

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

CRTC 2020-366 Appel aux observations sur les mesures réglementaires possibles visant à améliorer l'efficacité de l'accès aux poteaux appartenant à des entreprises canadiennes

18 décembre 2020



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

1 INTRODUCTION

Ce document fait suite à celui déposé par la FQM dans le cadre de l'Appel aux observations sur les obstacles potentiels au déploiement de réseaux qui ont accès à un système à large bande dans les régions mal desservies du Canada (CRTC 2019-406). À cette occasion, la FQM avait fait état d'une problématique importante et nuisant considérablement au déploiement efficace d'Internet haut débit partout au Québec.

En résumé, certaines pratiques concernant l'accès aux structures de soutènement constituent, dans le contexte actuel de pandémie et d'investissements substantiels des gouvernements, le frein principal au déploiement de cette technologie qui est un service essentiel.

Au cours de 2020, la FQM a multiplié les démarches pour accélérer le déploiement d'Internet haut débit partout sur le territoire. Le président de la FQM, M. Jacques Demers, a publié dans les médias deux lettres ouvertes dans lesquelles il met le gouvernement fédéral, les organismes réglementaires ainsi que les compagnies de télécommunications devant leurs responsabilités concernant Internet haut débit. De l'avis de la FQM, il est inadmissible que chacun ne fasse pas tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter le déploiement harmonieux d'Internet haut débit.

La FQM fournissait aussi dans son mémoire du mois mai 2020 des pistes de solution. À titre de rappel, les solutions suivantes, proposées par les MRC et les promoteurs qui sont dans un processus de déploiement d'Internet haut débit en région, étaient mises de l'avant par la FQM :

- Établir un processus indépendant de recours en cas de délai exagéré ou de refus de demandes de permis pour assurer l'impartialité des décisions rendues et l'efficacité dans l'accès aux structures;
- Établir une nouvelle grille de tarification relative aux traitements des demandes en fonction du volume déposé afin que les demandeurs puissent bénéficier d'une économie d'échelle;
- Ramener les délais de travaux préparatoires à trois (3) mois sans extension possible pour tous les propriétaires de structures de soutènement; sans quoi, une pénalité serait imposée ou encore une autorisation automatique émise au demandeur pour la réalisation des travaux;
- Veiller à ce que les propriétaires maintiennent le parc de structures en bon état et prêt à l'utilisation par des tiers;
- Changer l'approche « demandeur-payeur » par une approche hybride qui permettrait de partager les coûts de mise aux normes (technique et légale) où le demandeur paierait pour les coûts additionnels générés par l'ajout de son équipement;
- Autoriser la construction du réseau avant la réalisation des travaux préparatoires si la sécurité n'est pas le motif du refus (délivrance d'une dérogation suite à la réalisation d'une analyse de risques concluante);
- Permettre aux demandeurs d'effectuer des travaux préparatoires légers lors des relevés, comme le tensionnement d'un toron, le remplacement d'une ancre ou d'un hauban, etc., lorsque ceux-

ci sont nécessaires pour l'ajout d'équipement, en ayant recours à des entrepreneurs accrédités par les propriétaires de structures;

- Modifier les ententes entre propriétaires d'équipements de soutènement de façon à ce que les demandes d'accès aux structures d'Hydro-Québec lui soient adressées directement, et ce, malgré la présence de torons d'entreprises de télécommunications sur les structures;
- Il serait pertinent de mettre en place une autorité indépendante qui serait chargée d'évaluer et de traiter toutes les demandes de permis d'accès aux structures de soutènement ainsi que de gérer les pénalités imposées en cas de dépassement d'un délai de trois (3) mois pour les travaux préparatoires;
- Favoriser l'embauche d'entrepreneurs privés accrédités par les propriétaires d'infrastructures pour la réalisation des travaux préparatoires afin d'accélérer le processus et de diminuer considérablement les coûts afférents à l'accès aux structures;
- En milieu rural, favoriser le développement régional en offrant une tarification des frais de location des structures dans laquelle la densité (maison par kilomètre) serait considérée.

Certaines de ces pistes de solution sont reprises dans le cadre du présent appel aux observations. Des changements ont été apportés compte tenu de l'évolution du contexte et de l'objectif de cet appel aux observations. Les pistes de solution fournies par la FQM dans ce mémoire suivent deux principes :

- L'accès facile et rapide aux infrastructures de télécommunications pour les entreprises de télécommunications locales;
- Le respect du cadre actuel régissant l'accès aux infrastructures d'énergie au Québec.

2 COMMENTAIRE

2.1 Tarifs des structures de soutènement

Les multiples étapes de réalisation des projets de déploiement de fibre optique impliquent la formulation de demandes de permis d'attaches aux structures de soutènement existantes, propriétés de grandes compagnies de télécommunications ou de fournisseurs d'électricité. Les démarches requises pour l'obtention desdits permis ralentissent de manière significative le déploiement des réseaux, privant ainsi la population d'un accès à ce service indispensable, en plus d'ajouter des coûts très importants à la mise en œuvre de ces projets longuement attendus.

Plusieurs demandes de permis formulées aux propriétaires des structures occasionnent des frais de traitement fort élevés. À titre d'exemple, les frais imposés par les propriétaires des structures pour le traitement d'une demande peuvent atteindre fréquemment la somme de 2 000 \$, taxes en sus. Compte tenu de l'envergure du projet en cours de déploiement actuellement (366 kilomètres de réseau optique), cela représente des frais substantiels estimés à près de 500 000 \$ pour la MRC d'Argenteuil. Le contrôle des dépenses est complexifié par ces frais exorbitants exigés lors du traitement des demandes de permis d'utilisation des structures de soutènement.

La FQM est d'avis que les coûts associés à l'accès aux structures devraient être les plus bas possibles. Bien qu'il s'agisse de propriétés privées, les infrastructures de soutènement ont parfois été payées en partie par les contribuables canadiens, particulièrement dans le cas des entreprises de télécommunications qui bénéficiaient d'un monopole dans le passé.

Ainsi, pour des raisons d'efficacité et d'équité, et surtout pour l'impérative nécessité de déployer le réseau dans les plus brefs délais, les instances publiques et les entreprises de télécommunications locales ayant bénéficié d'aides financières gouvernementales devraient avoir accès aux infrastructures de soutènement au plus bas prix possible. C'est d'autant plus important, que les coûts associés à la formulation des demandes de permis sont considérés comme étant admissibles dans les modalités des programmes gouvernementaux, faisant en sorte que l'ensemble de la population contribue à assumer ces frais qui semblent parfois déraisonnables et injustifiés.

Recommandation n° 1

Revoir la grille tarifaire relative aux traitements des demandes de permis aux structures de soutènement afin de réduire au minimum les tarifs exigés par les propriétaires des infrastructures.

Recommandation n° 2

Offrir un tarif préférentiel relatif aux traitements des demandes de permis aux structures de soutènement pour les municipalités régionales de comté (MRC) et les organismes à but non lucratif (OBNL) agissant à titre de gouvernements de proximité et fournisseurs de services en télécommunications.

2.2 Travaux de préparation

La question des travaux de préparation est au centre des préoccupations des instances publiques et des entreprises de télécommunications locales déployant des projets de fibre optique. Plusieurs enjeux sont liés à cela, soit : les frais exorbitants exigés aux demandeurs pour la mise aux normes des structures, les retards de livraison des projets impactant la population et dépassant les échéanciers prescrits dans les programmes gouvernementaux et les pertes de revenus notables liés au report du branchement des abonnés.

Bien que des progrès ont été observés grâce à la création de la Table de coordination du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) du gouvernement du Québec, permettant de réunir les propriétaires de structures de soutènement et les demandeurs pour analyser d'une façon fine chacune des demandes de permis formulées, les entreprises de télécommunications locales sont impatientes d'obtenir le résultat final, soit de pouvoir concrètement offrir une connectivité à Internet haut débit aux populations visées.

Force est de constater que les délais subis dans les dernières années ont placé plusieurs familles et travailleurs dans une situation de détresse au déclenchement de la crise de la COVID-19. Les allègements mis en place récemment par Hydro-Québec et Bell Canada devront être appliqués et mis en place très rapidement pour répondre aux objectifs ambitieux des gouvernements, soit d'offrir un accès à Internet haut débit à l'ensemble de la population à court terme.

En ce sens, les délais pour l'exécution des travaux de préparation devraient être courts et sujets à une observation rigoureuse. L'ensemble des parties prenantes, les propriétaires de structures de soutènement, les promoteurs de projet de déploiement Internet haut débit, comme les MRC et fournisseurs de services Internet locaux, les paliers gouvernementaux et le CRTC, doivent s'allier et travailler dans l'objectif de faire disparaître, définitivement, le fossé numérique qui existe entre les milieux urbains et ruraux, et ce, dans la perspective du bien commun.

Recommandation n° 3

Exiger, de la part des propriétaires de structures de soutènement, la production d'un plan de gestion d'entretien quinquennal de leurs infrastructures afin qu'ils maintiennent le parc immobilier et les structures en bon état en utilisant les sommes d'argent provenant des frais de location, dans l'objectif de minimiser les travaux préparatoires à y effectuer et ainsi permettre et faciliter leur utilisation par des tiers.

Recommandation n° 4

Permettre aux demandeurs d'effectuer des travaux préparatoires légers lors des relevés des structures comme le tensionnement d'un toron, le remplacement d'une ancre ou d'un hauban, etc., et ce, en ayant recours à des entrepreneurs accrédités.

Recommandation n° 5

Autoriser la construction du réseau avant la réalisation des travaux de préparation, en s'inspirant de la pratique développée par Hydro-Québec et Bell dans le cadre des travaux de la Table de coordination du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), si la sécurité n'est pas le motif du refus (délivrance d'une dérogation suite à la réalisation d'une analyse de risques concluante).

Recommandation n° 6

Permettre aux demandeurs d'effectuer tous types de travaux préparatoires requis avant la construction du réseau en ayant recours à des entrepreneurs accrédités, à l'exception de travaux tels que le déplacement d'équipements majeurs ou tous travaux qui requièrent le sectionnement et l'épissure d'un câble existant.

Recommandation n° 7

Ramener les délais des travaux de préparation devant être absolument réalisés par les propriétaires de structures de soutènement à trois (3) mois, sans quoi, une pénalité serait imposée ou encore une autorisation automatique émise au demandeur pour la réalisation des travaux, si toutefois la sécurité du public, des travailleurs et du réseau n'est pas le motif, confirmé par un ingénieur, du refus.

Recommandation n° 8

Établir un processus indépendant de recours en cas de délai exagéré ou de refus de demande de permis pour assurer l'impartialité des décisions rendues et l'efficacité dans l'accès aux structures de soutènement.

Recommandation n° 9

Changer l'approche « demandeur-payeur » par une approche hybride qui permettrait de partager les coûts associés à la mise aux normes du réseau entre le demandeur, tous les locataires et le propriétaire, et ce, en fonction du degré d'utilisation de la structure (équipements installés, charge des câbles de fibre optique, etc.).

2.3 Capacité de réserve

Il est légitime qu'un propriétaire de structures de soutènement souhaite se préserver une capacité de réserve pour des utilisations futures. Cependant, la FQM est d'avis qu'une limite devrait être imposée à la capacité qu'un propriétaire de poteau peut se réserver et que cette capacité de réserve ne devrait être invoquée que dans une faible minorité de cas afin de refuser l'accès à une structure de soutènement, surtout dans les milieux ruraux.

Rappelons que dans la très grande majorité des cas, les coûts de déploiement d'Internet haut débit en milieu urbain ont été assumés par les grandes entreprises de télécommunications, celles-ci bénéficiant d'un « business case » très favorable, d'où l'investissement massif de capitaux privés.

Force est de constater qu'en milieu rural, c'est une tout autre affaire, puisque le déploiement d'Internet haut débit a été timide, voire inexistant à beaucoup d'endroits. Il existe un déploiement d'Internet haut débit à deux vitesses; dépendamment que l'on se trouve en milieu urbain ou rural ce qui prive une partie

de la population de ce service essentiel qu'est Internet haut débit pour le développement économique, social, culturel, de l'éducation, de la santé, de la sécurité publique et de l'occupation dynamique du territoire.

Devant cette absence d'ouverture des entreprises privées à déployer un service fiable et performant d'Internet haut débit en milieu rural, les élus ont multiplié les représentations auprès de leurs députés et des gouvernements pour que soient mis en place des programmes d'aide financière et ainsi permettre au monde municipal de constituer des entreprises à but non lucratif et des coopératives.

Les MRC et municipalités locales, OBNL et coopératives, sont en mesure de tolérer une atteinte de rentabilité plus tardive, voire inexistante, puisque l'objectif premier est d'offrir ce service fondamental au plus grand nombre de foyers possible.

Compte tenu de ce qui précède, le simple motif de la capacité de réserve est insuffisant pour refuser l'accès à une structure. Considérant :

- L'urgence de déployer Internet haut débit partout sur le territoire;
- Le caractère essentiel d'Internet haut débit.

La FQM est d'avis que la capacité de réserve devrait être encadrée et que les propriétaires de ces structures devraient faire la démonstration officielle d'une utilisation imminente pour y refuser l'accès.

Recommandation n° 10

Établir et imposer une méthode de calcul unique aux propriétaires de structures de soutènement qui devra être utilisée pour définir une capacité de réserve raisonnable, selon le milieu, la présence ou non d'un réseau de distribution, le type de réseau, etc.

Recommandation n° 11

Exiger des propriétaires de structures de soutènement qu'ils mettent à la disposition des demandeurs, une base de données contenant des informations relatives à l'espace disponible et la capacité de réserve fixée dans les conduites souterraines.

Recommandation n° 12

Exiger, en cas de refus d'accès justifié par une trop faible capacité de réserve, une démonstration probante de la part des propriétaires de structures de soutènement qu'ils utiliseront lesdites structures pour offrir Internet haut débit à court terme.

2.4 Accords d'utilisation conjointe

Concernant l'utilisation conjointe, la FQM est d'avis que le CRTC doit faire preuve de prudence. Comme mentionné dans l'appel aux observations, les infrastructures détenues par des entreprises de distribution d'électricité sont soumises à un autre régime législatif et ne peuvent faire l'objet de mesures réglementaires du CRTC.

En outre, la FQM constate depuis quelque temps une coopération exemplaire de la part d'Hydro-Québec pour le déploiement d'Internet haut débit. La société d'État n'est pas ou peu en cause dans les pratiques actuelles de retardement. Il serait donc inutile dans le cadre du présent appel aux observations de mettre de l'avant des mesures qui remettraient en question le cadre législatif actuel concernant les structures appartenant aux entreprises de distribution d'électricité ou nuiraient au travail d'Hydro-Québec.

Il serait toutefois souhaitable de s'assurer d'une uniformité quant aux exigences liées aux critères d'ingénierie entre les parties ayant un accord d'utilisation conjointe afin de limiter les incohérences et de faciliter la compréhension des demandeurs.

3 CONCLUSION

La FQM est certaine que la mise en place de l'ensemble des mesures mentionnées ci-haut peut accélérer significativement le déploiement d'Internet haut débit. Cela doit cependant se faire en conjonction avec une volonté ferme et des actions résolues de la part de tous les intervenants.

L'exemple du Québec et de la Table de coordination montre qu'une attitude constructive peut porter ses fruits. Nous invitons donc l'ensemble des intervenants à poursuivre les efforts dans le sens d'un déploiement rapide d'Internet haut débit au service de tous les citoyens.