



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère



**LES CAHIERS
DE RECHERCHE**



OCTOBRE 2019

L'INNOVATION SANS PERMISSION

**POUR LA FIN DE LA PRÉSOMPTION DE RÉGLEMENTATION
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

Par Gaël Campan, avec la collaboration de Daniel Dufort



910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec)
H3C 2H8, Canada

Téléphone : 514-273-0969
Télécopieur : 514-273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Les membres et donateurs de l'IEDM appuient l'ensemble de son programme de recherche. Parmi ses membres et donateurs figurent des compagnies actives dans le domaine des télécommunications, dont la contribution financière correspond à moins de 3 % du budget total de l'IEDM. Ces entreprises n'ont eu aucun droit de regard sur le texte final de ce Cahier de recherche, ni aucun contrôle sur sa diffusion publique.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

©2019 Institut économique de Montréal
ISBN 978-2-922687-98-9

Dépôt légal : 4^e trimestre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Gaël Campan
avec la collaboration
de Daniel Dufort

L'innovation sans permission

Pour la fin de la présomption de
réglementation des télécommunications

Institut économique de Montréal

•
Octobre 2019



IEM

Des idées
pour une société
plus prospère

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 – INNOVATION, CROISSANCE ET RÉGLEMENTATION.....	9
CHAPITRE 2 – LA RÉGLEMENTATION PAR DÉFAUT : UNE MAUVAISE INTERPRÉTATION DES MARCHÉS ET DE LA CONCURRENCE.....	15
CHAPITRE 3 – LA RÉINTÉGRATION DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL DE CONCURRENCE	23
À PROPOS DE L'AUTEUR	29

POINTS SAILLANTS

L'innovation produit de vastes bienfaits pour l'ensemble la société. Bien que cela perturbe les marchés et renverse les modèles établis, la règle la plus efficace socialement est claire : l'innovation devrait être permise par défaut. La réglementation, si elle n'est pas bien élaborée et étroitement circonscrite à son objectif, tend à nuire à l'innovation. Le secteur canadien des télécommunications est assujéti à une réglementation qui va bien au-delà du régime général de concurrence. Ce cahier de recherche invite le CRTC à révoquer de façon proactive l'exemption des télécommunications et à ainsi réintégrer le secteur dans le régime général de concurrence.

Chapitre 1 – Innovation, croissance et réglementation

- La principale source de croissance d'une économie est la découverte de nouvelles approches permettant d'être plus productif tout en utilisant les mêmes ressources ou, en un mot, l'innovation.
- En rendant l'exploitation d'une entreprise ou l'investissement dans une nouvelle technologie plus coûteux, la réglementation retarde les projets ou diminue les chances qu'ils soient entrepris.
- Lorsqu'il a ouvert le marché de la téléphonie locale à la concurrence en 1997, le CRTC a imposé l'« accès de gros obligatoire » aux anciens monopoles téléphoniques, une politique adoptée par un grand nombre de pays pour faciliter la transition d'un environnement monopolistique à un environnement concurrentiel.
- Les politiques qui ont subséquemment servi à introduire une concurrence supplémentaire et artificielle au sein de nouveaux services (comme l'internet à haute vitesse) n'ont pas profité aux consommateurs canadiens d'une manière durable, mettant plutôt les concurrents à l'abri des forces du marché.
- Dans le secteur du sans-fil, les mesures prises au cours des dernières années en vue d'introduire une concurrence artificielle, telles que les mises de côté ou les plafonds de spectres, de même que les règles imposant des obligations d'itinérance et de partage des pylônes, ont aussi empêché une concurrence efficace.
- *La Loi sur les télécommunications* recommande clairement, depuis 1993 déjà, de s'abstenir de réglementer

tant que l'industrie continue de progresser vers la réalisation des objectifs à long terme des politiques publiques.

- L'émergence des entreprises de câblodistribution sur le marché des services de télécommunications a accompli en quelques années ce que la réglementation avait jusque-là été incapable de réaliser : l'avènement d'une concurrence dynamique et fondée sur les installations.
- La décision récente du CRTC de réduire davantage le tarif de gros que les principaux fournisseurs de services internet peuvent imposer à leurs plus petits concurrents, et dont les principaux fournisseurs ont d'ailleurs fait appel, diminuerait davantage les incitations de ceux-ci à investir.

Chapitre 2 – La réglementation par défaut : une mauvaise interprétation des marchés et de la concurrence

- Les consommateurs se déplacent souvent d'un marché à l'autre, comme ce fut le cas lorsque les téléphones cellulaires, considérés à l'origine comme un marché autonome et distinct, sont devenus une solution de rechange intéressante aux monopoles de téléphonie filaire, éliminant ainsi le pouvoir des fournisseurs de réseaux traditionnels sur le marché.
- Même si les marchés fondés sur l'infrastructure ne pouvaient accueillir un trop grand nombre de fournisseurs, cela ne justifierait pas qu'un organisme technocratique se charge lui-même de choisir les gagnants de ces marchés, plutôt que de laisser les entreprises rivaliser sans barrières légales à l'entrée et les consommateurs décider eux-mêmes lesquelles méritent leur clientèle.
- Lorsque les opérateurs mobiles se disputent le bas de la pyramide sur les marchés émergents, leurs concurrents ne sont pas seulement les autres opérateurs mobiles, mais aussi les fournisseurs d'autres biens qui sont en concurrence pour le même revenu disponible.
- Les clients d'un fournisseur de services filaires dans un pays industrialisé ne sont pas captifs du tout, puisque d'autres services (comme les entreprises de diffusion par satellite, les opérateurs mobiles et les câblodistributeurs) existent déjà et qu'ils connaissent une évolution rapide, mais aussi grâce à l'émergence

de « troisièmes lieux », comme les cafés qui offrent un accès wi-fi rapide.

- La saga du BlackBerry, conçu par Research in Motion (RIM), illustre bien à quel point les clients peuvent être indomptables : bien que l'évaluation boursière de RIM a atteint 42 milliards de dollars US en 2007, les actions de l'entreprise ont perdu 75 % de leur valeur au cours des cinq années suivantes.
- Le nombre d'opérateurs mobiles et filaires est resté stable au cours des dernières années, mais celui de leurs fournisseurs a fortement diminué. Quelques fabricants d'équipements sont ainsi devenus de gros joueurs, avec un pouvoir de négociation qui s'est considérablement accru.
- Les fabricants d'équipement, les fabricants de terminaux, les fournisseurs de services internet (qu'il s'agisse d'entreprises de sans-fil, filaires ou câblées) et les fournisseurs de contenu appartiennent tous au même écosystème. Ils doivent adapter leurs stratégies en fonction des progrès de chacun, toujours en fonction de ce que le grand public est prêt à payer.
- La croissance constante de la part des dépenses en ligne effectuées par les Canadiens avec leurs téléphones intelligents fera en sorte que l'intérêt des plateformes en ligne de vente au détail de s'assurer de la qualité et la fiabilité de l'accès sera de plus en plus important.
- La majorité des gens ont plus de facilité à concevoir les résultats attendus d'une réglementation qu'à imaginer les bénéfices qui résulteront de la liberté d'innover, pour la simple raison que ces bénéfices n'existent pas encore et qu'ils doivent donc être inventés. Cela entraîne un biais cognitif en faveur de la réglementation.
- Tant les arguments théoriques que les expériences en matière de politiques publiques montrent que le CRTC doit abroger ses mesures spéciales de réglementation et laisser le secteur se prévaloir du régime général de concurrence afin de profiter des fruits d'une rivalité commerciale sans entraves.

Chapitre 3 – La réintégration du secteur des télécommunications dans le régime général de concurrence

- L'abrogation de la réglementation qui régit spécifiquement le secteur des télécommunications se traduira par une création immédiate de valeur économique, puisque des ressources financières et humaines actuellement consacrées aux questions de conformité seront libérées et rendues disponibles pour une utilisation productive.
- Avec le retrait de la politique de partage obligatoire, les opérateurs de réseaux filaires titulaires et les câblodistributeurs, peu enclins à injecter des fonds supplémentaires qui auraient également profité à leurs concurrents, seront encouragés à investir davantage.
- Les offres commerciales qui ont été interdites par le régulateur même si elles avaient déjà trouvé des clients, comme l'interdiction des données décrétée par le CRTC en 2017, seront vraisemblablement rétablies lorsque cela sera possible.
- Un scénario intéressant serait que les opérateurs de réseaux parviennent enfin à facturer les entreprises de service par contournement (ou OTT, pour « over-

INTRODUCTION

“ **Primum Non Nocere (avant tout, ne pas nuire).**
– Auguste François Chomel ”

Les expériences visant à créer de nouvelles technologies, de nouveaux services et de nouvelles entreprises engendrent des progrès spectaculaires au sein de l'économie moderne. Elles constituent un processus de découverte qui produit de vastes bienfaits pour l'ensemble de la société, tout en perturbant les marchés et en renversant les modèles établis. Cela suscite inévitablement la controverse. Mais la règle la plus efficace socialement est claire : l'innovation économique devrait être permise par défaut.

Cette notion « d'innovation sans permission » fait reposer le fardeau de la preuve sur le régulateur potentiel : « À moins qu'il ne soit prouvé de façon convaincante qu'une invention ou qu'un nouveau modèle d'affaires puisse causer un grave préjudice aux individus, l'innovation devrait pouvoir se poursuivre sans relâche et les problèmes, s'ils surviennent, seront traités plus tard.¹ »

La réglementation, si elle n'est pas bien élaborée et étroitement circonscrite à son objectif, tend à nuire à l'innovation. En fait, le but même de la réglementation est souvent de rendre plus difficile l'accès aux marchés. Réduire à la fois la portée dans le cadre de laquelle l'initiative peut avoir lieu ainsi que le nombre d'entreprises qui sont autorisées et aptes à entrer en concurrence limite nécessairement les possibilités et les incitations en matière d'innovation. En soi, cela découragera probablement (et même certainement) les entrepreneurs d'investir dans les expériences commerciales risquées qui mènent à la découverte et au progrès.

Le secteur canadien des télécommunications est un exemple d'un secteur de l'économie assujéti à une réglementation qui va bien au-delà du régime général de concurrence. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) peine actuellement à passer d'une politique de « présomption de réglementation » à celle de « présomption de concurrence ». La

première utilise généralement des expédients pour favoriser un certain schéma de comportements et de conditions de marché, tandis que la seconde s'appuie sur des forces dynamiques spontanées pour générer des avantages pour le grand public.

Les dispositions réglementaires actuelles ont été influencées par l'idée selon laquelle les entreprises d'infrastructure – en raison de leur taille, de leur importance économique et de leur structure de coûts – sont des monopoles naturels *de facto* qui devraient être fortement réglementés. Toutefois, comme on l'a vu dans une multitude de domaines, l'arrivée de concurrents a souvent remis en question ou même démantelé les structures monopolistiques. De plus, cet empressement à réglementer de prime abord s'est parfois traduit par un gaspillage considérable de ressources et a entravé la croissance économique.

C'est la présomption de concurrence – et la liberté sous-jacente d'innover sans demander la permission – qui devrait être le principe directeur du régulateur.

Les régulateurs peuvent améliorer la situation en révisant leur vision du marché et leurs attentes excessivement basses en matière de concurrence – dans lesquelles les opérateurs sont dès le départ soupçonnés d'abus et les clients considérés comme impuissants –, et en adoptant une approche plus ouverte face à la dynamique de marché.

En effet, une fois que les marchés sont considérés comme des systèmes organiques articulés autour des consommateurs et de leurs besoins en constante évolution – besoins que les entrepreneurs et les capitalistes cherchent constamment à découvrir et à satisfaire, et qui génèrent des profits lorsqu'ils les anticipent et s'y adaptent avec succès – il devient manifeste que les avantages concurrentiels sont temporaires, et non

1. Adam D. Thierer, « Embracing a Culture of Permissionless Innovation », Cato Online Forum, 17 novembre 2014.

permanents. Dans ce contexte, les mesures réglementaires sont vues comme induisant des arbitrages fondamentaux et risquent de bloquer le processus par lequel la dynamique à long terme du marché œuvre naturellement à contrer les positions dominantes, qui demeurent ainsi transitoires.

C'est la présomption de concurrence – et la liberté sous-jacente d'innover sans demander la permission – qui devrait être le principe directeur du régulateur. Dans le cadre d'un tel paradigme entrepreneurial, l'avenir du secteur est continuellement refaçonné à mesure que les technologies émergent, que les réseaux évoluent, que des appareils sont inventés et que les applications logicielles sont créées. L'expérience du consommateur est transformée au fil des percées concurrentielles, alors que les entreprises de télécommunications rivales tentent de fidéliser les clients en les servant mieux et à moindre coût.

Ce cahier de recherche examine le bien-fondé de « l'innovation sans permission » et l'applique à l'industrie canadienne des télécommunications. Il invite le CRTC à révoquer de façon proactive l'exemption relative à la réglementation des télécommunications et à ainsi réintégrer le secteur dans le régime général de concurrence. Un tel repositionnement procurerait de nouvelles incitations à innover et libérerait un potentiel créatif inexploité dont profiterait l'économie dans son ensemble. Les consommateurs, enfin, pourront se trouver maîtres de leur destin grâce à un système dans lequel le régulateur est en retrait, n'intervenant qu'en cas de violation du régime général de concurrence.

CHAPITRE 1

Innovation, croissance et réglementation

Les avantages de l'innovation

La principale source de croissance d'une économie est la découverte de nouvelles approches permettant d'être plus productif tout en utilisant les mêmes ressources ou, en un mot, l'innovation.

Du point de vue économique, l'innovation ne se limite pas au simple progrès technique, bien que cela en constitue une part considérable. L'innovation regroupe les nouveaux outils que le progrès technique a rendus possibles, mais aussi l'ingéniosité dans la façon d'organiser les entreprises. Cela comprend notamment les nouvelles manières de livrer la marchandise et d'organiser le travail, mais aussi l'adaptation des procédures aux technologies nouvellement disponibles.

Des modèles d'affaires nouveaux et innovants sont créés sur une base régulière. Par exemple, s'il est vrai que les nouvelles technologies, notamment internet, ont rendu disponibles de nouveaux et efficaces outils collaboratifs, il s'agit en réalité davantage d'une nouvelle façon de faire des affaires que d'un pur progrès technique.

Robert Solow, lauréat du prix Nobel, a constaté que plus de 85 % de la croissance provient de l'augmentation de notre productivité². De plus, cette part de la croissance semble relativement stable. Bien que les données varient d'une étude à l'autre en fonction de la méthodologie et des hypothèses utilisées, elles confirment toutes sans ambiguïté que l'innovation est une source très importante de croissance³. Ce corpus de recherche indique également que l'innovation dans les biens d'équipement (c'est-à-dire les biens qui permettent d'accroître la productivité) va de pair avec l'augmentation des salaires⁴.

2. Robert M. Solow, « Technical Change and the Aggregate Production Function », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, no 3, 1957, p. 312-320; The Royal Swedish Academy of Science, « The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1987 », communiqué de presse, 21 octobre 1987.

3. Michael J. Boskin et Lawrence J. Lau, « Generalized Solow-Neutral Technical Progress and Postwar Economic Growth », NBER Working Paper no 8023, décembre 2000; Yasmina Reem Limam et Stephen M. Miller, *Explaining Economic Growth: Factor Accumulation, Total Factor Productivity Growth, and Productivity Efficiency Improvement*, University of Connecticut, Working Paper 200420, mars 2004.

4. Susanto Basu et John G. Fernald, « What Do We Know (and Not Know) About Potential Output? » *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 91, no 4, juillet-août 2009, p. 187213.

La croissance économique sans innovation, selon Solow, ne pourrait découler que de la croissance démographique. Un investissement supplémentaire n'aurait alors aucune incidence sur le revenu par habitant et notre niveau de vie serait alors essentiellement stagnant. Dans un tel monde, nous ne serions pas dans une meilleure situation que nos grands-parents, et nos petits-enfants ne pourraient aspirer à devenir plus prospères que nous.

Heureusement, nous vivons dans un monde où nous trouvons régulièrement de nouvelles façons de faire plus avec la même quantité de ressources à notre disposition.

Heureusement, nous vivons dans un monde marqué par l'innovation et le progrès technologique, un monde où nous trouvons régulièrement de nouveaux chemins pour faire plus avec la même quantité de ressources à notre disposition. Les progrès réalisés au fil du temps sont impressionnants. Alors qu'au milieu des années 1980, un salarié moyen devait en moyenne travailler près de 50 heures pour pouvoir s'acheter un téléviseur couleur de 20 pouces, il lui en faut maintenant moins de neuf⁵. D'ailleurs, cette amélioration d'un facteur de cinq pour un sous-estime largement l'ampleur des gains : les écrans plats ont aujourd'hui remplacé les téléviseurs à tube cathodique, offrant une résolution nettement plus élevée, des couleurs plus vives et un plus grand nombre de fonctionnalités – le contenu télévisuel ne provient plus d'un nombre restreint de diffuseurs, mais bien de centaines de chaînes de télévision câblées et de milliers de chaînes internet. Le téléviseur de 1985 a été relégué aux oubliettes de l'histoire, rendu désuet par l'évolution des marchés.

Sur le plan de l'innovation économique, l'entrepreneur occupe une place centrale. Les entrepreneurs cherchent à anticiper les exigences des consommateurs en créant de nouveaux moyens efficaces de répondre à leurs besoins. Lorsque ces avancées peuvent améliorer la coordination sociale et générer des bénéfices supérieurs aux coûts qu'elles engendrent, elles constituent des sources potentielles de profit. Pour valider cette hypothèse, des investissements risqués sont toutefois nécessaires. Lorsque de telles expériences réussissent, des profits

5. David Descôteaux, « Noël coûte moins cher qu'auparavant », *Le Point*, IEDM, 21 décembre 2018.

sont générés et les entrepreneurs y trouvent leur compte, tout comme les consommateurs, les marchés technologiques et les fournisseurs complémentaires.

Cependant, pour que les entrepreneurs puissent répondre aux besoins des consommateurs et engendrer l'innovation, les politiques publiques doivent laisser ce processus suivre son cours aussi librement que possible.

Les torts causés par la réglementation

L'entrepreneuriat peut être considéré comme une sorte d'arbitrage. Les produits (ou services) actuels sont achetés et vendus, ce qui génère des gains commerciaux. Mais peut-être existe-t-il un meilleur moyen de combler les besoins des acheteurs? Un entrepreneur doit pouvoir discerner les éléments contrefactuels élusifs – ce qui pourrait émerger pour améliorer la situation des utilisateurs et des producteurs – et la démarche réaliste à suivre pour perturber les dispositifs en place. L'arbitrage intervient lorsque les ressources sont employées dans des utilisations à valeur ajoutée, ce qui permet aux investisseurs de les acheter à un prix inférieur et de les revendre une fois transformées à prix supérieur.

Si la réglementation rend les projets des entrepreneurs plus coûteux, les profits seront plus minces. En rendant l'exploitation d'une entreprise ou l'investissement dans une nouvelle technologie plus coûteux, la réglementation retarde les projets ou diminue les chances qu'ils soient entrepris. La réglementation qui impose des barrières supplémentaires à l'entrée rend l'innovation moins rentable et donc moins probable. Parmi les coûts associés à la réglementation se trouve le fardeau que représente la mise en conformité des entreprises avec celle-ci⁶.

Prenons l'exemple des services de télécommunications au Canada. Historiquement, ces services étaient assurés par plusieurs entreprises de téléphonie qui détenaient chacune un monopole sur leur marché régional respectif. Ces entreprises étaient réglementées à titre de services publics⁷.

Lorsqu'il a autorisé la concurrence sur le marché de la téléphonie locale en 1997, le CRTC a imposé aux anciens monopoles téléphoniques l'obligation de partager des parties de leurs réseaux avec leurs nouveaux concurrents à des tarifs réglementaires peu élevés. Une

telle politique, connue sous le nom d'« accès de gros obligatoire », a été adoptée par un grand nombre de pays en guise de stratégie pour faciliter la transition d'un environnement monopolistique à un environnement concurrentiel.

Les règles de partage obligatoire du réseau sont soi-disant conçues pour aider les nouvelles entreprises de télécommunications qui sont en concurrence avec une entreprise établie à surmonter différents obstacles. Notamment, certaines composantes des réseaux de télécommunications sont relativement coûteuses à construire; lorsque les nouveaux venus bénéficient d'un accès aux installations appartenant au fournisseur titulaire, ils sont plus en mesure de faire concurrence sur le marché du détail. Éventuellement, ils pourront se lancer dans la construction de leurs propres réseaux indépendants et rivaliser sérieusement avec le monopoliste en place. En théorie, cela entraîne une diminution des prix de détail et une différenciation accrue des produits des différents concurrents, mais aussi une plus grande vitesse d'innovation et un investissement plus important dans une concurrence fondée sur les installations (une structure de marché où les nouveaux venus font concurrence en construisant leurs propres infrastructures).

Pour que les entrepreneurs puissent répondre aux besoins des consommateurs et engendrer l'innovation, les politiques publiques doivent laisser ce processus suivre son cours aussi librement que possible.

Bien qu'adoptées à l'origine pour stimuler la concurrence dans le secteur de la téléphonie filaire, les politiques d'accès de gros obligatoire ont subséquentement servi à accroître la concurrence au sein de nouveaux services (comme l'internet à haute vitesse) lorsque de nouvelles technologies ont remplacé le service par ligne commutée vers la fin des années 90. Afin de faciliter l'accès au marché pour les nouveaux concurrents qui offrent de tels services à large bande, le CRTC a exigé des fournisseurs de services téléphoniques titulaires et des entreprises de câblodistribution qu'ils partagent leurs réseaux à large bande à des tarifs et à des vitesses réglementés.

Toutefois, ces tentatives visant à introduire une concurrence supplémentaire et artificielle dans les secteurs des services filaires et à large bande n'ont pas profité aux consommateurs canadiens d'une manière durable.

6. Mathieu Bédard et Kevin Falcon, « Comment réduire avec succès le fardeau réglementaire », Note économique, IEDM, 6 février 2019.

7. Ce paragraphe et les suivants sont en grande partie inspirés de Martin Masse et Paul Beaudry, *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada - 2014*, Cahier de recherche, IEDM, mai 2014.



En effet, de telles mesures ont mis des concurrents à l'abri des forces du marché, nuisant au processus concurrentiel.

Ces tentatives visant à introduire une concurrence supplémentaire et artificielle dans les secteurs des services filaires et à large bande ont mis des concurrents à l'abri des forces du marché, nuisant au processus concurrentiel.

Dans le secteur du sans-fil, les mesures prises au cours des dernières années en vue d'introduire une concurrence artificielle ont favorisé l'émergence de plusieurs petits intervenants peu performants et incapables de faire face à la concurrence. Ceux-ci ont fini par fusionner avec les plus gros joueurs. Le Canada compte maintenant quatre fournisseurs de services sans fil solidement établis dans chaque région du pays, ce qui selon certains constitue une justification des politiques interventionnistes du gouvernement fédéral. Même dans la mesure où il s'agit d'une victoire, celle-ci a été obtenue

à fort prix. Les règles restrictives de vente aux enchères du gouvernement, telles que les mises de côté ou les plafonds de spectres, ainsi que les règles imposant des obligations d'itinérance et de partage des pylônes, ont empêché une concurrence efficace et nu aux investissements dans les réseaux et les services sans fil de pointe que réclament les consommateurs⁸.

De manière générale, la mise en œuvre de politiques d'accès de gros obligatoire n'a pas donné lieu à une plus grande concurrence fondée sur les installations au Canada. Les revendeurs, qui dépendent largement de l'accès obligatoire au réseau à des tarifs artificiellement

8. La mise de côté du spectre, en particulier à la vente aux enchères SSFE de 2008, a donné lieu à l'émergence de WIND, Mobilicity et Public Mobile et à l'acquisition de licences de spectre subventionnées par certains concurrents régionaux (Vidéotron au Québec, Eastlink au Canada atlantique, Shaw dans l'Ouest canadien). Ces concurrents régionaux n'avaient pas besoin d'une subvention pour s'implanter sur le marché du sans-fil; ils offraient déjà la câblodistribution ainsi que des services internet et filaires et avaient avantage à combiner le sans-fil avec leurs services traditionnels. Les nouveaux participants, cependant, n'ont pas connu un franc succès commercial et ont été finalement achetés par des acteurs plus importants. Voir Martin Masse et Paul Beaudry, *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2016*, Cahier de recherche, IEDM, 5 mai 2016, p. 2126.

bas, n'ont pas investi de manière importante dans les infrastructures. Selon les rapports du CRTC, entre 2012 et 2016, les fournisseurs dotés d'installations ont investi en moyenne 11,7 milliards de dollars par année dans l'infrastructure, alors que les sommes investies par les revendeurs ne se sont chiffrées qu'à 32 millions de dollars (voir la Figure 1-1)⁹.

En fait, les politiques interventionnistes visant à aider les plus petits participants à accroître leur part de marché peuvent nuire à l'innovation et miner les incitations à investir dans de nouvelles infrastructures et à les déployer. En raison des coûts énormes associés au déploiement des réseaux de nouvelle génération, il est inévitable que les entreprises de télécommunications et les câblodistributeurs – et non les petits joueurs et les revendeurs – assumeront la plus grande partie des coûts associés au développement de ces réseaux. L'accès de gros obligatoire diminue les sommes considérables nécessaires à la mise en œuvre de ces projets.

D'une présomption de réglementation à une présomption de concurrence

La présomption de réglementation est le fruit d'une doctrine selon laquelle, pour une certaine catégorie de biens et de services (comme les services publics), le marché laissé à lui-même ne sera pas en mesure de fournir la quantité et la qualité appropriées de services à la communauté en temps utile¹⁰. Le régulateur est donc justifié de combler le vide en amorçant le processus de création du secteur – par l'octroi de licences aux opérateurs, par exemple – et en s'assurant que toute initiative de la part des producteurs est dans l'intérêt du grand public.

Cette présomption de défaillance du marché peut en quelque sorte devenir une prophétie autoréalisatrice dans la mesure où, en organisant à l'avance le contrôle de la production des services de télécommunications, le régulateur écarte d'autres participants potentiels, empêchant ceux-ci d'entrer sur le marché et de faire concurrence. De la même manière, les clients sont privés de certaines options puisque le choix qui leur est offert est artificiellement limité. Par conséquent, ils ne sont pas en

mesure de jouer leur rôle d'aiguillon de la concurrence aussi efficacement qu'ils le feraient normalement.

En revanche, la présomption de concurrence envisage le marché et les conséquences potentielles de la concurrence avec un peu plus de circonspection. En effet, dans cette approche, on ne prétend pas savoir à l'avance ce que le secteur pourrait ou devrait être, ni quelles entreprises devraient assumer un rôle de chef de file.

Les règles restrictives de vente aux enchères du gouvernement, telles que les mises de côté ou les plafonds de spectres, ainsi que les règles imposant des obligations d'itinérance et de partage des pylônes, ont empêché une concurrence efficace.

L'idée générale consiste plutôt à laisser différents acteurs pénétrer le marché et se livrer une concurrence féroce pour gagner le cœur et l'esprit des clients. Dans ce contexte, le rôle du gouvernement est essentiellement de mettre en application le droit commercial et le droit civil, notamment en empêchant la fraude, le vol et les violations potentielles de contrats. En cas de litige entre opérateurs ou entre opérateurs et clients, le fardeau de la preuve incombe à l'accusateur et non au coupable présumé. Ainsi, dans le cadre de cette doctrine alternative, on ne considère pas *a priori* qu'un acteur du marché bénéficie d'une position dominante déloyale du simple fait de son succès; on doit prouver que cette position a été acquise ou qu'elle est maintenue injustement en démontrant que l'entreprise a été ou est effectivement protégée de la concurrence, ou qu'elle profite ou a profité de certains avantages légaux discriminatoires.

Il y a cinquante ans, à peine un an après la création du CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion*¹¹, la planification centralisée était encore considérée comme une solution de rechange raisonnable à celle du libre marché. Avec le temps, de nombreuses expériences douloureuses ont incité la plupart des organismes de réglementation dans le monde à prendre du recul ou à se retirer pour laisser libre cours aux forces du marché, donnant suffisamment de latitude et de temps pour qu'une concurrence profitable s'installe. Dans une large mesure, cette transition a été une conversion plutôt réfractaire d'une présomption de réglementation à une présomption de concurrence.

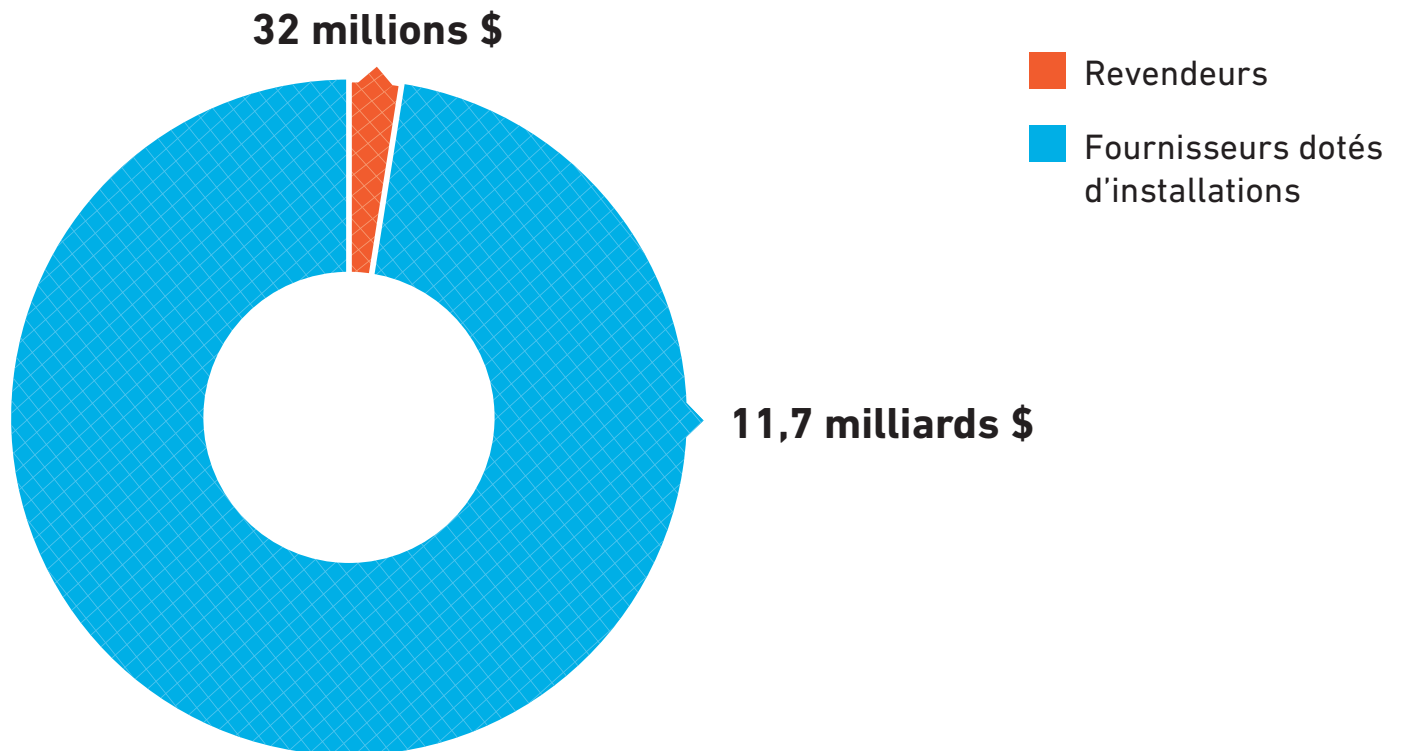
9. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, novembre 2017, tableau 5.0.5: Immobilisations relatives aux services de télécommunications dans les installations et les équipements, selon le type de fournisseur de services de télécommunications, p. 227.

10. En outre, dans le cadre des lois antitrust, il existe un parti pris moral au détriment des entreprises en général, qui sont présumées coupables d'abuser de leur position (supposément avantageuse) sur le marché chaque fois que l'occasion se présente.

11. CRTC, *À propos de nous, Les origines du CRTC*, 2018.

Figure 1-1

Investissements dans les installations et équipements de télécommunications, moyenne annuelle, 2012-2016



Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, novembre 2017, Tableau 5.0.5 : Immobilisations relatives aux services de télécommunications dans les installations et les équipements, selon le type de fournisseur de services de télécommunications, p. 227.

La Loi sur les télécommunications recommande clairement, depuis 1993 déjà, de s'abstenir de réglementer tant que l'industrie continue de progresser vers la réalisation des objectifs à long terme en matière de politiques publiques.

Un tel passage d'une approche de type « commandement et contrôle » à une approche basée sur le recul et la surveillance est un chemin parsemé d'embûches à surmonter. Les organismes de réglementation peuvent relever le défi en passant progressivement par quatre étapes successives : 1- contrôler, 2- surveiller, 3- s'abstenir et 4- réagir. Il s'agit d'un modèle courant d'évolution, dans lequel les première et deuxième étapes reflètent les objectifs principaux de la présomption de réglemen-

tation, tandis que les troisième et quatrième étapes marquent la transition vers la présomption de concurrence. D'une étape à l'autre, l'emprise réglementaire s'allège : les interventions sont moins proactives et plus réactives, moins intrusives et plus discrètes. À la dernière étape, les organismes de réglementation interviennent uniquement sur demande et seulement dans des situations de problèmes graves et réels, prouvés sans ambiguïté et de préférence ouvertement dénoncés et débattus.

Le CRTC semble avoir aujourd'hui du mal à franchir la troisième étape et à renoncer à la surveillance lourdaude, en dépit des nombreux facteurs qui convergent pour « pousser et tirer » l'organisme dans la bonne direction.

Du côté des facteurs incitatifs, la *Loi sur les télécommunications* recommande clairement, depuis 1993 déjà, de s'abstenir de réglementer tant que l'industrie continue de

progresser vers la réalisation des objectifs à long terme des politiques publiques¹². Puis, en 2006, un décret a été émis pour demander au CRTC de s'en remettre le plus possible aux forces du marché¹³, sur la base du rapport final du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications publié plus tôt cette année-là. Dans ce rapport, on énonçait que « l'industrie canadienne des télécommunications a évolué pour atteindre un stade où l'on peut compter largement sur le libre jeu du marché afin de réaliser des avantages économiques et sociaux pour les Canadiens et où, dans bien des domaines, une réglementation détaillée et prescriptive n'est plus de mise »¹⁴.

Du côté des facteurs d'attraction, l'émergence des entreprises de câblodistribution sur le marché des services de télécommunications a accompli en quelques années ce que la réglementation avait jusque-là été incapable de produire : l'avènement d'une concurrence dynamique et fondée sur les installations.

L'émergence des entreprises de câblodistribution sur le marché des services de télécommunications a accompli en quelques années ce que la réglementation avait jusque-là été incapable de produire : l'avènement d'une concurrence dynamique et fondée sur les installations.

Nonobstant cela, et ignorant ce qui se passait sur le terrain, le CRTC a continué de microgérer le secteur des services sans fil et d'imposer le partage obligatoire de la capacité tant aux exploitants de services filaires titulaires qu'aux câblodistributeurs. Jusqu'à présent, ces dispositions (parmi d'autres) ont empêché les consommateurs d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix et ont retardé les investissements dans les régions éloignées et dans les technologies de nouvelle génération.

Plus récemment, le CRTC a décidé de réduire davantage le tarif de gros que les principaux fournisseurs de services internet peuvent imposer à leurs plus petits

concurrents¹⁵. Rien ne permet de croire que les effets de cette nouvelle contrainte réglementaire seront différents pour les opérateurs ni que l'expérience client s'améliorera de manière considérable et durable. Au contraire, cette redistribution diminuera davantage les incitations des grands opérateurs à se développer et à rivaliser les uns avec les autres pour créer de la valeur. En effet, plusieurs d'entre eux ont déclaré qu'ils réviseraient à la baisse leurs plans d'investissement suite à ce changement. En septembre 2019, cinq opérateurs ont obtenu de la Cour d'appel fédérale une ordonnance pour suspendre cette décision du CRTC, le temps de débattre de leur requête pour permission d'appeler¹⁶.

Pour pouvoir passer à une doctrine moins interventionniste, le CRTC devra d'abord se défaire de plusieurs croyances erronées qui ont motivé sa réglementation excessive actuelle de l'industrie des télécommunications. Le chapitre suivant traitera de ces croyances en matière de marchés et de concurrence.

12. Gouvernement du Canada, *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art 34.

13. Gouvernement du Canada, *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS 2006355, art 1.

14. Industrie Canada, Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *Rapport final 2006*, mars 2006, p. 122.

15. Christine Dobby, « Shaw, Quebecor join backlash against new CRTC wholesale-rate policy », *The Globe and Mail*, 21 août 2019.

16. Agence QMI, « Les grands câblodistributeurs obtiennent une injonction contre le CRTC », *Le Journal de Montréal*, 30 septembre 2019.

CHAPITRE 2

La réglementation par défaut : une mauvaise interprétation des marchés et de la concurrence

Les croyances erronées à l'origine de l'exception relative aux infrastructures

Du point de vue de la théorie économique, les arguments contre la réglementation évoqués plus haut ne sont pas nouveaux et sont régulièrement repris¹⁷. Il peut sembler étrange que les organismes gouvernementaux persistent à essayer de contrôler les marchés sans jamais atteindre leurs objectifs, comme s'ils étaient persuadés que « cette fois-ci, ce sera différent » ou que la « règle générale ne s'applique pas » aux circonstances en question. Les infrastructures, en particulier, font souvent l'objet d'un traitement exceptionnel.

Les politiques malavisées des régulateurs reposent en fait sur quelques croyances économiques erronées qui doivent être démenties. L'une d'elles concerne ce que certains manuels d'économie appellent l'hypothèse de l'« atomisticité » du marché¹⁸. Selon cette conception, il est préférable que les acheteurs et les vendeurs soient suffisamment nombreux et de taille réduite, car tous les acteurs du marché auraient alors le même pouvoir de négociation et ne seraient pas en mesure d'exercer une influence sur les conditions du marché pour leur seul bénéfice. Ils seraient alors tous ce qu'on appelle des « preneurs de prix ». Inversement, lorsque le nombre d'acheteurs ou de vendeurs est faible, on suppose qu'ils sont susceptibles de pouvoir vendre plus cher ou d'acheter moins cher que dans un scénario d'atomisticité. Ils seraient alors des « faiseurs de prix » et ils disposeraient d'un pouvoir de marché considérable.

Il y a un problème fondamental avec la perception que les preneurs de prix sont concurrentiels et que les faiseurs de prix ne le sont pas. Cela soulève notamment des questions quant à la définition du marché, car en réalité les consommateurs arbitrent entre plusieurs marchés. Cette situation s'est manifestée de façon évidente lorsque les téléphones cellulaires, considérés à l'origine comme un marché autonome et distinct, sont devenus une solution de rechange intéressante aux monopoles de

téléphonie filaire, éliminant ainsi le pouvoir des fournisseurs de réseaux traditionnels sur le marché.

Même si j'étais le seul producteur de melons d'eau au monde, je devrais quand même rivaliser avec d'autres producteurs de fruits. De la même manière, je pourrais être le seul producteur de fruits au monde, mais je devrais tout de même faire concurrence à d'autres producteurs de desserts. Ou encore, je pourrais être le seul producteur alimentaire au monde, mais je devrais quand même faire concurrence aux producteurs de vêtements, de voitures, de maisons, de divertissement et bien d'autres.

Les téléphones cellulaires, considérés à l'origine comme un marché autonome et distinct, sont devenus une solution de rechange intéressante aux monopoles de téléphonie filaire.

En réalité, ce qui favorise le plus haut niveau de concurrence sur un marché donné, c'est l'absence de barrières à l'entrée¹⁹. S'il n'existe aucun obstacle légal pour empêcher un concurrent d'entrer sur le marché et que je suis en effet le seul producteur de melons d'eau au monde, cela est simplement dû au fait que, pour le moment – et ce point est important –, personne ne pense pouvoir produire un fruit meilleur ou moins coûteux que le mien et obtenir un rendement intéressant. Par ailleurs, cette situation ne signifie pas que mes clients soient en fait captifs. Si je décide d'augmenter mon prix considérablement sans raison valable (comme les conditions météorologiques défavorables qui nuisent à la récolte), ils renonceront sûrement au melon d'eau et y substitueront la mangue, par exemple. Accessoirement, une telle hausse de prix aurait pour effet de créer de nouvelles incitations pour mes concurrents potentiels de proposer une solution de rechange pour remplacer mon melon d'eau.

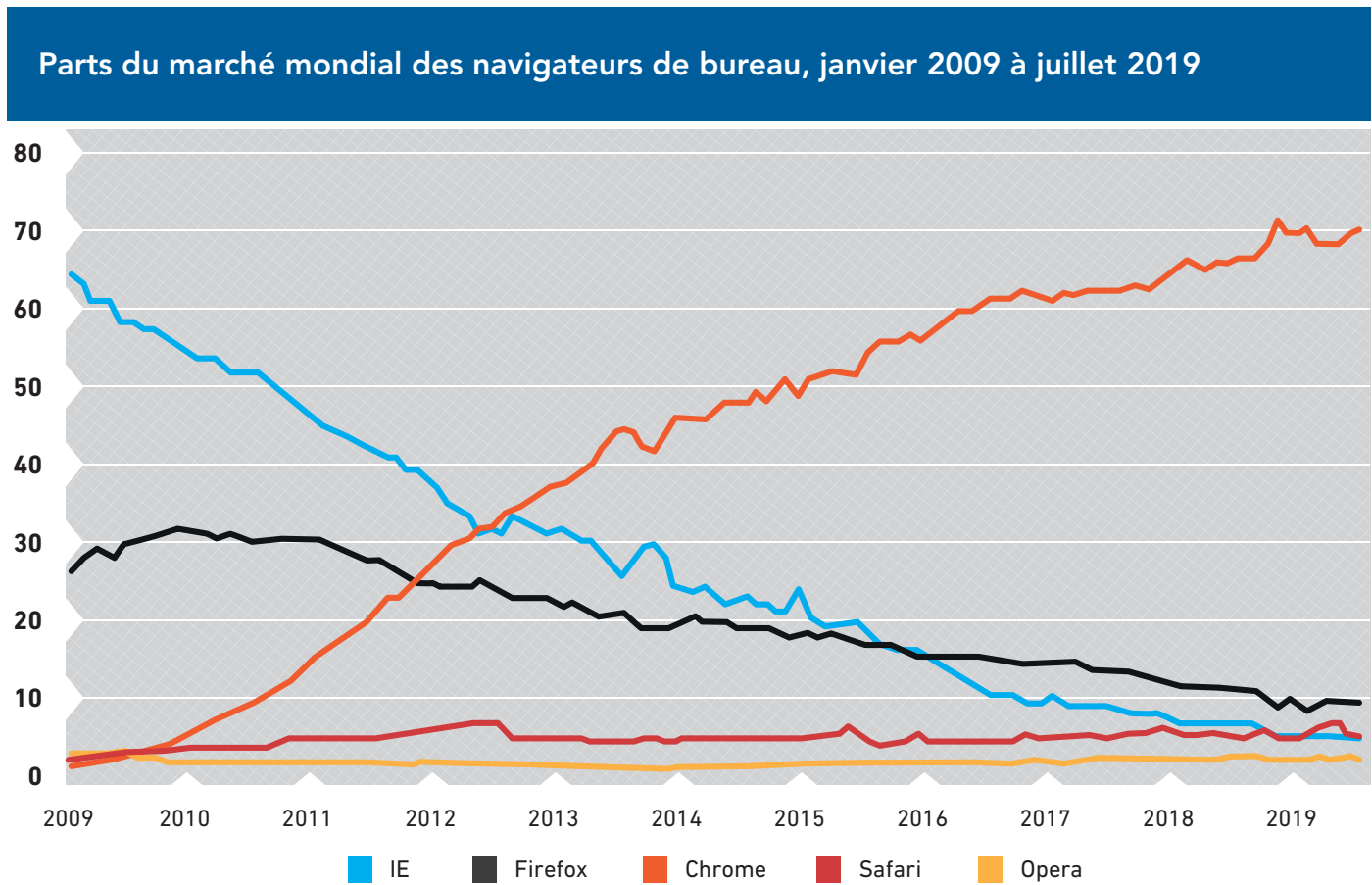
Cet exemple théorique montre le danger inhérent à présumer un abus en se basant sur un certain seuil de part de marché forcément arbitraire comme critère pour déterminer si une entreprise jouit d'une position dominante sur le marché.

17. Plus récemment par Tom Lehman, « 6 Arguments Against Regulations », 19 mai 2017.

18. Daron Acemoglu, David Laibson et John A. List, *Microéconomie*, ERPI, 2016, chapitres 6 et 7.

19. Vincent Geloso, « Concentration dans le secteur aérien : devrait-on s'inquiéter? », Le Point, IEDM, 4 juin 2019.

Figure 2-1



Source: Global Stats, Statcounter, Desktop Browser Market Share Worldwide.

L'émergence de « troisièmes lieux », comme les cafés qui offrent un accès wi-fi rapide et suffisamment de prises électriques, est un bon exemple de la façon dont les consommateurs peuvent contourner les changements qui ne leur sont pas favorables (comme des services internet coûteux au bureau et à domicile).

Malheureusement, cette notion n'est généralement pas bien comprise. En 1998, le gouvernement américain a intenté des poursuites contre Microsoft pour infraction à la législation antitrust du fait que les clients ne pouvaient

pas désinstaller le navigateur internet Explorer²⁰. Cette présomption de position dominante, censée empêcher la concurrence dans le domaine des logiciels de navigation, faisait abstraction de la possibilité que d'autres acteurs puissent entrer sur le marché avec leurs propres produits concurrents, ce qui se manifesta dès que Mozilla Firefox, puis Google Chrome, sont devenus disponibles (voir la Figure 2-1)²¹.

Plus récemment, la Commission européenne a infligé une amende de plusieurs milliards de dollars à

20. The United States Department of Justice, Final Judgment, U.S. v. Microsoft Corporation [Browser and Middleware], 12 novembre 2002.

21. Il est important de noter qu'il n'y avait aucune barrière à l'entrée et que Mozilla a donc pu lancer Firefox 1.0 en novembre 2004 après de longues années de travail et ainsi se démarquer d'Explorer en offrant un blocage des fenêtres contextuelles, des fonctions de recherche plus conviviales, une navigation par onglets et des addiciels. Voir Sebastian Anthony, « The history of Mozilla and Firefox », *ExtremeTech*, 18 juillet 2011.

Google²². Sans entrer dans les détails de la mise en accusation, il suffit de dire que Google a mis au point un système d'exploitation (Android OS) qui est offert gratuitement aux fabricants de terminaux (HTC, LG, Samsung, Oppo, Huawei et autres) qui sont disposés et aptes à faire concurrence au géant Apple. Or, bien que les conditions imposées par Google aux fabricants qui utilisent volontairement son système d'exploitation peuvent être soi-disant déplaisantes ou restrictives, rien n'empêche quiconque de proposer un meilleur système ou même de prendre en charge des activités de distribution d'applications mobiles et de systèmes d'exploitation. Et, inévitablement, certaines entreprises le feront. D'ici là, punir les chefs de file actuels du marché pour leur succès est absurde et nuit aux investissements futurs.

Outre une conception déficiente de la concurrence, une autre croyance erronée qui motive l'intervention du régulateur est de considérer les activités relatives aux infrastructures comme un marché particulier, que l'on qualifie parfois à tort de « monopole naturel ». À première vue, la logique qui sous-tend cette approche semble plutôt plausible : puisque les infrastructures nécessitent généralement de gros investissements en capital, elles doivent jouir d'une plus grande part du marché afin de devenir rentables et donc viables. Dans ces conditions, les marchés fondés sur l'infrastructure ne peuvent accueillir un trop grand nombre de fournisseurs. Bien sûr, il va de soi que même si tel était le cas, cela ne justifierait pas qu'un organisme technocratique se charge lui-même de choisir les gagnants du marché. Il serait tout à fait possible de laisser les entreprises rivaliser sans barrières légales à l'entrée et les consommateurs décider quelles entreprises méritent leur clientèle.

C'est ce qu'a fait le Cambodge, qui comptait en 2009 neuf opérateurs de téléphonie mobile disposant de capacités de transmission de données et de nombreux autres fournisseurs de services internet. Après une concurrence féroce qui a transformé pour le mieux le secteur des télécommunications, plusieurs entreprises ont fusionné. En 2018, le marché comptait toujours officiellement six opérateurs mobiles, sept fournisseurs de téléphonie fixe et 34 fournisseurs de services internet. Plus important encore, le public bénéficie d'excellents

services de données à des prix très abordables par rapport à la norme internationale²³.

Le dernier argument généralement invoqué par les régulateurs pour justifier leur intervention est le caractère « stratégique » des infrastructures du point de vue de la prospérité générale d'un pays. Un grand nombre, voire la totalité des autres entreprises dépendent de l'approvisionnement en eau et en électricité, des infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, des services postaux et téléphoniques, d'internet, etc. Par conséquent, nous ne pouvons nous permettre de compromettre la qualité et la quantité de l'un ou l'autre de ces services. Selon cette perspective, le gouvernement devrait donc faire en sorte d'assurer leur existence et leur gestion en tant que services publics.

Bien que l'évaluation boursière de RIM a atteint 42 milliards de dollars US en 2007, les actions de l'entreprise ont perdu 75 % de leur valeur au cours des cinq années suivantes.

Cette dernière affirmation, bien sûr, est un *non sequitur*. Pour paraphraser l'aphorisme de Thomas Sowell à propos des soins de santé publics : c'est incroyable que les gens qui trouvent que les services de télécommunications coûtent présentement trop cher puissent penser que ces mêmes services de télécommunications vont coûter moins cher si on leur ajoute une couche de bureaucratie gouvernementale pour les gérer²⁴ (voir l'Encadré 2-1).

Malheureusement, ces sophismes économiques suffisent généralement à induire les régulateurs en erreur et à leur faire croire que le secteur des télécommunications nécessite une réglementation par défaut, alors même que – après un examen approfondi – rien ne justifie en réalité une telle intervention.

23. Il convient de noter que le Royaume du Cambodge n'avait pas d'agence de réglementation des télécommunications – ni de loi sur les télécommunications d'ailleurs – pour gérer ce secteur jusqu'en 2016. Telecommunication Regulator of Cambodia, About Us, Background.

24. Thomas Sowell, *Ever Wonder Why? And Other Controversial Essays*, Hoover Institution Press, 2006 : « C'est incroyable que les gens qui pensent que nous n'avons pas les moyens de payer les médecins, les hôpitaux et les médicaments puissent penser que nous avons les moyens de payer les médecins, les hôpitaux et les médicaments en plus d'une bureaucratie gouvernementale pour gérer le régime universel de soins de santé ». Traduction de l'auteur.

22. Charles Riley et Ivana Kottasová, « Europe hits Google with a third, \$1.7 billion antitrust fine », CNN Business, 20 mars 2019.

Les services sans fil au Canada coûtent-ils trop cher?

Un discours largement répandu au sein de la classe politique canadienne et chez certains commentateurs veut que le prix des forfaits de téléphonie cellulaire et d'internet à haute vitesse soit très élevé au Canada. Cette allégation se base souvent sur une étude produite annuellement par Nordicity, qui tente de comparer les forfaits offerts au Canada à ceux que l'on retrouve dans certains autres pays. Or, cette comparaison doit être mise en contexte.

En premier lieu, la qualité des services de télécommunication disponibles au Canada est parmi les meilleures au monde. À titre d'exemple, la vitesse moyenne de téléchargement des connexions mobiles au Canada est de 63,40 Mbps, selon la firme Ookla. Une telle vitesse place le Canada au 6^e rang mondial¹.

De plus, le Canada doit composer avec un territoire dont la densité de population est faible : le pays se situe au 32^e rang parmi l'OCDE en ce qui a trait au nombre de connexions sans fil par kilomètre carré². Les entreprises canadiennes effectuent aussi des investissements substantiels. Ainsi, entre 2010 et 2016, elles ont investi en moyenne 78 \$ par connexion, soit près du double de la moyenne de 40 \$ en Europe, mais moins que la moyenne de 97 \$ aux États-Unis³. En fait, les entreprises canadiennes sont au 3^e rang de l'OCDE en termes d'investissement par rapport aux recettes⁴.

Ces informations apportent un éclairage différent sur les prix des forfaits offerts au Canada. Elles montrent que les Canadiens peuvent compter sur des services de première qualité, et que les investissements effectués – en proportion du nombre de connexions – sont largement supérieurs à ceux que l'on observe dans des pays auxquels on tente de nous comparer. En somme, les décideurs politiques auraient avantage à instaurer un climat propice à l'investissement, favorisant le meilleur rapport qualité-prix, plutôt que de promettre des diminutions arbitraires et artificielles du prix des forfaits, ce qui mènerait à une diminution de la qualité des services offerts aux consommateurs et ralentirait l'innovation dans le secteur.

Notes

1. Ookla, Speedtest Global Index—September 2019, Mobile.
2. OCDE, Portail de l'OCDE sur le haut débit, Total fixed and wireless broadband subscriptions by country, juin 2017; Banque mondiale, Territoire (km carrés), 23 mars 2017; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2016*, octobre 2016, p. 290; Federal Communications Commission, *Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless*, Chart III.A.1: Estimated Wireless Coverage by Census Block Including Federal Land Form 477, 23 septembre, 2016, p. 29; OzTowers, Mobile Bands (frequencies) By Provider, Information.
3. GSMA Intelligence, cité dans Jeffrey A. Eisenach, *Expert Report on Behalf of TELUS Communications Company*, CRTC 2017-259, Rapport présenté au CRTC, 8 septembre 2017, p. 29.
4. OCDE, *OECD Digital Economy Outlook 2017*, Tableau 3.11 : Telecommunication investment as a percentage of telecommunications revenue, octobre 2017.

L'évolution des préférences des clients définit les marchés et la concurrence

L'exemple du melon d'eau mentionné plus haut soulève également une autre question en ce qui concerne cette conception particulière du marché et de la concurrence, à savoir qu'elle restreint de manière arbitraire la définition du marché à un éventail de produits substituables parmi lesquels le consommateur aurait à faire un choix. En réalité, ce sont les consommateurs eux-mêmes qui décident quels produits et services sont substituables *de leur point de vue*.

En ce qui concerne le secteur des télécommunications, lorsque les opérateurs mobiles se disputent le bas de la pyramide sur les marchés émergents, leurs concurrents ne sont pas seulement les autres opérateurs mobiles, mais aussi, par exemple, les brasseries et les usines de cigarettes, qui sont en concurrence pour le même revenu disponible. À cet égard, différents secteurs peuvent s'inspirer les uns des autres sur le plan du service à la clientèle, mais aussi sur le plan du marketing et des stratégies de distribution. À titre d'exemple, lorsque les distributeurs de cigarettes en Afrique ont commencé à vendre les cigarettes à l'unité plutôt qu'au paquet, les entreprises de télécommunications ont eu l'idée de facturer leurs clients à la seconde plutôt qu'à la minute, comme c'était la norme auparavant dans le secteur²⁵.

Si nous appliquons ce raisonnement au cas d'un fournisseur de services filaires dans un pays industrialisé, il devrait dorénavant être clair que ses clients ne sont pas captifs du tout, puisque d'autres services (comme les entreprises de diffusion par satellite, les opérateurs mobiles et les câblodistributeurs) existent déjà et qu'ils progressent rapidement, mais aussi parce que les consommateurs peuvent trouver des solutions de rechange pour surmonter toute hausse de prix qui leur serait imposée par l'un d'eux. L'émergence de « troisièmes lieux »²⁶, comme les cafés qui offrent un accès wi-fi rapide et suffisamment de prises électriques pour les ordinateurs portables et les tablettes, est un bon exemple de la façon dont les consommateurs peuvent contourner les changements qui ne leur conviennent pas (comme des services internet coûteux au bureau et à domicile) en adoptant de nouveaux comportements.

25. ACTA, La vente de cigarettes en[sic] détail en Afrique; TIGO, « Chapitre III : présentation de l'entreprise TIGO », p. 2; IDE-JETRO, Institut des économies en développement, Data & Resources, AGE (African Growing Enterprises), Company, Vodacom DRC - AGE (African Growing Enterprises).

26. Le troisième lieu fait référence à un environnement social distinct du premier lieu (la maison) et du deuxième lieu (le lieu de travail).

Dans tous les cas, les entreprises qui refusent ou sont incapables de s'adapter à l'évolution rapide des comportements des consommateurs ne font généralement pas long feu, et ce même si leurs réussites commerciales passées leur ont permis de réaliser des bénéfices financiers importants. En fait, la solidité financière n'offre aucune protection contre la concurrence une fois que les entreprises sont dépassées par les nouvelles exigences des consommateurs.

Plusieurs innovations sont venues de marchés émergents moins réglementés, notamment les transferts de fonds internationaux, les paiements pour les services publics et les sonneries téléphoniques musicales.

La saga du BlackBerry, conçu par Research in Motion (RIM), illustre bien à quel point les clients peuvent être indomptables. En 2006, posséder un appareil BlackBerry était un symbole distinctif de votre statut professionnel. RIM avait mis au point la meilleure méthode de saisie de texte pour un appareil portable dans un contexte où le courrier électronique était devenu le moyen de communication professionnel dominant. En plus des dirigeants d'entreprises et des gouvernements qui apprécient son excellente sécurité et la fiabilité de son service de messagerie, le BlackBerry était également de plus en plus populaire auprès des jeunes générations, puisque les appareils à grand écran tactile n'avaient pas encore été commercialisés. RIM pouvait s'enorgueillir de compter des dizaines de millions de clients satisfaits et, alors qu'elle franchissait le cap du milliard de dollars de chiffre d'affaires, ne pouvait se douter qu'Apple allait prendre le marché d'assaut avec un appareil coûteux, conçu principalement pour le grand public.

Bien que l'évaluation boursière de RIM a atteint 42 milliards de dollars US en 2007, les actions de l'entreprise ont perdu 75 % de leur valeur au cours des cinq années suivantes, tombant même sous la valeur de ses actifs, un plongeon que ni l'écart d'acquisition (« goodwill »), ni le capital de marque, ni la fidélité de ses clients n'ont pu ralentir. Parmi les nombreuses erreurs de jugement de RIM (mais aussi de Microsoft à l'époque), il y avait la conviction que les consommateurs ne pourraient se passer d'un clavier²⁷.

27. Jess Hicks, « Research no motion: How the Blackberry CEOs lost an empire », *The Verge*, 21 février 2012.

Avec du recul, on peut facilement constater la complaisance et le conservatisme de ces réactions, mais même Steve Jobs (qui n'était pas exactement un modèle d'humilité) ne pouvait pas prévoir tout le succès que connaîtraient ses produits. En fait, en 2008, il avait sousestimé le succès de l'App Store par un facteur de cent²⁸!

L'évolution des préférences des consommateurs est assurément la force puissante à laquelle tout acteur du marché – qu'il soit chef de file ou suiveur – doit ultimement faire face. Les consommateurs démontrent jour après jour qu'ils n'ont pas besoin d'aide pour choisir leurs idoles ni pour les faire tomber. Ne pas tenir compte de cette réalité fondamentale peut coûter aux entreprises leurs empires ou amener les régulateurs à priver le grand public de son immense pouvoir.

Les technologies et les modèles d'affaires ne sont pas immuables

Au-delà des sophismes examinés précédemment, il existe une raison plus profonde qui devrait dissuader les régulateurs de choisir les gagnants d'un marché au nom des consommateurs. Lorsqu'ils tentent d'évaluer, d'une part, les investissements nécessaires à l'établissement et à l'exploitation d'une infrastructure donnée et, d'autre part, les recettes que l'on peut en attendre, les régulateurs supposent implicitement que les technologies et les modèles de revenus demeureront constants dans un avenir prévisible²⁹.

Or, présumer que les technologies et les modèles d'affaires sont immuables constitue une erreur fatale dans la compréhension du marché, car cela élimine l'essence et la finalité mêmes de la concurrence, à savoir le renouvellement et le perfectionnement constants des possibilités pour les consommateurs.

Par opposition, les théoriciens du libre marché comme Joseph Schumpeter conçoivent le marché comme un processus de destruction créative, une « mutation industrielle qui révolutionne incessamment de l'intérieur la structure économique, en détruisant continuellement ses éléments vieillis et en créant continuellement des éléments neufs »³⁰.

À tout moment, diverses options techniques sont étudiées et testées, au même titre que plusieurs modèles d'affaires visant à conquérir le cœur et l'esprit des consommateurs sont mis à l'essai³¹. C'est le destin de toute technologie et de tout modèle d'affaires de devenir éventuellement désuet.

La solidité financière n'offre aucune protection contre la concurrence une fois que les entreprises sont dépassées par les nouvelles exigences des consommateurs.

L'industrie des télécommunications n'est pas à l'abri de mutations aussi radicales. Ce secteur a en fait traversé plusieurs crises au cours des 30 dernières années. Les entreprises ont été contraintes de se réinventer pour survivre. Au départ, un modèle d'organisation intégré prévalait, élaboré de toutes pièces par les opérateurs. Puis, avec le temps et la concurrence sont venues la spécialisation et la réorganisation. Différents modèles d'affaires ont émergé. Certains opérateurs ont commencé à impartir la maintenance de leurs réseaux de radiocommunication, ce qui comprend autant les infrastructures actives que passives. Par endroits, des entreprises d'infrastructure sans fil (ou sociétés de construction et de location de pylônes) se sont constituées séparément des exploitants en tant que sociétés autonomes. Certains opérateurs ont mis en commun leurs infrastructures (loyer, électricité, sécurité) afin de réduire leurs coûts d'exploitation; d'autres ont laissé leurs concurrents utiliser leurs réseaux pour un tarif négocié. Les opérateurs de réseau mobile virtuel se sont manifestés chaque fois que certains opérateurs étaient disposés à vendre leur capacité excédentaire, ou encore qu'ils n'étaient pas intéressés à se déployer dans des zones géographiques particulières. Certains opérateurs ont aussi impartit leur distribution commerciale à des entreprises distinctes quand et où il était logique de le faire pour des raisons d'affaires.

Entre-temps, de nombreux marchés émergents se sont développés essentiellement grâce aux services pré-payés. Incidemment, plusieurs innovations sont venues de marchés émergents moins réglementés, notamment les transferts de fonds internationaux, les paiements

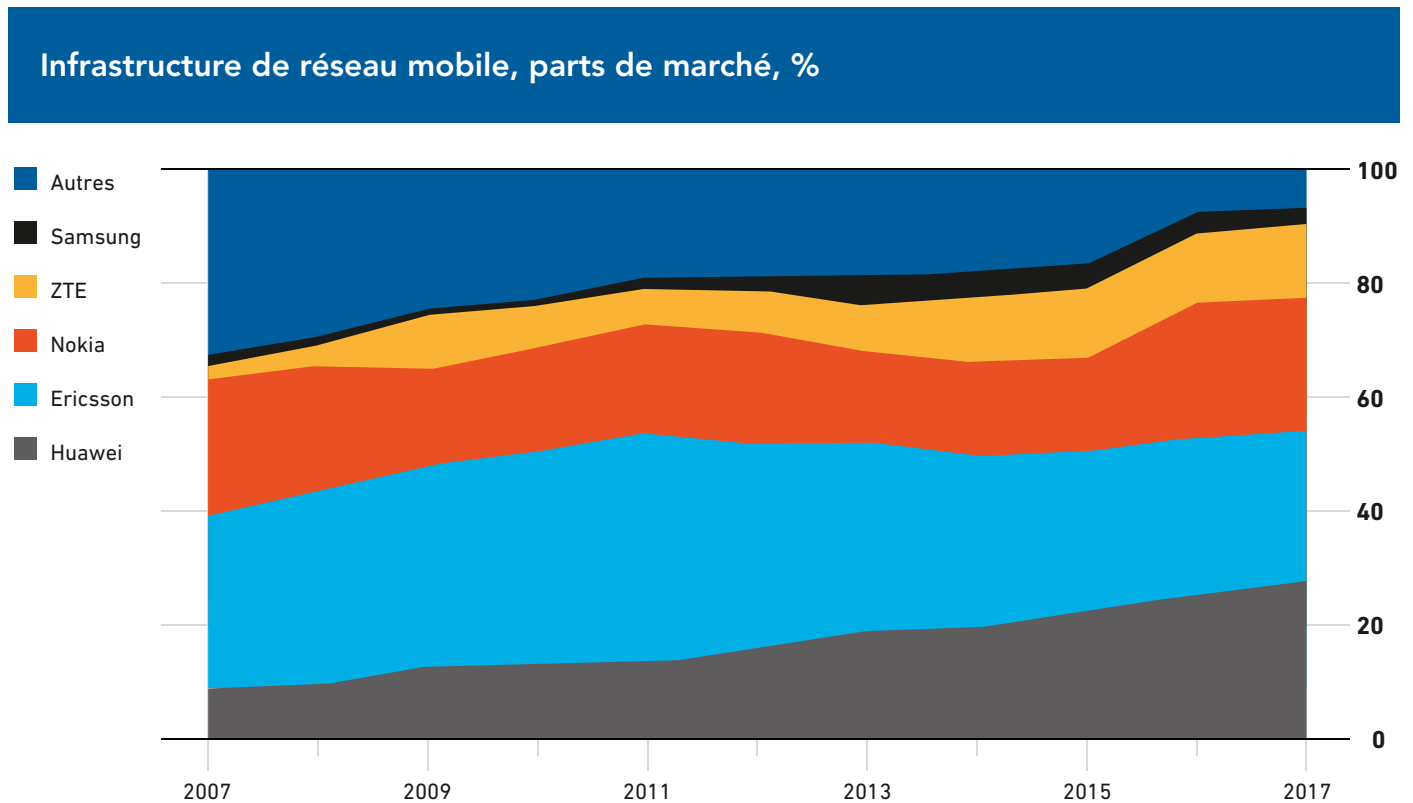
28. Bryan M. Wolfe, « In his own words: Steve Jobs was surprised by App Store's early success », IDB, 27 juillet 2018.

29. Autrement, ils ne seraient pas en mesure de définir les spécifications de service requises dans le processus d'appel d'offres pour l'attribution des licences, ni de déterminer le profil des entreprises admissibles à participer au processus d'appel d'offres.

30. Joseph Schumpeter [trad. Gaël Fain], *Capitalisme, socialisme et démocratie*, « Chapitre 7 : Le processus de destruction créatrice », éd. Payot, 1986 [1951], p. 106-107.

31. En outre, ces initiatives n'évoluent pas en vase clos. Les concurrents se surveillent les uns les autres et apprennent les uns des autres, autant de leurs succès que de leurs échecs respectifs. Ils s'inspirent mutuellement. Mais au bout du compte, tous ces efforts sont transparents pour les consommateurs, qui ont le dernier mot pour choisir la proposition qui leur convient le mieux.

Figure 2-2



Source: « Ericsson and Nokia are now direct rivals. How do they compare? », *The Economist*, 10 mars 2018.

pour les services publics et les sonneries téléphoniques musicales³².

Schumpeter était un visionnaire, ayant compris que le progrès ne se faisait pas seulement au niveau du détail – soit entre les entreprises et leurs clients – mais bien sur l'ensemble de la chaîne de valeur, c'est-à-dire dans la relation avec leurs fournisseurs et avec les fournisseurs de leurs fournisseurs. L'évolution récente du secteur mondial des télécommunications illustre parfaitement ce type de dynamique. Le nombre d'opérateurs mobiles et filaires est resté stable au cours des dernières années, alors que celui de leurs fournisseurs a fortement diminué (voir la Figure 2-2)³³. Quelques fabricants d'équipements en concurrence sur le marché mondial sont éventuellement devenus de gros joueurs, et leur pouvoir de négociation ainsi que leur leadership technique se sont considérablement accrus. Il serait fort naïf de ne consi-

Les fabricants d'équipement, les fabricants de terminaux, les fournisseurs de services internet et les fournisseurs de contenu appartiennent tous au même écosystème. Ils doivent adapter leurs stratégies en fonction des progrès de chacun.

dérer que les entreprises œuvrant au niveau du détail pour évaluer la prospérité du secteur, et ignorer de ce fait la force et le leadership relatifs des intervenants dans l'ensemble la chaîne de valeur.

De la même manière, alors que les dépenses globales des clients pour les télécommunications ont augmenté au cours des dernières décennies, ce sont surtout les fabricants de terminaux qui en ont bénéficié. Ceux-ci sont devenus à leur tour les décideurs quant aux vitesses de transmission qui devraient être offertes sur le marché et aux normes techniques (CDMA, GSM, LTE, WiMAX ou 5G) à privilégier. Les fabricants d'équipement, les fabricants

32. Jonathan Donner, *M-Banking and M-Payments Services in the Developing World: Complements or Substitutes for Trust and Social Capital?*, 2007.

33. Lucy Hooker et Daniele Palumbo, « Huawei: The rapid growth of a Chinese champion in five charts », BBC, 20 mai 2019; « Ericsson and Nokia are now direct rivals. How do they compare? », *The Economist*, 10 mars 2018.

de terminaux, les fournisseurs de services internet (qu'il s'agisse d'entreprises de sans-fil, filaires ou câblées) et les fournisseurs de contenu appartiennent tous au même écosystème. Ils doivent adapter leurs stratégies en fonction des progrès de chacun, toujours en fonction des préférences des consommateurs (le grand public) et de ce que ceux-ci sont prêts à payer.

Vu de cette perspective plus complexe et plus réaliste, il est évident qu'il est impossible pour un régulateur central d'anticiper et de planifier les multiples procédés commerciaux qu'une industrie pourra adopter dans le cours de son développement. Elle sera l'objet d'un flux constant d'essais et d'erreurs conduisant parfois au succès, et plus rarement à des succès durables. On ne sait jamais quelles entreprises ni quels modèles organisationnels verront le jour, ni combien de temps ils survivront.

Une seule chose est sûre : lorsqu'un régulateur favorise un seul de ces modèles (comme la concurrence fondée sur les services de détail) comme modèle standard à des fins de réglementation, il empêche de nombreux autres (comme la concurrence fondée sur les installations) de voir le jour et de rivaliser pour avoir la possibilité de satisfaire les consommateurs. Le marché ne peut être contrôlé et il ne peut certainement pas être créé d'une manière autocratique (ou « top-down »). Par conséquent, le CRTC devrait accepter le point de vue selon lequel le marché est un processus organique, dynamique et sans fin, constamment soumis aux pressions des acteurs qui se font concurrence pour gagner l'assentiment des consommateurs.

CHAPITRE 3

La réintégration du secteur des télécommunications dans le régime général de concurrence

Un impact économique immédiat

L'abrogation de la réglementation qui régit spécifiquement le secteur des télécommunications se traduira par une création immédiate de valeur économique. Dans un premier temps, des ressources financières et humaines qui sont actuellement consacrées aux questions de conformité seront libérées et rendues disponibles pour une utilisation productive. En effet, bien que l'effort de conformité puisse être coordonné par une seule division attitrée, des employés de l'ensemble de l'organisation doivent rapporter ou revoir les plans d'actions correctives afin de bien se préparer aux vérifications internes et externes régulières.

Contrairement à d'autres activités de gestion des risques de l'entreprise (comme la prévention de la fraude et le plan de continuité opérationnelle), la mise en conformité n'a aucune incidence positive sur les résultats financiers d'une entreprise. Au contraire, elles ont pour effet de diminuer le temps consacré par les employés aux activités productives. Le temps des gestionnaires, en particulier, sera rapidement réaffecté à la création de valeur tant pour les clients que pour les actionnaires.

Puis, avec le retrait de la politique de partage obligatoire, les opérateurs de réseaux filaires titulaires et les câblodistributeurs, peu enclins à injecter des fonds supplémentaires qui auraient également profité à leurs concurrents, seront encouragés à investir davantage. Les projets qui avaient été retardés en raison du rendement incertain du capital investi (déploiements dans les régions éloignées, technologies de nouvelle génération) seront menés à terme plus tôt.

Les opérateurs traditionnellement subventionnés devront redoubler d'efforts ou fermer boutique (bien que leurs marques puissent être redéployées ailleurs de manière créative). Il en découlera des retombées positives pour le secteur, mais aussi pour l'ensemble de l'économie. Il faut dire que les ressources utilisées dans les activités subventionnées ont généralement une productivité inférieure à la moyenne, puisque leur viabilité est assurée par la baisse artificielle du coût des biens vendus. En fait, si leurs marges bénéficiaires sont inférieures à la valeur du rabais dont ils bénéficient, aucune valeur écono-

mique n'est créée. Une fois que ces opérateurs commencent à œuvrer dans un environnement non subventionné, c'est sur la base de leurs propres mérites qu'ils peuvent devenir rentables et montrer leur productivité réelle.

Enfin, les offres commerciales qui ont été interdites par le régulateur même si elles avaient déjà trouvé leurs clients seront vraisemblablement rétablies lorsque cela sera possible. Voilà probablement l'argument le plus convaincant pour qu'un organisme bureaucratique ne soit jamais en mesure de microgérer un secteur, quel qu'il soit. D'abord, il est curieux que les opérateurs qui proposent des promotions visant à créer de la valeur pour leurs clients soient pointés du doigt par le régulateur. Ces promotions ont le potentiel de créer de la valeur soit directement (en réduisant les prix), soit indirectement (en proposant des services facturés à l'utilisation plutôt qu'à tarif fixe, ou à tarif fixe plutôt que par le biais d'une longue liste de prix, ou encore facturés en fonction du temps et non du volume de données pour la diffusion vidéo en continu, et ainsi de suite).

L'interdiction des données gratuites, décrétée en 2017 par le CRTC, illustre la conception étroite du régulateur en matière de modèles économiques et de tarification.

L'interdiction de la gratuité, décrétée en 2017 par le CRTC³⁴, illustre la conception étroite du régulateur en matière de modèles économiques et de tarification. Des prix nuls ou même des prix très bas sont communément qualifiés de prix d'éviction, ce qui réfère à l'idée de fixer un prix inférieur au coût d'un produit ou d'un service assez longtemps pour éliminer la concurrence en vue de jouir d'une situation de monopole ou de quasi-monopole. On peut cependant soulever plusieurs objections envers cette hypothèse, en particulier le fait que, tant qu'il n'y a pas de barrières à l'entrée, cette pratique n'est pas viable. Même les portefeuilles les mieux garnis ne le sont pas à l'infini, et une entreprise privée ne saurait gaspiller de l'argent indéfiniment. Une fois que les prix dépasseront à nouveau les coûts, les concurrents seront de retour et rendront « l'évicté » responsable

34. CRTC, *Cadre d'évaluation des pratiques de différenciation des prix des fournisseurs de services Internet*, Politique réglementaire de télécom 2017104, 20 avril 2017.

d'avoir perturbé la tranquillité d'esprit des clients. La crainte du recours à des prix d'éviction pour parvenir à la concentration d'un marché est par conséquent sans fondement.

De plus, la pratique qui consiste à mettre en valeur des produits d'appel pour attirer les clients est aussi ancienne que le commerce lui-même. Les supermarchés y ont recours constamment. Ils offrent régulièrement certaines denrées alimentaires au prix coûtant, ou tout près, afin d'inciter les clients à magasiner chez eux. Là encore, l'erreur conceptuelle du régulateur est de considérer la rentabilité des produits plutôt que celle des clients. Les entreprises de télécommunications génèrent des revenus grâce à une vaste gamme de services. Par exemple, lorsque les opérateurs de réseaux sans fil se facturent mutuellement des frais d'interconnexion, le numéro appelant du réseau A dépense de l'argent, mais le numéro qui reçoit son appel sur le réseau B génère un revenu pour son opérateur, qui perçoit le frais d'interconnexion du réseau A³⁵. De façon similaire, un opérateur peut offrir des appels réseau gratuits (ou illimités) en espérant que d'autres services, comme les messages texte, les sonneries, les appels internationaux, les appels interréseaux et les transferts de fonds lui permettront de rentabiliser son offre.

Le modèle d'affaires de Skype a été conçu selon la même logique : pour autant que certains clients paient à l'occasion pour des appels vers des lignes fixes ou vers des téléphones cellulaires, l'entreprise peut réaliser un profit, et ce même si 90 % de son trafic est sans frais³⁶.

Lorsque Bell et Vidéotron ont décidé d'offrir des services de diffusion en continu à un tarif horaire fixe au lieu de facturer pour l'utilisation des données³⁷, elles ont sans doute évalué leur capacité à inciter les clients qui s'en servaient à dépenser davantage dans d'autres services, dont des contenus télévisuels rivaux qui leur rapporteraient des revenus supplémentaires correspondant à l'utilisation des données hors forfait. La conséquence est que de la valeur a été créée de part et d'autre. Empêcher que de telles activités ne se produisent prive à la fois les opérateurs et les clients de cette valeur.

Les meilleures conditions pour l'innovation

Tel qu'expliqué plus haut, le mandat actuel qui impose aux opérateurs filaires titulaires et aux câblodistributeurs le partage de leurs réseaux, tout en visant à accroître la taille des nouveaux fournisseurs de services internet, a eu pour effet de créer un marché discriminatoire favorisant la croissance et la prospérité des uns au détriment des autres (les premiers étant de fait financés par leurs concurrents). Par conséquent, l'abrogation de la réglementation permettrait une concurrence fondée sur les installations, plus équitable pour les entreprises de services filaires et les câblodistributeurs.

Le modèle d'affaires de Skype a été conçu selon la même logique : pour autant que certains clients paient à l'occasion pour des appels vers des lignes fixes ou vers des téléphones cellulaires, l'entreprise peut réaliser un profit.

Dans la mesure où les câblodistributeurs ont réussi à se tailler une part de marché importante (non pas grâce au contexte réglementaire, mais bien en dépit de celui-ci), et ce malgré leur entrée tardive dans le marché des télécommunications, nous pouvons envisager l'avenir avec optimisme. Cela sans oublier que la taille et la situation actuelles des acteurs du secteur ne sont pas des indicateurs fiables de leur taille et de leur situation futures.

À cet égard, l'une des études de cas d'innovation les plus fascinantes de l'histoire des affaires est l'avènement de l'entreprise Xerox. À l'automne 1959, le premier photocopieur sur papier ordinaire entièrement automatisé a été dévoilé aux médias, à New York. Cette invention ne provenait pas d'un centre de recherche et de développement d'une grande entreprise comme Eastman Kodak ou IBM à l'époque, mais bien de Chester Carlson, un avocat en brevets new-yorkais qui avait entrepris la recherche et le développement initiaux dans la cuisine de son appartement dès 1938. Carlson avait essayé de faire valoir son invention auprès de Kodak et d'IBM, mais les deux firmes l'avaient rejetée sous prétexte qu'il n'y avait aucun marché potentiel³⁸.

Carlson finit par trouver une petite entreprise, Haloid, un fabricant de papier photographique dont le chiffre

35. Croyez-le ou non, il fut un temps où les opérateurs facturaient aussi les clients pour les appels entrants.

36. Jack Schofield, « 5 reasons why Microsoft buying Skype makes sense », ZDNet, 13 mai 2011. Zaw Thiha Tun, « How Skype Makes Money », Investopedia, 25 juin 2019.

37. Martin Masse, *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2018*, Cahier de recherche, IEDM Paper, 8 mai 2018, p. 33

38. Murray N. Rothbard, *Making Economic Sense*, Ludwig Von Mises Institute, 2006 [1995], p. 199-200.



d'affaires était de moins de sept millions de dollars, qui prit le risque d'acheter les droits en 1947, puis de développer un prototype commercial, le Xerox 914. Haloid est ensuite devenu Haloid Xerox, puis Xerox, et la suite est connue. Au milieu des années 1980, le marché des photocopieurs se chiffrait à un peu plus de huit milliards de dollars américains et était largement dominé par Xerox. Pourtant, à cette époque, la concurrence (provenant principalement du Japon) avait déjà réduit la part de marché de Xerox de 75 % en 1975 à moins de 40 % en 1982³⁹.

Mais ce récit d'innovation ne se termine pas là. En 1973, la société Xerox Research & Development (Xerox PARC) a mis au point le Xerox Alto⁴⁰, le premier ordinateur personnel doté d'une interface utilisateur graphique et qui

39. *Ibid.* Cela montre d'ailleurs la futilité de l'affaire antitrust contre Xerox en 1978. Voir Justia US Law, « Scm Corporation, Plaintiff-appellant, v. Xerox Corporation, Defendant – appellee, 645 F.2d 1195 (2d Cir. 1981) », 12 mars 1981.

40. Michael Aaron Dennis, « Xerox Park », *Encyclopedia Britannica*, 17 novembre 2000.

Un scénario intéressant serait que les opérateurs de réseaux parviennent enfin à soutirer de l'argent aux entreprises de service par contournement, qui bénéficient largement des infrastructures sans avoir à en payer le coût.

utilisait aussi une souris⁴¹. Ironiquement, c'était maintenant au tour de la direction de Xerox de rejeter une innovation révolutionnaire, jugeant que son coût unitaire était trop élevé pour lui permettre de trouver un débouché.

Les leçons qui se dégagent de l'histoire de Xerox nous apprennent qu'un inventeur peut déclencher à lui seul une révolution, qu'une petite entreprise peut supplanter des géants et que le succès favorise généralement un mauvais état d'esprit (complaisance et conservatisme)

41. Ali Montag, « Here's why your computer has a mouse, according to Steve Jobs in 1985 », *CNBC.com*, 21 mai 2018.

pour faire face aux demandes en rapide évolution des consommateurs.

La mise en place de meilleures conditions pour l'innovation dans le secteur des télécommunications ouvrira certainement de nouvelles voies pour la création de valeur. Un scénario intéressant serait que les opérateurs de réseaux parviennent enfin à facturer les entreprises de service par contournement (ou OTT, pour « over-the-top »)⁴², qui bénéficient grandement des infrastructures sans avoir à en payer le coût. Une façon d'y parvenir serait de réorganiser la segmentation du marché de l'utilisation des données. Jusqu'à présent, les clients devaient souvent payer un prix fixe pour un certain volume de données, mesuré en bits. Cependant, une solution passe-partout est rarement la meilleure stratégie.

D'une part, certains clients seraient heureux de payer moins cher pour une qualité technique inférieure (qui ne nuirait pas à leur propre expérience utilisateur, par exemple, lors de la consultation de leurs courriels ou de leurs comptes de médias sociaux), tandis que d'autres préféreraient payer davantage pour une qualité technique supérieure en raison des effets notables sur leur expérience de divertissement (les joueurs de jeux vidéo ou de poker en ligne, par exemple) ou sur leur entreprise (les propriétaires de « troisièmes lieux » mentionnés plus haut).

Ce que les régulateurs appellent à tort « discrimination en matière de services » est en réalité appelée « segmentation » dans le monde des affaires.⁴³ En fait, pouvoir différencier votre niveau de service (autant votre structure de coûts que votre rendement) pour différents segments de marché a pour effet d'augmenter la valeur pour tous. En outre, il existe des tarifs de pointe et des tarifs hors pointe, soit la différenciation des prix selon le moment d'utilisation, et ce depuis pratiquement le début des services de télécommunications. Alors, pourquoi ne pas accepter également la possibilité de différenciation selon le type d'utilisation ?

D'autre part, les entreprises de services par contournement sont certainement aptes, et pourraient être disposées, à payer pour que leurs plateformes soient plus facilement accessibles pour les clients. En effet, vous avez peut-être déjà vécu une situation où vous ne pouviez pas effectuer un achat en ligne (par exemple, un billet d'avion de dernière minute à un prix avantageux

avec seulement trois sièges disponibles), soit parce que les pages ne s'étaient pas chargées à temps pour effectuer un paiement sécurisé ou parce que la connexion avait été interrompue pendant que vous vous déplaçiez et que vous aviez dû recommencer le processus au complet (ce que vous avez peut-être décidé de ne pas faire).

La croissance constante de la part des dépenses en ligne effectuées par les Canadiens avec leurs téléphones intelligents⁴⁴ fera en sorte que l'intérêt des plateformes en ligne de vente au détail de s'assurer de la qualité et la fiabilité de l'accès sera de plus en plus important (voir la Figure 3-1). Le jour viendra peut-être où elles décideront de participer aux efforts des opérateurs de réseaux pour améliorer l'accès des clients des services mobiles. Elles souhaiteront peut-être responsabiliser les opérateurs quant à la fiabilité de cet accès, moyennant une compensation financière.

Pouvoir différencier votre niveau de service (autant votre structure de coûts que votre rendement) pour différents segments de marché a pour effet d'augmenter la valeur pour tous.

On ignore encore si ce scénario se concrétisera et, dans l'affirmative, quels acteurs du marché (consommateurs, opérateurs de réseaux, fournisseurs de contenu) débourseuront davantage pour un accès ininterrompu aux plateformes.

Ce qui encore une fois importe ici, c'est que grâce à la liberté d'innover et à la possibilité d'essayer de perfectionner de nouveaux modèles de revenus, la prochaine génération de services se concrétisera beaucoup plus rapidement et sera beaucoup plus satisfaisante lorsque les meilleures conditions pour favoriser l'innovation seront en place. Cela implique de retirer la réglementation sectorielle en vigueur pour recourir enfin à la présomption de concurrence.

Une voie claire vers l'avenir

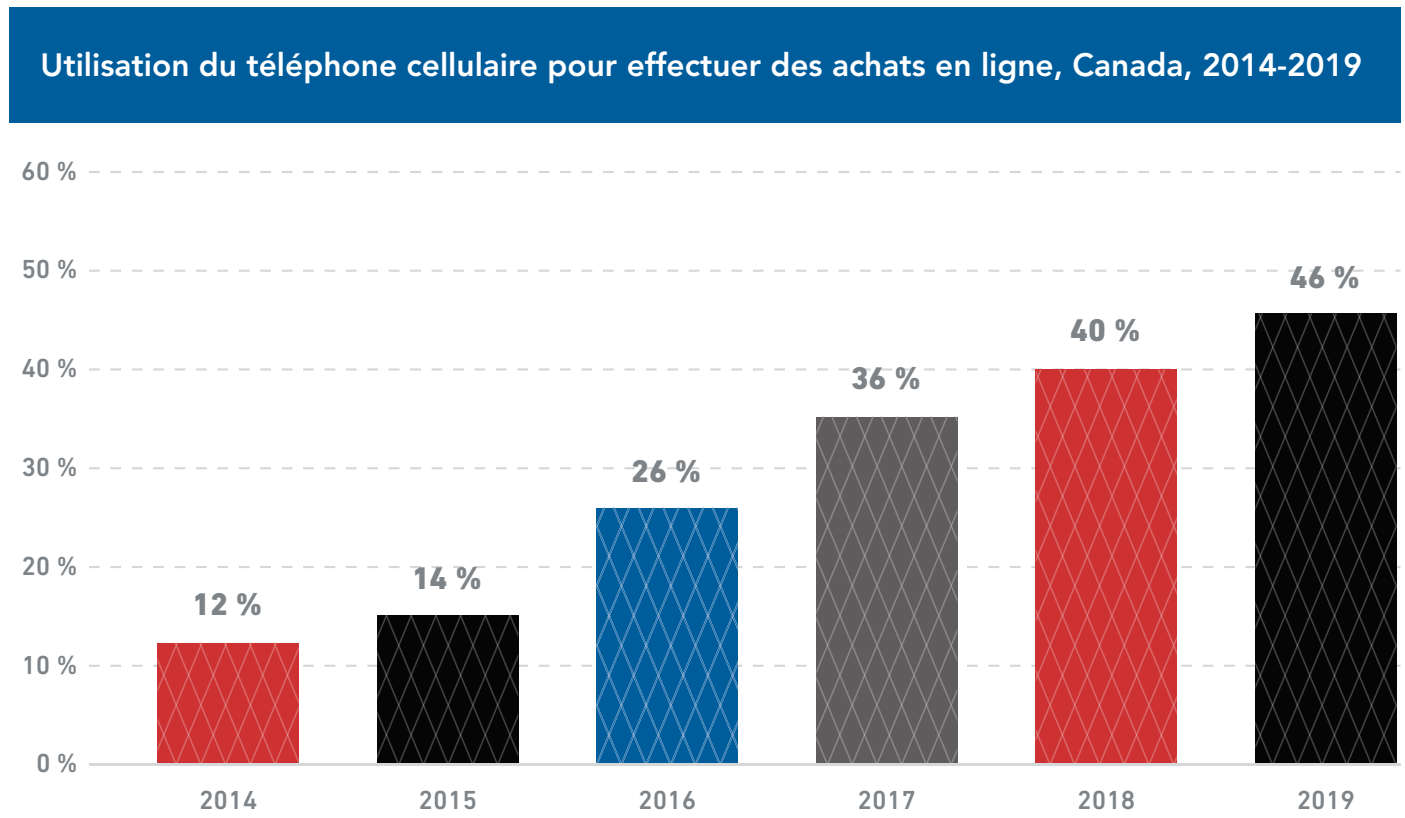
Il existe des arguments clairs et convaincants en faveur de la présomption de concurrence en tant que principe directeur pour l'élaboration des politiques publiques et contre la présomption de réglementation.

42. Telles Netflix, Hulu et Amazon Video.

43. Pour une analyse assez représentative de la discrimination des prix, voir Neil Howe, « A Special Price Just for You », *Forbes*, 17 novembre 2017.

44. Autorité canadienne pour les enregistrements internet, « 2019 Dossier documentaire sur internet au Canada », ACEI, avril 2019.

Figure 3-1



Source : Autorité canadienne pour les enregistrements internet, « 2019 Dossier documentaire sur internet au Canada », ACEI, avril 2019.

Dans le premier volume de sa trilogie *Droit, législation et liberté*, le lauréat du prix Nobel Friedrich A. Hayek nous a offert une perspective des plus sensées quant à la supériorité des politiques fondées sur les principes sur celles fondées sur les expédients :

Étant donné que ce qui rend précieuse la liberté est qu'elle ouvre des occasions d'entreprendre des actions que l'on ne pouvait prévoir ni prédire, nous nous rendons rarement compte de ce que nous perdons du fait d'une restriction de liberté sur un point particulier. Toute restriction de ce genre, toute contrainte autre que celle nécessaire pour faire respecter des règles générales, a pour but d'obtenir un certain résultat prévisible, mais ce qui sera du même fait empêché de se produire restera d'habitude ignoré⁴⁵.

Les expédients de réglementation peuvent produire des résultats tangibles à court terme, mais la plupart des effets indirects et à long terme ne seront pas pris en considération. Conséquemment, nous ne sommes ja-

mais en mesure de concevoir et de comptabiliser le coût total d'une telle intervention. C'est pourquoi le principe « avant tout, ne pas nuire » présenté en ouverture de ce cahier de recherche devrait toujours prévaloir, aussi bien en matière de politique publique qu'en médecine. Si vous ne pouvez pas mesurer l'ampleur des conséquences négatives d'un remède particulier, vous devriez vous abstenir de le prescrire.

En fait, la majorité des gens ont plus de facilité à concevoir les résultats attendus d'une réglementation qu'à imaginer les bénéfiques qui résulteront de la liberté d'innover, pour la simple raison que celle-ci n'existe pas encore et qu'elle doit donc être inventée. Ce biais cognitif pousse bon nombre de gens à se contenter de ce qui existe déjà, plutôt que d'espérer que quelque chose de mieux se produira.

Or, la créativité humaine et l'entrepreneuriat sont omniprésents. Cela devrait nous inciter à envisager l'avenir avec moins de pessimisme, d'autant plus que les expériences menées dans le monde entier ne cessent de donner raison à Hayek.

45. Friedrich A. Hayek, *Droit, législation et liberté*, PUF, 1973, p. 67.

Après avoir opté pour la neutralité du Net pendant quelques années et en avoir subi les conséquences, à savoir une baisse importante des investissements dans l'industrie des télécommunications, la Commission fédérale des communications des États-Unis (ou FCC) a abrogé en 2017 la « norme générale de conduite », estimant que les coûts engendrés l'emportaient sur les avantages⁴⁶. Avec le retour de la liberté d'internet, le secteur s'est remis sur les rails en matière de croissance⁴⁷.

La croissance constante de la part des dépenses en ligne effectuées par les Canadiens avec leurs téléphones intelligents fera en sorte que l'intérêt des plateformes en ligne de vente au détail de s'assurer de la qualité et la fiabilité de l'accès sera de plus en plus important.

À l'opposé, l'Union européenne a appliqué strictement une politique obligatoire de partage des réseaux et donné aux nouveaux concurrents l'accès aux réseaux de nouvelle génération des opérateurs titulaires, avec des résultats désastreux. Une étude réalisée en 2016 a révélé que l'Europe, qui était autrefois un chef de file de l'économie numérique, avait une couverture globale d'accès aux réseaux de nouvelle génération de 54 %, comparativement à 82 % aux États-Unis⁴⁸. Le Canada se situe à mi-chemin entre l'UE et les États-Unis sur le plan de la réglementation.

Tant les arguments théoriques que les expériences en matière de politiques publiques tendent vers plus de liberté et moins d'interventions. Le CRTC doit abroger ses mesures spéciales de réglementation le plus rapidement possible et laisser le secteur se prévaloir du régime général de concurrence afin de profiter des avantages d'une concurrence sans entraves.

Sur le plan des objectifs politiques à long terme, les effets positifs cumulatifs de toute innovation méritent qu'on en tienne compte. En plus de rendre les technologies précédentes complètement obsolètes au sein d'un secteur donné, une innovation peut en même temps inspirer des inventions plus importantes et aux répercussions qui vont bien au-delà de sa portée originale. L'épilogue de la saga Xerox en est un exemple parfait. Une fois qu'on a demandé à Xerox PARC de renoncer au projet Alto, la plupart de ses idées ont été reprises par deux entrepreneurs relativement peu connus, Bill Gates et Steve Jobs. Ceux-ci ont, chacun de leur côté, créé deux géants de l'économie numérique telle que nous la connaissons aujourd'hui. L'abrogation de la réglementation actuelle libérera le potentiel créatif du secteur des télécommunications, aussi bien chez les entreprises bien établies que chez les nouvelles venues, mais elle profitera aussi inévitablement à l'économie canadienne dans son ensemble.

46. Hal J. Singer, « 2016 Broadband Capex Survey: Tracking Investments in the Title II Area », blogue personnel, 1^{er} mars 2017, cité dans Martin Masse, *op. cit.*, note 37, p. 34.

47. Le meilleur de sa catégorie à cet égard est le Danemark qui, en 2011, a complètement supprimé son régulateur et a obtenu des résultats remarquables, se classant 4^e au monde selon le rapport 2017 de l'UIT (mesure de l'accès, de l'utilisation et des compétences en matière de dans les technologies de l'information et de la communication). Voir Martin Masse, *op. cit.*, note 37, p. 43.

48. Andrea Renda, *Winners and Losers in the Global Race for Ultra-Fast Broadband: A Cautionary Tale from Europe*, Macdonald-Laurier Institute, août 2016, p. 16.

À PROPOS DE L'AUTEUR



GAËL CAMPAN

Gaël Campan enseigne l'économie depuis bientôt vingt-cinq ans. Titulaire d'un DEA avec mention de la Faculté d'économie appliquée d'Aix-en-Provence, il a poursuivi à Paris (Panthéon-Assas) ses études doctorales durant lesquelles son projet de thèse fut distingué par le ministère de l'Économie et des Finances. Il a travaillé plusieurs années dans le conseil en stratégie et organisation puis dirigé des entreprises en Afrique et en Asie. Conférencier international, il a publié dans des revues scientifiques et signé des textes d'opinion dans des journaux économiques et financiers. Son précis d'économie politique *Théorie Générale de l'Interaction*, paru en 2016, a figuré parmi les meilleures ventes sur la plateforme Amazon. Installé au Cambodge ces dix dernières années, il est professeur associé de la Royal University of Law and Economics et de la National University of Management.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8

T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**

ISBN 978-2-922687-98-9