permis pour s'assurer que les travaux proposés a) sont effectués en toute sécurité; b) qu'ils sont terminés; c) que chaque site est correctement rétabli. Même avec le niveau actuel de surveillance municipale, des lacunes importantes apparaissent fréquemment. Il est donc essentiel de continuer d'utiliser les systèmes d'approbation et de responsabilisation municipaux si l'on veut que les emprises profitent à tous les services publics, surtout dans un contexte où les besoins technologiques émergents indiquent clairement que la demande pour l'espace ne fera qu'augmenter dans tout le pays au cours des prochaines années.

Vitesse du déploiement

Les entreprises de télécommunications, comme tous les utilisateurs de l'emprise, comptent sur le déploiement rapide, ordonné et rentable de leur équipement. Les processus de délivrance et les délais de traitement de chaque permis varient, ce qui est compréhensible, d'un bout à l'autre du pays, mais un examen des données pertinentes de toute municipalité canadienne montrera que les systèmes municipaux de traitement des permis répondent actuellement aux demandes de l'industrie. Il n'y a

pas d'exemples de retards opérationnels importants causés aux services publics par la façon dont les municipalités gèrent les espaces de l'emprise.

Des retards dans l'obtention de permis particuliers peuvent survenir en raison de problèmes techniques et de la complexité opérationnelle d'un espace limité et des demandes concurrentes d'accès à l'emprise. Par exemple, il pourrait être nécessaire de modifier le tracé du conduit d'une entreprise pour qu'il puisse passer au-dessus ou au-dessous d'une conduite d'eau principale. Ces considérations opérationnelles nécessitent à l'occasion des révisions de plans, des renseignements supplémentaires, etc., mais il n'existe pas de problèmes systémiques dans le secteur municipal qui constituent un obstacle au déploiement national de l'infrastructure des télécommunications. En fait, il est dans l'intérêt d'une municipalité et de ses citoyens de collaborer avec les entreprises de télécommunications pour s'assurer que le déploiement se fasse en temps opportun afin d'offrir des services accrus aux résidents et aux entreprises.

En ce qui concerne l'avenir, les fonctionnaires municipaux de partout au pays ont démontré leur capacité de travailler avec les entreprises de télécommunications pour accomplir le travail et de satisfaire, par exemple, aux exigences relatives au déploiement réussi de la technologie 5G lorsque ces entreprises sont prêtes à le faire. Cela dit, les municipalités estiment que, grâce à un meilleur dialogue, au partage de l'information et à la coopération, le processus de déploiement pourrait être plus rapide et plus rentable. Ce point est expliqué plus en détail ci-dessous.

Protéger les contribuables locaux

Recommandation de la FCM : Maintenir l'intégrité du contribuable local et ne pas transférer indirectement les coûts sur l'assiette fiscale municipale.

Le principe

Le déploiement de l'infrastructure de télécommunications engendre des coûts : des routes sont coupées, des pelouses sont excavées, des arbres sont endommagés et une congestion accrue complique les travaux futurs pour tous les services

publics. La préservation de l'intégrité du contribuable local est un principe central du cadre des télécommunications établi par le CRTC depuis l'introduction d'un marché concurrentiel en 1993. Ce principe central est aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était il y a 25 ans.

Le principe de la « neutralité des coûts », les éléments de la formule de recouvrement des coûts et la façon dont ils doivent être calculés font maintenant partie de pratiques bien établies partout au pays. Bien que la méthode de recouvrement des coûts ne permette pas de recouvrer complètement tous les éléments de coût générés par le travail et la présence des entreprises de télécommunications dans les emprises municipales, elle a fourni prévisibilité et transparence à tous les intervenants et elle est généralement jugée fonctionnelle.

Dans un marché concurrentiel, où différentes entreprises de télécommunications offrent différents services à différentes clientèles, il est judicieux de veiller à ce que le marché assume les coûts de la prestation des services ciblés. De plus, les municipalités continuent de fonctionner dans un cadre financier très contraignant. À l'heure actuelle, l'assiette fiscale municipale comporte des limites géographiques inhérentes et une marge de manœuvre limitée en tant qu'outil de politique publique. Contrairement aux pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral ou des provinces, il y a peu de place pour des solutions fiscales créatives et les coûts ne peuvent être assumés que localement – ils ne peuvent pas être partagés à grande échelle pour atteindre les objectifs stratégiques nationaux ou régionaux. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte de l'accès universel pour les petites collectivités éloignées.

Droits de permis d'utilisation de l'emprise et coûts causaux

À cet égard, les entreprises de télécommunications sous réglementation fédérale ne sont pas différentes des autres services publics qui fournissent des services essentiels au fonctionnement et au bien-être de la collectivité, comme l'eau potable, le gaz naturel, le traitement des eaux usées, l'électricité, la gestion des eaux pluviales, la lutte contre les incendies, les pipelines sous réglementation

fédérale, etc. En ce qui concerne les droits de permis, il faut souligner que les municipalités fonctionnent strictement selon le principe du recouvrement des coûts. Les droits servent à couvrir les coûts du personnel et des autres ressources nécessaires pour que le système fonctionne efficacement. Les coûts supplémentaires, outre les droits de permis, ne sont facturés aux entreprises de télécommunications que conformément aux méthodes de calcul du « coût causal » du CRTC, et ils ne diffèrent pas fondamentalement des éléments de coût assumés par d'autres services publics.

Biens hors emprise et valeur marchande

Il y a une différence importante entre les emprises municipales et les autres biens appartenant aux municipalités. Les municipalités ne peuvent pas demander un « loyer » – ou l'équivalent – pour l'utilisation de leur espace d'emprise pour des installations autorisées en vertu de l'article 43 de la *Loi sur les télécommunications*. Ce principe a été établi par le CRTC dans ses toutes premières décisions découlant de l'introduction d'un marché concurrentiel pour les télécommunications. Bien que les municipalités aient besoin des services les plus récents et qu'elles les veuillent, et qu'elles ne soient donc pas enclines à empêcher le déploiement d'équipement de communication en imposant des loyers déraisonnables, la justification du CRTC est claire. Lorsque l'emprise est le seul moyen d'accès à un client, ou le seul endroit convenable pour l'équipement afin de fournir un certain service, le fait de permettre aux municipalités d'exiger un loyer économique pourrait entraîner une sorte de veto financier.

Toutefois, la FCM est d'avis que la justification qui sous-tend cette approche des emprises municipales ne s'applique pas aux autres biens. À l'extérieur de l'emprise, lorsque les entreprises de télécommunications peuvent choisir parmi un certain nombre de biens possibles pour installer de l'équipement, ils doivent négocier avec le propriétaire du bien et en arriver à des modalités mutuellement acceptables. La FCM soutient que, dans ce contexte, les municipalités devraient conserver le même statut que tous les autres propriétaires de biens. Lorsque l'accès à une structure a de la valeur pour une entreprise de

télécommunications, cela ne devrait pas avoir d'importance qu'elle soit de propriété privée ou publique. Dans tous les cas, la valeur marchande de cet accès devrait faire partie de l'équation.

Cibler les biens municipaux pour les traiter différemment équivaldrait à demander aux municipalités de subventionner les profits des entreprises de télécommunications. Les municipalités, comme les autres propriétaires de biens, investissent pour les construire et les entretenir. Ces investissements sont identiques à ceux des propriétaires privés et, à ce titre, devraient bénéficier du même traitement économique. De plus, à l'extérieur de l'emprise elle-même, aucun autre service public ne peut exiger l'accès aux biens d'une municipalité sans conclure une entente qui inclut la valeur marchande de cet emplacement privilégié pour ce service public.

Bref, dans un contexte où il y a un besoin important à l'échelle nationale d'investir dans l'infrastructure la plus fondamentale, c'est-à-dire le transport en commun, les routes, les ponts, les égouts et l'eau potable, il est difficile de soutenir que les Canadiens devraient accepter une facture d'impôt foncier plus importante afin d'aider à financer les services des entreprises de télécommunications à but lucratif. Fait important, toutefois, cela ne signifie pas qu'il est impossible de réaliser des économies à l'échelle du système. En fait, comme il est indiqué ci-dessous, l'expérience des municipalités démontre qu'il y a plusieurs possibilités de réduire les dépenses à l'échelle du système au profit de tout le monde, y compris les entreprises de télécommunications et les consommateurs.

Travailler ensemble pour réaliser des économies à l'échelle du système

Quiconque vit dans une grande ville a été témoin de ce scénario : une entreprise de télécommunications brise une route pour y installer son équipement. Des semaines plus tard, une autre entreprise creusera un nouveau trou pour installer son propre réseau, puis suivra une troisième. L'expérience collective du secteur municipal montre qu'il y a un certain nombre de moyens simples, mais très efficaces de simplifier le déploiement de l'équipement de télécommunications qui permettraient de réaliser des

économies à l'échelle du système. Ces économies profiteraient aux entreprises de télécommunications, aux municipalités et, en fin de compte, aux consommateurs canadiens.

Les suggestions de la FCM ne sont pas des solutions qui se prêtent naturellement à une solution législative. Cependant, la FCM est d'avis que ce sont ces initiatives qui offrent le plus de potentiel en ce qui concerne l'élaboration de pratiques exemplaires qui amélioreraient la réalité « sur le terrain », accéléreraient le déploiement et réduiraient les coûts.

Afin de lancer la discussion sur l'amélioration des questions opérationnelles, la FCM est heureuse de proposer la liste suivante d'améliorations qui, selon elle, méritent d'être examinées :

- **Avis préalable des entreprises de télécommunications pour les projets de grande envergure** — Le déploiement de l'infrastructure de télécommunications pourrait être amélioré grâce à un meilleur partage de l'information au début des processus de planification des entreprises de télécommunications. Les entreprises de télécommunications ne communiquent pas régulièrement leurs plans à long terme aux autorités locales. Les municipalités peuvent comprendre que, pour des raisons commerciales, une entreprise peut ne pas vouloir mettre en péril son avantage concurrentiel. Toutefois, lorsqu'une municipalité reçoit un court préavis d'un déploiement à grande échelle sur son territoire, elle ne peut pas prendre de mesures pour s'assurer que les ressources sont en place pour répondre le plus rapidement possible aux besoins des entreprises de télécommunications¹. De la même façon, une municipalité ne peut pas planifier ou ordonnancer ses propres grands projets d'infrastructure en prévision des besoins futurs d'une entreprise de télécommunications, ce qui permettrait de réaliser des économies importantes pour tous les intervenants. Un avis devrait être donné selon le processus approprié,
- **Planification conjointe** — Le déploiement de nouvelles infrastructures (large bande, 5G, etc.) devrait être planifié conjointement par les entreprises de télécommunications dans la mesure du possible. Les demandes de permis conjointes ou simultanées et coordonnées, par exemple, constituent un moyen simple de réduire le chevauchement des étapes administratives (diffusion technique, analyse du plan, etc.), ainsi que les coûts et les retards qui en découlent. Lorsque les fonctionnaires municipaux cernent des possibilités de collaboration entre les entreprises de télécommunications pour minimiser les coûts, il y a une réticence générale de la part de l'industrie. Il faudrait explorer des façons de travailler ensemble pour cerner et surmonter les préoccupations liées à la planification conjointe. (Pour une illustration, voir l'étude de cas de Winnipeg, MB.)
- **Construction conjointe de l'infrastructure** — Le fait qu'un certain nombre d'entreprises de télécommunications construisent une seule banque de conduits souterrains en même temps est beaucoup moins coûteux pour tous les projets de construction en cause qu'une série de projets de construction distincts au même endroit. D'innombrables occasions se présentent chaque jour au Canada. L'élaboration d'un cadre favorisant la collaboration à ce niveau pourrait permettre de réaliser des économies importantes.
- **Partage de l'infrastructure** — Dans l'ensemble, l'industrie fonctionne toujours dans l'esprit que le contrôle exclusif de chaque élément d'infrastructure est essentiel, alors que ce n'est plus la solution la plus efficace pour la prestation de services modernes. Il serait avantageux d'élaborer des moyens transparents et systématiques de partager l'équipement.
- **Construction excédant les capacités futures** — Dans bien des cas, le fait que les entreprises de télécommunications construisent une

¹Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter : <https://fcm.ca/fr/nouvelles-et-medias/communiquer/rapport-les-infrastructures-municipales-canadiennes-menacees-dune>.

capacité plus grande que ce dont ils auront besoin ne ferait qu'ajouter des coûts marginaux – qui pourraient être récupérés en louant ou en vendant l'espace à une autre entreprise. Il devrait exister un moyen d'exiger la construction excessive, ce qui pourrait éliminer la nécessité de projets de construction distincts et coûteux à l'avenir. Cela peut également permettre d'accélérer les déploiements futurs, potentiellement de technologies nouvelles ou émergentes.

- **Tirer pleinement parti des systèmes existants** — Dans les grands centres urbains, où la demande des entreprises de télécommunications est la plus forte, des systèmes sont déjà en place – comme la cartographie numérique – pour faciliter le déploiement rapide et à grande échelle de l'infrastructure de télécommunications. Il n'est pas rare qu'une municipalité reçoive, dans le cadre d'une demande de permis, des croquis faits à la main ou des schémas PDF qui ne sont pas à l'échelle. Il serait rentable d'éduquer les sous-traitants pour qu'ils tirent parti des systèmes existants.
- **Enlèvement systématique de l'équipement abandonné, inutilisé ou désuet** — Les entreprises de télécommunications continuent d'ajouter de l'équipement pour fournir de nouveaux services, mais entreprennent rarement un examen systématique de leur infrastructure en vue de retirer l'équipement désuet. Cette prolifération d'équipement dans l'emprise, sans rationalisation systématique, augmente les coûts, nuit aux progrès et ralentit la vitesse de déploiement. L'enlèvement systématique, particulièrement harmonisé avec d'autres travaux, associé à un processus rapide pour déterminer objectivement si une pièce d'équipement demeure utile, contribuerait grandement à réduire la congestion de l'emprise et les coûts, simplifiant ainsi le déploiement futur des technologies émergentes.
- **Gestion des ententes d'accès avec des tiers** — Les entreprises de télécommunications décident parfois d'accorder à un tiers l'accès à

leur équipement situé dans un espace municipal, ce qui entraîne souvent des frais de location pour l'espace. En principe, le partage de l'infrastructure est avantageux. Toutefois, lorsque ces ententes ne sont pas approuvées par la municipalité et que l'entente avec un tiers n'est pas divulguée, cela peut entraîner des retards et des coûts importants lorsque le déplacement de l'équipement est nécessaire. Comme il s'agit d'arrangements privés, la municipalité n'a souvent aucun pouvoir sur le tiers et le CRTC a adopté la position qu'il n'a pas compétence non plus à cet égard. L'élaboration de pratiques de notification communément acceptées éviterait des retards coûteux.

- **Explorer les possibilités de formation** — Les petites municipalités ou les municipalités éloignées ne disposent souvent pas des ressources ou de l'expertise au sein de leur personnel – ou même de la collectivité locale – pour appuyer le déploiement, comme le font les grandes villes. De même, du côté des entreprises de télécommunications, la sophistication des sous-traitants utilisés varie également considérablement. D'après ce que les membres de la FCM ont pu constater, il y a peu de possibilités de formation officielle pour la gestion des emprises. Ces formations pourraient aider à combler les lacunes en matière d'expertise, ce qui améliorerait la vitesse de déploiement.

Certaines des suggestions de réduction des coûts ci-dessus pourraient avoir comme avantage supplémentaire de favoriser un marché plus concurrentiel pour les consommateurs. La planification conjointe, la construction conjointe et le partage d'équipement sont tous des outils qui peuvent éliminer les obstacles qui retardent ou empêchent d'autres entreprises de télécommunications de pénétrer un marché géographique particulier.

De plus, il n'existe actuellement aucune règle ni aucun mécanisme de surveillance pour empêcher les entreprises de télécommunications de créer des monopoles locaux en subdivisant une municipalité et en répartissant les parties entre elles. Il n'est pas rare, lorsque de nouveaux lotissements sont prévus,

par exemple, qu'une entreprise de télécommunications déploie son propre réseau exclusif dans une subdivision, tandis qu'une autre devient le seul fournisseur de services dans une autre. Cette pratique crée des doublons et diminue la compétitivité sur le marché, et elle n'est pas avantageuse pour les contribuables et les consommateurs.

En ce qui concerne le rôle direct des municipalités, celles-ci jouent un rôle essentiel dans la protection des conditions d'un marché concurrentiel en gérant les emprises municipales de façon à préserver les corridors pour les futurs utilisateurs et les nouvelles technologies.

PARTIE III : Politique fédérale et surveillance réglementaire

Cadre de gouvernance des télécommunications

Recommandation de la FCM : Maintenir le libellé des articles 43 et 44 de la Loi sur les télécommunications.

Dialogue et résolution de problèmes

Pour créer un marché des télécommunications concurrentiel en 1993, il a fallu régler d'innombrables détails, peaufiner les processus, réaffecter des ressources et élaborer des pratiques exemplaires. Bien que ces changements aient donné lieu à une poignée de litiges bien connus, la réalité est qu'au cours des 25 dernières années, les litiges judiciaires ont été l'exception et sont souvent apparus comme des « causes types » ayant profité autant aux transporteurs qu'aux municipalités. Les décisions du CRTC et des tribunaux ont aidé à déterminer certains des paramètres clés du nouvel environnement concurrentiel créé par la déréglementation. Ces affaires ont permis aux intervenants d'obtenir des règles du jeu équitables et un bon degré de prévisibilité.

En dehors de ces quelques cas, des centaines d'accords d'accès municipaux ont été négociés avec succès et sont actuellement en place. À cette fin, la FCM a investi des ressources considérables pour aider les municipalités à établir à l'échelle locale des relations viables avec les transporteurs, au profit de

leurs résidents, de leurs entreprises et de leurs institutions. Grâce à des initiatives comme la création du Comité technique pancanadien sur les droits de passage, la récente mise à jour du [Handbook on Telecommunications and Rights-of-Way](#), (Guide sur les télécommunications et les droits de passage) et la tenue d'ateliers, de conférences et de présentations, les municipalités ont ouvert la voie à la diffusion de pratiques exemplaires et à la création d'un environnement favorable et mutuellement avantageux dans lequel l'industrie des télécommunications peut évoluer. Ce travail se poursuit pour les technologies émergentes grâce au groupe de travail de la FCM sur l'installation des petites cellules et à la préparation d'un manuel visant à faciliter le déploiement de ce type d'équipement.

La FCM est d'avis que l'adoption d'une approche axée sur la collaboration est le moyen le plus efficace d'assurer l'amélioration continue du cadre régissant les télécommunications. Lorsqu'il s'agit de gérer des questions opérationnelles ou logistiques, la réglementation fédérale n'est pas conçue pour apporter les meilleures solutions aux types de problèmes que les transporteurs, leurs entrepreneurs et les représentants municipaux gèrent et règlent au quotidien sur le terrain. Le secteur municipal et l'industrie peuvent tous deux tirer des leçons des réussites conjointes – comme le [Protocole conjoint d'implantation de systèmes d'antennes](#) – ou encore d'initiatives moins fructueuses comme le processus du Groupe de travail sur l'accord type d'accès municipal de la Stratégie d'interopérabilité des communications pour le Canada qui a été suivi pour élaborer l'Accord type d'accès municipal. Ces leçons devraient être mises à profit pour élaborer des moyens efficaces de résoudre les problèmes en suspens en favorisant un dialogue constructif.

Règlement des différends

En matière de règlement des différends, l'accès à des mécanismes rapides, spécialisés et fondés sur des données probantes constituerait probablement une amélioration par rapport au cadre actuel, particulièrement pour le traitement de questions opérationnelles précises. Toutefois, en ce qui concerne l'établissement des modalités des relations à long terme – comme les accords d'accès municipal –, il faudrait éviter de diluer les incitations à négocier

des conditions mutuellement acceptables. Les poursuites judiciaires ont toujours constitué depuis 1993 des recours d'exception pour le règlement des différends et il devrait en être de même à l'avenir. Des changements au mécanisme pourraient être envisagés si le nouveau processus était élaboré et accessible par consentement mutuel et également accessible à toutes les parties. Les droits d'appel en justice devraient être maintenus dans tous les cas.

Respecter les pouvoirs constitutionnels des municipalités

La plupart des municipalités canadiennes disposent de règlements d'application générale qui régissent divers aspects des activités des transporteurs. Les règlements sur la circulation, les excavations ou la protection des arbres – pour n'en nommer que quelques-uns – s'appliquent à tous les services publics qui comptent sur les emprises pour déployer leur infrastructure. (Ces règlements sont distincts des règlements adoptés par Gatineau [Québec] et Calgary [Alberta] en vue d'établir le processus d'octroi du « consentement » de leurs municipalités en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.) Ces règlements administratifs jouent un rôle crucial dans l'établissement d'un environnement transparent et prévisible pour les questions opérationnelles clés.

Le CRTC a déclaré explicitement dans des décisions antérieures que les transporteurs doivent se conformer aux règlements locaux. Les modifications à la réglementation fédérale ne devraient aucunement porter atteinte à la nécessité de se conformer aux règlements municipaux d'application générale de cette nature.

Cadre de gouvernance pour les petites cellules

Recommandation de la FCM : Maintenir la compétence du CRTC et d'ISDE en matière de gouvernance des petites cellules.

Les véritables avantages de redéfinir la compétence de ces deux organismes fédéraux sont nébuleux. Dans l'état actuel des choses, le cadre régissant les télécommunications, lequel fonctionne généralement très bien – et répond aux besoins des municipalités et de l'industrie – a été élaboré et mis en œuvre graduellement partout au pays depuis 1993. Ce

système a mené à la négociation fructueuse de centaines d'ententes d'accès municipal, et il reste très peu d'incertitudes. De plus, comme il a été mentionné plus tôt, rien ne prouve que des obstacles systématiques au déploiement doivent être surmontés.

En ce qui concerne la partie « antenne » des infrastructures, le secteur municipal et l'industrie, avec l'aide d'ISDE, ont élaboré avec succès un protocole commun pour régir l'emplacement des antennes, et un seul litige important a été porté devant les tribunaux pour règlement.

Un changement de cette ampleur et de cette nature créerait inévitablement de l'incertitude dans l'ensemble du système. L'incertitude engendre inévitablement des coûts à mesure que les rôles, les obligations, les pouvoirs, etc. de chaque intervenant sont décidés. À défaut de consensus sur la question que ce changement est censé régler, il n'est pas possible pour le moment de déterminer si ce changement produirait le résultat souhaité. La FCM est d'avis qu'en ces temps où les ressources devraient être consacrées au déploiement et à l'accroissement de la connectivité, un changement de compétence créerait une perturbation importante et regrettable.

Clarification des responsabilités d'ISDE et du CRTC en matière de services à large bande

Recommandation de la FCM : Clarifier les responsabilités d'ISDE et du CRTC en matière de services à large bande afin de faciliter la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les services à large bande.

Une incertitude persiste au sujet de l'organisation chargée de diriger les initiatives fédérales visant à faire progresser les services à large bande au Canada. ISDE a pour mandat d'accroître la couverture des services à large bande haute vitesse et de favoriser un environnement d'investissement solide pour les services de télécommunications. Le CRTC, à titre de tribunal administratif, réglemente et surveille les télécommunications dans l'intérêt du public.

Afin de clarifier les responsabilités et les activités, nous recommandons que ISDE soit responsable de

l'élaboration d'une stratégie nationale globale, de l'établissement de politiques et de la présentation continue de rapports aux Canadiens sur les progrès réalisés par rapport aux normes prescrites, ainsi que des politiques et des programmes visant à accélérer le déploiement des réseaux mobiles dans les régions rurales. ISDE devrait également fournir un financement de base prévisible à long terme et coordonner ses activités avec d'autres sources de financement afin d'assurer la cohérence avec une éventuelle stratégie nationale.

Le CRTC conserverait ainsi la responsabilité de l'évaluation des données techniques et des besoins, ce qui comprendrait le mandat d'élargir les activités actuelles de surveillance des communications pour combler le fossé numérique entre les régions urbaines et rurales. La FCM recommande que le CRTC élabore un rapport annuel de surveillance des communications plus robuste qui comprendrait des paramètres autres que la seule vitesse. Elle recommande également que le CRTC convoque des groupes d'utilisateurs clés pour discuter des besoins et des défis liés à l'expansion des services à large bande dans les régions rurales, éloignées et nordiques. Tout programme de financement offert par l'entremise du CRTC serait un complément au financement de base géré par ISDE.

Conclusion

Le secteur municipal a toujours été et demeure un partenaire motivé à faciliter le déploiement rapide, ordonné et économique de l'infrastructure de communication. De fait, comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, la croissance et la prospérité des municipalités en dépendent.

Comme le démontre le mémoire de la FCM, cette prémisse s'appuie sur l'expérience collective vécue depuis 25 ans. Les problèmes opérationnels sont mieux résolus grâce au dialogue et à l'élaboration conjointe de pratiques exemplaires.

Le modèle de consensus et de pratiques exemplaires a réussi à faciliter le déploiement des services de téléphonie cellulaire. Le protocole librement négocié sur le choix de l'emplacement des antennes a permis de réduire les délais et les coûts associés à l'installation des antennes de transmission. La FCM prévoit produire un guide des pratiques exemplaires et des facteurs opérationnels pour appuyer le secteur municipal dans le déploiement rapide des petites cellules.

Pour aller de l'avant de façon significative, il serait utile de produire une liste mieux définie des enjeux qui pourraient être priorisés en fonction d'objectifs convenus d'un commun accord, comme le déploiement rapide des services, la protection du public et les économies de coûts. Ces discussions devraient idéalement se tenir dans un forum multipartite où les idées peuvent être partagées et évaluées de façon dynamique.

Les municipalités se réjouissent à l'idée de poursuivre leur collaboration avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'évolution du secteur des télécommunications. Nous partageons l'objectif d'un accès universel et d'un déploiement rapide des services de communication aujourd'hui et à mesure que la technologie continuera d'évoluer dans l'avenir – au profit de l'ensemble du Canada ainsi que des collectivités et des citoyens de notre pays. L'atteinte des objectifs nationaux en matière de connectivité doit s'appuyer sur le partenariat de longue date avec les municipalités et le renforcer.