Aux frais des contribuables —

Comment le régime canadien des télécommunications pèse lourd sur les contribuables et les voies publiques

juin 2008

FCM
Fédération canadienne des municipalités

Remerciements

Le présent rapport a été élaboré, encadré et passé en revue par le Sous-comité des télécommunications de la FCM. Présidé par Howard Moscoe, conseiller de la Ville de Toronto, ce sous-comité est formé de conseillers et de cadres municipaux qui traitent des enjeux municipaux relatifs aux télécommunications depuis plus de dix ans.

Collaborateurs
Peter Judd, Ville de Vancouver

Christian Tacit, Tacit Law
Barry Sjolie, Brownlee Law
Lorne Randa, Brownlee Law

Professeur François Vaillancourt, Université de Montréal
Professeur Stéphane Émard-Chabot, Université d'Ottawa

Gestion et production de projet
FCM
Gabriel Miller, gestionnaire, Relations intergouvernementales
Joanne MacDonald, chef d'équipe intérimaire, Communications
Talusier Lasalle, analyste, Politiques et Recherche
Mona Barakat, coordonnatrice de production

Interchange Public Affairs
Massimo Bergamini, directeur principal
Robert Ross, directeur principal

Partenaires de projet
Allegro 168 Inc
Services linguistiques Ergé
Christy Hutton, infographiste

L'équipe de projet remercie les 22 municipalités et la quarantaine d'employés municipaux qui ont fourni les renseignements qui ont permis de réaliser cette étude..

© Fédération Canadienne des municipalités, 2008

Fédération Canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) Canada K1N 5P3

Pour de plus amples informations, veuillez communiquer avec
Gabriel Miller, gestionnaire, Relations intergouvernementales
Téléphone : 613-907-6316
gmiller@fcm.ca

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE **2**

INTRODUCTION **5**

LES SOURCES DU PROBLÈME **7**
- La loi fédérale sur les télécommunications de 1993 7
- Le CRTC 8

LA DÉCISION LEDCOR **10**
- L'effet Ledcor : ententes bafouées et litiges 10

LE MANQUE À GAGNER MUNICIPAL RELATIF AUX RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS **13**
- Principales catégories de coûts 13
- 1. Coûts de la révision des plans et de l'inspection 13
- 2. Coûts des dommages causés aux voies publiques 14
- 3. Coûts de la baisse de productivité associée aux solutions de contournement 15

QUANTIFIER LE MANQUE À GAGNER **18**
- Méthodologie 18
- Formule de recouvrement complet des coûts 18
- Résultats du sondage 19

ANALYSE **21**

DÉNOUER L'IMPASSE **23**
- Principes directeurs 23

CONCLUSION **25**
- Recommandations 26

ANNEXE A – ARTICLE 43 DE LA *LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS* **27**
- Accès aux lieux publics 27
- Approbation municipale 27
- Saisine du Conseil 27
- Accès 27

ANNEXE B – PARTICIPANTS AU SONDAGE MUNICIPAL SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS **28**

SOMMAIRE

Les règles fédérales désuètes en matière de télécommunications et l'interprétation qu'en fait le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) à l'égard des emprises municipales ont produit des centaines de millions en subventions pour les compagnies de télécommunications à même les impôts fonciers.

Depuis 2001, ces subventions ont coûté plus de 640 millions de dollars aux contribuables des grandes villes canadiennes, soit environ 107 millions de dollars par année.

Le problème provient du régime législatif qui régit aujourd'hui l'installation et l'entretien des conduits et câbles de télécommunications de propriété privée enfouis sous les voies publiques. Cette pratique entraîne des coûts continus pour les gouvernements municipaux, et ces coûts sont irrécupérables en vertu du régime fédéral actuel.

À cause de ce régime, les gouvernements municipaux ont perdu la capacité de contrôler leurs propres emprises et de recouvrer les coûts récurrents qui leur sont imposés lorsque les télécommunications excavent les voies publiques pour installer leur matériel dans les emprises municipales.

Les sources du problème remontent à une législation centenaire dont les dispositions sur les emprises n'ont pas été modifiées suffisamment lors de l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* de 1993.

Cette nouvelle *Loi sur les communications* avait pour objectif de donner une nouvelle orientation aux télécommunications au Canada. Paradoxalement, nombre de ses principales dispositions ont été reprises telles qu'elles de l'ancienne Loi, y compris l'article régissant les questions relatives aux emprises municipales.

Au moment même ou le paysage des télécommunications se transformait de façon spectaculaire dans la foulée de la libéralisation du marché, une disposition vieille de cent ans – conçue à l'origine pour permettre aux compagnies de téléphone d'étendre leurs réseaux hors des couloirs ferroviaires – devenait le seul guide législatif pour résoudre les différends avec les municipalités.

Sous les pressions d'un marché férocement concurrentiel et confiée à un tribunal administratif ultra-spécialisé établi uniquement pour réglementer l'industrie des télécommunications, cette disposition a été détournée de son objectif original. Elle a servi à limiter les droits de propriété municipaux et à réduire les coûts d'exploitation des compagnies de télécommunications.

Le CRTC a aggravé les problèmes provoqués par une législation désuète par sa vision centrée sur l'industrie des télécommunications. Dans ses décisions sur les différends relatifs aux droits

d'accès aux emprises, il s'est révélé incapable de tenir compte de la perspective et des besoins des gouvernements municipaux.

Pendant des décennies, le CRTC a été, à toutes fins utiles, l'organisme de réglementation des télécommunications canadiennes.

Le CRTC s'est attaqué à des questions complexes et techniques, certaines d'une grande visibilité, dont le spectre de fréquences, la gestion de la bande passante, les règles sur le contenu canadien et la convergence des médias. Étant donné ce rôle important, ainsi que les connaissances et compétences techniques requises pour remplir son mandat de façon adéquate, nombre des membres actuels et passés du CRTC ont été recrutés dans l'industrie canadienne des télécommunications. D'anciens cadres de compagnies de télécommunications, des juristes ayant exercé dans l'industrie, des ingénieurs et des gestionnaires de capital de risque, tous contribuant aux questions de l'heure selon leur propre perspective. Au sein même de l'organisme, on retrouve une brochette comparable de compétences parmi le personnel du CRTC.

Une telle composition assure aux compagnies de télécommunications d'être bien comprises quand elles se présentent devant le Conseil. Toutefois, la situation est tout autre pour ceux qui ne sont pas de cette industrie, comme une municipalité, et qui doivent venir défendre leurs intérêts dans ce cadre industriel spécialisé.

L'accroissement de la concurrence dans le secteur des télécommunications a mené à l'apparition d'un grand nombre de nouvelles entreprises pressées d'obtenir l'accès aux propriétés municipales, en particulier aux emprises.

Les entreprises existantes ont aussi demandé un plus large accès afin de moderniser leurs réseaux dans cet environnement concurrentiel.

À mesure que la concurrence s'intensifiait, les municipalités recevaient demande sur demande d'excavation de voies publiques de compagnies de télécommunications désireuses de déployer leurs installations.

Pour les municipalités, il a fallu tenter d'accommoder de plus en plus d'infrastructures de télécommunications dans des espaces très restreints. Les municipalités ont répondu aux demandes accrues d'espace dans les emprises comme elles l'avaient toujours fait dans le cas de demandes provenant d'utilisateurs privés. Elles se sont efforcées de négocier des ententes définissant les responsabilités rattachées à l'accès des voies publiques dans un esprit d'équité pour les contribuables et les autres utilisateurs des rues.

Des ententes ont été conclues les premiers temps avec de nombreuses compagnies de télécommunications, jusqu'à ce que la décision *Ledcor* du CRTC vienne modifier la situation du tout au tout. Cette décision a eu des conséquences catastrophiques pour la gestion des emprises municipales et le recouvrement des coûts.

Le CRTC a étendu l'application des politiques établies dans la décision *Ledcor*, une véritable manne pour l'industrie au détriment des municipalités. Les autorités locales n'ont essentiellement plus de pouvoir de négociation. Certaines compagnies de télécommunications ont tout bonnement cessé de respecter les ententes conclues, et plusieurs autres attendent de comparaître devant le CRTC pour obtenir des modalités plus favorables.

La situation est peut-être avantageuse pour les compagnies de télécommunications, puisqu'elle leur a permis de réduire à court terme certains de leurs coûts directs, mais elle a créé un climat commercial incertain et litigieux. Les décisions à la pièce et obscures du CRTC ont engendré une série

disparate d'ententes d'accès aux emprises municipales au pays. Les règles du jeu sont inégales – ce qui va à l'encontre des principes qui devraient sous-tendre un marché des télécommunications ouvert et concurrentiel.

Il est difficile de comprendre l'inaction du gouvernement fédéral. L'industrie des télécommunications évolue maintenant dans un environnement de marché concurrentiel. Dans ce contexte, chaque compagnie doit négocier tous les aspects de son entreprise : fournitures, main-d'œuvre, biens immobiliers. Ce devrait être la même chose pour l'accès aux emprises municipales. Si l'on juge souhaitable d'appliquer les principes de l'économie de marché à l'industrie, pourquoi n'en irait-il pas de même pour les municipalités?

En laissant durer la situation, le gouvernement fédéral se place en position de conflit avec les objectifs de ses propres politiques. Il a reconnu le besoin de fournir de l'aide aux municipalités en les aidant à combler des dizaines de milliards de dollars de besoins en infrastructure. Or, le gouvernement tolère un cadre qui oblige les municipalités à supporter une part importante des coûts d'infrastructure des compagnies de télécommunications, qui sont des entreprises à but lucratif. La situation actuelle est non seulement coûteuse et inefficace, mais elle est aussi indéfendable en tant que politique publique.

Pour redresser la situation, la FCM demande au gouvernement du Canada de modifier la *Loi sur les télécommunications* afin de :

a. veiller à ce que le droit d'accès aux emprises municipales accordé aux compagnies de télécommunications fasse l'objet d'une entente négociée avec les gouvernements municipaux;

b. protéger les gouvernements et les contribuables municipaux en leur assurant une compensation suffisante pour tous les coûts directs et indirects découlant des travaux réalisés par les compagnies de télécommunications;

c. accorder aux conseils locaux élus le droit de chercher à obtenir une compensation juste pour la valeur des propriétés publiques occupées par les compagnies de télécommunications, au nom des contribuables qui paient les impôts fonciers locaux;

d. concevoir un nouveau mécanisme de résolution de différends tenant compte, dans ses décisions, de la complexité des enjeux et de la nécessité d'équilibrer les divers points de vue.

INTRODUCTION

Les routes sont l'une des composantes les plus fondamentales de nos infrastructures publiques. Elles relient les gens à leur quartier, à leur travail, à leurs écoles et aux commerces qu'ils fréquentent. Un bon réseau de rues locales est une condition de base de croissance économique et de qualité de vie.

Malheureusement, nos réseaux de rues et routes locales sont en piètre état et les innombrables nids-de-poule sont là pour en témoigner. Le vieillissement, les exigences de la croissance démographique et les aléas des changements climatiques les ont mis à rude épreuve.

Ce problème s'aggrave, et les municipalités doivent y faire face alors même qu'elles se débattent avec un autre problème de taille : le déficit de 123 milliards de dollars des infrastructures municipales provoqué par un régime fiscal qui a transféré trop de responsabilités dans l'assiette de l'impôt foncier.

Le présent rapport révèle l'ampleur d'un autre facteur qui pousse les voies locales – et les contribuables qui paient des impôts fonciers – au point de rupture : celui des compagnies de télécommunications qui défoncent les rues et les routes pour installer et moderniser leur matériel et qui n'ont pas à payer intégralement les coûts des réparations continues.

Non seulement ce facteur contribue à détériorer les voies locales mais il constitue un cas patent de financement des compagnies de télécommunications, qui sont des entités à but lucratif, à même les impôts fonciers des contribuables.

Les règles qui régissent l'installation du matériel de télécommunications sous la surface des rues et des routes locales sont dictées par une législation fédérale dépassée et par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), un organisme mal outillé pour comprendre les enjeux financiers et les problèmes d'infrastructures des municipalités. Collectivement, ces facteurs ont réduit fortement la capacité des gouvernements de gérer les réseaux routiers locaux dans l'intérêt public.

Les gouvernements municipaux ont perdu la capacité de contrôler leurs propres emprises et de recouvrer intégralement les coûts que leur font absorber les projets privés. Le présent rapport est le premier à quantifier les coûts imposés aux contribuables par le cadre fédéral dépassé qui régit les télécommunications. Il décrit comment il est devenu aussi difficile pour les municipalités de recouvrer leurs coûts dans le régime actuel.

Le rapport décrit également comment ce régime a :

- mené à un empiètement injustifié des pouvoirs fédéraux dans les champs de responsabilité des provinces, des territoires et des municipalités;

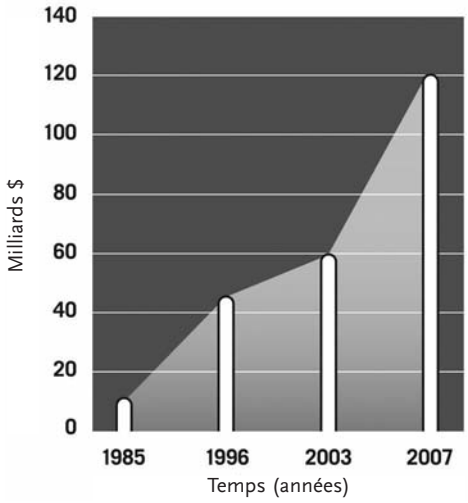
- miné la capacité des municipalités de gérer les voies locales dans l'intérêt de leur population;
- fait fi des principes qui sous-tendent un marché libre et concurrentiel en n'établissant pas des règles égales et en provoquant des négociations qui traînent en longueur et occasionnent des milliers d'heures en frais juridiques et la perte de millions en bénéfices à cause des retards des projets.

Comme il ressort clairement dans les dernières parties du rapport, il est possible d'établir un cadre de politique plus équitable, plus rationnel et plus abordable. Les contribuables qui paient des impôts fonciers peuvent être protégés et les municipalités peuvent être soutenues, sans qu'il en coûte davantage au gouvernement fédéral. D'abord et avant tout, il faut comprendre que les villes et les collectivités ne sont pas des empêcheurs qui font obstacle aux services de télécommunications, mais des protecteurs responsables des biens publics et des partenaires naturels pour faire du Canada l'un des pays les « branchés » qui soient.

Le déficit des infrastructures municipales

Les pressions exercées sur les voies municipales par suite du vieillissement des infrastructures, de la croissance démographique et des changements climatiques contribuent à l'accroissement du déficit des infrastructures municipales. Les municipalités canadiennes construisent, exploitent et assurent l'entretien des infrastructures qui soutiennent notre économie et notre qualité de vie. Depuis vingt ans, elles sont coincées financièrement par l'expansion de leurs responsabilités et la compression de leurs revenus. Il n'est dont pas surprenant que le déficit des infrastructures ait explosé, passant des 12 milliards estimés en 1985 aux 123 milliards estimés en 2007[1].

Le déficit des infrastructures municipales



1 Mirza, M. Saeed, *Attention danger : l'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada*, 2007

LES SOURCES DU PROBLÈME

La reconnaissance, par voie législative, du droit d'accès à la propriété d'une municipalité pour permettre l'établissement d'un réseau de télécommunications est presque aussi vieille que le pays lui-même. En 1899, le Parlement du Canada a modifié la *Loi sur les chemins de fer* afin d'accorder aux compagnies de télégraphe et de téléphone le « droit d'accès » aux terres appartenant à une municipalité. La Loi permettait aux entreprises de procéder à des travaux de creusage sur toute voie publique ou tout autre lieu public. Cette disposition devait constituer la base des dispositions de la *Loi sur les télécommunications* de 1993 qui sont devenues problématiques[2].

À l'origine, les compagnies réglementées par le gouvernement fédéral, qui offraient surtout des services de télégraphie, avaient reçu l'autorisation d'installer leurs lignes le long des voies ferrées. Toutefois, lorsque le téléphone est devenu populaire, ces entreprises ont eu besoin d'installer leurs infrastructures à l'extérieur des couloirs ferroviaires pour rejoindre les centres des villages et des villes afin de desservir une clientèle grandissante. Le Parlement est intervenu afin de lever les restrictions visant les compagnies de téléphone, leur donnant ainsi la permission d'installer leurs infrastructures à l'extérieur des couloirs ferroviaires, principalement sur des terrains municipaux. L'intention était donc de permettre aux compagnies de télécommunications de rejoindre de nouveaux marchés. La modification de 1899 n'a jamais été adoptée dans l'intention de déposséder les collectivités locales de leurs droits.

Les premières années, l'accès aux terrains municipaux était entièrement soumis à l'approbation des conseils locaux. En 1919, la Loi a été modifiée de nouveau afin d'y inclure une clause de résolution de différends. La Loi n'a fait l'objet d'aucune nouvelle modification pendant des décennies, même si les technologies de télécommunications ont changé radicalement entre-temps.

Pendant toutes les années où les compagnies de télécommunications ont été des monopoles réglementés et que les municipalités ont été desservies par une seule compagnie de téléphone, les relations sont restées au beau fixe entre les municipalités et ces compagnies. Une seule compagnie utilisait et occupait des terres municipales, et les inconvénients et perturbations pendant la construction et l'entretien étaient minimes.

La loi fédérale sur les télécommunications de 1993

Après des décennies d'évolution accélérée dans les services et les technologies de télécommunications, le gouvernement fédéral a décidé de moderniser les lois du pays. La *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* fut abrogée et fusionnée avec les dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer* pour former la nouvelle *Loi sur les télécommunications* de 1993.

Dans la foulée de la nouvelle Loi et de l'orientation du CRTC en faveur d'une plus grande compétitivité, un grand nombre de nouveaux joueurs sont

2 Article 43 (voir l'annexe A)

apparus pour prendre avantage de ce nouveau marché libéralisé.

Le but de l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* était de doter le Canada d'une nouvelle orientation en matière de télécommunications, et pourtant nombre des dispositions clés furent tout simplement copiées des textes législatifs antérieurs, notamment l'article 43. L'environnement des télécommunications allait changer du tout au tout, mais cette disposition centenaire, conçue pour permettre aux compagnies de téléphone d'étendre leurs réseaux au-delà des couloirs ferroviaires, devint le seul et unique guide législatif pour résoudre d'éventuels différends.

Sous la pression d'un marché fortement concurrentiel, et laissé entre les mains d'un tribunal administratif hautement spécialisé établi pour réglementer l'industrie des télécommunications, l'article 43 devait servir à des fins pour lesquelles il n'avait jamais été conçu : limiter les droits de propriété municipaux afin de réduire les frais d'exploitation de compagnies de télécommunications rentables.

Le CRTC

La deuxième difficulté provient du CRTC, l'organisme de réglementation à qui ces pouvoirs ont été conférés et de la façon dont il les a exercés. Depuis des décennies, le rôle du CRTC est essentiellement de réglementer les télécommunications canadiennes. Le CRTC réglemente « plus de 2 000 entreprises de radiodiffusion incluant des télédiffuseurs, des câblodistributeurs, des radiodiffuseurs AM et FM, des fournisseurs de services de télévision spécialisée ou payante, des distributeurs de programmation par satellite de radiodiffusion directe, des opérateurs de systèmes de distribution multipoint (fréquences micro-ondes) ou de télévision par abonnement, et des services sonores payants[3]. Le CRTC réglemente « également plus de 80 compagnies de télécommunications, y compris les grandes compagnies de téléphone ».

Le CRTC s'est attaqué à des questions complexes et techniques, certaines d'une grande visibilité, dont le spectre de fréquences, la gestion de la bande passante, les règles sur le contenu canadien et la convergence des médias. Étant donné ce rôle important, ainsi que les connaissances et compétences techniques requises pour remplir son mandat de façon adéquate, nombre des membres actuels et passés du CRTC ont été recrutés dans l'industrie canadienne des télécommunications. D'anciens cadres de compagnies de télécommunications, des juristes ayant exercé dans l'industrie, des ingénieurs et des gestionnaires de capital de risque, tous contribuant aux questions de l'heure selon leur propre perspective. Au sein même de l'organisme, on retrouve une brochette comparable de compétences parmi le personnel du CRTC.

Une telle composition assure aux compagnies de télécommunications d'être bien comprises quand elles se présentent devant le Conseil. Toutefois, la situation est tout autre pour ceux qui ne sont pas de cette industrie, comme une municipalité, et qui doivent venir défendre leurs intérêts dans ce cadre industriel spécialisé. Les municipalités ne sont pas réglementées par le CRTC. Par conséquent, ni les conseillers ni le personnel du CRTC n'ont une bonne connaissance du secteur municipal et des défis auxquels font face les villes et les collectivités.

Jusqu'à tout récemment, cette situation ne posait pas vraiment de problème étant donné que l'accès aux terrains municipaux continuait de faire l'objet d'ententes négociées. Mais avec l'accroissement de la concurrence dans le secteur des télécommunications, un grand nombre de nouvelles entreprises ont commencé à demander l'accès aux propriétés municipales, en particulier aux emprises. Les entreprises existantes ont aussi demandé un plus large accès afin de moderniser leurs réseaux dans cet environnement concurrentiel.

La situation est devenue plus urgente lorsque le CRTC a mis en œuvre la « concurrence locale fondée sur les installations ». Cela a déclenché une course aux droits d'accès entre les concurrents afin

3 CRTC, www.crtc.gc..ca, accédé en mai 2008

d'être les premiers à installer leurs installations et à fournir leurs services aux clients les plus rentables. Les municipalités ont eu à répondre à un nombre sans précédent de demandes d'accès et d'excavation de rues et de routes municipales.

Pour les municipalités, il a fallu tenter d'accommoder de plus en plus d'infrastructures de télécommunications dans des espaces très restreints. Les municipalités ont répondu aux demandes accrues d'espace dans les emprises comme elles l'avaient toujours fait dans le cas de demandes provenant d'utilisateurs privés. Elles se sont efforcées de négocier des ententes définissant les responsabilités rattachées à l'accès des voies publiques dans un esprit d'équité pour les contribuables et les autres utilisateurs des rues. Contrairement aux exploitants des réseaux d'aqueduc, d'égouts et d'électricité, les nouvelles compagnies de télécommunications étaient des entreprises commerciales dont l'activité consistait à servir un créneau, pas nécessairement l'entière collectivité.

Dans les ententes conclues avec les compagnies de télécommunications, les municipalités ont continué d'inclure des frais d'occupation des espaces publics. C'est tout à fait normal, puisque tous les autres utilisateurs d'espace public doivent payer leur part pour avoir accès à cette ressource, qu'il s'agisse des boîtes à journaux ou des terrasses.

Laissés à eux-mêmes, les gestionnaires des voies publiques et l'industrie des télécommunications en croissance auraient pu en venir à une entente. Avec le temps, les forces du marché auraient défini ce qui constituait une indemnité raisonnable pour les municipalités et des frais raisonnables pour les compagnies. Malheureusement, ils n'en ont pas eu l'occasion.

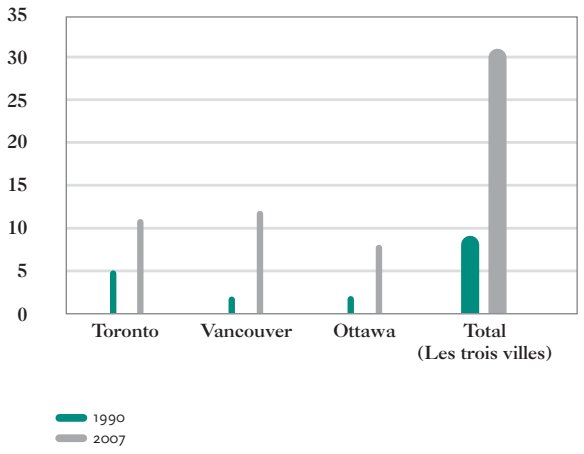
Les nouvelles compagnies étaient pressées de négocier avec les municipalités pour accéder aux rues, mais les négociations se sont compliquées lorsque les municipalités ont commencé à redouter les impacts des multiples compagnies de télécommunications qui se disputaient l'accès aux mêmes rues. Comme il peut arriver dans toute négociation, des mésententes sont survenues au sujet des conditions d'accès. L'industrie des télécommunications, régie par la *Loi sur les télécommunications* de compétence fédérale, était très à l'aise dans le recours au CRTC pour régler les problèmes, et a vite compris l'avantage de faire intervenir cette instance dans les conflits avec les municipalités.

Qu'est-ce qu'une « compagnie de télécommunications »?

Les services de communications liés à l'occupation des emprises municipales sont les suivants :

- **services téléphoniques locaux;**
- **services téléphoniques interurbains;**
- **services de lignes de transmission de données et de lignes privées haute vitesse;**
- **services d'accès Internet;**
- **services de communications sans fil;**
- **services de câblodiffusion et autres services vidéo;**
- **services locaux et interurbains de communication vocale sur protocole Internet (VoIP).**

Infrastructures de télécommunications dans les emprises des centres-villes



LA DÉCISION LEDCOR

La situation devait changer en 2001, par suite de l'importante décision du CRTC dans la mésentente *Vancouver-Ledcor*[4]. La Ville de Vancouver avait découvert que Ledcor Industries avait entrepris la construction de conduits de câbles à fibres optiques sous des rues de la ville sans demander le consentement de la Ville. Plutôt que de négocier, Ledcor s'adressa au CRTC pour ordonner à la Ville de lui accorder cet accès.

Le CRTC a décidé que Ledcor n'avait pas à rétribuer la Ville pour l'occupation de l'espace abritant ses câbles sous 18 intersections du centre-ville. Dans sa décision, le CRTC a également révisé fortement le montant de dépenses directes que pouvait recouvrer la Ville de Vancouver. Le CRTC a cependant reconnu le droit des municipalités et des contribuables locaux de recouvrer les coûts intégraux engagés lorsque les compagnies de télécommunications utilisent le réseau de voies municipales pour accéder ou agrandir leurs réseaux. Il a aussi cerné un groupe de catégories de « coûts causals » qui guide depuis les municipalités dans leurs tentatives de recouvrer les coûts découlant de l'accès aux emprises accordé aux compagnies de télécommunications.

De prime abord, la décision *Ledcor* semblait appuyer le principe du recouvrement des coûts par les municipalités. Toutefois, du point de vue des municipalités, elle s'est révélée très déficiente dans la pratique. Le modèle vertical fortement prescriptif déterminé par le CRTC pour le calcul et le recouvrement des coûts causals était trop compliqué et coûteux. La méthodologie était si compliquée que même les plus grandes villes n'avaient pas les ressources pour l'appliquer efficacement. La décision a aussi créé de l'incertitude, parce qu'elle s'appliquait spécifiquement à la mésentente *Vancouver-Ledcor* et établissait très peu de précédents qui auraient pu s'appliquer ailleurs.

Aujourd'hui, de nombreuses compagnies de télécommunications tiennent les « principes *Ledcor* » pour des règles absolues, ce qui oblige les municipalités à justifier leurs règles de gestion et leurs frais relatifs aux voies publiques auprès des compagnies mêmes. Très peu de coûts causals sont recouvrés.

L'effet Ledcor : ententes bafouées et litiges

La décision *Ledcor* a eu des conséquences catastrophiques pour la gestion des emprises municipales et le recouvrement des coûts. Le CRTC a étendu l'application des politiques établies dans la décision *Ledcor,* une véritable manne pour l'industrie au détriment des municipalités. Les autorités locales n'ont essentiellement plus de pouvoir de négociation. Certaines compagnies de télécommunications ont tout bonnement cessé de respecter les ententes déjà conclues, et plusieurs autres attendent de comparaître devant le CRTC

4 *Ledcor/Vancouver – Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver*, Décision CRTC 2001-23, 25 janvier 2001

pour obtenir des modalités plus favorables. La bonne volonté qui avait si bien servi toutes les parties pendant plus d'un siècle a pratiquement disparu et la seule option qui demeure est de s'adresser à un tribunal, le CRTC, où l'industrie domine.

La direction choisie par le CRTC manque profondément de vision à long terme. Les politiques mises en place favoriseront probablement la croissance des compagnies de télécommunications à court terme en réduisant certains coûts directs, mais elles ont créé un environnement commercial hostile où le litige est maintenant la norme. Les décisions à la pièce et obscures du CRTC ont donné lieu à une série disparate d'ententes d'accès aux emprises municipales au pays. Dans une même ville, il arrive souvent que les compagnies soient soumises à des frais et à des conditions d'accès radicalement différents. Les règles du jeu sont inégales, ce qui va à l'encontre des principes qui devraient sous-tendre un marché des télécommunications ouvert et concurrentiel[5].

Il est difficile de comprendre l'inaction du gouvernement fédéral. L'industrie des télécommunications fonctionne dorénavant dans un environnement de marché concurrentiel. Dans ce contexte, chaque compagnie doit négocier tous les aspects de son entreprise : fournitures, main-d'œuvre, biens immobiliers. Ce devrait être la même chose pour l'accès aux emprises municipales. Si l'on juge souhaitable d'appliquer les principes de l'économie de marché à l'industrie, pourquoi n'en irait-il pas de même pour les municipalités?

En laissant durer la situation, le gouvernement fédéral se place en position de conflit avec les objectifs de ses propres politiques. Il a reconnu le besoin de fournir de l'aide aux municipalités en les aidant à combler des milliards de dollars de besoins en infrastructure. Or, le gouvernement tolère un cadre qui oblige les municipalités à supporter une part importante des coûts d'infrastructure des compagnies de télécommunications, qui sont des entreprises à but lucratif. La situation actuelle est non seulement coûteuse et inefficace, mais elle est aussi indéfendable en tant que politique publique.

Emprises – Une bataille constitutionnelle annoncée

Une autre bataille juridique importante se profile lentement à l'horizon : le gouvernement fédéral a-t-il l'autorité, par l'entremise du CRTC, de bafouer les droits de propriété des municipalités, des services publics réglementés par les provinces et, de plus en plus, des propriétaires privés.

Les tribunaux ont généralement reconnu que les télécommunications constituent une « entreprise fédérale ». Par contre, la Constitution accorde aux assemblées législatives provinciales la compétence exclusive en matière de droits de propriété et de questions civiles, comme le droit en matière de contrats. En s'appuyant sur les pouvoirs qui lui ont été accordés, le CRTC a pu empiéter sensiblement dans des domaines de compétence exclusivement provinciale et locale. Il a réécrit des ententes contractuelles, exproprié ni plus ni moins la valeur des terres municipales et forcé les municipalités à accepter l'installation d'infrastructures de télécommunications, sans se soucier tellement de leurs contraintes et de leur besoins.

S'il est vrai que le droit constitutionnel canadien accorde au gouvernement fédéral le pouvoir d'empiéter parfois dans les champs de compétence provinciaux pour exercer son mandat, ces empiètements doivent, de façon générale, être démontrés comme étant nécessaires et se limiter au strict minimum pour permettre au

Suite à la page 12

5 Il arrive aussi souvent que les companies insistent pour inclure des clauses de confidentialité dans leurs ententes afin de protéger de l'information privilégiée. L'appui du CRTC envers de telles ententes rend encore plus difficile l'établissement de politiques équitables et transparentes par les municipalités.

gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs. De plus, d'un point de vue de politique publique, le gouvernement fédéral lui-même reconnaît de plus en plus qu'il en va de son intérêt d'aider au renforcement des villes et des collectivités, dans le respect des compétences uniques des gouvernements municipaux.

La position du gouvernement fédéral est d'autant plus faible que, pendant près d'un siècle avant l'adoption de la Loi de 1993, ses objectifs stratégiques en matière de télécommunications ont été fort bien atteints sur le terrain au moyen d'ententes négociées avec les municipalités.

Récemment, dans son rapport de 2006, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications – établi afin de fournir au gouvernement fédéral des conseils sur d'éventuelles réformes législatives dans ce domaine – prônait un accès encore plus libre aux terrains municipaux. Toutefois, ce document volumineux ne fournit aucune preuve solide de l'existence d'une crise dans l'accès aux terrains municipaux. En l'absence d'un besoin clairement démontré, il n'existe aucune raison juridique ou politique valable pour bafouer les compétences constitutionnelles provinciales ou la responsabilité des municipalités d'agir dans l'intérêt de leurs contribuables.

Les recommandations formulées dans la *Loi modèle sur les télécommunications*, dont l'un des deux auteurs est un membre du Groupe d'étude qui agissait pour le compte de l'industrie, sont venues jeter de l'huile sur le feu. Le document préconise un élargissement important des dispositions déjà problématiques qui confèrent le « droit d'accès ». Selon le libellé proposé, cette Loi accorderait aux compagnies de télécommunicaitons un accès sans restriction à toutes les propriétés publiques ainsi qu'aux propriétés privées. Dès lors, un propriétaire privé ne pourrait plus décider qui peut installer une antenne sur son toit ou même qui peut utiliser le câblage de son immeuble.

En somme, si le gouvernement fédéral suivait le conseil de l'industrie des télécommunications, il se trouverait à commettre la plus importante tentative d'incursion dans des domaines de compétence provinciale et locale depuis des décennies, et à transférer en bloc à un tribunal administratif des questions qui devraient plutôt être traitées par les tribunaux judiciaires.

LE MANQUE À GAGNER MUNICIPAL RELATIF AUX RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

En 2008, la FCM a résolu d'estimer le « manque à gagner municipal relatif aux réseaux de télécommunications ». Ce manque à gagner représente la différence entre les frais imposés par les municipalités aux compagnies de télécommunications et le coût réel des dommages que ces dernières causent aux emprises municipales. Le manque à gagner permet de quantifier la subvention annuelle et largement cachée que les contribuables municipaux doivent verser à des compagnies de télécommunications à but lucratif pour financer la réparation des voies publiques et d'autres coûts associés aux activités de télécommunications.

Pour estimer ce manque à gagner, la première étape a consisté à déterminer quels coûts spécifiques il doit inclure. Malgré certains problèmes pratiques, la décision *Ledcor* identifie des catégories de coûts qui devraient être supportés par les compagnies de télécommunications afin d'éviter aux municipalités d'en faire assumer la charge à leurs contribuables. À défaut de proposer un mécanisme de recouvrement des coûts par les municipalités, cette décision indiquait une voie à suivre pouvant mener à un régime plus rationnel et plus équitable des télécommunications.

Principales catégories de coûts

Pour établir la formule du manque à gagner municipal relatif aux réseaux de télécommunications, la FCM a retenu les trois catégories de coûts suivantes identifiées par le CRTC :

1. les coûts de la révision des plans et de l'inspection;
2. les coûts des dommages causés aux voies publiques;
3. les coûts de la baisse de productivité associée aux solutions de contournement.

1. Coûts de la révision des plans et de l'inspection

Les municipalités doivent disposer de personnel pour réviser les plans d'implantation dans les emprises municipales, détourner la circulation automobile et inspecter la réalisation des travaux. La charge de travail est importante, car il faut tenir compte de plusieurs facteurs dans le plan d'implantation d'un nouveau réseau[6] : la sécurité, la constructibilité et les besoins futurs. Alors qu'une compagnie de télécommunications peut se permettre de se concentrer sur ses propres besoins, la municipalité doit tenir compte de l'ensemble des services : égouts, aqueduc, électricité, gaz, éclairage public, besoins futurs et autres compagnies de télécommunications.

La municipalité doit relever un défi de coordination, de logistique, d'arpentage et de planification. Elle doit en outre coordonner le travail d'intervenants qui sont souvent des concurrents et qui sont réticents à partager l'information. À cause de la décision *Ledcor*, cette coordination est rendue encore plus difficile par des compagnies de télécommunications qui

6 Particulièrement dans les centres-villes congestionnés.

contestent l'autorité municipale en matière de normes et de processus.

Du travail d'inspection est aussi nécessaire pour s'assurer d'un détournement approprié de la circulation, d'une atténuation des inconvénients causés au public et du respect des normes d'installation et de compactage.

2. Coûts des dommages causés aux voies publiques

Le revêtement d'asphalte ou de béton des rues est conçu pour se déformer et transmettre la charge des véhicules en circulation à une large zone de son infrastructure de fondation.

Pour installer un conduit de télécommunications dans une chaussée existante, il faut couper le revêtement, ce qui détruit sa capacité à se déformer et à transmettre la charge. Même après une réparation, la faiblesse du joint réalisé entre l'ancien et le nouveau revêtement empêche la chaussée de transmettre la charge aussi efficacement qu'auparavant. La circulation entraîne rapidement une rupture du joint et un déplacement des plaques d'asphalte.

Lorsque cela se produit, l'eau s'infiltre dans le revêtement et affaiblit ses fondations, ce qui entraîne encore plus de déplacements et de dommages au revêtement. Avec le temps, le joint entraînera la formation de nids-de-poule et raccourcira la durée de vie de cette section de la chaussée. Pour limiter les dégâts, il faut un programme continu de scellement des fissures. Néanmoins, une fois que le revêtement a été coupé, il est condamné à la dégradation et à une durée de vie raccourcie.

Même si les mécanismes de dégradation de la chaussée sont connus depuis longtemps, il est récent que des études approfondies permettent aux municipalités de quantifier les pertes de durée de vie et les coûts associés aux tranchées réalisées pour l'enfouissement de réseaux de télécommunications.

En général, les entreprises de services publics sont uniquement tenues de combler la tranchée avec du revêtement jusqu'au niveau de la chaussée. Si le travail est bien fait, les apparences sont sauves, mais le contribuable municipal doit assumer les coûts d'un entretien continu et d'une durée de vie raccourcie. On ignorait jusqu'à présent ces coûts à long terme et les entreprises de services publics – y compris les services d'égouts et d'aqueduc municipaux – n'étaient pas tenues d'en prévoir le financement. Il s'agit là d'un facteur important du déficit des infrastructures auquel doivent faire face les municipalités de l'ensemble du pays.

L'expansion rapide des réseaux de télécommunications a rendu le public plus sensible à leurs impacts sur la dégradation des chaussées. Plusieurs municipalités reconnaissent aujourd'hui que ces coûts substantiels peuvent être quantifiés et qu'ils ne devraient pas être assumés par les contribuables.

Le CRTC a reconnu que les coûts associés à la dégradation de la chaussée devraient être assumés par les compagnies de télécommunications. L'organisme ne propose cependant aucune méthodologie pour calculer ces coûts, laissant à chaque municipalité le soin de les déterminer en fonction des conditions locales.

Il pouvait s'agir d'une conclusion raisonnable à l'époque où l'on croyait que les conditions climatiques et locales avaient un effet sur la dégradation des chaussées. Aujourd'hui, des études menées aux États-Unis et au Canada démontrent que les conditions locales ne font aucune différence. Une recherche réalisée à Seattle (Washington) révèle par exemple que la problématique est la même dans le climat chaud et humide de la Côte ouest que dans une zone de gel et de dégel comme Ottawa. Différents facteurs sont en jeu, mais on observe partout une augmentation des coûts d'entretien et un raccourcissement de la durée de vie des chaussées.

Tranchées et reconstruction : le poids des télécommunications sur les voies publiques

Chaque fois qu'une entreprise de services publics veut accéder à des équipements enfouis dans les emprises municipales, elle doit creuser une tranchée dans la chaussée. En général les travaux de réparation sont à ses frais. Cette pratique ne donne cependant lieu à aucune compensation pour les dommages profonds qui seront causés à l'ensemble de la voie publique.

Lorsqu'une tranchée est creusée, la chaussée subit un certain nombre de changements structuraux. Ces changements entraînent une dégradation accélérée et nécessitent des travaux d'entretien additionnels, dont les suivants, fournis à titre d'exemples –

- **Scellement des fissures. Un scellant d'asphalte caoutchouté préchauffé est versé dans les fissures pour empêcher l'infiltration d'humidité dans les matériaux de fondation.**
- **Réfection de la chaussée. Au cours du processus de dégradation, le joint réalisé dans la tranchée se fissure, se tasse et se détériore en surface. Le revêtement d'asphalte doit alors être enlevé et remplacé de manière à sceller la surface et à corriger les zones de tassement.**
- **Rapiéçage des nids-de-poule. Comme le resurfaçage, cette mise en place d'un mélange d'asphalte préchauffé peut devenir nécessaire à tout moment afin de rendre temporairement la chaussée uniforme et sécuritaire.**

3. Coûts de la baisse de productivité associée aux solutions de contournement

Lorsque les compagnies de télécommunications déploient un réseau, elles tentent de le faire le plus rapidement possible et au moindre coût, surtout si la concurrence est forte. En pratique, cela signifie que les conduits sont enfouis le moins profondément possible afin de réduire les délais et les coûts d'excavation. Pour être légers et peu coûteux, les conduits sont souvent faits de tuyaux de plastique à paroi mince.

Compte tenu des normes de sécurité et de santé publique, les municipalités n'ont pas la même latitude pour l'installation des réseaux d'égouts et d'aqueduc. Les conduites d'eau doivent être enfouies profondément pour éviter le gel en hiver. Comme les eaux usées s'écoulent par gravité, les conduites d'égouts peuvent atteindre des profondeurs importantes afin d'assurer l'écoulement sur de longues distances.

La conception et la construction des réseaux municipaux visent une durée de vie de 100 ans et des investissements appropriés doivent être faits pour assurer une telle pérennité. Pour les réseaux d'aqueduc, par exemple, les tuyaux en fer malléable sont souvent préférés à des conduites moins coûteuses parce qu'ils résistent mieux aux chocs.

La construction et la reconstruction d'un réseau d'égouts posent de multiples défis. Les tuyaux d'égouts pluviaux sont gros, lourds et profondément enfouis. Ils exigent l'utilisation de larges tranchées, d'imposants systèmes d'étaiement et de machines encombrantes. Les réseaux de distribution du gaz ou des télécommunications, qui sont enfouis moins profondément dans la même tranchée, ont un impact sur l'accessibilité des tuyaux d'égouts.

Les réseaux d'aqueduc doivent former un carroyage et les conduites doivent être raccordées à la plupart des intersections, ce qui dicte la profondeur de l'installation. De plus, à cause de la pression de l'eau dans les conduites, des massifs d'ancrage et d'autres mécanismes doivent être installés pour assurer l'intégrité du système. Comme les réseaux d'aqueduc sont sous pression, ils sont sujets à des bris et ils nécessitent de fréquentes réparations.

Tous ces travaux doivent être réalisés sous le niveau du fragile réseau de télécommunications. Dans les centres-villes, la multitude des réseaux de télécommunications implantés près de la surface rend ce travail encore plus difficile.

Le coût des solutions de contournement des réseaux de télécommunication et autres est devenu important. En moyenne, le coût d'une équipe affectée à la construction d'un réseau d'égouts est d'environ 10 000 dollars par jour. Les grosses excavatrices exigent le recours à un signaleur au sol pour guider le conducteur entre les conduits existants. Chaque conduit et câble doit être dégagé à la main pour éviter d'endommager les fragiles tuyaux en plastique et les fibres qu'ils contiennent. Une fois dégagés, les conduits doivent être étayés car ils ne peuvent supporter leur propre poids sur toute la largeur d'une tranchée de réseau d'égouts.

Des étais doivent être installés à cette fin et il faut souvent les fabriquer sur mesure, les étais modulaires moins coûteux ne convenant pas. Lors de l'installation des tuyaux d'égouts et des conduites d'eau, un soin additionnel doit être apporté pour ne pas endommager les fragiles conduits. Tout cela exige du temps et entraîne une augmentation du coût de l'installation du réseau de services municipaux.

Dans le cas du réseau d'aqueduc moins profond, le raccordement des conduites exige davantage de coudes et de massifs d'ancrage pour éviter les autres réseaux, en particulier les réseaux de télécommunications.

À la lumière des résultats de nombreux travaux de construction de réseaux d'égouts et d'aqueduc, il est évident que l'augmentation des coûts peut atteindre jusqu'à 20 pour cent à cause de la nécessité de contourner des réseaux fragiles, comme ceux des télécommunications.

Une quatrième catégorie : les coûts de la modification et de la réhabilitation

Il existe une quatrième catégorie de coûts supportés par les municipalités : les coûts de la modification et de la réhabilitation. Comme les coûts de cette catégorie varient considérablement selon la nature et l'envergure des projets entrepris par une collectivité, le présent rapport n'en tient pas compte dans le calcul du manque à gagner municipal relatif aux réseaux de télécommunications. Dans la mise en œuvre d'un projet de modification ou de réhabilitation, ils peuvent néanmoins constituer un fardeau important pour les gouvernements municipaux.

Il arrive que le tracé d'un réseau de services publics implanté dans l'emprise municipale doive être modifié. Cela peut se produire, par exemple, lorsque le tracé d'une rue doit être modifié pour des raisons de sécurité ou lorsqu'une nouvelle ligne de métro doit être construite.

L'envergure de ce problème est bien illustrée par l'exemple de la ville d'Ottawa, où des études ont révélé que l'aménagement d'un nouveau métro léger exigerait le déplacement des réseaux de télécommunications à un coût estimé de 40 millions de dollars.

Afin de procéder à la réparation d'une route locale, la petite municipalité québécoise de Baie-Comeau pourrait pour sa part avoir à acquitter une facture de 2 millions de dollars pour déplacer les câbles téléphoniques d'une entreprise privée. Bien que le réseau ait été installé il y a 50 ans – sans l'autorisation de la municipalité – la compagnie cherche à faire payer l'équivalent de 75 pour cent des coûts de déplacement par la Ville. Le cas a été soumis au CRTC.

Plus rarement mentionné, le coût de la réhabilitation est en voie de devenir un autre fardeau pour les contribuables municipaux. Il est question ici du coût de réparation ou de remplacement d'infrastructures de télécommunications qui ont été endommagées par des travaux publics ou qui, à cause de leur âge, ne peuvent supporter des travaux de réfection de la chaussée.

Les gouvernements locaux ont généralement pour principe de rembourser une partie du coût de déplacement d'infrastructures de télécommunications qui entrent en conflit direct avec de nouvelles infrastructures municipales. Certaines compagnies de télécommunications cherchent à profiter de cette pratique pour remplacer leurs infrastructures vieillissantes aux frais des contribuables. Les installations de télécommunications enfouies à faible profondeur dans de vieux conduits d'argile n'ont pas toujours l'intégrité structurelle requise pour résister aux exigences de la construction moderne. Lorsqu'une municipalité doit refaire une voie publique, elle se retrouve souvent à supporter des coûts et des délais importants pour faire reconstruire les infrastructures de télécommunications suivant les normes modernes, même si le projet n'exige aucun déplacement ou aucune manipulation des conduits.

QUANTIFIER LE MANQUE À GAGNER

Méthodologie

En avril 2008, la FCM a mené un sondage municipal sur les télécommunications. Le sondage était encadré par le Sous-comité des télécommunications de la FCM, qui regroupe des élus, des ingénieurs municipaux et des gestionnaires d'emprises qui s'intéressent depuis plus de dix ans aux enjeux nationaux des emprises routières.

Le sondage a été élaboré à partir d'une imposante documentation. Les municipalités participantes[7] ont répondu à différentes questions relatives aux sujets suivants :

- droits d'accès aux emprises locales;
- taille des réseaux de télécommunications enfouis localement;
- nombre de permis émis pour des tranchées d'installation;
- coût du personnel et frais juridiques associés aux négociations et aux différends portant sur les emprises;
- budget municipal de construction et d'entretien des routes.

L'équipe responsable du projet a demandé aux répondants de fournir si possible les données correspondant aux six années (2002-2007) écoulées depuis la décision *Ledcor*. Le sondage s'est échelonné du 6 mai 2008 au 7 juin 2008.

Formule de recouvrement complet des coûts

Pour la présente étude, l'équipe responsable du projet a retenu une formule de recouvrement des coûts inspirée par l'étude réalisée par la Ville de Vancouver[8].

La Ville de Vancouver a dû mener des recherches considérables dans ce domaine, en partie parce qu'elle était directement impliquée dans l'affaire *Ledcor*.

7 Voir la liste à l'annexe B.

8 *Street Degradation Costs*, une étude réalisée par la division des activités routières du service de l'ingénierie de la Ville de Vancouver, juin 2007. Cette étude établit les coûts d'entretien continu rendu nécessaire par la réalisation de tranchées pendant toute la durée de vie d'une chaussée en asphalte. Le coût couvre les travaux de scellement des fissures en bordure des joints et les travaux de réfection nécessités par le tassement du joint. Elle diffère des études précédentes qui s'intéressaient surtout aux coûts associés au raccourcissement de la durée de vie des chaussées ayant subi de tels travaux. *Impact of Utility Trenching and Appurtenances on Pavement Performance in Ottawa* (révisée en 1999) et *Impact of Utility Trenching on Pavement Performance in the City of Ottawa* (2004) étaient deux études du genre.

Le taux global établi dans ce rapport représente la somme des taux suivants pour chacune des principales catégories de coûts :

- 70 $ – détérioration du pavé[9];
- 50 $ – baisse de productivité, coûts de contournement[10];
- 50 $ – coordination, revue, planification, approbation, gestion de la circulation;
- 11 $ – surveillance et inspection des travaux de construction;
- **181 $ par mètre – taux global établi pour le recouvrement des coûts attribuables à l'expansion ou à la modernisation de réseaux occupant des emprises municipales.**

Résultats du sondage

La FCM a consulté 16 municipalités dont les populations varient entre moins de 20 000 et 2,5 millions d'habitants. Ensemble, ces municipalités représentent environ 29 pour cent de la population canadienne.

Le groupe-échantillon comprend dix grands centres urbains d'une population de 174 000 à 2,5 millions d'habitants. Les grands centres urbains de l'échantillon ont une population de 7 657 753 collectivement, soit 64 pour cent de tous les Canadiens vivant dans des villes de cette gamme de population.

Les renseignements recueillis auprès des municipalités de moins grande taille ont confirmé que l'occupation des emprises municipales est un problème qui touche l'ensemble des collectivités. Toutefois, la présente étude s'est concentrée sur les résultats obtenus des grands centres urbains. Il faudra approfondir les recherches et mener des sondages de plus grande portée afin d'estimer le manque à gagner des municipalités moins populeuses et municipalités rurales.

Les tableaux ci-dessous montrent les résultats pour les grands centres urbains compris dans l'échantillon et pour toutes les villes de cette gamme de population[11] :

Tableau A
Expansion et modernisation des réseaux de télécommunications

	Expansion et modernisation des réseaux (2002-2007)	Droits payés[12] (2002-2007)	Coût engagés	Manque à gagner (2002-2007)	Manque à gagner (annuel)
Groupe-échantillon 7 657 753	619 740 m	19 899 566 $	112 172 940 $	92 273 374 $	15 378 895 $
Groupe-cible 11 984 162	903 348 m	31 142 245 $	175 547 407 $	144 405 161 $	24 067 526 $

Le tableau A montre les droits globaux payés par suite de l'expansion et de la modernisation des réseaux entre 2002 et 2007, pour le groupe des villes de l'échantillon et pour le groupe-cible. Pour les villes du groupe-cible, dont la population s'élève à près de 12 millions collectivement, le manque à gagner entre les droits payés et les revenus qui auraient été nécessaires pour couvrir la totalité des coûts est de 144 405 161 dollars entre 2002 et 2007, soit un manque à gagner annuel de 24 067 526 dollars.

En plus des nouveaux coûts imposés par les expansions et modernisations de réseaux, les contribuables municipaux doivent aussi supporter des coûts continus attribuables aux réseaux déjà existants dans les emprises.

9 Ce montant représente le taux par mètre qu'une ville moyenne devrait obtenir pour une tranchée dans une voie. Les frais réels versés dépendraient en partie de l'âge ou de la durée utile restante de la chaussée, et aussi selon que la tranchée était pratiquée dans une voie, un trottoir ou un boulevard.
10 Ces frais représentent un paiement unique en compensation des coûts de contournement des réseaux de télécommunications pour une période de 30 ans, à la valeur actuelle. Ils sont basés sur une perte de productivité de 20 pour cent. La présente étude utilise un niveau de perte de productivité minimal de 13 pour cent.
11 Population de 174 000 habitants et plus.
12 Comprend l'ensemble des droits et des frais liés à l'accès aux emprises : droits des permis, droits d'occupation et frais de dégradation de la chaussée.

Tableau B
Coûts continus attribuables aux réseaux existants

	Réseaux de télécommunications dans les emprises[13]	Coûts de contournement (2002-2007)	Coûts de contournement (annuels)
Groupe-échantillon 7 657 753	32 091 km	320 912 600 $	53 485 433 $
Groupe-cible 11 984 162	50 221,5 km	502 210 000 $	83 702 478 $

Le tableau B montre que, dans les villes du groupe de la population cible, les installations de télécommunications enfouies dans les emprises municipales s'étendent globalement sur 50 221,5 kilomètres. Dans la présente étude, il est présumé que ces réseaux imposent, en moyenne, des coûts de contournement continus de 1,66 dollar par mètre pour la réalisation de projets d'infrastructure municipaux.

Ces coûts sont en sus de tous les frais recouvrés par les municipalités pour l'accès des compagnies de télécommunications à leurs emprises. Les coûts nets à ce titre des réseaux de télécommunications pour les contribuables municipaux ont donc été de 1 666 dollars par kilomètre entre 2002 et 2007. Extrapolés aux 50 221,5 kilomètres que comptent les emprises des villes du groupe cible, cela donne un total de 502 210 000 dollars, soit 83 702 478 dollars par année.

Tableau C
Manque à gagner municipal relatif aux réseaux de télécommunications

	Manque à gagner lié aux nouveaux réseaux/expansion de réseaux (2002-2007)	Manque à gagner lié aux réseaux existants (2002-2007)	Manque à gagner total (2002-2007)	Manque à gagner total (annuel)
Groupe-échantillon 7 657 753	92 273 374 $	320 912 600 $	413 185 974 $	68 864 329 $
Groupe-cible 11 984 162	144 405 161 $	502 210 000 $	646 615 161 $	107 769 193 $

Le tableau C présente le manque à gagner total combiné imposé aux municipalités par expansions et modernisations de réseaux et par les activités courantes des compagnies de télécommunications utilisant les emprises municipales. Pour 2002 à 2007, le manque à gagner total s'élève à 646 615 161 dollars, soit 107 769 193 dollars par année.

13 N'inclut pas les prolongements et modernisations de réseaux, 2002-2007

ANALYSE

Les résultats du sondage municipal sur les télécommunications révèlent que le régime canadien actuel donne lieu à un transfert important de la richesse collective aux compagnies de télécommunications privées.

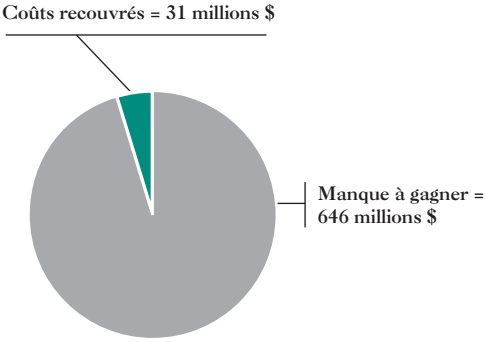
En résumé, les résultats démontrent que l'actuel régime a pour conséquences :

- des subventions de plus de 646 millions de dollars aux compagnies de télécommunications à même les impôts fonciers entre 2002 et 2007;
- des subventions annuelles moyennes d'environ 107 millions de dollars aux compagnies de télécommunications à même les impôts fonciers;
- des subventions annuelles continues d'environ 148 $ par mètre attribuables aux nouveaux permis de travaux de réseaux de télécommunications réalisés dans les emprises municipales.
- des subventions annuelles continues de 1 666 $ par kilomètre pour les réseaux de télécommunications existants dans les emprises municipales.

L'accès des compagnies de télécommunications aux voies publiques représente un coût significatif pour la population. De nouveaux mécanismes de recouvrement des coûts sont nécessaires pour rétablir un équilibre. Jusqu'ici, très peu d'efforts ont été consacrés à la quantification du fardeau supporté par les propriétaires fonciers à l'échelle nationale. Cela s'explique en partie par les difficultés méthodologiques d'évaluation du manque à gagner[14]. La présente étude propose une estimation très rigoureuse des coûts imposés aux contribuables des grands centres par le régime actuel. Il s'agit d'un premier pas vers l'évaluation des impacts de ce problème dans les collectivités de toutes tailles.

En plus d'examiner les impacts sur les plus petites collectivités, de nouvelles recherches sont nécessaires pour évaluer les coûts supportés par les propriétaires fonciers à l'égard des réseaux aériens de télécommunications. Dans de nombreuses collectivités du pays, particulièrement dans l'Est du Canada, les réseaux de télécommunications sont aériens et enfouis. Les poteaux qui supportent les réseaux aériens sont habituellement situés dans l'emprise municipale et ils entraînent des coûts pour les municipalités. Ces aspects débordent du cadre de la présente étude, mais ils devraient être examinés afin de bien comprendre l'ampleur des subventions maintenant versées bien à leur insu par les contribuables locaux aux compagnies de télécommunications.

Manque à gagner relatif aux nouveaux permis (2002-2007)*



* Villes canadiennes de grande taille (pop. de 174 000 et plus)

14 Par exemple, des variations selon les municipalités en matière de terminologie, de données colligées, de droits perçus et de rareté des emprises.

Au-delà des dollars : le coût public de la perte du contrôle local

Si les nids-de-poule et les déficits budgétaires en sont les manifestations les plus visibles, le régime canadien des télécommunications menace également la démocratie et la bonne gouvernance locale. Non seulement contraint-il les contribuables à verser des centaines de millions de dollars en subventions, il empêche aussi les gouvernements municipaux de gérer les voies publiques dans l'intérêt commun.

Prenons l'exemple du Comté de Wheatland, en Alberta, qui compte moins de 9 000 habitants et plus de 3 000 kilomètres de routes. Le gouvernement local de ce Comté a adopté une politique exigeant des entreprises de services publics qui utilisent des emprises municipales de fournir un registre de leurs lignes et de leurs équipements. Les Canadiens connaissent la signalisation indiquant la présence de câbles enfouis et doivent s'assurer de leur emplacement avant d'excaver. Quiconque a déjà vécu une panne de courant ou une interruption du service téléphonique à cause d'une excavation négligente est en mesure d'apprécier cette politique.

Le Comté de Wheatland a confié à Alberta One Call, un organisme sans but lucratif, le mandat d'informer le public et les entrepreneurs de l'emplacement des câbles afin d'éviter les dommages et les accidents. L'adhésion à Alberta One Call est une condition obligatoire en vertu du règlement d'accès aux emprises du Comté de Wheatland et elle figure dans son projet de convention d'accès aux emprises municipales.

Shaw Cablesystems a toutefois jugé cette exigence déraisonnable, estimant que son propre service à but lucratif (DIGSHAW) était aussi efficace qu'Alberta One Call. Lorsque le Comté de Wheatland a refusé de reconnaître DIGSHAW, l'entreprise a fait appel auprès du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Dans sa requête, Shaw Cablesystems a aussi soulevé d'autres questions relatives aux coûts du déplacement, à la compensation, aux équipements appartenant à des tiers et aux équipements abandonnés.

Les négociations n'ayant pas permis de résoudre le différend entre DIGSHAW et Alberta One Call, la décision finale a été laissée au CRTC. Le Conseil a décidé qu'une telle condition ne pouvait être intégrée à la convention qu'avec l'accord des deux parties, accordant ainsi un droit de véto aux compagnies de télécommunications. Le CRTC a aussi statué que Shaw Cablesystems avait le droit d'utiliser son propre service de repérage.

Le CRTC a poursuivi en accordant à l'entreprise le droit d'accéder aux emprises publiques du Comté de Wheatland et en fixant les termes de la convention d'accès à la satisfaction de Shaw Cablesystems.

Le Comté de Wheatland a dépensé plus de 65 000 $ en frais juridiques pour défendre son droit de gérer les voies publiques locales, une responsabilité municipale fondamentale. Rien n'indique que les conditions établies par le Comté pourraient nuire à l'expansion des réseaux de télécommunications. Au contraire, le comté de Wheatland est une collectivité en croissance qui souhaite obtenir de nouveaux services pour sa population. Le CRTC a quand même jugé bon d'intervenir et de renverser une politique locale légitime pour lui substituer des conditions plus favorables à l'entreprise privée.

Il est à se demander pourquoi le régime canadien des télécommunications remet le contrôle des voies publiques à des intérêts privés.

DÉNOUER L'IMPASSE

Deux choses doivent changer pour corriger la situation actuelle. Premièrement, la *Loi sur les télécommunications* doit être modifiée pour rétablir les municipalités dans leurs rôles de gestionnaires des voies publiques et de partenaires du développement des réseaux de télécommunications du pays. Deuxièmement, un nouveau mécanisme de résolution des différends doit être mis en place pour assurer un équilibre plus juste et plus logique entre les perspectives de l'industrie des télécommunications et celles des gouvernements locaux.

Des modifications à la *Loi sur les télécommunications* sont devenues nécessaires afin de l'adapter à la nouvelle réalité créée par la déréglementation de l'industrie des télécommunications. Le Parlement doit inclure des principes directeurs dans la Loi afin de redresser le déséquilibre structurel découlant des dispositions désuètes de la Loi actuelle et de mettre fin à la façon dont le CRTC a exercé des pouvoirs aussi larges.

Principes directeurs

Les principes énoncés ci-dessous ne font que rétablir les conditions qui, dans l'ensemble, existaient déjà dans l'industrie des télécommunications avant la décision *Ledcor*. Ils représentent assurément un virage important par rapport à la situation déséquilibrée qui existe actuellement, mais ils n'ont rien de révolutionnaires.

1. L'accès par l'entremise d'ententes négociées

La Loi devrait stipuler clairement que l'accès à toute propriété municipale par une compagnie de télécommunications doit nécessiter une entente d'accès négociée entre les parties, et préciser que les négociations doivent se dérouler de bonne foi. Les autres mécanismes visant à assurer l'accès ne pourraient être invoqués qu'en cas d'échec des négociations.

2. Compensation adéquate pour les travaux

La Loi devrait également prévoir des lignes directrices sur la compensation requise pour le droit d'accès à un terrain municipal, y compris le droit connexe d'excavation, d'utilisation et d'occupation. Ces principes en matière de compensation pourraient inclure un énoncé stipulant que la municipalité propriétaire doit être « pleinement compensée » en tout temps pour tous les coûts directs et indirects associés aux travaux entrepris par la compagnie de télécommunications, afin qu'elle ne soit pas forcée, comme propriétaire, de subventionner des infrastructures privées exploitées pour réaliser des bénéfices. Une liste d'exemples de tels coûts pourrait notamment être incluse pour aider à interpréter cette disposition, et des mécanismes pratiques et abordables de recouvrement des coûts devraient être énumérés.

3. Frais d'occupation et valeur marchande

Un autre principe qui devrait être énoncé dans le texte législatif est celui de la compensation pour la valeur du terrain occupé par une compagnie de télécommunications. Ce principe deviendra encore plus important si le droit d'accès est élargi à toutes les formes de propriété, tel que recommandé par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. Les révisions à la Loi devraient inclure une disposition stipulant que le propriétaire municipal a le droit, comme tout autre propriétaire, de recevoir une compensation pour l'espace qui lui appartient et qui est occupé par un tiers.

4. Consultation

Après avoir négligé pendant des années les effets désastreux de la politique fédérale en matière de télécommunications sur les gouvernemements municipaux et les contribuables qui paient des impôts fonciers, le gouvernement du Canada devrait s'engager, par l'entremise d'Industrie Canada, à consulter la FCM pour la réforme du traitement accordé aux emprises municipales par le gouvernement fédéral. Ces consultations devraient tenir compte et traiter de tous les aspects du régime fédéral existant qui ont une incidence sur les villes et les collectivités, et être menées préalablement à l'élaboration d'un mécanisme législatif.

5. Résolution de différends

Dans sa structure actuelle, le CRTC n'offre pas le terrain neutre requis pour résoudre des conflits entre des compagnies de télécommunications et des municipalités ou autres propriétaires publics. Les conseillers et le personnel du CRTC ont tous une grande expertise en matière de télécommunications, mais ils ne sont pas outillés pour évaluer les intérêts des municipalités et des contribuables municipaux. Par ailleurs, les conseillers ne sont ni formés ni outillés pour agir en tant qu'arbitres entre une entité réglementée et une autre qui ne l'est pas. Par conséquent, un mécanisme doit être conçu spécialement pour résoudre les différends entre les municipalités et les compagnies de télécommunications et servir de forum où les intérêts de part et d'autre seront entièrement pris en compte.

6. Accès égal aux recours

La Loi actuelle n'assure pas aux municipalités un égal accès aux divers mécanismes de résolution de différends existants. Ce déséquilibre doit être corrigé.

7. Arbitrage et autres mécanismes

Le recours à l'arbitrage, à la médiation et à d'autres formes de résolution de différends peut être bénéfique et utile pour l'établissement des modalités de nouvelles ententes d'accès. Mais il faut pour cela que la nomination des arbitres ou des médiateurs soit partagée afin que la perspective municipale ait le même poids que celle de l'industrie. Ces personnes ne devraient pas être nommées uniquement par le CRTC, ni en faire partie.

CONCLUSION

Le cadre fédéral en matière de télécommunications sert bien mal les Canadiens et affaiblit leurs collectivités. Le sondage municipal sur les télécommunications a révélé que ce régime boiteux a fait absorber aux contribuables locaux des coûts estimés à 646 millions de dollars depuis 2001, soit depuis que le CRTC a reconnu, dans la décision *Ledcor*, le droit des municipalités de recouvrer les coûts imposés par les travaux effectués par les compagnies de télécommunications dans les emprises municipales. Les Canadiens qui paient des impôts fonciers absorbent, chaque année, des coûts de 148 dollars pour chaque mètre de matériel enfoui sous les voies publiques municipales pour le prolongement ou la modernisation des réseaux de télécommunications, et de 1 666 $ par kilomètre pour l'ensemble des réseaux de télécommunications. À elles seules, les 16 municipalités sondées par la FCM ont vu croître les réseaux de télécommunications sous leurs rues de plus de 2,2 millions de mètres au cours des six dernières années.

Le cadre actuel représente un empiètement dommageable du gouvernement fédéral par le biais du CRTC dans des domaines de compétence de base provinciaux, territoriaux et municipaux. Il a miné la capacité des élus locaux de gérer avec efficacité les biens collectifs au nom de leurs commettants. Ironiquement, et contrairement à l'intention déclarée du CRTC et à ce qui est stipulé clairement dans la *Loi sur les télécommunications*, ce cadre nuit à l'établissement du marché des télécommunications libre et concurrentiel qu'il était censé favoriser. Il a fait traîner en longueur les négociations et provoqué ainsi des retards coûteux dans les projets et des démarches juridiques exhorbitantes pour les gouvernements locaux et les compagnies de télécommunications.

Les Canadiens méritent mieux, et la solution par ailleurs n'a rien d'onéreux : le gouvernement du Canada peut prendre les mesures pour régler la question sans dépenser beaucoup. Il doit simplement avoir la volonté politique de corriger ce régime boiteux.

Pendant près de 100 ans, les gouvernements municipaux et les compagnies de télécommunications ont travaillé ensemble de façon constructive afin de faire du Canada l'un des pays les plus branchés au monde. Le pays a évolué, mais les outils permettant de renforcer ce partenariat sont demeurées les mêmes. Les technologies ont aussi évolué, mais le cadre de notre politique nationale est resté figé dans le passé. Dans l'intérêt de l'industrie, des gouvernements locaux et des contribuables canadiens qui paient des impôts fonciers, un virage s'impose.

Recommandations

Le gouvernement du Canada devrait modifier la *Loi sur les télécommunications* afin de :

a. veiller à ce que le droit d'accès aux emprises municipales accordé aux compagnies de télécommunications fasse l'objet d'une entente négociée avec les gouvernements municipaux;

b. protéger les gouvernements et les contribuables municipaux en leur assurant une compensation suffisante pour tous les coûts directs et indirects découlant des travaux réalisés par les compagnies de télécommunications;

c. accorder aux conseils locaux élus le droit de chercher à obtenir une compensation juste pour la valeur des propriétés publiques occupées par les compagnies de télécommunications, au nom des contribuables qui paient les impôts fonciers locaux;

d. concevoir un nouveau mécanisme de résolution de différends tenant compte, dans les décisions, de la complexité des enjeux et de la nécessité d'équilibrer les divers points de vue.

ANNEXE A – ARTICLE 43 DE LA *LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS*

43. (1) Au présent article et à l'article 44, « entreprise de distribution » s'entend au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Accès aux lieux publics

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4) et de l'article 44, l'entreprise canadienne et l'entreprise de distribution ont accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien de leurs lignes de transmission, et peuvent y procéder à des travaux, notamment de creusage, et y demeurer pour la durée nécessaire à ces fins; elles doivent cependant dans tous les cas veiller à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public.

Approbation municipale

(3) Il est interdit à l'entreprise canadienne et à l'entreprise de distribution de construire des lignes de transmission sur une voie publique ou dans tout autre lieu public — ou au-dessus, au-dessous ou aux abords de ceux-ci — sans l'agrément de l'administration municipale ou autre administration publique compétente.

Saisine du Conseil

(4) Dans le cas où l'administration leur refuse l'agrément ou leur impose des conditions qui leur sont inacceptables, l'entreprise canadienne ou l'entreprise de distribution peuvent demander au Conseil l'autorisation de construire les lignes projetées; celui-ci peut, compte tenu de la jouissance que d'autres ont des lieux, assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

Accès

(5) Lorsqu'il ne peut, à des conditions qui lui sont acceptables, avoir accès à la structure de soutien d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, le fournisseur de services au public peut demander au Conseil le droit d'y accéder en vue de la fourniture de ces services; le Conseil peut assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

1993, ch. 38, art. 43; 1999, ch. 31, art. 204(F).

ANNEXE B – SONDAGE MUNICIPAL DE LA FCM SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Participants

Grandes villes urbaines

Ville de Calgary (Alberta)
Ville d'Edmonton (Alberta)
Ville de Gatineau (Québec)
Ville de Hamilton (Ontario)
Ville d'Ottawa (Ontario)
Ville de Québec (Québec)
Ville de Richmond (Colombie-Britannique)
Ville de Toronto (Ontario)
Ville de Vancouver (Colombie-Britannique)
Ville de Winnipeg (Manitoba)

Municipalités urbaines et rurales de moins grande taille

Ville de Joliette (Québec)
Ville de Fredericton (Nouveau-Brunswick)
Ville de Baie-Comeau (Québec)
Ville de Summerside (Île-du-Prince-Édouard)

Municipalités régionales

Municipalité régionale de York (Ontario)
Région de Halton (Ontario)

Autres municipalités collaboratrices

Municipalité régionale de Halfax (Nouvelle-Écosse)
District de Maple Ridge (Colombie-Britannique)
Ville de Regina (Saskatchewan)
Ville de Sherbrooke (Québec)
Ville de Saint John (Nouveau-Brunswick)
Comté de Wheatland (Alberta)