

MAI 2014

L'ÉTAT DE LA CONCURRENCE DANS L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA – 2014

PAR MARTIN MASSE ET PAUL BEAUDRY





910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Quebec)
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 au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM 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.

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

©2014 Institut économique de Montréal

ISBN 978-2-922687-50-7

Dépôt légal : 2^e trimestre 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

Martin Masse

Paul Beaudry

L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2014

Institut économique de Montréal

•

Mai 2014

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	5
Introduction - La concurrence, c'est plus qu'une question de chiffres	7
Chapitre 1 - Comment le Canada se compare-t-il?	11
Chapitre 2 - La difficile quête d'un quatrième fournisseur de sans-fil.....	27
Chapitre 3 - Le partage obligatoire des réseaux dans le secteur filaire : une politique qui a fait son temps.....	45
Chapitre 4 - Libéraliser le transfert d'actifs : investissement étranger et propriété du spectre.....	57
Conclusion - Encourager la concurrence durable	65
À propos des auteurs	69

Résumé

L'industrie canadienne des télécommunications a maintes fois été critiquée pour le peu de concurrence qu'on y retrouve. En particulier, les détracteurs du sans-fil ont affirmé qu'une réglementation additionnelle est nécessaire pour favoriser une plus forte concurrence, améliorer la qualité du service et réduire les prix.

Le gouvernement fédéral s'est fondé sur ces critiques pour justifier des politiques interventionnistes relativement à l'attribution des fréquences et promouvoir une réglementation accrue du secteur du sans-fil. À l'automne 2013, il a même pris la mesure inhabituelle d'entreprendre une campagne publicitaire visant à informer le public des efforts qu'il déployait pour soutenir une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil.

Mais comment fait-on pour analyser la concurrence dans une industrie comme celle des télécommunications? Cette question oppose deux visions de la concurrence : une vision « statique » et une autre « dynamique ».

Les partisans de la vision statique de la concurrence préconiseront généralement une intervention gouvernementale pour empêcher un monopoleur (ou des oligopoleurs) d'exiger des prix plus élevés que ce qu'aurait été le prix concurrentiel. Les adeptes du modèle dynamique font valoir que la concurrence doit être vue comme un processus plutôt qu'une situation figée. Ils reprochent tout particulièrement au modèle statique d'ignorer le rôle crucial de l'entrepreneur dans le processus concurrentiel.

La perception négative de l'industrie qui justifie des mesures interventionnistes est tout simplement erronée. Les consommateurs canadiens bénéficient en fait de l'un des réseaux de

télécommunications les plus avancés au monde, comptent parmi les plus grands utilisateurs, et paient des prix qui se situent généralement dans la moyenne de ce que l'on retrouve dans les autres pays industrialisés.

Malgré cela, depuis 2008, le gouvernement fédéral est intervenu de diverses manières pour favoriser l'entrée en scène d'un quatrième fournisseur de services sans fil

dans chacun des marchés régionaux du pays qui concurrencerait ceux qu'on surnomme les « trois grands » de l'industrie canadienne des télécommunications (Bell, TELUS et Rogers). Il a établi des règles régissant la vente aux enchères de nouveau spectre de manière à empêcher les grands fournisseurs d'acquiescer tous les blocs de fréquences disponibles, laissant ainsi quelques blocs à de plus petits fournisseurs régionaux et à des nouveaux venus sur le marché. Mais aucun des nouveaux participants qui ont obtenu du spectre aux enchères de 2008 (Public Mobile, Mobilicity et WIND Mobile) n'a obtenu de succès.

Les règles du jeu doivent être équitables pour que fonctionne le processus de vente aux enchères. Des règles comme celles établissant des mises de côté du spectre déforment le processus et empêchent une affectation optimale des ressources. La mauvaise affectation des ressources ne deviendra évidente que plus tard, lorsque l'opération commerciale atteindra un point de rupture et ne pourra être soutenue artificiellement plus longtemps.

Le gouvernement fédéral a aussi activement encouragé, depuis le début des années 1990, l'entrée en scène de concurrents dans le secteur filaire en accordant aux concurrents émergents un accès aux réseaux des fournisseurs de services téléphoniques titulaires (c'est-à-dire les anciens



monopoles) à des tarifs modiques réglementés. De telles mesures ont mis les concurrents à l'abri des forces du marché et miné le processus concurrentiel.

Au lieu de se livrer à une microgestion de la concurrence dans l'industrie des télécommunications, le gouvernement devrait éliminer les obstacles qui empêchent une concurrence dynamique et réelle. Deux de ces obstacles empêchent le transfert d'actifs et, par conséquent, une affectation plus efficace des ressources : (i) les restrictions visant la propriété étrangère et (ii) les restrictions concernant le transfert des licences de spectre.

Le gouvernement fédéral a perdu de vue l'objectif ultime de favoriser le développement d'une industrie dynamique et efficace. Il devrait mettre en place des règles équitables pour tous qui permettraient à des quatrièmes joueurs d'émerger si le marché peut les supporter. Ceci aurait pour effet de véritablement encourager une concurrence durable dans l'industrie canadienne des télécommunications et de consolider le dynamisme de cette industrie, au plus grand bénéfice des consommateurs à travers du pays.

INTRODUCTION

La concurrence, c'est plus qu'une question de chiffres

« Nous voulons voir au moins quatre concurrents dans tous les marchés du pays. [...] Je pense que certains éléments de l'expérience étrangère nous indiquent que les tendances oligopolistiques dans cette industrie s'effritent quelque peu quand on passe de trois à quatre. »
- Stephen Harper, 20 février 2014

L'industrie canadienne des télécommunications, et tout particulièrement son secteur du sans-fil, a maintes fois été critiquée pour le peu de concurrence qu'on y retrouve. Citant diverses études canadiennes et internationales¹, les détracteurs du sans-fil au pays ont affirmé qu'une réglementation additionnelle est nécessaire pour favoriser une plus forte concurrence, améliorer la qualité du service et réduire les prix.

Le gouvernement fédéral s'est fondé sur ces critiques pour justifier des politiques interventionnistes relativement à l'attribution des fréquences et promouvoir une réglementation accrue du secteur du sans-fil. Ce faisant, il a clairement exprimé son objectif d'encourager une plus forte concurrence dans le sans-fil. L'ancien ministre de l'Industrie, Christian Paradis, déclarait en juin 2013 que le gouvernement fédéral « examiner[ait] continuellement la réglementation et les politiques qui régissent l'industrie des télécommunications sans fil afin de favoriser la présence d'au moins quatre fournisseurs de

services sans fil dans chaque région du pays afin que les consommateurs Canadiens (sic) puissent bénéficier de concurrence »².

À l'automne 2013, le gouvernement a pris la mesure inhabituelle – et inédite – d'entreprendre une campagne publicitaire visant à informer le public des efforts qu'il déployait pour soutenir une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil. Notamment, l'annonce publicitaire du gouvernement invoquait l'argument souvent répété suivant lequel « les tarifs que paient les Canadiens sont parmi les plus élevés des pays développés »³.

« Comment fait-on pour analyser la concurrence dans une industrie comme celle des télécommunications? Cette question oppose deux visions de la concurrence : une vision "statique" et une autre "dynamique". »

Les préoccupations du gouvernement relativement à la concurrence dans le secteur du sans-fil semblent être partagées par le CRTC, qui a lancé une consultation publique plus tôt cette année « dans le but de déterminer si le marché des services sans fil mobiles de gros est suffisamment concurrentiel, actuellement et à l'avenir »⁴. Même le Bureau de la concurrence, qui a généralement appuyé une réglementation souple et légère, s'est récemment prononcé en faveur d'une réglementation des tarifs d'itinérance, affirmant que les plus grandes entreprises du sans-fil « ont [...] avantage à élaborer des stratégies pour [...] protéger [leur puissance commerciale] en s'assurant que les nouveaux venus ne soient pas, et ne deviennent pas, de réels concurrents »⁵.

1. Voir, par exemple, les rapports semestriels de l'OCDE (*Perspectives des communications de l'OCDE*); Berkman Center for Internet and Society at Harvard University, *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world*, octobre 2009; Bank of America Merrill Lynch, *Global Wireless Matrix 3Q11: Look beyond the macro storm*, septembre 2011; SeaBoard Group, *Long Term Evolutionary Challenge: Limiting Wireless Carrier Gluttony*, février 2012; C. Hart, S. Anderson, L. Pinto et R. Yeo, « Time for an Upgrade: Demanding Choice in Canada's Cell Phone Market », OpenMedia, avril 2013.

2. Industrie Canada, « Le gouvernement Harper protège les consommateurs et accroît la concurrence dans le secteur canadien des télécommunications sans fil », communiqué de presse, 4 juin 2013.
3. On peut lire la transcription de l'annonce à <http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/07405.html>.
4. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Le CRTC sollicite des observations sur l'état de la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de gros », communiqué de presse, 20 février 2014.
5. Bureau de la concurrence, *Présentation du commissaire de la concurrence devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Avis de consultation de*

Deux visions de la concurrence

La concurrence est la pierre angulaire sur laquelle repose l'économie de marché. Tous les aspects de la vie économique – des prix et des salaires jusqu'aux moyens de production et à la répartition des revenus – sont déterminés par des processus de concurrence. Mais comment fait-on pour analyser la concurrence dans une industrie comme celle des télécommunications? Cette question oppose deux visions de la concurrence : une vision « statique » et une autre « dynamique ».

Selon la vision statique, il y a « concurrence parfaite » quand on compte tellement de concurrents sur un marché qu'aucun d'eux n'est réputé dominer le marché ou exercer un contrôle sur les prix. Tous les concurrents partagent plus ou moins la même technologie et les mêmes modèles de gestion et on dira que les marchés sont en état d'équilibre.

« Une vision plus dynamique montre que la discipline et la rivalité associées à la concurrence ne dépendent pas nécessairement de la présence d'une multitude de participants dans un marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouveaux services à venir. »

Le modèle statique met en contraste la concurrence parfaite, à une extrémité de l'échelle, et le monopole, à l'autre. L'oligopole se situe quelque part entre les deux, lorsqu'on dit que quelques joueurs dominent le marché et écartent leurs concurrents par la collusion. Face à un monopole ou à un oligopole, les partisans de la vision statique de la concurrence préconiseront généralement une intervention gouvernementale pour empêcher le monopoleur ou les oligopoleurs d'exiger des prix plus élevés que ce qu'aurait été le prix concurrentiel (c'est-à-dire le prix que réclameraient les participants d'un marché où s'affrontent de nombreux concurrents). Les

économistes qui embrassent la vision statique admettent généralement qu'il est impossible de trouver des exemples concrets de « concurrence parfaite ». Néanmoins, ils considèrent encore que le modèle statique est utile pour comprendre comment fonctionnent les marchés.

On remplace de plus en plus cette vision statique de la concurrence par une vision « dynamique » faisant valoir que la concurrence doit être vue comme un processus plutôt qu'une situation figée. Les adeptes du modèle dynamique accordent moins d'importance à la distribution des parts de marché ainsi qu'au nombre de concurrents dans un marché et en accordent plus à la concurrence potentielle⁶. Ils désapprouvent le modèle statique parce que celui-ci ne fournit pas de cadre utile pour l'analyse des marchés modernes et que ses hypothèses sont irréalistes. Ils reprochent tout particulièrement au modèle statique d'ignorer le rôle crucial de l'entrepreneur dans le processus concurrentiel. Dans le modèle dynamique, l'entrepreneur joue un rôle central du fait qu'il essaie d'anticiper les besoins du consommateur en détectant des opportunités de profit et qu'il effectue des investissements risqués en vue d'innover et de satisfaire à la demande du consommateur⁷.

En outre, une vision statique de la concurrence, qui est axée exclusivement sur le nombre de joueurs dans une industrie à un moment donné, ne tient pas compte d'autres pressions concurrentielles qui peuvent exister dans des marchés dynamiques comme celui des télécommunications. Une vision plus dynamique montre que la discipline et la rivalité associées à la concurrence ne dépendent pas nécessairement de la présence d'une multitude de participants dans un marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouveaux services à venir⁸. Même les autorités de la concurrence, qui ont traditionnellement embrassé une vision plus statique de la concurrence, reconnaissent maintenant que l'étendue des changements technologiques dans

télécom CRTC 2013-685, *Itinérance des services sans fil mobiles de gros au Canada – Situation de discrimination injuste ou de préférence induite*, 29 janvier 2014.

6. J. Gregory Sidak et David J. Teece, « Dynamic Competition in Antitrust Law », *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 5, no 4, décembre 2009, p. 619.
7. Voir Israel M. Kirzner, « Competition, Regulation, and the Market Process: An 'Austrian' Perspective », *Cato Policy Analysis*, no 18, 30 septembre 1982.
8. Neil Quigley, « Dynamic Competition in Telecommunications », Institut C.D. Howe, 2004.

un marché doit être évaluée dans les analyses de la concurrence et qu'une comparaison classique des parts de marché ne constitue qu'un point de départ⁹.

L'innovation importe plus que l'imitation

Comme l'ont signalé l'expert en droit de la concurrence Gregory Sidak et l'économiste David Teece, on recense une multitude de cas de concurrence fondée sur l'innovation qui ont modifié, sinon renversé, l'ordre établi dans beaucoup d'industries¹⁰. Par exemple, la réfrigération a mis fin à l'industrie de la distribution de glace, l'électronique a fait disparaître la machine à écrire et l'électricité a remplacé le gaz naturel pour l'éclairage. Toutes ces innovations qui ont transformé nos vies et joué un rôle crucial dans l'amélioration du bien-être des consommateurs sont ignorées dans le modèle statique.

Les télécommunications sont le parfait exemple d'une industrie qui a connu des changements importants grâce à la technologie fondée sur l'innovation. Au cours des deux dernières décennies, la téléphonie traditionnelle à câble de cuivre a été remplacée, dans une large mesure, par la téléphonie sans fil et la téléphonie Internet. Le matériel de télécommunications est passé des appareils téléphoniques à fil peu complexes aux appareils sans fil sophistiqués qui peuvent transporter voix, textes et données partout dans le monde. Ces exemples illustrent à quel point est importante la concurrence dynamique (c'est-à-dire fondée sur l'innovation) et comment les gains qu'elle génère éclipsent les bienfaits d'une concurrence statique sans innovation¹¹. Bref, les concurrents potentiels d'aujourd'hui – qui ne détiennent aucune part de marché et qui, par conséquent, ne sont pas considérés comme pertinents dans l'approche statique – peuvent être ceux qui révolutionneront l'industrie de demain.

Contrairement au modèle statique, le modèle de concurrence dynamique ne considère pas qu'une

forte concentration du marché puisse produire a priori des effets nuisibles dans une industrie. En effet, les économistes n'ont pas trouvé beaucoup de preuves d'un lien soutenu entre concentration du marché et innovation¹². Au contraire, la pression concurrentielle qu'engendrent des parts élevées de marché ou des regroupements d'entreprises pourra inciter les entreprises rivales à augmenter leurs dépenses en immobilisations pour ne pas se laisser distancer par l'entité dominante.

« Contrairement au modèle statique, le modèle de concurrence dynamique ne considère pas qu'une forte concentration du marché puisse produire a priori des effets nuisibles dans une industrie. »

Comme on pourrait s'y attendre, l'adoption d'un modèle de concurrence rigide et statique sert souvent d'argument de fond pour justifier une réglementation nuisible sur le plan économique. Ainsi, parce que la concurrence sera rarement « parfaite » – ou ne le sera jamais – le modèle statique permet aux régulateurs de se sentir autorisés à intervenir (d'une manière présumément parfaite) dans le marché. Pourtant, ces interventions ont un coût et, plus souvent qu'autrement, elles généreront la concurrence au lieu de la stimuler.

Dans un marché dynamiquement compétitif comme celui des télécommunications, on servira mieux le consommateur par des politiques qui favorisent l'innovation qu'en poursuivant des objectifs statiques comme l'accroissement du nombre des concurrents¹³. Des politiques interventionnistes visant à aider les plus petits participants à grossir leur part de marché peuvent nuire à la concurrence et, en fin de compte, au bien-être des consommateurs. De telles politiques, au lieu d'augmenter la concurrence, affaiblissent chez les entreprises la volonté d'innover et d'investir. Comme l'a fait remarquer l'économiste

9. Bureau de la concurrence, *Les dispositions sur l'abus de position dominante* (Articles 78 et 79 de la *Loi sur la concurrence*), p. 6-9.

10. J. Gregory Sidak et David J. Teece, *op. cit.*, note 6, p. 603.

11. *Ibid.*

12. Wesley M. Cohen et Richard C. Levin, « Empirical Studies of Innovation and Market Structures », 1989, cité dans J. Gregory Sidak et David J. Teece, *op. cit.*, note 6, p. 588.

13. Erik Bohlin, Kevin W. Caves et Jeffrey A. Eisenach, *Mobile Wireless Market Performance In Canada: Lessons from the EU and the US*, Navigant Economics, mai 2013, p. 23.

Dennis Weisman, ces politiques auront tendance à attirer des imitateurs de produits plutôt que des innovateurs : « les politiques qui récompensent l'imitation [c'est-à-dire qui multiplient le nombre de participants offrant des services identiques ou quasi identiques] plutôt que l'innovation attireront sur le marché les participants qui sont d'habiles imitateurs, principalement des arbitragistes, tout en éloignant les authentiques innovateurs »¹⁴.

« Des politiques interventionnistes visant à aider les plus petits participants à grossir leur part de marché peuvent nuire à la concurrence et, en fin de compte, au bien-être des consommateurs. »

Puisqu'il ignore en grande partie la concurrence fondée sur l'innovation et les forces de ce que Joseph Schumpeter a appelé la « destruction créatrice » (les innovations qui stimulent la croissance économique générale et détruisent en même temps des emplois spécifiques à mesure que des technologies émergentes en remplacent de plus vieilles¹⁵), le modèle statique est d'une pertinence limitée dans l'analyse du marché canadien des télécommunications, lequel est soumis à de constants changements en raison de l'émergence de nouvelles technologies. Non seulement celles-ci ont-elles fait perdre aux plus grands fournisseurs leurs avantages concurrentiels traditionnels mais elles ont aussi remodelé substantiellement le paysage des télécommunications canadiennes et amélioré la vie des consommateurs.

Les grandes lignes de ce document de recherche

C'est en fonction du modèle de concurrence dynamique que ce document examinera l'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada.

Au chapitre 1, nous constaterons qu'en dépit de la croyance populaire, il est faux de penser que l'industrie canadienne des télécommunications offre une très mauvaise performance. Le chapitre 2 décrira les tentatives répétées mais sans succès du gouvernement fédéral pour favoriser l'émergence d'un quatrième fournisseur de services sans fil dans chacun des marchés régionaux du pays. Au chapitre 3, nous étudierons un autre type d'intervention gouvernementale visant à accroître artificiellement la concurrence – le partage obligatoire des réseaux – qui, lui aussi, a donné de très maigres résultats dans le secteur filaire. Enfin, au chapitre 4, nous expliquerons pourquoi la libéralisation du régime canadien d'investissement étranger en télécommunications et des règles de transfert des licences de spectre serait pour le gouvernement un moyen efficace de susciter une concurrence durable.

14. Dennis L. Weisman, *Principles of Regulation and Competition Policy for the Telecommunications Industry - A Guide for Policymakers*, Center for Applied Economics, University of Kansas School of Business, mai 2006, p. 23.

15. Thomas Grennes, « Creative Destruction and Globalization », *Cato Journal*, vol. 22, no 3, hiver 2003, p. 543.

CHAPITRE 1

Comment le Canada se compare-t-il?

La critique la plus souvent entendue à propos des services de télécommunications au Canada, et en particulier les services sans fil, est que les Canadiens paient beaucoup plus cher qu'ailleurs pour des services de moindre qualité. Est-ce vraiment le cas?

Il est difficile d'avoir un portrait parfaitement clair et objectif de la situation, non seulement parce que les circonstances (comme la géographie ou le type de réglementation) diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi parce que les méthodologies employées ne font pas l'unanimité. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de tirer une telle conclusion.

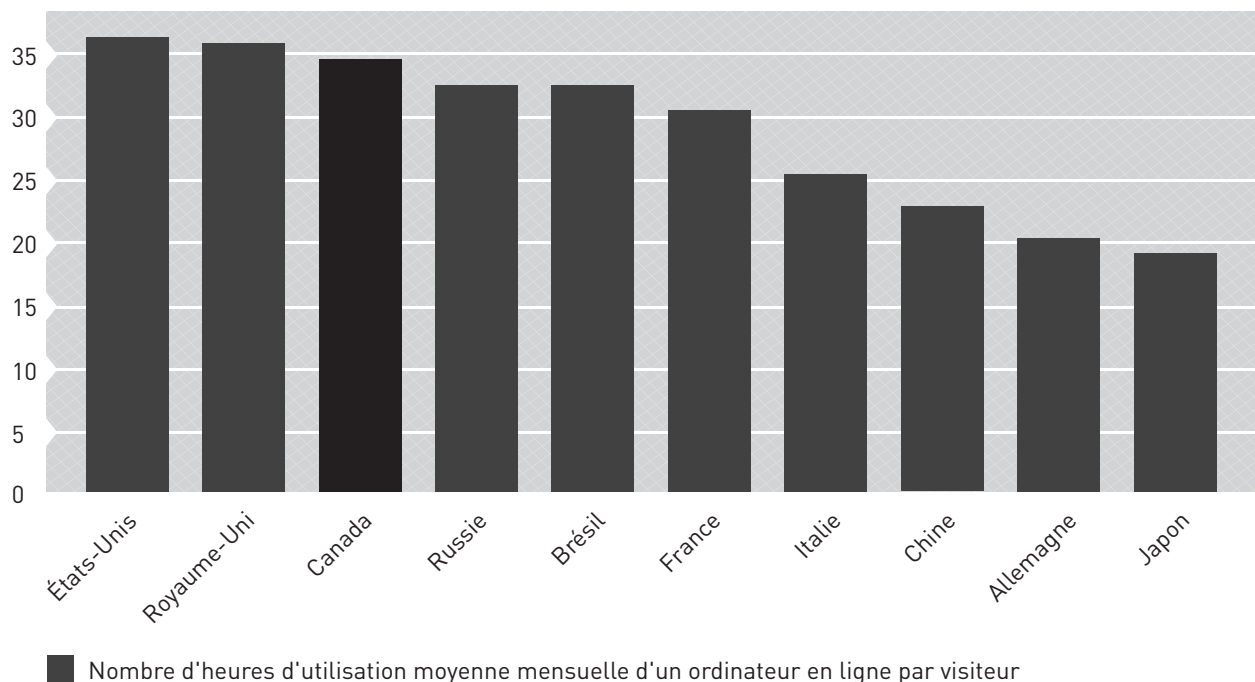
Les graphiques et tableaux qui suivent proviennent des principales organisations qui publient des classements internationaux touchant divers aspects de l'industrie des télécommunications.

Le portrait qui se dégage de ces données est tout d'abord que les Canadiens comptent parmi les plus grands consommateurs de services de télécommunications dans le monde. Cela ne constitue pas une preuve, mais certainement une indication qu'ils bénéficient de services de qualité et compétitifs. Une autre indication est que les taux de pénétration des technologies sans fil les plus avancées sont également parmi les plus élevés au sein des pays industrialisés.

Sur le plan de la qualité des services, les données indiquent que les Canadiens bénéficient effectivement d'un réseau sans fil parmi les plus développés et les plus performants. Seule la performance des services d'Internet à large bande laisse à désirer en comparaison des autres pays.

Quant aux prix payés par les Canadiens, ils sont généralement plus élevés qu'en Europe, mais plus bas qu'aux États-Unis et au Japon. Ces bas prix ne sont pas nécessairement un aspect positif de l'industrie des télécommunications européenne. Ils sont corrélés avec des dépenses en immobilisations en baisse ces dernières années et un retard dans le déploiement des nouvelles technologies, comme nous le verrons plus en détail au Chapitre 2.

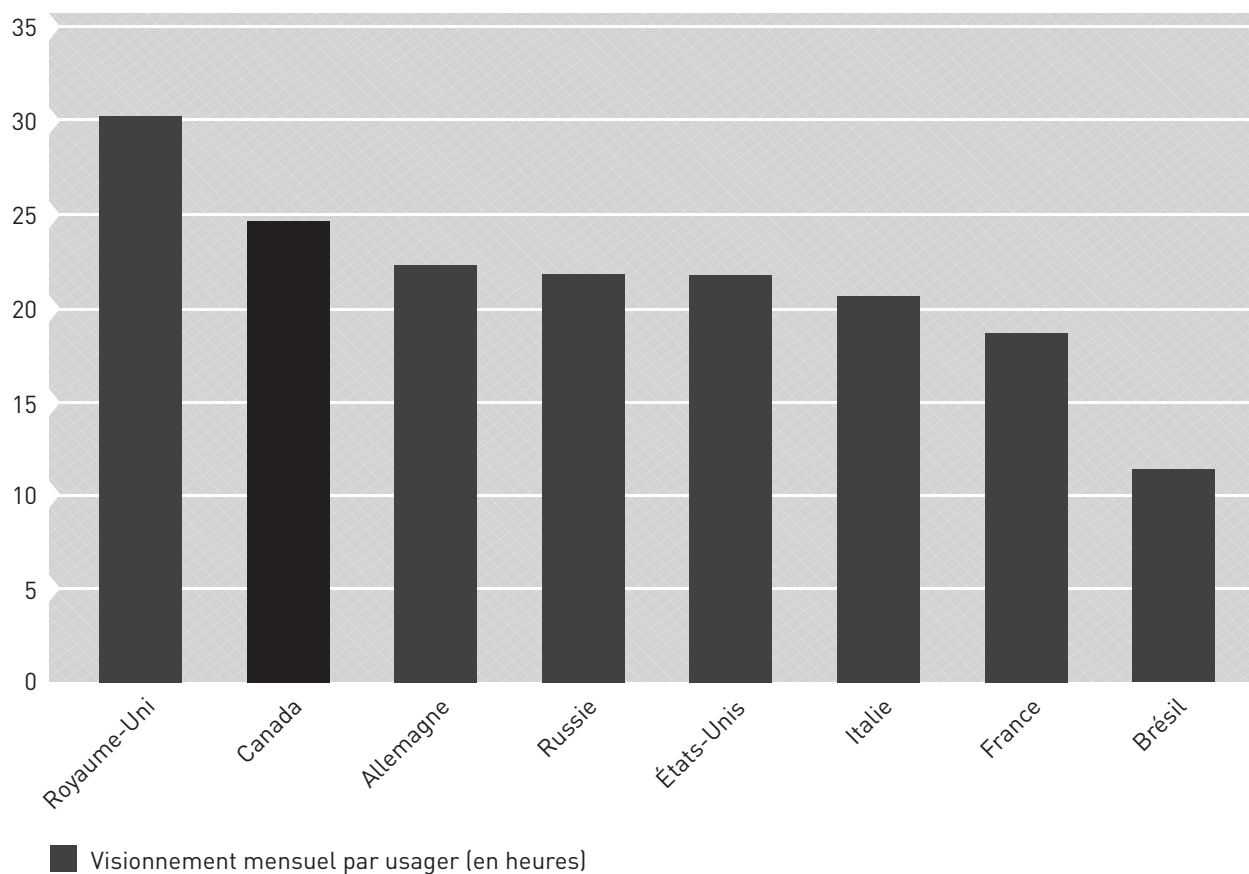
Figure 1-1
Utilisation d'ordinateur personnel en ligne



Source : comScore, *Canada Digital Future in Focus 2014*, 31 mars 2014.

Le Canada se classe au 3^e rang derrière les États-Unis et le Royaume-Uni en ce qui a trait au nombre d'heures que les visiteurs passent en ligne en moyenne chaque mois. Ce graphique est un rappel que les Canadiens sont parmi les plus grands utilisateurs de l'Internet.

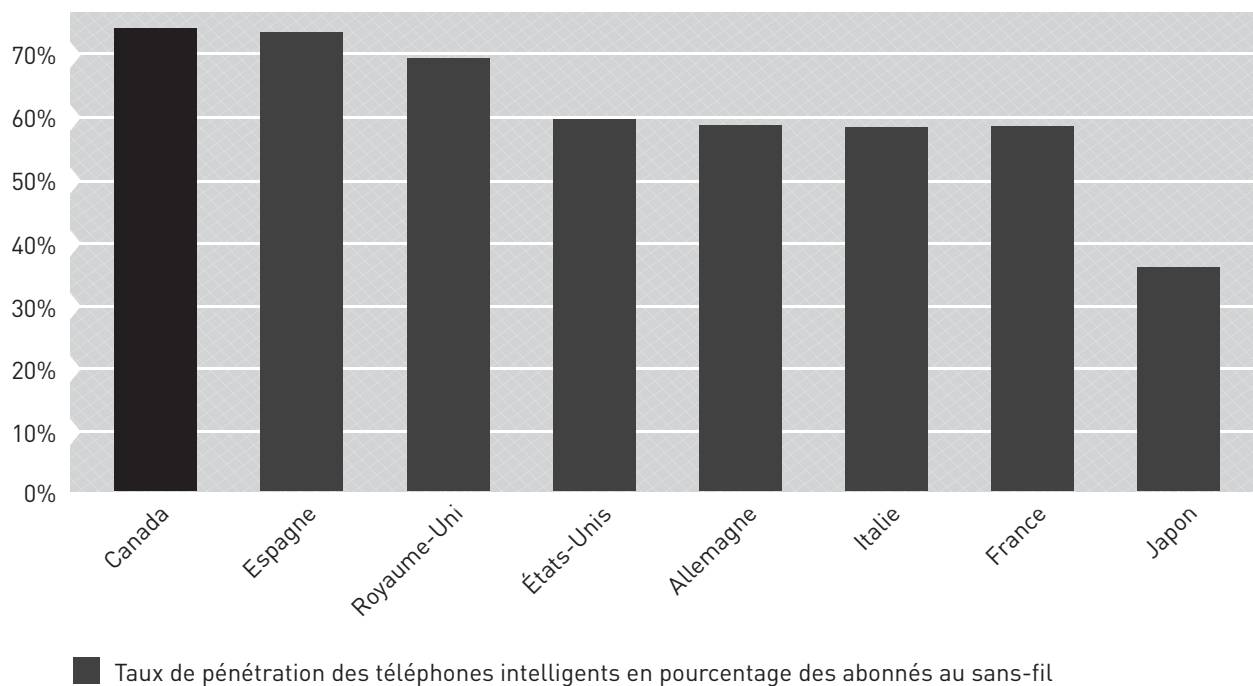
Figure 1-2
Visionnement de vidéos en ligne



Source : comScore, *Canada Digital Future in Focus 2013*, 4 mars 2013.

Le Canada se classe au 2^e rang parmi les pays sélectionnés, derrière le Royaume-Uni, en ce qui a trait au nombre d'heures que les usagers passent à visionner des vidéos en ligne, autant à la maison qu'au bureau.

Figure 1-3
Taux de pénétration des téléphones intelligents

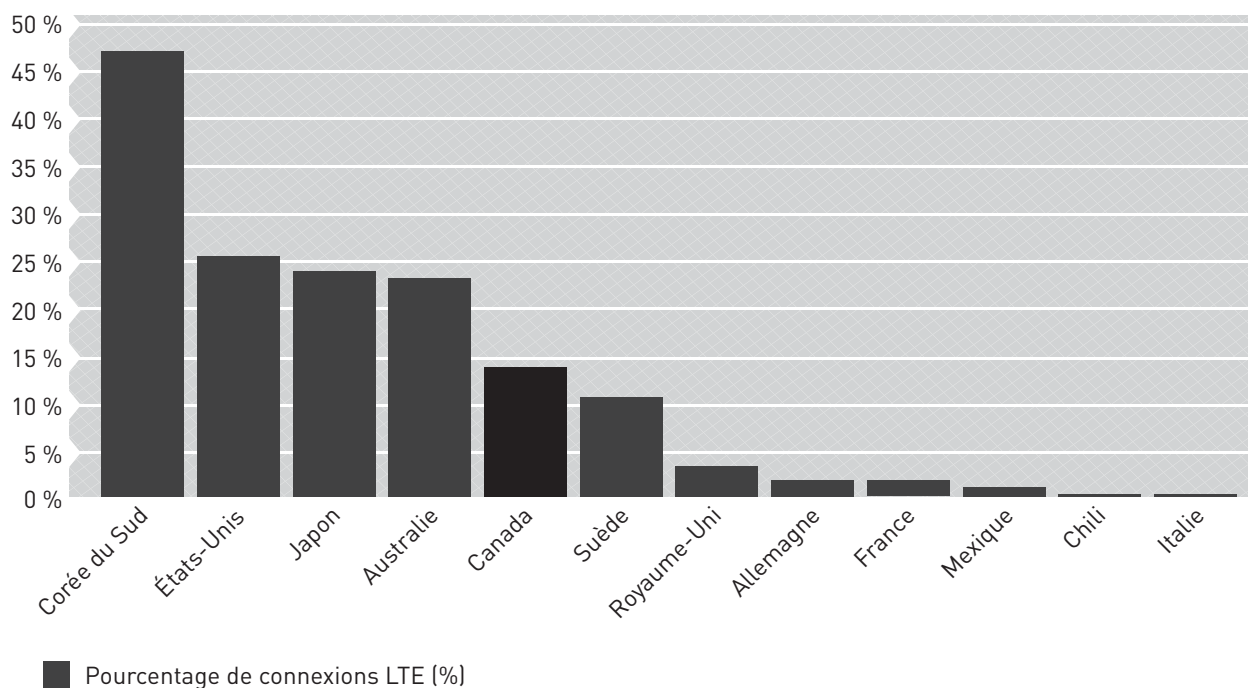


Sources : comScore, *The Digital World in Focus*, 4 mars 2013; comScore, *Canada Digital Future in Focus 2014*, 31 mars 2014.

Note : Parce que les données n'étaient pas disponibles pour tous les pays à la même période, la donnée pour le Canada réfère à décembre 2013 alors que celles pour les autres pays proviennent d'une moyenne des trois mois consécutifs se terminant en juillet 2013.

En termes de taux de pénétration des téléphones intelligents, le Canada est au premier rang, avec un total de 75 % de ses abonnés à un service sans fil qui utilisent des téléphones intelligents, une augmentation de 13 % par rapport à 2012.

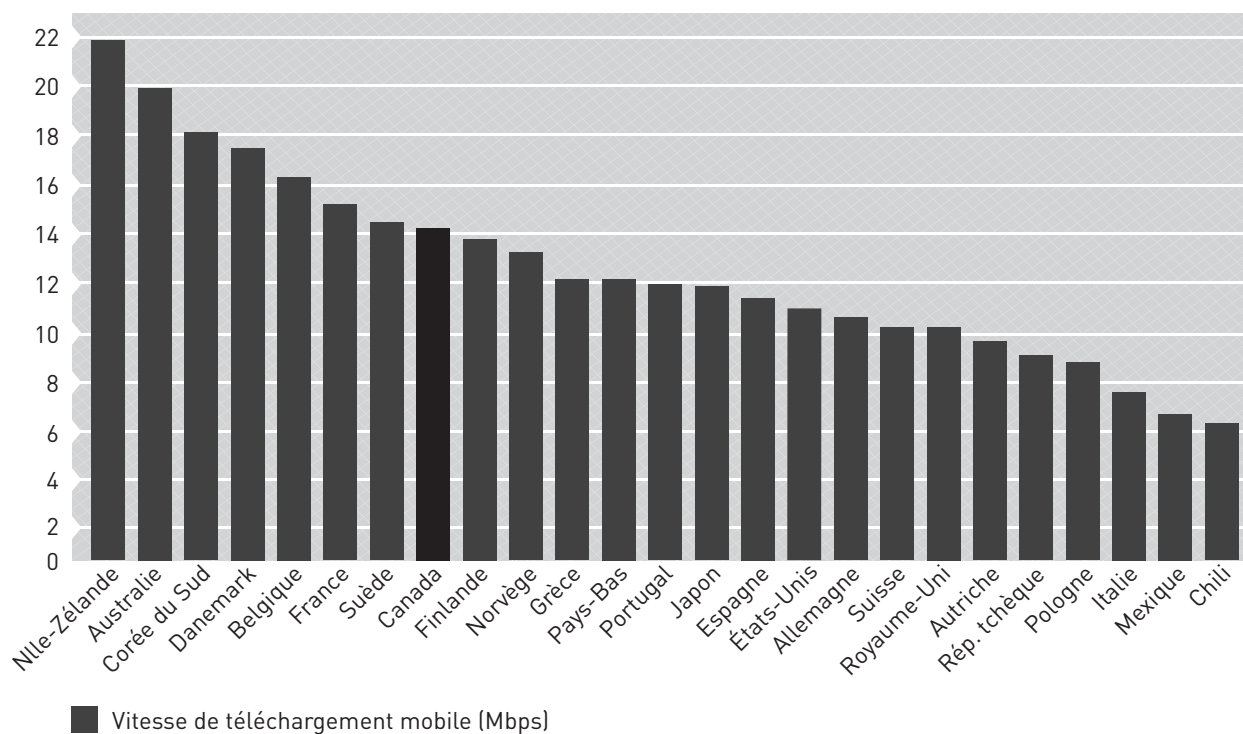
Figure 1-4
Connexions LTE en pourcentage de l'ensemble des connexions



Source : Cisco, Network Connections, VNI Mobile Forecast Highlights 2013 – 2018, 2013.

Le Canada se classe au 5^e rang parmi douze pays de l'OCDE qui ont été sélectionnés en ce qui a trait à la proportion d'utilisateurs de sans-fil qui sont connectés au réseau le plus rapide, 14 % de l'ensemble des connexions étant des connexions LTE (*Long Term Evolution*, ou 4G).

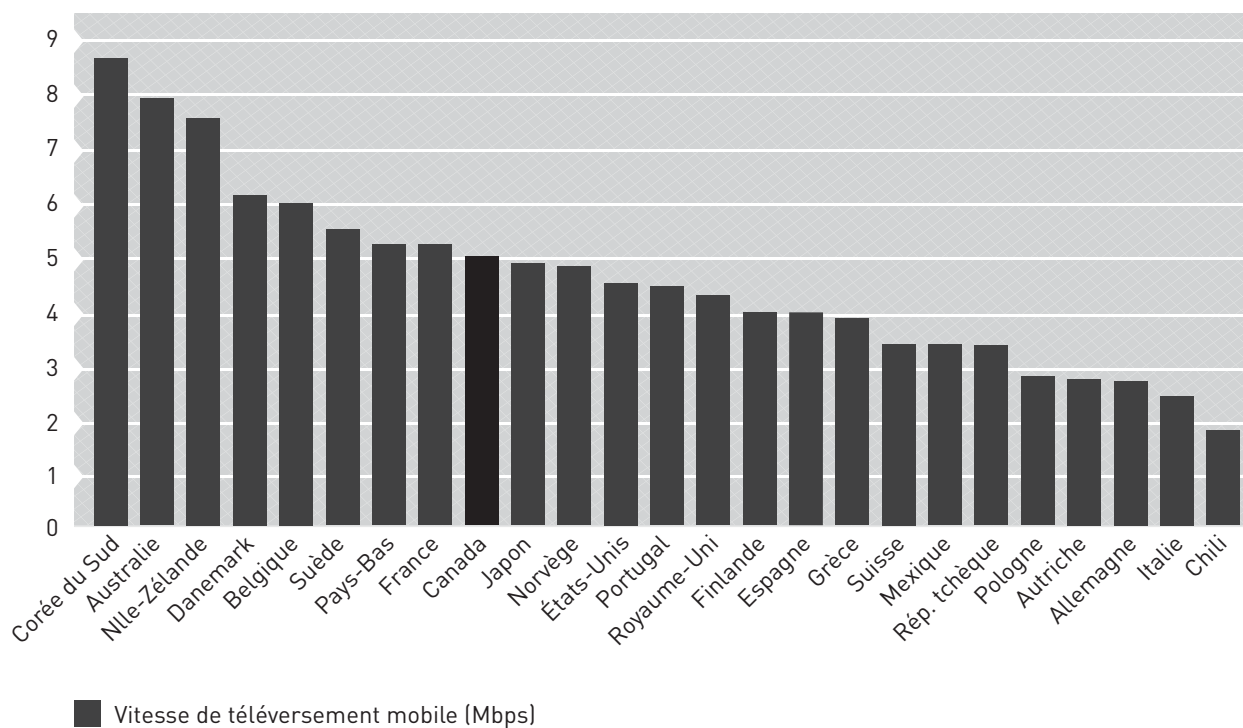
Figure 1-5
Vitesse de téléchargement mobile



Source : Ookla Net Index, Mobile Download Index, 6 avril 2014. Les résultats ont été obtenus par l'analyse de données entre le 8 mars et le 6 avril 2014.

Concernant la vitesse de téléchargement mobile, le Canada se situe dans les 10 premiers pays industrialisés, devant le Japon, les États-Unis et la Suisse, et tout juste derrière la Suède et la France.

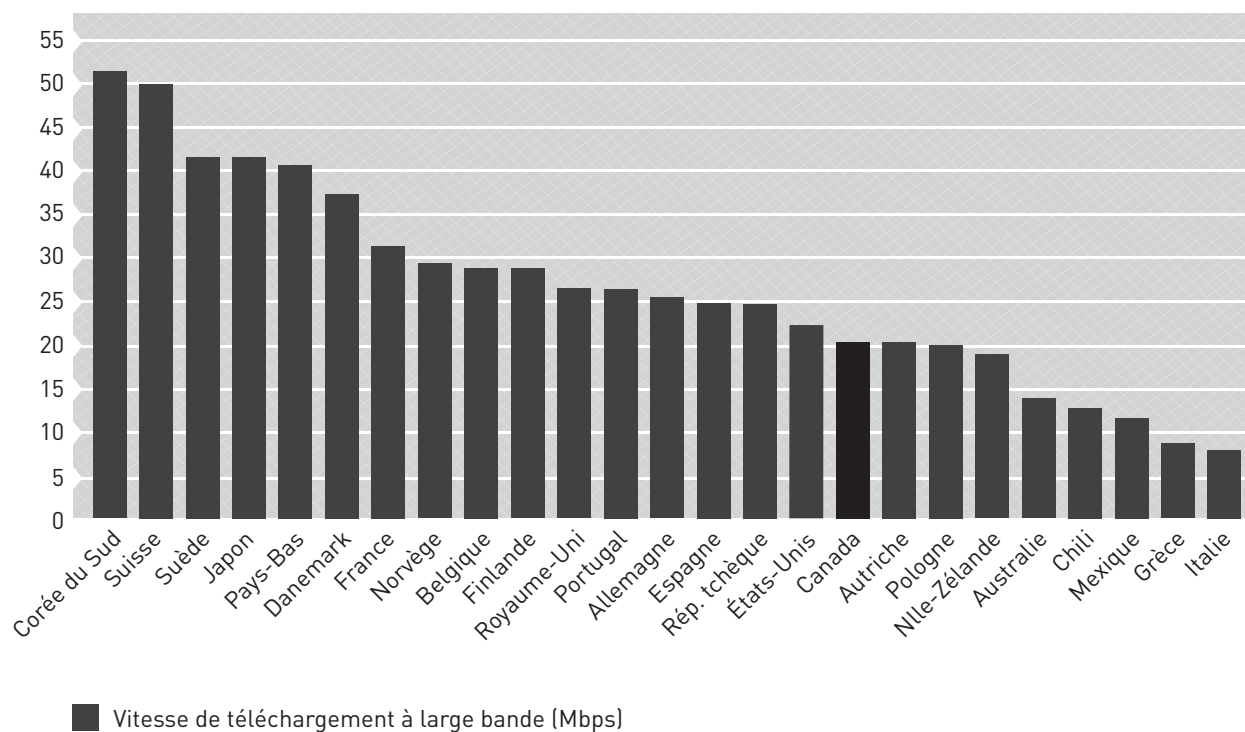
Figure 1-6
Vitesse de téléversement mobile



Source : Ookla Net Index, Mobile Upload Index, 6 avril 2014. Les résultats ont été obtenus par l'analyse de données entre le 8 mars et le 6 avril 2014.

Au chapitre du téléversement (*upload*) mobile, le Canada se classe dans les 10 premiers pays industrialisés, devant des pays comme le Japon, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse, et tout juste derrière la France et les Pays-Bas.

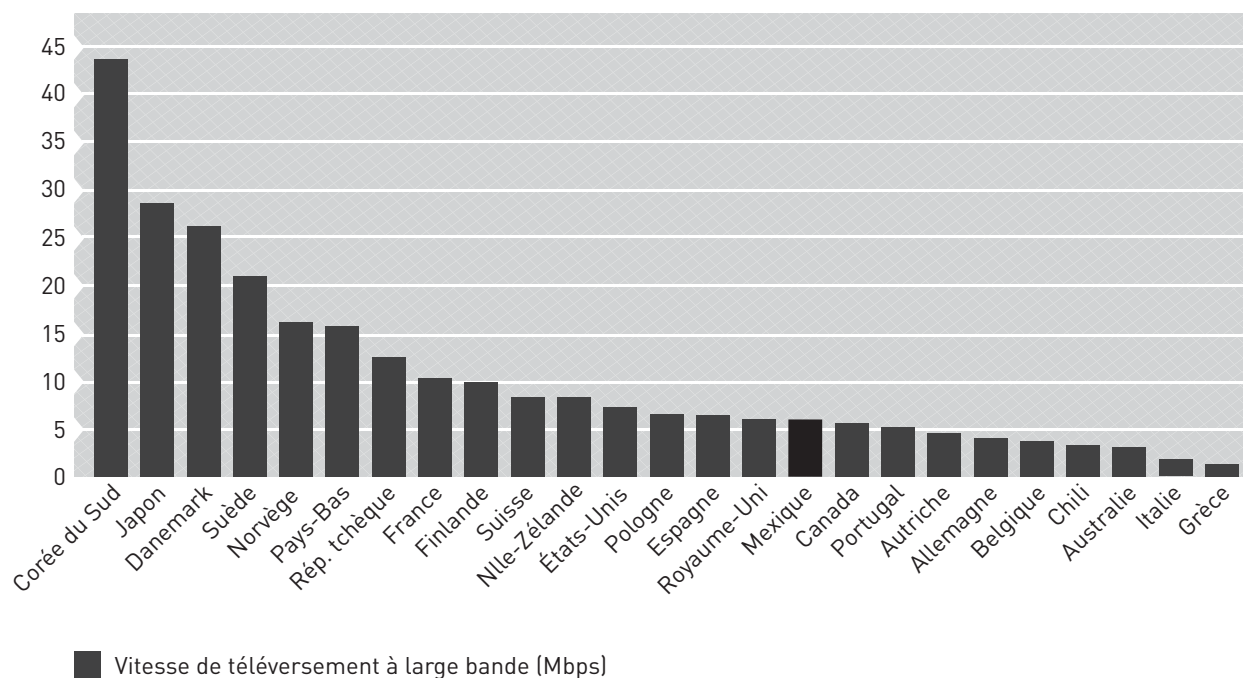
Figure 1-7
Vitesse de téléchargement à large bande



Source : Ookla Net Index, Household Download Index, 6 avril 2014. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 8 mars et le 6 avril 2014.

En ce qui a trait à la vitesse de téléchargement à large bande (c'est-à-dire la vitesse de téléchargement pour les utilisateurs d'Internet qui ont une connexion filaire ou par câble), le Net Index d'Ookla place le Canada en 17^e position seulement parmi 25 pays industrialisés.

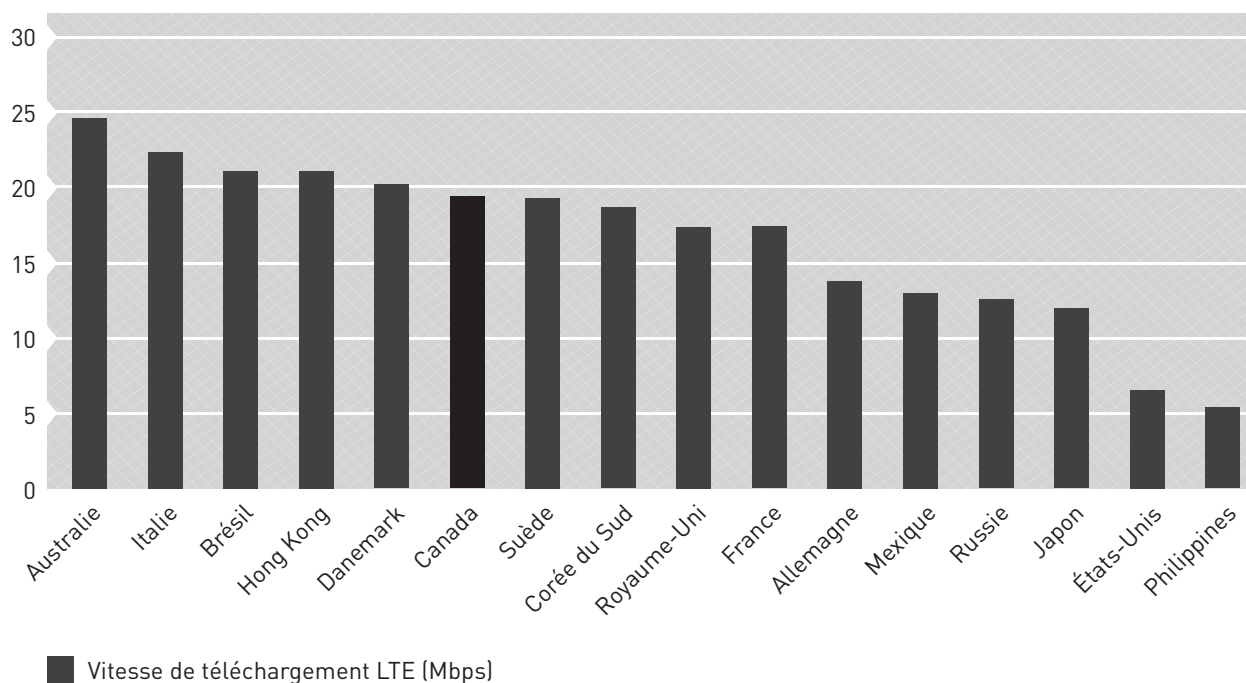
Figure 1-8
Vitesse de téléversement à large bande



Source : Ookla Net Index, Household Upload Index, 6 avril 2014. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 8 mars et le 6 avril 2014.

En ce qui a trait à la vitesse de téléversement à large bande, le Canada se classe encore une fois en 17^e position parmi 25 pays industrialisés.

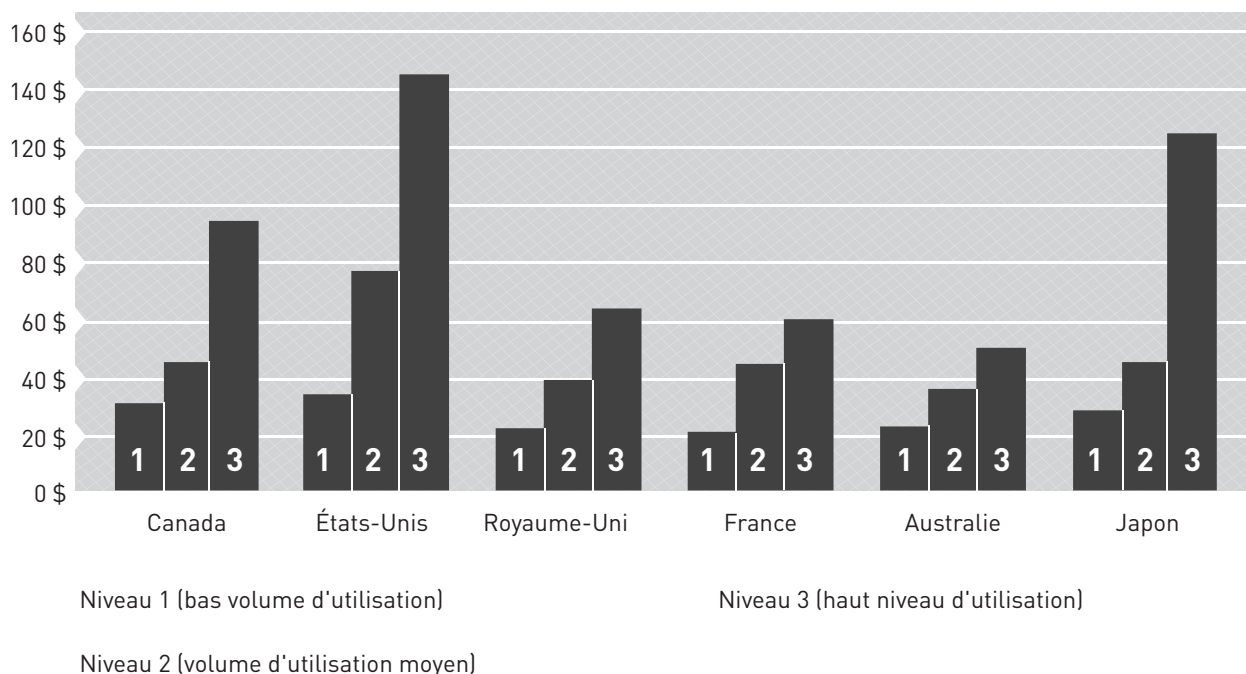
Figure 1-9
Comparaison des vitesses de téléchargement LTE



Source : OpenSignal, *Global State of LTE Report*, février 2014. Les données sont un échantillon des 6 millions d'utilisateurs de l'application qui avaient accès au réseau LTE (Long Term Evolution ou 4G) et proviennent du deuxième semestre de 2013.

Dans les pays couverts, le Canada se classe au 6^e rang avec des vitesses de téléchargement LTE de 19,3 Mbps (mégabits par seconde), devancé seulement par l'Australie (24,5 Mbps), l'Italie (22,2 Mbps), le Brésil (21 Mbps), Hong Kong (21 Mbps) et le Danemark (20,1 Mbps). Les États-Unis, la Corée du Sud et le Japon sont classés derrière le Canada.

Figure 1-10
Prix internationaux des forfaits sans fil mobiles – Wall Communications



Source : Wall Communications, *Comparaison des tarifs des services filaires, Internet et sans fil offerts au Canada et à l'étranger : Mise à jour de 2013*, Rapport préparé pour le CRTC et Industrie Canada, Tableau A3.2, avril 2013.

Wall Communications a assemblé différents paniers de services sans fil mobiles dans le but de comparer les forfaits mensuels canadiens à ceux des autres pays. Ils ont été construits sur une base d'utilisation, allant d'un faible à un haut niveau d'utilisation.

Le Canada se classe en 5^e position pour ce qui est du premier niveau, en 5^e position pour ce qui est du deuxième (bien qu'il soit presque à égalité avec la France et le Japon), et en 4^e pour ce qui est du troisième niveau, loin devant les États-Unis et le Japon.

Tableau 1-1
Prix internationaux des forfaits sans fil mobiles - OCDE

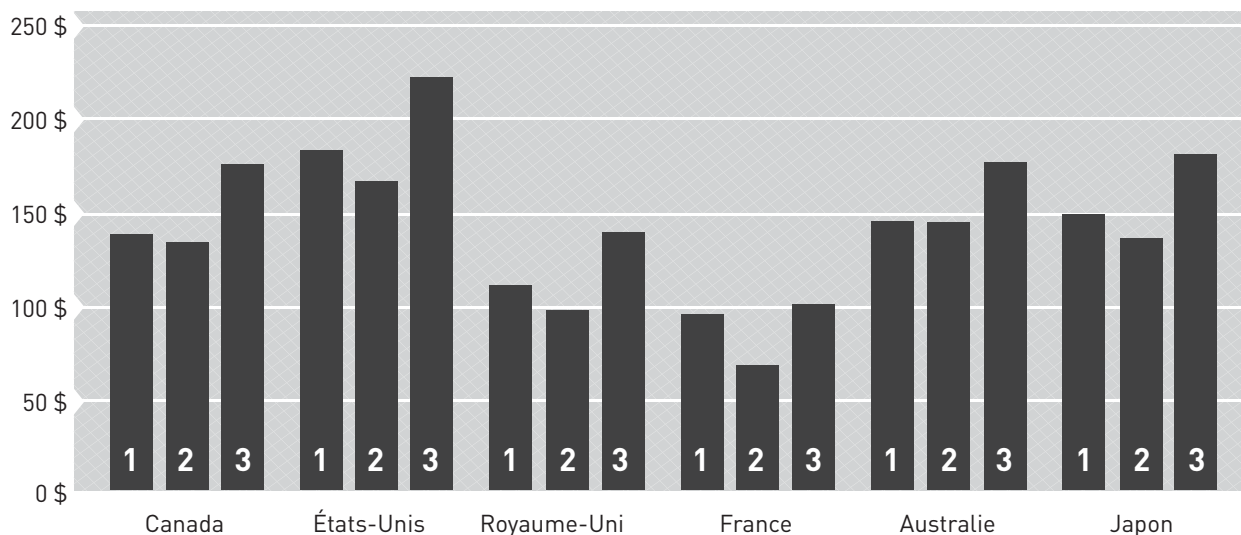
Rang du Canada parmi 34 pays de l'OCDE	Rang sans données	Rang avec 100 Mo	Rang avec 500 Mo	Rang avec 1 Go	Rang avec 2 Go
30 appels – 100 SMS	30	25*	-	-	-
100 appels – 140 SMS	26	-	24*	-	22*
300 appels – 225 SMS	24*	-	-	24	-
900 appels – 350 SMS	18	-	-	-	21
(Prépayé)	23	-	-	-	-

Source : Organisation of Economic Co-operation and Development, *Perspectives des communications de l'OCDE 2013*, juillet 2013, cité dans Jeffrey Church et Andrew Wilkins, « Wireless Competition in Canada: An Assessment », *SPP Research Papers*, vol. 6, no 27, Tableau 1, septembre 2013.

*Le coût total du panier canadien est inférieur à celui des États-Unis.

L'OCDE aussi compare les prix mensuels des services sans fil mobiles. En observant différents paniers, on constate que le Canada est dans la moyenne lorsqu'il s'agit des services à haut niveau d'utilisation. Pour ce qui est du panier de 900 appels et 350 messages texte, le Canada se retrouve au 18^e rang sur 34 pour le forfait sans données et au 21^e rang sur 34 pour celui offrant 2 Go. Il est à noter que ces comparaisons ne tiennent pas compte de la vitesse, de la couverture et de la fiabilité des services.

Figure 1-11
Prix internationaux pour un panier de services

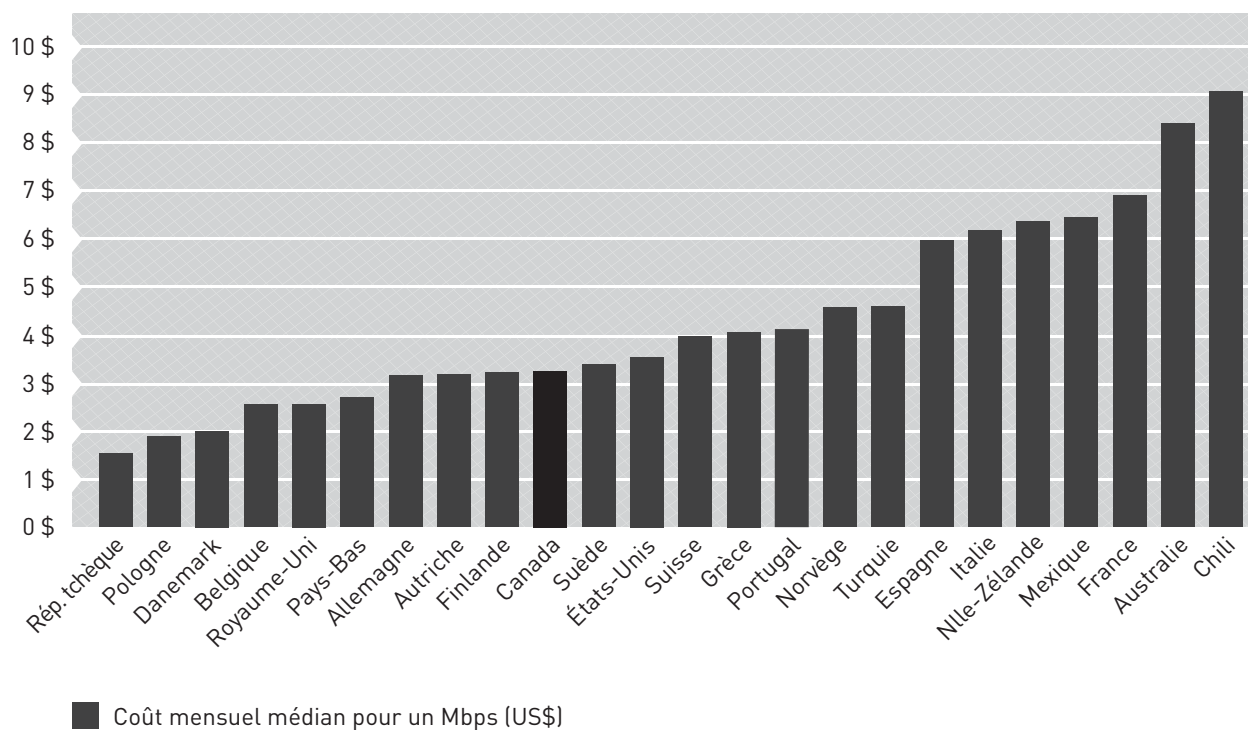


Source : Wall Communications, *Comparaison des tarifs des services filaires, Internet et sans fil offerts au Canada et à l'étranger : Mise à jour de 2013*, Rapport préparé pour le CRTC et Industrie Canada, Tableau A3.5, avril 2013.

Wall Communications a assemblé différents paniers de services dans le but de comparer les forfaits mensuels canadiens à ceux des autres pays. Le panier 1 comprend le service filaire, le service Internet à large bande et le service sans fil mobile. Le panier 2 comprend le service filaire, le service Internet à large bande et le service de télévision numérique. Quant au panier 3, il comprend le service filaire, le service Internet à large bande, le service sans fil mobile et le service de télévision numérique.

Le Canada se classe 3^e sur 6 pour les trois paniers. Les prix canadiens se retrouvent donc dans le milieu du classement. Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat (PPA).

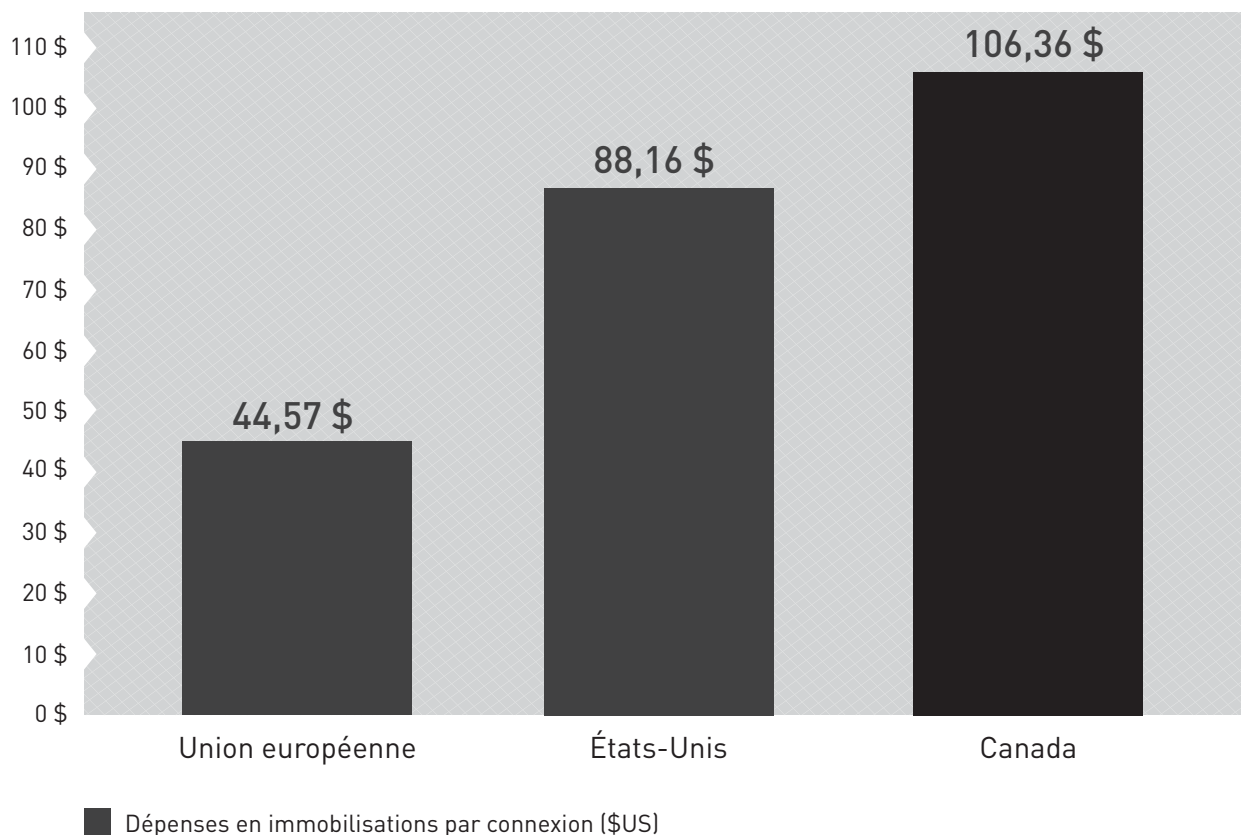
Figure 1-12
Coût de la bande passante



Source : Ookla Net Index, Household Value Index, 6 avril 2014. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de sondages effectués entre le 6 octobre 2013 et le 6 avril 2014.

En ce qui a trait au coût de la bande passante pour les connexions Internet à large bande, le Canada se classe parmi les pays industrialisés où celle-ci est la moins chère.

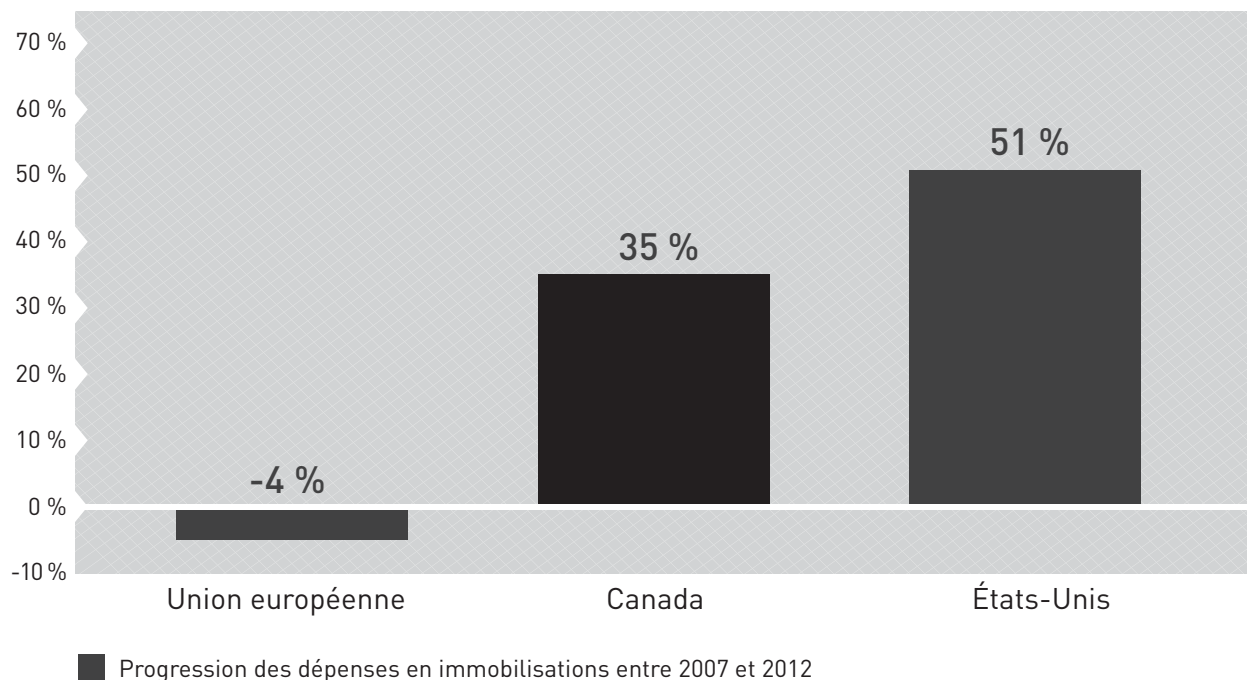
Figure 1-13
Dépenses en immobilisations dans le réseau sans fil



Source : Navigant Economics, *Mobile Wireless Market Performance in Canada: Lessons from the EU and the US*, Figure 9, 2012.

Les fournisseurs de services sans fil canadiens investissent davantage par connexion que ceux des États-Unis et de l'Union européenne. Les dépenses en immobilisations du Canada seraient donc 139 % plus élevées que celles de l'UE et 21 % plus élevées que celles des États-Unis.

Figure 1-14
Progression des dépenses en immobilisations dans le réseau sans fil



Source : Navigant Economics, *Mobile Wireless Market Performance in Canada: Lessons from the EU and the US*, Figure 7, 2012.

Sur le plan de la progression des dépenses en immobilisations dans le réseau sans fil, les États-Unis et le Canada ont largement dépassé l'Union européenne ces dernières années. En prenant 2007 comme année de référence, on remarque que la progression des dépenses en immobilisations a progressé de 51 % aux États-Unis et de 35 % au Canada, mais a reculé de 4 % dans l'Union européenne. Les données pour le Canada représentent les dépenses de Rogers Sans-Fil, TELUS Mobilité et Bell Mobilité et n'incluent pas les achats de spectre de 2008.

CHAPITRE 2

La difficile quête d'un quatrième fournisseur de sans-fil

Depuis 2008, le gouvernement fédéral est intervenu de diverses manières pour favoriser l'entrée en scène d'un quatrième fournisseur national de services sans fil – ou, à tout le moins, d'un quatrième fournisseur dans chacun des marchés régionaux du pays – qui concurrencerait ceux qu'on surnomme les « trois grands » de l'industrie canadienne des télécommunications (Bell, TELUS et Rogers).

Malgré des preuves du contraire (voir le chapitre 1), le gouvernement a longtemps maintenu qu'il n'y a pas assez de concurrence dans le secteur du sans-fil et qu'en conséquence, les consommateurs canadiens ont subi des prix plus élevés et un choix plus limité. Le gouvernement a affirmé qu'il « n'hésitera pas à utiliser tous les outils à sa disposition pour protéger les consommateurs canadiens et favoriser la concurrence »¹⁶.

Le principal moyen d'intervention employé par le gouvernement pour atteindre cet objectif a été d'établir des règles régissant la vente aux enchères de nouveau spectre (voir l'encadré 2-1) de manière à empêcher les grands fournisseurs d'acquérir tous les blocs de fréquences disponibles, laissant ainsi quelques blocs à de plus petits fournisseurs régionaux et à des nouveaux venus sur le marché.

Deux importantes ventes aux enchères de licences de spectre ont été tenues ces dernières années: l'une visant des fréquences dans la gamme de 2 GHz (ce qu'on appelle communément le spectre des « SSFE » ou services sans fil évolués) en 2008 et l'autre en janvier 2014 concernant les fréquences de la bande de 700 MHz que les radiodiffuseurs utilisaient auparavant pour offrir la télédiffusion en direct (par le truchement des téléviseurs munis d'antennes

« oreilles de lapin ») et qui ont été réattribuées aux services mobiles à large bande¹⁷.

Quand le gouvernement discute de l'établissement d'un quatrième fournisseur de services sans fil, il fait concrètement référence à un fournisseur « doté d'installations » – c'est-à-dire un concurrent qui possède sa propre infrastructure. Cependant, les petits fournisseurs régionaux ou les entreprises qui viennent tout juste de s'implanter sur le marché possèdent typiquement des licences de spectre qui couvrent uniquement certaines zones du pays et ont déployé des pylônes d'antennes seulement dans ces zones. Pour que leurs clients puissent utiliser leurs appareils mobiles en dehors de la zone de couverture géographique de leurs réseaux spécifiques, ces petits concurrents doivent acheter une couverture additionnelle sur les réseaux des grands concurrents qui couvrent l'ensemble du pays. Ce processus est appelé « itinérance ».

« Quand le gouvernement discute de l'établissement d'un quatrième fournisseur de services sans fil, il fait concrètement référence à un fournisseur "doté d'installations" – c'est-à-dire un concurrent qui possède sa propre infrastructure. »

De ce fait, un autre moyen d'intervention qu'emploie le gouvernement pour encourager l'établissement d'un quatrième fournisseur dans l'ensemble du pays est de permettre aux petits concurrents de conclure plus facilement et à moindre coût des ententes d'itinérance et de partage des pylônes avec les grands concurrents¹⁸.

16. Communiqué de presse, « Le gouvernement Harper publie un cadre sur le transfert des licences de spectre », 28 juin 2013.

17. Pour obtenir plus d'information sur l'utilisation et la gestion du spectre au Canada, voir la section Gestion du spectre et télécommunications du site Web d'Industrie Canada à <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/accueil>.

18. La concurrence dans le secteur du sans-fil se manifeste aussi par une revente de services. Le Canada compte un petit nombre de participants appelés « exploitants de réseau mobile virtuel » (« ERMV ») comme Virgin Mobile ou PC mobile qui vendent des services sans fil sous leurs propres marques mais ne possèdent aucune infrastructure. L'ERMV loue tout simplement l'infrastructure des grands fournisseurs et achemine ses appels sur leurs réseaux. Il ne se distingue que par la façon dont il présente et commercialise ses services.

Encadré 2-1 Qu'est-ce que le spectre ?



Le spectre regroupe toute la gamme des radiations électromagnétiques qu'on trouve dans la nature, y compris la lumière visible, le rayonnement infrarouge, les rayons X et les micro-ondes. Les ondes radioélectriques font partie de ce spectre.

Selon leur fréquence (mesurée en hertz), les ondes radioélectriques peuvent traverser des objets solides et voyager de longues distances, ce qui les rend utiles en communications mobiles, en radiodiffusion et dans de nombreuses autres applications sans fil.

Le spectre est au cœur de l'industrie du sans-fil. On s'en sert dans une grande variété de services et d'instruments, qu'il s'agisse des satellites, récepteurs radio et postes de télévision jusqu'aux téléphones cellulaires, ouvre-portes de garage et dispositifs de commande à distance des téléviseurs. Chaque utilisateur doit demeurer dans les limites d'une bande de fréquences spécifique pour qu'il n'y ait pas d'interférence avec d'autres utilisateurs.

Le développement de l'industrie du sans-fil commercial depuis les années 1980 a entraîné une énorme augmentation de l'utilisation des fréquences du spectre. Le spectre est une ressource limitée. Les fréquences peuvent devenir trop « congestionnées », ce qui réduit la vitesse et l'efficacité du service. Selon une étude publiée par Industrie Canada en 2012, on

s'attend à ce que le trafic des données sur le réseau

sans fil canadien croisse par un multiple de 30 entre 2010 et 2015*.

La gestion et l'harmonisation de l'usage du spectre sont régies par des ententes internationales. Le ministre fédéral de l'Industrie, auquel incombe la gestion du spectre au Canada, libère des blocs de fréquences de façon régulière (généralement toutes les quelques années).

* RedMobile Consulting, *Étude sur la demande future de spectre radioélectrique au Canada 2011-2015*, 2012, p. 49.

Comme nous l'expliquerons plus loin, ces mesures interventionnistes n'ont pas produit tout à fait les résultats qu'avait prévus le gouvernement. Et, dans la mesure où elles ont produit les résultats voulus, on peut affirmer que l'intervention gouvernementale était inutile.

La vente aux enchères du spectre SSFE de 2008

Les règles de la vente aux enchères du spectre SSFE en 2008 stipulaient que 40 des 105 MHz mis en vente seraient mis de côté pour les nouveaux ou petits fournisseurs régionaux de services sans fil. On n'a pas permis aux trois grands fournisseurs de faire des offres pour ces fréquences, ce qui a eu pour effet d'en faire baisser le prix.

Les partisans de cette politique ont soutenu que, si une partie du spectre n'était pas réservée, aucun nouveau venu ne serait capable d'enchérir sur les grands participants qui useraient de leur force financière pour accaparer tout le spectre disponible. Ils affirmaient que, même si les deux groupes de fournisseurs accordaient de l'importance au spectre à cause de son utilité en fourniture de services sans fil, les grands seraient toujours prêts à payer plus que la valeur marchande afin d'empêcher l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché. Il fallait donc que le gouvernement donne une chance égale à tous les participants en réservant du spectre à l'intention des nouveaux venus¹⁹.

Cependant, cet argument ne reflète pas adéquatement les incitations des participants et ce, pour

plusieurs raisons. Tout d'abord, si un grand fournisseur payait plus que ce qu'il devait pour du spectre dont il n'avait pas vraiment besoin dans le but d'empêcher l'arrivée d'un nouveau concurrent sur le marché, il aurait dépensé des centaines de millions de dollars pour un résultat qui profiterait tout autant à ses concurrents existants (les deux autres grands fournisseurs) qu'à lui-même. Un tel investissement pourrait tout simplement ne pas en valoir la peine²⁰.

De plus, cet argument présuppose étrangement que les incitations des grands fournisseurs à empêcher l'entrée en scène de concurrents l'emportent de beaucoup sur les incitations des concurrents émergents à acheter du spectre.

« Les partisans de cette politique ont soutenu que, si une partie du spectre n'était pas réservée, aucun nouveau venu ne serait capable d'enchérir sur les grands participants qui useraient de leur force financière pour accaparer tout le spectre disponible. »

De petits fournisseurs régionaux de services de télécommunications qui offraient déjà des services sans fil à leurs clients, comme MTS au Manitoba et SaskTel en Saskatchewan, étaient certainement prêts à payer le plein prix du marché pour le spectre dont ils avaient besoin pour mettre leurs réseaux à niveau. Sans ce spectre, ils seraient devenus non compétitifs et auraient probablement perdu un nombre important de clients.

Des nouveaux venus comme Vidéotron (au Québec) et EastLink (au Canada atlantique), deux câblodistributeurs qui offraient des services de téléphonie filaire, d'Internet et de télévision, avaient aussi une raison majeure de faire des offres agressives pour acquérir du spectre. À l'époque, Vidéotron louait le réseau de Rogers afin d'offrir des services sans fil à ses clients en tant qu'ERMV. Robert Dépatie, alors président de Vidéotron, concéda que le modèle de location « n'est pas du tout viable à

Comme les ERMV ne font que se raccrocher aux réseaux d'autres fournisseurs et ne contribuent pas à augmenter la capacité ou l'efficacité globales de l'infrastructure sans fil, leur impact sur la concurrence est très limité. Par conséquent, nous ne traiterons pas davantage des ERMV dans ce chapitre. On peut trouver une liste des ERMV en activité au Canada à <http://www.mvnodynamics.com/mvno-companies/north-american-mvno-companies/canadian-mvno-companies/>.

19. Voir, par exemple, « Submission by QUEBECOR MEDIA INC. to Industry Canada in Response to Canada Gazette Notice DGTP-002-07, 'Consultation on a Framework to Auction Spectrum in the 2 GHz Range including Advanced Wireless Services' », 25 mai 2007, p. 37 et 38, et « Comments of MTS Allstream Inc., 'Consultation on a Framework to Auction Spectrum in the 2 GHz Range Including Advanced Wireless Services' », 25 mai 2007, p. 33.

20. Pour un examen de ces arguments, voir Steven Globerman, « An Assessment of Spectrum Auction Rules and Competition Policy », Institut Fraser, août 2013, p. 22 à 24.

moyen et long terme »²¹. Effectivement, dans les pays développés, les fournisseurs de télécommunications qui réussissent le mieux sont ceux qui peuvent offrir à leurs clients un « quatuor de services », expression de marketing qui fait référence à la large gamme de services que beaucoup d'exploitants en câblodistribution et en télécommunications offrent maintenant à leurs clients, soit l'Internet à large bande, la télévision ainsi que les téléphones filaire et sans fil. On peut penser que, dans l'optique d'un fournisseur de services de télécommunications, le maintien de sa viabilité sera une raison au moins aussi forte d'acheter du spectre que d'empêcher l'entrée en scène de nouveaux concurrents pour maintenir des marges de profit plus élevées.

« Les règles du jeu doivent être équitables pour que fonctionne le processus de vente aux enchères. Des règles comme celles établissant des mises de côté du spectre déforment le processus et empêchent une affectation optimale des ressources. »

Vidéotron et EastLink ont pu déployer avec succès leurs réseaux sans fil au cours des années qui suivirent la vente aux enchères SSFE de 2008. Ces fournisseurs disposaient déjà d'une clientèle fidèle dans leurs marchés respectifs grâce à leurs services conventionnels et ont tiré profit de l'addition de services sans fil à leur gamme de produits. Aujourd'hui, Vidéotron et EastLink, tout comme MTS et SaskTel, sont le « quatrième joueur » dans leurs marchés respectifs²².

Outre les participants régionaux qui ont acheté du spectre pour fournir un plus large éventail de services à leur clientèle existante, la vente aux enchères de spectre SSFE de 2008 a aussi favorisé l'apparition de trois nouveaux venus sur le marché: Public

Mobile, Mobilicity et WIND Mobile. Pendant les quelques années qui suivirent la vente aux enchères, le gouvernement espérait qu'au moins un de ces nouveaux participants puisse rejoindre les rangs des fournisseurs dotés d'installations dans les régions où ils ont acheté du spectre (essentiellement en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique). Toutefois, aucun d'eux n'a obtenu de succès; ils ont tout juste récolté de très petites parts du marché (voir le tableau 2-1 pour les parts de marché par province).

Les trois nouveaux venus ont tous concentré leur offre de services dans les domaines de la téléphonie et des messages textes à un moment où les données étaient devenues le segment à la croissance la plus rapide dans le marché du sans-fil, les Canadiens étant parmi les plus grands consommateurs de données au monde. Signalons qu'aucun des nouveaux venus n'offrait le populaire appareil iPhone d'Apple. Fait plus important, aucun d'eux n'était capable d'offrir des forfaits puisqu'ils n'œuvraient que dans le secteur du sans-fil²³.

Au début de 2014, un des trois nouveaux venus, Public Mobile, avait été acquis par TELUS²⁴, un autre, Mobilicity, avait demandé la protection de la loi sur les faillites quatre mois après qu'Industrie Canada ait empêché sa vente à TELUS²⁵ et le dernier, WIND Mobile, avait été déclaré « pratiquement mort » par des experts de l'industrie après que son bailleur de fonds européen, VimpelCom, ait radié l'investissement de 768 millions de dollars qu'il avait effectué dans la jeune entreprise²⁶.

Avant que ne soient instaurées les ventes aux enchères, les licences de spectre étaient distribuées par des bureaucrates d'Industrie Canada à la suite de « concours de beauté » qui se décidaient selon l'expertise et les capacités de chaque entreprise. Ces concours de beauté furent abandonnés à la fin des années 1990 et remplacés par des ventes aux

21. Maxime Bergeron, « Dernière chance pour le sans-fil, dit le président de Vidéotron », *La Presse*, 4 septembre 2007.

22. Shaw Communications Inc., un câblodistributeur offrant des services dans l'Ouest canadien, a également acheté du spectre à la vente aux enchères SSFE de 2008. Cependant, Shaw en est venu à la conclusion que le déploiement d'un réseau sans fil ne valait pas l'investissement requis et a laissé son spectre inexploité depuis ce temps.

23. Pour une analyse citant les deux coauteurs de la présente étude, voir Rita Trichur, Sean Silcoff et Boyd Erman, « How Ottawa's plan to foster wireless competition sank », *The Globe and Mail*, 18 mai 2013.

24. Communiqué de presse, « TELUS et Public Mobile annoncent une transaction axée sur les clients », 23 octobre 2013.

25. Christine Dobby, « Mobilicity files for creditor protection », *National Post*, 30 septembre 2013.

26. Howard Solomon, « Wind 'all but dead': Analyst », *IT World Canada*, 6 mars 2014.

Tableau 2-1
Part de marché des abonnés aux services sans fil, par province, 2012 (%)

Province	Groupe Bell¹	STC	Rogers	Nouveaux fournisseurs²	Autres³
Colombie-Britannique	18	40	39	3	0
Alberta	23	50	24	3	0
Saskatchewan	10	10	9	0	71
Manitoba	5	9	33	0	53
Ontario	28	20	44	6	1
Québec	33	28	29	10	0
Nouveau-Brunswick	58	23	19	0	0
Nouvelle-Écosse	54	29	16	0	0
Île-du-Prince-Édouard	58	27	15	0	0
Terre-Neuve-et-Labrador	73	25	2	0	0
Nord⁴	90	0	0	0	10

1. Le Groupe Bell est composé des compagnies suivantes : Bell Canada; Norouestel Mobilité inc.; Bell Mobilité; Télébec, Société en commandite; NorthernTel, Limited Partnership; SkyTerra; Virgin; Latitude Wireless.

2. Les nouveaux fournisseurs de services désignent les nouvelles entités de services sans fil qui ont acquis du spectre lors de la vente aux enchères des fréquences sans fil évoluées d'Industrie Canada qui a eu lieu en 2008.

3. Le groupe « Autres » comprend MTS Allstream, SaskTel et des petits FSSE.

4. Le « Nord » comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

Source : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2013, p. 164.

Remarque : EastLink n'a lancé son réseau sans fil qu'en 2013 et, de ce fait, ne détenait aucune part du marché en 2012.

enchères qu'on considérerait comme un moyen plus efficace d'attribuer des licences de spectre. Parce que les ventes aux enchères imitent un processus de marché, il est possible de découvrir quel participant accorde le plus de valeur au spectre et l'exploitera de la manière la plus productive, favorisant du même coup le mieux-être des consommateurs.

Cependant, les règles du jeu doivent être équitables pour que fonctionne le processus de vente aux enchères. Des règles comme celles établissant des mises de côté du spectre déforment le processus et empêchent une affectation optimale des ressources. Certains participants qui ne se seraient peut-être pas implantés sur le marché autrement seront poussés à le faire si on leur offre un accès privilégié. Même un plan d'affaires défectueux peut devenir prometteur s'il est étayé par des subventions de centaines de millions de dollars. La mauvaise affectation des ressources ne deviendra évidente que plus tard, lorsque l'opération commerciale atteindra un point de rupture et ne pourra être soutenue artificiellement plus longtemps.

« En 2012 et en 2013, alors qu'approchait la vente aux enchères du spectre de 700 MHz, il était déjà manifeste que la stratégie du gouvernement ne fonctionnait pas. »

Dans le cas de la vente aux enchères SSFE, le spectre mis de côté fut vendu à un rabais d'environ 30 % comparativement au spectre ouvert aux enchères de tous les participants. Une étude de Marchés mondiaux CIBC a déterminé qu'un tel procédé équivalait à une subvention de 617 millions de dollars aux nouveaux venus sur le marché²⁷.

Des entreprises de télécommunications bien établies comme Vidéotron, MTS, SaskTel et EastLink n'avaient fort probablement pas besoin de la subvention créée par le mécanisme de mise de côté pour lancer ou améliorer leurs réseaux sans fil. Quant aux nouveaux venus qui ont échoué (Public Mobile,

Mobility et WIND), il est probable qu'ils ne se seraient pas implantés sur le marché sans la subvention. Les fréquences qu'ils ont achetées auraient pu être mieux employées par des fournisseurs établis, ce qui aurait profité aux consommateurs canadiens.

À ce propos, voici l'avertissement qu'avait lancé l'économiste Donald McFetridge, de l'Université Carleton, avant la vente aux enchères de 2008 :

Il y a de bonnes raisons de croire qu'un quatrième fournisseur incité à s'implanter sur le marché par des conditions préférentielles lui donnant accès aux intrants dont il a besoin n'accroîtrait probablement pas la concurrence de façon substantielle. En fait, ce fournisseur pourrait bien freiner la concurrence, ce qui nuirait aux consommateurs plutôt que de les avantager. Le problème ici posé en est un de mauvais choix. Typiquement, les entreprises qui se mettent en file pour demander des subventions ne sont pas les meilleurs compétiteurs ou des compétiteurs potentiels sur le marché. À vrai dire, leur avantage comparatif tient peut-être aux relations qu'elles entretiennent avec les gouvernements. Concrètement parlant, les prix des intrants établis par conditions préférentielles constitueront un gain fortuit pour le participant qui aurait été prêt à payer un prix concurrentiel ou attireront des concurrents qui ne se seraient pas implantés sur le marché s'ils avaient été obligés de payer des prix concurrentiels pour leurs intrants.

[...] Dans la mesure où il connaît du succès, un nouveau participant subventionné pourra évincer ou retarder la concurrence qu'aurait suscitée de nouvelles technologies ou nouveaux modèles de gestion. S'il échoue, son échec entraînera des coûts pour les consommateurs comme pour l'économie, ces coûts prenant la forme de renvois d'employés et de radiations d'investissements spécialisés²⁸.

27. Robert Bek et Michael Lee, « AWS Auction Finally Ends – \$4.25B Is A Big Tally », Marchés mondiaux CIBC, 21 juillet 2008.

28. Donald G. McFetridge, « Competition in the Canadian Mobile Wireless Telecommunications Industry », Département d'économie, Université Carleton, 24 mai 2007, p. 30. Dans une étude examinant les ventes aux enchères de spectre aux États-Unis, au Canada et en Europe, Analysis Group a conclu que « les règles de participation restrictive ou

Comme nous le verrons plus loin, même si la mise de côté de spectre n'a pas réussi à instaurer une concurrence durable dans le secteur du sans-fil, ceci n'a pas empêché le gouvernement fédéral d'essayer à nouveau d'encourager artificiellement la concurrence en services sans fil.

La vente aux enchères de spectre de 2014

En 2012 et en 2013, alors qu'approchait la vente aux enchères du spectre de 700 MHz, il était déjà manifeste que la stratégie du gouvernement ne fonctionnait pas. Les ministres qui se sont succédé au portefeuille de l'Industrie annoncèrent une série de nouvelles mesures visant à réaliser leur objectif d'encourager la présence de quatre fournisseurs de services sans fil dotés d'installations dans toutes les régions du pays.

En premier lieu, le gouvernement présenta des modifications à la *Loi sur les télécommunications* qui devaient éliminer les restrictions à l'investissement étranger en ce qui a trait aux entreprises détenant une part de moins de 10 % du marché global des télécommunications canadiennes. Par ce moyen, on espérait qu'un investisseur étranger mieux pourvu en capitaux puisse s'implanter sur le marché en acquérant un plus petit fournisseur ou en achetant du spectre à la vente aux enchères de 700 MHz pour devenir ainsi le quatrième concurrent national du sans-fil au Canada. Comme nous le verrons plus en détail au chapitre 4, bien que cette libéralisation partielle ait été un pas dans la bonne direction, aucun participant étranger n'a fait son entrée sur le marché canadien jusqu'à maintenant.

préférentielle perturbent le processus de vente aux enchères en compromettant les bienfaits résultant de la libération de spectre additionnel sur le marché. Ces restrictions ont aussi entraîné une diminution des recettes de vente aux enchères, laissé de grandes quantités de spectre inexploitées et différé ou amoindri une gamme de bienfaits destinés aux consommateurs. De plus, ces règles se sont révélées inefficaces – et contre-productives – comme moyen d'encourager une implantation durable sur le marché et/ou de modifier la structure du marché en vue d'augmenter la concurrence. » Robert Earle et David W. Sosa, « Spectrum Auctions Around the World: An Assessment of International Experiences with Auction Restrictions », Analysis Group, juillet 2013, p. 22.

En second lieu, le gouvernement lança de nombreuses autres mesures en vue de donner plus de poids aux petits fournisseurs dans leurs négociations avec les grands en ce qui a trait aux ententes sur l'itinérance et le partage de pylônes d'antennes, d'empêcher les grands fournisseurs d'acheter les petits même après l'expiration du moratoire de cinq ans sur le transfert des licences du spectre SSFE²⁹, d'imposer de nouvelles exigences aux entreprises de télécommunications pour que leurs clients puissent plus facilement changer de fournisseur et, surtout, de favoriser encore une fois les petits participants à la vente aux enchères du spectre de 2014. (Voir le tableau 2-2 qui dresse une liste des interventions en matière de politique.)

« À elle seule, Verizon est plus grosse que toute l'industrie du sans-fil au Canada, ses revenus et abonnés étant à peu près quatre fois plus importants que ceux des trois fournisseurs nationaux réunis. »

Cette fois-ci, cependant, au lieu de mettre de côté une portion des fréquences comme il l'avait fait en 2008, Industrie Canada décida que les grands fournisseurs ne pourraient acquérir qu'un seul des quatre blocs de fréquences « de premier ordre » de 700 MHz qui seraient vendus aux enchères³⁰. En

29. On a permis à TELUS d'acquérir Public Mobile parce que le spectre acheté par celle-ci à la vente aux enchères de 2008 ne faisait pas partie du spectre réservé et n'est pas utilisé pour les plus récents forfaits de téléphonie intelligente et de données. Par conséquent, Industrie Canada considère que la transaction ne touche pas à la concurrence dans l'industrie du sans-fil. Voir La Presse canadienne, « Telus buys Public Mobile in surprise move », *Toronto Star*, 23 octobre 2013. Cependant, le gouvernement a rejeté plusieurs tentatives de TELUS en vue d'acheter Mobilicity et a concrètement fait échouer une entente suivant laquelle Shaw aurait vendu son spectre SSFE inutilisé à Rogers. Voir Rita Trichur, « Telus, Quebecor vie for takeover of Mobilicity », *The Globe and Mail*, 28 janvier 2014 ; David Ljunggren (Reuters), « Ottawa unhappy with Shaw's spectrum sale plan », BNN, 15 avril 2013.

30. Ces blocs sont réputés « de premier ordre » du fait qu'ils sont « appariés », c'est-à-dire qu'ils permettent l'envoi et la réception de données ; parce qu'ils se situent dans une plage où l'interférence venant des fréquences adjacentes est limitée ; et parce que, pour trois d'entre eux, les mêmes fréquences sont actuellement utilisées aux États-Unis par Verizon et AT&T, de sorte que les combinés employant ces fréquences sont déjà

Tableau 2-2
Liste des interventions en matière de politique du gouvernement canadien
qui visaient à rendre plus concurrentielle l'industrie du sans-fil, 2007-2014

DATE	INTERVENTION	EFFET
Nov. 2007	Politique-cadre pour la délivrance de licences de spectre par enchères relatives aux services sans fil évolués	40 des 105 MHz à vendre aux enchères en 2008 sont mis de côté pour les nouveaux ou petits fournisseurs régionaux de services sans fil.
Fév. 2008	Itinérance obligatoire et partage des pylônes d'antennes et des emplacements	Le gouvernement adopte de nouvelles règles pour faciliter la conclusion d'ententes sur l'itinérance et d'ententes visant le partage des emplacements.
Juin 2012	Modification de la <i>Loi sur les télécommunications</i>	Le gouvernement supprime les restrictions à l'investissement étranger en ce qui a trait aux entreprises détenant un part de moins de 10 % du marché global des télécommunications au Canada.
Mars 2013	Cadre de délivrance de licences pour les services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz	Impose, aux fins de vente aux enchères, un plafond d'un bloc de fréquences de premier ordre sur quatre pour l'ensemble des grands fournisseurs; les petits fournisseurs pourront en acheter deux.
Mars 2013	Cadres révisés d'itinérance obligatoire et de partage obligatoire des pylônes d'antennes et des emplacements	Révision des conditions en vue de faciliter davantage les ententes sur l'itinérance et ententes visant le partage des pylônes.
Juin 2013	Cadre portant sur le transfert des licences de spectre	Le gouvernement examinera toutes les demandes de transfert de spectre et bloquera celles (aux trois grands fournisseurs) qui accroîtraient la concentration.
Juin 2013	Code sur les services sans fil du CRTC	Le CRTC établit une série de nouvelles exigences à l'intention des fournisseurs de services sans fil, limitant notamment la durée des contrats à deux ans, de manière à ce que « les consommateurs puissent plus facilement profiter d'offres concurrentielles ».
Déc. 2013	Plafond pour les tarifs d'itinérance sur les réseaux sans fil nationaux	Le ministre de l'Industrie, James Moore, annonce qu'il présentera bientôt des dispositions législatives en vue de plafonner les tarifs réclamés à d'autres entreprises. Cette mesure s'appliquera jusqu'à ce que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), qui examine actuellement la question, rende une décision relativement aux tarifs d'itinérance.
Déc. 2013	Nouvelles sanctions pécuniaires	Le ministre de l'Industrie, James Moore, annonce qu'il présentera bientôt des dispositions législatives visant à donner au CRTC et à Industrie Canada le choix d'imposer des sanctions pécuniaires aux entreprises qui enfreignent les règles établies, entre autres le Code sur les services sans fil, ainsi que les exigences relatives au déploiement du spectre, aux services dans les régions rurales et au partage des pylônes.
Jan. 2014	Cadre de délivrance de licences pour services radio à large bande (SRLB) — bande de 2500 MHz	Des plafonnements du spectre ainsi que des dispositions strictes visant les transferts seront appliqués à la vente aux enchères dans la bande de 2500 MHz sans fil qui sera tenue en 2015.

supposant que TELUS, Bell et Rogers aient tous pu acquérir un bloc, il en aurait resté un pour les petits fournisseurs dans chaque région. Cette mesure, qu'on appelle « plafonnement des fréquences », produit un effet similaire à celui de la mise de côté : elle empêche les grands participants d'acquérir tout le spectre disponible dans le but de protéger leur position dominante et de faire obstacle à la concurrence. Fait très important, les règles permettaient aussi aux petits fournisseurs d'acquérir non pas un, mais jusqu'à deux blocs de premier ordre.

Il a toujours été extrêmement improbable que des petits fournisseurs existants aient l'intention, ainsi que les moyens financiers, d'acquérir deux blocs de spectre de premier ordre. Cependant, le contexte a changé quand il a été annoncé que Verizon, un des plus gros fournisseurs de services sans fil américains, envisageait d'acquérir WIND Mobile³¹. En rachetant un petit fournisseur canadien ou en s'implantant elle-même sur le marché canadien, Verizon serait traitée comme un petit participant à la vente aux enchères du spectre et jouirait ainsi des privilèges rattachés à ce statut.

« Si les grands fournisseurs doivent disputer des clients à des entreprises avec lesquelles ils sont forcés de partager leurs réseaux à des prix et conditions qui ne sont pas commercialement avantageux pour eux, ils auront moins de raisons de continuer à investir dans leurs réseaux. »

Comme on pouvait s'y attendre, le fait que Verizon puisse tirer profit des règles avantageuses de vente aux enchères destinées aux nouveaux venus suscita du mécontentement au sein de l'industrie canadienne des télécommunications. À elle seule,

Verizon est plus grosse que toute l'industrie du sans-fil au Canada, ses revenus et abonnés étant à peu près quatre fois plus importants que ceux des trois fournisseurs nationaux réunis³². Le raisonnement qui avait mené à l'imposition d'un plafond de fréquences (empêcher des offres prédatrices par les grands participants aux dépens des nouveaux venus moins bien pourvus en capitaux) pouvait difficilement s'appliquer à un nouveau participant comme Verizon. Et, compte tenu des moyens financiers à sa disposition, Verizon aurait sans doute été capable d'enchérir sur les autres participants et d'acquérir deux des quatre blocs de premier ordre, forçant les trois grands fournisseurs à partager les deux blocs restants.

À titre de nouveau participant, Verizon aurait aussi profité des règles de partage des réseaux auxquelles sont assujettis les grands fournisseurs et aurait été en position d'acquérir WIND Mobile et Mobilicity à faible prix du fait que les grands fournisseurs n'avaient pas le droit de concurrencer pour les acquérir.

Qui plus est, la volonté du gouvernement d'attirer au pays un fournisseur étranger de grande envergure et de lui conférer une surabondance de privilèges réglementaires n'aurait pas eu de conséquences seulement pour TELUS, Bell et Rogers. Elle aurait complètement anéanti la stratégie que le gouvernement avait préconisée depuis 2008, laquelle visait à renforcer les quatrièmes joueurs régionaux dans l'ensemble du pays. En effet, si Verizon avait acheté deux blocs de spectre de premier ordre et les grands fournisseurs les deux autres, des concurrents régionaux comme MTS, SaskTel, Vidéotron et EastLink se seraient retrouvés sans spectre à acquérir. Sans ces précieuses fréquences de 700 MHz, ils n'auraient pas pu lancer de nouveaux services ou des services élargis et, de ce fait, leur rentabilité et leur survie auraient été en jeu.

En fin de compte, Verizon décida de ne pas prendre part à la vente aux enchères de 700 MHz³³. Mobilicity et WIND Mobile n'y ont pas participé

disponibles. Trois autres blocs de fréquences dont la valeur est considérée comme moindre furent aussi mis aux enchères.

31. Des représentants d'Industrie Canada ont rencontré tant Verizon qu'un autre fournisseur américain, AT&T, pour les informer de la situation et des opportunités au Canada avant la vente aux enchères du spectre. Voir Simon Doyle, « Industry Canada lobbied AT&T, too », *The Wire Report*, 17 mars 2014.

32. Christine Dobby et Theresa Tedesco, « Verizon could be 'game-changer' that upends Canadian market », *National Post*, 26 juin 2013.

33. Voir Christine Dobby, « Verizon not interested in expanding into Canada, CEO says », *National Post*, 2 septembre 2013.

non plus en raison de leur situation financière précaire³⁴. Comme on pouvait le prévoir, MTS, Sask-Tel et EastLink achetèrent des licences dans leurs marchés régionaux respectifs tandis que les trois grands fournisseurs en achetèrent dans chacune des 10 provinces. Vidéotron surprit les observateurs en acquérant des licences de spectre non seulement au Québec, son marché d'origine, mais aussi en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, trois provinces ne comptant aucun quatrième joueur solidement établi³⁵.

Ceci incita le ministre de l'Industrie, James Moore, à proclamer la victoire du gouvernement dans son long combat pour favoriser l'arrivée d'un quatrième concurrent dans toutes les régions du pays:

Selon moi, c'est formidable que [Québecor] porte son regard au-delà de son territoire traditionnel du Québec pour offrir le choix d'un quatrième fournisseur aux résidents de ma province, la Colombie-Britannique, et à ceux de l'Alberta et de l'Ontario. [...] Les résultats de la vente aux enchères vont dans le sens d'un plus grand choix pour les Canadiens en permettant à un quatrième fournisseur de services sans fil d'être présent dans toutes les régions du pays. Certains doutaient qu'on y parvienne dans le cadre de la présente vente aux enchères. Aujourd'hui, ces sceptiques ont été réduits au silence³⁶.

Malgré cela, il n'est pas évident que la difficile quête d'un quatrième joueur du sans-fil ait enfin connu son dénouement. Compte tenu des règles de la vente aux enchères et de l'absence de tout autre enchérisseur important, Vidéotron a acquis son spectre « à un coût avantageux » comme elle l'affirme dans un communiqué de presse³⁷. L'entreprise

pourrait décider de le revendre plus tard à profit au lieu de l'utiliser pour monter son propre réseau sans fil à l'extérieur du Québec. Robert Dépatie, jusqu'à récemment chef de la direction de Québecor (la société mère de Vidéotron), a indiqué après la vente aux enchères que « [n]ous avons profité d'un très bon prix [...] et, comme vous le savez, le spectre est un excellent actif à détenir. Alors nous pourrions le laisser inexploité ou faire quelque chose avec³⁸. »

« Autant un marché trop peu concurrentiel peut engendrer une industrie sclérosée qui tire une rente des consommateurs, autant un marché trop concurrentiel pourra entraîner des conséquences négatives et desservir en dernier ressort le consommateur. »

À ce stade, peu d'analystes s'attendent à ce que Vidéotron développe un réseau à l'extérieur du Québec³⁹. Même si elle le faisait, son succès ne serait aucunement garanti. Vidéotron n'a pas de réseau de câblodistribution en dehors du Québec et elle ne serait pas capable d'offrir un quatuor de services à ses clients des autres provinces, ce qui la mettrait dans la même situation que les trois nouveaux venus qui sont apparus et ont échoué après la vente aux enchères du spectre SSFE en 2008. Comme l'a reconnu M. Dépatie, « Nous sommes bien conscients que certains ont déjà tenté de compétitionner dans l'industrie canadienne du sans-fil et ont éprouvé des difficultés. Notre idée n'est pas de répéter l'histoire. [...] Au cours des prochains mois, nous consacrerons toutes nos énergies à déterminer si les conditions propices pourraient être mises en oeuvre avant d'affecter des ressources additionnelles à une opération de ce genre⁴⁰ ».

34. Voir Rita Trichur, « Wind Mobile pulls out of wireless auction », *The Globe and Mail*, 13 janvier 2014.

35. Pour des résultats détaillés, voir Gouvernement du Canada, Processus et résultats des enchères du spectre de la bande de 700 MHz.

36. Steven Chase, Rita Trichur et Sophie Cousineau, « Frenzied auction raises stakes in Canada's wireless war », *The Globe and Mail*, 19 février 2014.

37. « [...] Québecor Média acquiert sept licences d'exploitation dans quatre provinces à un coût avantageux », communiqué de presse, 19 février 2014.

38. Sophie Cousineau, « Quebecor waiting on Ottawa before expanding out of Quebec », *The Globe and Mail*, 13 mars 2014.

39. Pour une analyse de ce que Vidéotron pourrait faire avec son spectre, voir LuAnn LaSalle, « Regional partners seen as best bet for Videotron's wireless spectrum buy », *La Presse canadienne*, 20 février 2014 ; Christine Dobby, « How Quebecor's national wireless expansion could play out », *National Post*, 24 février 2014 ; Bertrand Marotte, « National strategy no sure thing for Quebecor », *The Globe and Mail*, 20 février 2014.

40. Sophie Cousineau, *op. cit.*, note 38.

Entre autres « conditions propices », il faudrait savoir à quel niveau le gouvernement et le CRTC plafonneront les frais d'itinérance que les grands fournisseurs nationaux réclament aux plus petits⁴¹. Les inconvénients qu'entraîne l'imposition de frais d'itinérance artificiellement bas sont bien connus. (Voir le chapitre 3 pour une discussion des faiblesses des politiques d'accès obligatoire aux réseaux dans le contexte du secteur filaire.) Si les grands fournisseurs doivent disputer des clients à des entreprises avec lesquelles ils sont forcés de partager leurs réseaux à des prix et conditions qui ne sont pas commercialement avantageux pour eux, ils auront moins de raisons de continuer à investir dans leurs réseaux. Quant aux nouveaux venus, pourquoi devraient-ils déployer leur propre infrastructure quand ils peuvent obtenir accès à l'infrastructure d'autres joueurs à des prix artificiellement bas? Ce type de politique n'encourage pas la concurrence fondée sur les installations entre des entreprises fortes mais engendre plutôt une concurrence amoindrie entre de grandes entreprises affaiblies et des nouveaux venus dépendants.

A-t-on besoin d'un quatrième fournisseur?

Le gouvernement fédéral a essayé plusieurs approches en matière de politique pour garantir qu'il y ait au moins quatre fournisseurs de services sans fil bien établis et dotés d'installations dans chaque région du pays, mais ses tentatives sont restées vaines. Il manque toujours un quatrième fournisseur dans trois des plus grands marchés (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique). Cette situation est-elle si nuisible aux intérêts des consommateurs qu'elle justifie encore d'autres interventions gouvernementales?

La théorie dominante en matière de concurrence postule que l'augmentation du nombre de participants dans un marché améliorera généralement le bien-être des consommateurs. Tel est le point de vue adopté par le gouvernement fédéral, lequel affirme sur la page Web publicisant sa politique sur le

sans-fil que celle-ci engendrera « Plus de choix. Des prix plus bas. De meilleurs services »⁴².

Personne ne conteste que, dans un contexte où un ancien monopole d'État vient d'être brisé, l'arrivée de nouveaux concurrents forcera l'entreprise titulaire à baisser ses prix et à offrir de meilleurs services pour conserver sa clientèle. Une concurrence accrue améliore le bien-être des consommateurs aussi longtemps que les concurrents en place sont si peu nombreux qu'ils peuvent s'approprier ce que les économistes appellent une « rente », c'est-à-dire des recettes excédentaires qu'ils peuvent tirer de consommateurs captifs et qui sont plus élevées qu'elles ne le seraient dans un marché où la concurrence est optimale.

« Le Canada, avec trois fournisseurs nationaux de services sans fil et plusieurs concurrents régionaux, est loin d'être un cas spécial parmi les pays développés. »

Mais s'il existe un niveau optimal d'intensité concurrentielle, il doit donc y avoir une limite au nombre de nouveaux concurrents qui devraient être présents sur le marché. Le Canada est le deuxième plus vaste pays au monde géographiquement parlant mais sa population est à peu près égale à celle de la Californie. Construire un réseau sans fil d'un océan à l'autre coûte des milliards de dollars. Serions-nous en meilleure position avec un réseau sans fil de plus? Ou avec trois réseaux de plus ou encore dix de plus? De toute évidence, il y aura un point où l'ajout d'un autre réseau deviendra du gaspillage et il vaudra mieux pour la société que ces ressources soient utilisées ailleurs.

En outre, il serait peut-être préférable que les ressources financières de l'industrie des télécommunications soient concentrées entre les mains de quelques solides joueurs disposés à investir dans des services et procédés technologiques nouveaux plutôt qu'éparpillées entre plusieurs concurrents petits et faibles qui essaieront de survivre en vendant à des prix à peine au-dessus du coût marginal.

41. Le ministre de l'Industrie, James Moore, a annoncé en décembre 2013 qu'il présentera bientôt des dispositions législatives en vue de plafonner les frais d'itinérance. Cette mesure s'appliquera jusqu'à ce que le CRTC, qui examine actuellement la question, rende sa propre décision.

42. <http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/07389.html>.

Ces participants plus forts seront alors capables de compétitionner plus agressivement, non seulement sur les prix des services de téléphonie et de textos de base (ce sur quoi WIND, Public Mobile et Mobilicity avaient concentré leurs efforts), mais sur un éventail complet de produits haut de gamme offerts en forfaits attrayants. Un tel raisonnement pourra sembler antithétique mais il arrive parfois qu'une plus forte concentration soit dans les meilleurs intérêts des consommateurs.

Le sans-fil a été l'une des industries ayant connu la plus rapide croissance et exigé le plus d'investissements dans les économies avancées dès son lancement au milieu des années 1980. Les fournisseurs doivent générer des recettes adéquates pour pouvoir récupérer leur mise de fonds et procéder aux investissements additionnels nécessaires pour suivre l'évolution de la technologie et satisfaire la demande toujours croissante des consommateurs.

Les régulateurs gouvernementaux pensent souvent qu'ils peuvent mettre en oeuvre des politiques qui feront baisser les prix – et, comme suite logique, la rentabilité des entreprises de télécommunications – sans contrarier la volonté de ces entreprises d'innover et d'investir dans de nouvelles technologies. Pourtant, comme le veut le dicton, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. En effet,

[L]es politiques qui sacrifient le progrès dynamique à long terme pour des gains à court terme en efficacité statique [...] risquent d'économiser des riens pour dilapider des fortunes. De la même façon, les politiques réglementaires qui empêchent les entreprises d'atteindre un niveau optimal d'exploitation ou qui entraînent des prix inférieurs à ceux du marché peuvent créer une illusion de plus grande concurrence ou de mieux-être pour le consommateur alors qu'en fait elles compromettent ces deux objectifs à la fois⁴³.

Une vision plus exacte et équilibrée de la concurrence nous apprend qu'autant un marché trop peu concurrentiel peut engendrer une industrie sclérosée

qui tire une rente des consommateurs, autant un marché trop concurrentiel pourra entraîner des conséquences négatives et desservir en dernier ressort le consommateur. Sur un schéma (voir la Figure 2-1), l'arbitrage qui doit être fait entre l'intensité concurrentielle et l'incitation à investir et à innover prend la forme d'un U inversé, les incitations étant les plus faibles aux deux points extrêmes.

Cet arbitrage peut être observé en Europe, qui a déjà été un chef de file en technologie sans fil et est encore considérée par beaucoup comme un paradis pour le consommateur parce que les prix ont tendance à y être plus bas qu'en Amérique du Nord. Les investissements dans le Vieux Continent ont toutefois été dépassés par ceux effectués en Amérique du Nord et en Asie ces dernières années et les marchés européens ont aussi pris un retard considérable pour ce qui est du déploiement des réseaux 4G. Non seulement l'Europe est-elle fortement morcelée en marchés nationaux mais plusieurs de ces marchés comptent aussi quatre concurrents, dont beaucoup qui sont incapables de couvrir leurs coûts d'immobilisation vu le niveau d'intensité concurrentielle.

En partie à cause de guerres des prix, les recettes des services mobiles en Europe ont chuté de 12 % entre 2008 et 2012⁴⁴. Les investissements dans les infrastructures de télécommunications ont quant à eux diminué d'environ 2 % par année au cours des cinq dernières années en Europe, alors qu'ils ont augmenté d'environ 2 % par année au cours de la même période dans des marchés internationaux comparables⁴⁵.

À ce propos, il vaut la peine de citer au long une étude du Boston Consulting Group :

L'approche actuelle dans l'application du droit de la concurrence au secteur des services mobiles est fondée sur la théorie voulant qu'une augmentation du nombre des concurrents engendrera une diminution des prix. Toutefois,

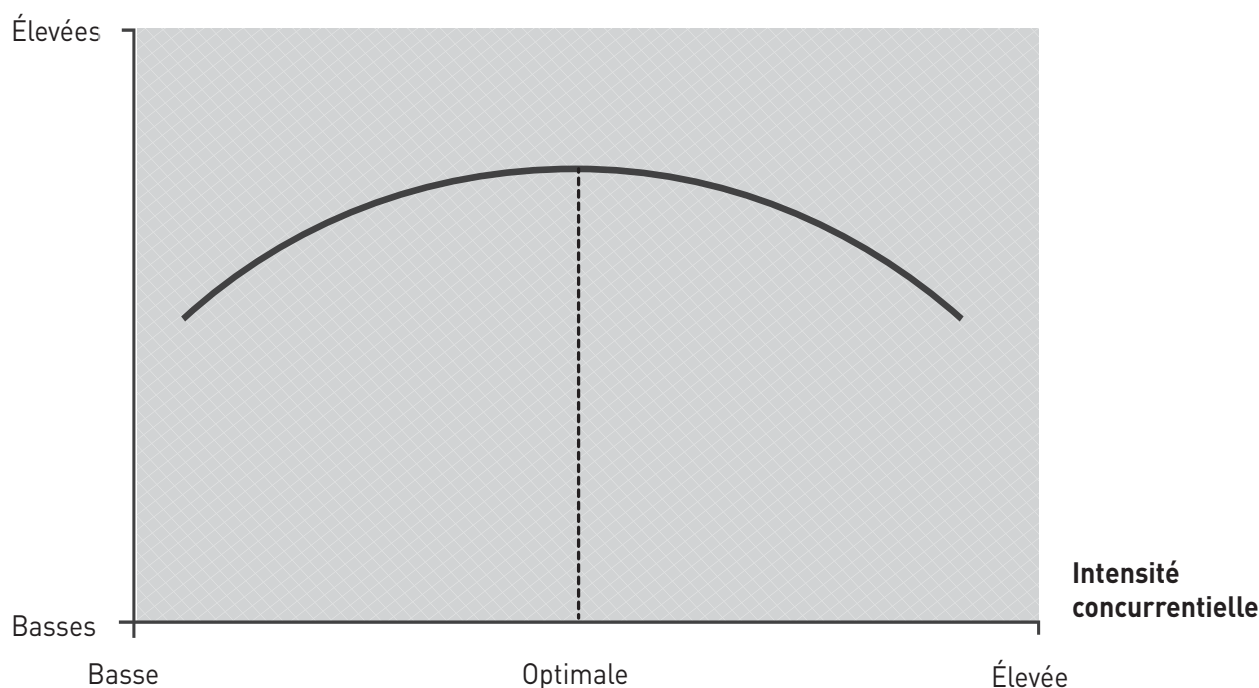
43. Erik Bohlin, Kevin W. Caves et Jeffrey A. Eisenach, *Mobile Wireless Market Performance In Canada: Lessons from the EU and the US*, Navigant Economics, mai 2013.

44. Sam Schechner et Sven Grundberg, « Europe's Phone Firms Face Profit Hurdles With 4G: As High-Speed Technology Spreads, Price Wars Threaten Returns », *The Wall Street Journal*, 6 octobre 2013.

45. The Boston Consulting Group, « Reforming Europe's Telecoms Regulation To Enable The Digital Single Market », juillet 2013, p. 11-12.

Figure 2-1
Compromis entre intensité concurrentielle et innovation

Incitations à investir



Source : Boston Consulting Group, « Reforming Europe's Telecoms Regulation To Enable The Digital Single Market », juillet 2013, à partir de Johannes M. Bauer, « Regulation, Public Policy, and Investment in Communications Infrastructure », Figure 14, 31 janvier 2009.

lorsqu'un pourcentage important d'entreprises exercent leurs activités d'une manière non viable comme c'est actuellement le cas dans le secteur mobile, une surabondance de concurrents peut entraîner des conséquences négatives. Jusqu'à un tiers des fournisseurs actuels de services mobiles sont constamment incapables de récupérer leur coût du capital. Pour les exploitants de services mobiles, la plus sérieuse de ces conséquences négatives, tant du point de vue de l'industrie que de celui du consommateur, tient à leur incapacité d'investir suffisamment dans les progrès technologiques et les nouvelles infrastructures – alors que des investissements entraîneraient des baisses substantielles du coût marginal et du prix marginal qui faciliteraient l'acceptation

rapide des services de données mobiles.

Les fusions d'entreprises dans un marché segmenté peuvent profiter aux consommateurs. Par le jeu des économies d'échelle et de densité, des entreprises plus grandes et plus saines pourront étendre le déploiement et le rayonnement de nouvelles technologies comme la LTE et procéder à de nouveaux investissements en services et en innovation à l'échelle européenne. Au lieu de permettre une saine concentration, les autorités en matière de réglementation et de concurrence favorisent souvent l'entrée en scène de nouveaux participants. Ceux-ci ne disposent pas des ressources voulues pour investir dans un vaste déploiement de l'accès de prochaine génération

(NGA). Ne pouvant concurrencer sur la qualité des réseaux, ils fixeront leurs prix avec agressivité pour gagner du terrain, ce qui fera baisser les recettes, les flux de trésorerie et la capacité à investir de tous les participants. Les consommateurs y perdront à long terme parce que les entreprises n'investissent pas dans les innovations qui pourraient améliorer la qualité et faire baisser les prix marginaux – qu'il s'agisse d'offrir des vitesses plus rapides ou des réseaux de plus grande capacité, par exemple⁴⁶.

Cette analyse aide à expliquer la tendance des entreprises à fusionner qu'on constate actuellement dans plusieurs pays européens. En Autriche, le nombre de fournisseurs est récemment passé de quatre à trois. En ce moment aussi, des entreprises effectuent des démarches en vue de prises de contrôle et des procédures d'approbation régulatrice sont en cours dans plusieurs autres pays, dont l'Irlande (Three et O2 Ireland), l'Allemagne (E-Plus et O2), l'Italie (Wind et 3Italia), la France (Free et Bouygues) et les États-Unis (Sprint et T-Mobile), ce qui pourrait donner lieu à une situation similaire. Dans le même esprit, l'Australie a vu le nombre de ses fournisseurs passer de quatre à trois. Enfin, au Japon, ce nombre est passé de cinq à trois à la suite de l'acquisition par Softbank de Willcom en 2010 et de eMobile en 2012.

Le Canada, avec trois fournisseurs nationaux de services sans fil et plusieurs concurrents régionaux, est loin d'être un cas spécial parmi les pays développés (voir le Tableau 2-3). D'ailleurs, si on tient compte des processus de regroupement actuellement en cours dans nombre de pays, le modèle à trois joueurs pourrait bientôt devenir la norme⁴⁷.

Les détracteurs canadiens de l'industrie des télécommunications, y compris le gouvernement fédéral, ne font jamais état des conséquences négatives

que peut amener une concurrence surabondante. De leur point de vue, une concurrence accrue ne peut offrir que des bienfaits et aucun inconvénient. Cependant, l'exemple européen démontre qu'en allant trop loin dans cette direction, on peut causer autant de mal à l'industrie et aux consommateurs que si on ne va pas assez loin.

Parmi les faits souvent cités pour établir que la présence de quatre fournisseurs est nécessairement plus avantageuse pour les consommateurs, on signale que le revenu moyen par utilisateur (RMPU) des services sans fil est moins élevé au Québec, où Vidéotron a suscité plus de concurrence, que dans les provinces où il n'y a que trois fournisseurs⁴⁸. Cependant, il ne faudrait pas attribuer ce fait à des différences de réglementation ou de niveau de concurrence mais plutôt au contexte particulier du marché du sans-fil au Québec⁴⁹. Parmi les provinces canadiennes, le Québec est celle où le taux de pénétration du sans-fil est de loin le plus bas⁵⁰ et qui accuse le plus bas taux de pénétration du téléphone intelligent⁵¹. Puisque la consommation de données sur téléphone intelligent est le principal pôle de croissance de ce marché, on ne s'étonnera pas que le RMPU soit moins élevé au Québec.

Une meilleure façon d'évaluer la situation consiste à observer le comportement des joueurs du marché, dont les décisions indiquent bien comment les ressources devraient être affectées et quels investissements peuvent être effectués à profit. Si, au Canada, les prix du sans-fil étaient aussi élevés et

46. *Ibid.*, p. 25 à 28.

47. Il faut noter qu'avant que le gouvernement actuel n'essaie d'augmenter le nombre des fournisseurs de services sans fil, le Canada avait déjà connu une période de regroupement des exploitants du sans-fil. Après un lancement réussi à la fin des années 90, Clearnet fut rachetée par TELUS en 2000. Un autre participant, Microcell, se tailla une part respectable du marché mais ce ne fut pas suffisant pour l'empêcher de demander la protection de la loi sur les faillites en 2003. Elle fut acquise peu après par Rogers, le marché se stabilisant alors avec la présence de trois fournisseurs nationaux.

48. Voir, par exemple, le Canadian Media Concentration Research Project, « Mobile Wireless in Canada: Recognizing the Problems and Approaching Solutions », décembre 2013, p. 24 ; Sophie Cousineau, « Quebec a model for wireless competition », *The Globe and Mail*, 17 avril 2013.

49. Voir Jeffrey Church et Andrew Wilkins, « Wireless Competition in Canada: An Assessment », Université de Calgary, *SPP Research Papers*, vol. 6, no 27, septembre 2013, p. 16 et 17.

50. En 2011, on comptait 70,4 abonnés pour 100 ménages au Québec en comparaison de 81,3 en Ontario, 88,5 en Alberta et 79,4 dans l'ensemble du Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2013, p. 25.

51. En 2011, le taux de pénétration du téléphone intelligent était de 27 % au Québec en comparaison de 39 % en Ontario, 47 % en Alberta et 37 % dans l'ensemble du Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2012, p. 121.

Tableau 2-3
Nombre de fournisseurs de services sans fil dans les pays développés

Australie	3	Italie	4
Japon	3	Pays-Bas	4
Nouvelle-Zélande	3	Norvège	3
Autriche	3	Portugal	3
Belgique	3	Espagne	4
Danemark	4	Suède	4
Finlande	3	Suisse	3
France	4	Royaume-Uni	4
Allemagne	4	Canada	5 (3)*
Grèce	3	États-Unis	4*

Source : Glen Campbell, *Global Wireless Matrix 4Q13. 2014: The Year Ahead*, Bank of America Merrill Lynch, 8 janvier 2014, p. 2.

*En fait, il n'y a que trois fournisseurs nationaux au Canada mais cette source inclut les deux entreprises restantes qui ont participé à la vente aux enchères de 2008, Mobilicity et WIND Mobile, qui ne possèdent pas de réseaux nationaux et sont en difficulté financière. Le Canada et les États-Unis ont aussi quelques réseaux régionaux.

les services aussi mauvais que le prétendent de nombreux détracteurs et si, par conséquent, un nouveau joueur avait là une opportunité tellement évidente de s'implanter sur le marché et d'y faire profit, pourquoi Shaw et Verizon ont-elles laissé filer une chance pareille?

Toutes deux sont des entreprises bien établies, financièrement solides et dotées des moyens voulus pour investir dans un réseau et faire concurrence. Shaw est une entreprise de câblodistribution qui offre déjà des services de téléphonie, d'Internet et de télévision dans les riches marchés de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Pourtant, elle a laissé inexploitées les fréquences subventionnées qu'elle avait acquises à la vente aux enchères de 2008 parce qu'elle jugeait le projet trop risqué.

« Dans l'élaboration de leurs politiques et cadres réglementaires, le gouvernement et le CRTC devraient s'assurer que les règles du jeu sont équitables entre participants et qu'aucun privilège réglementaire n'est conféré à une catégorie quelconque de joueurs du marché. »

Quant à Verizon, une entreprise géante qui possède son propre réseau juste de l'autre côté de la frontière canadienne, elle aurait profité de privilèges réglementaires inouïs si elle avait décidé de s'établir au Canada. Pourtant, le PDG de Verizon a affirmé que celle-ci examinait des projets dans différents pays du monde et que d'autres opportunités offraient « de bien meilleurs rendements pour nos actionnaires que si nous nous implantions au Canada »⁵².

N'est-ce pas là une indication claire que le marché du sans-fil au Canada est peut-être déjà assez concurrentiel?

Conclusion

Le ministre de l'Industrie, James Moore, a récemment déclaré que « [n]ous serions irresponsables de mener une politique publique qui ne fixerait pas les paramètres favorisant une concurrence accrue si le marché peut soutenir pareille concurrence. [...] Quelle que soit la dynamique nouvelle que pourra soutenir le marché, ce sera au marché d'en décider ». La difficulté que pose cette déclaration apparemment favorable au marché tient au fait que sa première partie contredit la seconde.

Nous ne savons pas avec certitude s'il y a trop, trop peu ou juste assez de concurrence sur les divers marchés régionaux du Canada ni combien de participants ces marchés peuvent supporter. Il reviendra aux joueurs du marché d'en décider suivant un processus continu de prise de risques et d'affectation des ressources. Néanmoins, un marché ne peut fonctionner adéquatement si le gouvernement le fausse dans un sens ou un autre.

Le gouvernement ne fait pas que « fixer les paramètres favorisant une concurrence accrue » comme l'a soutenu le ministre. En fait, il a activement favorisé l'entrée en scène de nouveaux participants par des subventions et privilèges réglementaires implicites. Lorsqu'il conclut que le Canada a besoin de plus de concurrence dans le secteur du sans-fil, le gouvernement ignore les conséquences négatives qui pourront apparaître s'il y a en fait suffisamment de concurrence et si nous nous retrouvons finalement avec une surabondance de participants.

Notre analyse n'a pas pour but de démontrer qu'il vaudrait mieux avoir trois fournisseurs nationaux de services sans fil plutôt que quatre. Elle vise plutôt à établir que, dans l'élaboration de leurs politiques et cadres réglementaires, le gouvernement et le CRTC devraient s'assurer que les règles du jeu sont équitables entre participants et qu'aucun privilège réglementaire n'est conféré à une catégorie quelconque de joueurs du marché.

Même si les gouvernements et régulateurs peuvent contribuer à augmenter le nombre de concurrents par des mesures réglementaires, ils ne peuvent susciter une concurrence réelle et soutenable au-delà de ce que le marché peut supporter.

52. Rita Trichur, « Verizon 'never seriously considered' Canada: CEO », *The Globe and Mail*, 3 septembre 2013.

Fournir un soutien artificiel à de nouveaux petits participants et nuire à la croissance des plus grands n'apporteront pas une concurrence plus durable. Au contraire, ces mesures suscitent un gaspillage de ressources et retardent la mise en valeur du spectre à un moment où les entreprises ont besoin d'une quantité de plus en plus grande de ce spectre pour répondre à la demande croissante des consommateurs.

Au cours des sept dernières années, le gouvernement fédéral a multiplié les interventions inutiles en matière de politique pour tenter d'atteindre un objectif fuyant. Le gouvernement se serait épargné toute cette peine s'il avait complètement ouvert le secteur aux investisseurs étrangers en 2008 et tenu la vente aux enchères du spectre SSFE sans mise de côté pour les nouveaux et les petits fournisseurs régionaux. En éliminant les restrictions à l'entrée de participants étrangers bien pourvus en capitaux et en ne conférant aucun avantage réglementaire aux nouveaux venus, on aurait pu alors constater si les forces du marché pouvaient s'accomoder d'un quatrième fournisseur à l'échelle nationale ou dans chaque région⁵³. Au lieu d'observer le comportement des joueurs du marché pour en tirer des conclusions relativement à la capacité concurrentielle du marché, le CRTC préfère ouvrir des instances pour examiner l'état de la concurrence dans le secteur et déterminer « le bien-fondé d'une surveillance réglementaire accrue »⁵⁴.

Une révolution technologique secoue l'industrie des télécommunications toutes les quelques années. Les investissements massifs auxquels il faut procéder pour demeurer à l'avant-garde du progrès technologique ont contribué beaucoup plus à changer la façon dont les Canadiens se servent

des télécommunications que l'entrée en scène ou la disparition d'un quelconque fournisseur. Pour reprendre les mots du ministre de l'Industrie, on pourrait certainement parler d'irresponsabilité si le gouvernement demeurait obsédé par l'idée d'ajouter des concurrents dans le marché des télécommunications sans fil plutôt que de fixer les paramètres qui permettraient à l'industrie canadienne du sans-fil de prospérer dans notre monde en rapide évolution.

53. En 2007, les deux coauteurs de cette étude étaient chargés du dossier des télécommunications en tant que conseillers en politiques de Maxime Bernier, ministre de l'Industrie à l'époque. Le point de vue qui faisait consensus au bureau du ministre était d'ouvrir complètement le secteur aux investisseurs étrangers et d'organiser la prochaine vente aux enchères de spectre de telle manière que les règles seraient équitables pour tous, sans mise de côté pour les nouveaux participants. M. Bernier fut remplacé par Jim Prentice à titre de ministre de l'Industrie en août 2007 et une politique différente fut mise en oeuvre.

54. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Le CRTC sollicite des observations sur l'état de la concurrence dans le marché des services sans fil mobiles de gros », communiqué de presse, 20 février 2014.

CHAPITRE 3

Le partage obligatoire des réseaux dans le secteur filaire : une politique qui a fait son temps

L'industrie canadienne des télécommunications a fait l'objet d'une déréglementation, d'une convergence et d'une concurrence croissante depuis le début des années 1990, période durant laquelle fut instaurée la concurrence dans les services de téléphonie interurbaine et fut promulguée la *Loi sur les télécommunications*. Depuis lors, le gouvernement fédéral a activement encouragé l'entrée en scène de concurrents dans le secteur filaire au moyen de diverses interventions réglementaires.

L'élément fondamental du plan mis en place par le gouvernement canadien pour libéraliser le marché des services filaires consistait à accorder aux concurrents émergents un accès aux réseaux des fournisseurs de services téléphoniques titulaires (c'est-à-dire les anciens monopoles) à des tarifs modiques réglementés⁵⁵. Comme nous le verrons plus en détail dans ce chapitre, l'expérience canadienne démontre que les tentatives du gouvernement en vue de susciter plus de concurrence dans les secteurs filaire et large bande par un partage obligatoire des réseaux ont échoué et n'ont pas profité aux consommateurs canadiens. Au lieu d'encourager la concurrence, de telles mesures ont mis les concurrents à l'abri des forces du marché et miné le processus concurrentiel.

Qu'est-ce que le partage obligatoire des réseaux ?

Lorsqu'il a autorisé la concurrence locale en 1997, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a imposé aux

fournisseurs de services téléphoniques titulaires l'obligation de partager des parties de leurs réseaux avec leurs concurrents à des tarifs réglementés⁵⁶. Une telle politique, qu'on appelle « dégroupement obligatoire » ou « accès de gros obligatoire » en terminologie réglementaire, n'est pas particulière au Canada. Elle a été employée comme outil de politique réglementaire en télécommunications dans l'ensemble du monde développé et a été traditionnellement considérée comme nécessaire pour permettre la transition d'une situation de monopole à une situation de concurrence.

« L'élément fondamental du plan mis en place par le gouvernement canadien pour libéraliser le marché des services filaires consistait à accorder aux concurrents émergents un accès aux réseaux des fournisseurs de services téléphoniques titulaires (c'est-à-dire les anciens monopoles) à des tarifs modiques réglementés. »

Selon ses partisans, le partage obligatoire des réseaux est nécessaire parce que certains éléments des réseaux de télécommunications sont difficiles à reproduire ou ne peuvent l'être de manière économique. Parmi ces éléments, le principal est la « boucle locale », cette connexion matérielle en câble de cuivre qui transporte le signal de télécommunications du central téléphonique jusqu'au foyer ou bureau du client (voir Figure 3-1)⁵⁷.

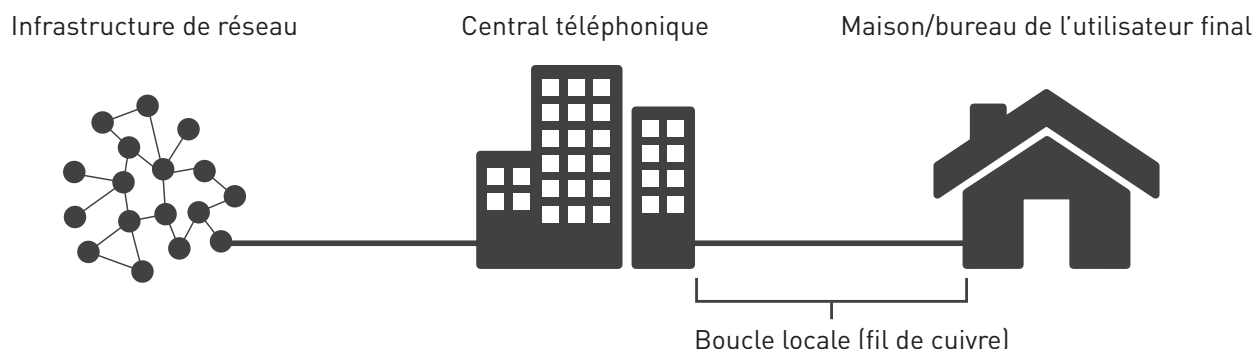
Presque tous les régimes de dégroupement permettent aux concurrents émergents d'avoir accès à la boucle locale d'une manière dégroupée (c'est-à-dire sans obligation de s'abonner à un service complet) parce que la reproduction de cette boucle

55. Selon la terminologie réglementaire, les entreprises titulaires sont appelées entreprises de services locaux titulaires ou ESLT alors que les concurrents sont appelés entreprises de services locaux concurrents ou ESLC.

56. Ce faisant, le Canada harmonisait son approche en politique des télécommunications avec celle des États-Unis qui avaient ouvert leurs marchés locaux à la concurrence l'année d'avant par l'adoption de la *Telecommunications Act of 1996*.

57. Un central téléphonique, également appelé « commutateur téléphonique » comprend les composants électroniques qui interconnectent les lignes téléphoniques des abonnés ou les circuits virtuels des systèmes numériques en vue d'établir des appels téléphoniques entre abonnés.

Figure 3-1
Dégroupement de la boucle locale



Le dégroupement de la boucle locale est le processus par lequel le fournisseur de services téléphoniques titulaire rend son réseau local (les câbles de cuivre reliant les locaux des clients au central téléphonique) accessible à ses concurrents.

nécessiterait un investissement considérable. Sans une pareille intervention réglementaire, on estime que les titulaires élimineraient leurs concurrents en leur refusant l'accès à la boucle locale ou en leur réclamant un prix prohibitif. De ce fait, le partage obligatoire des réseaux est considéré comme un catalyseur de concurrence qui entraîne une baisse des prix au détail et une différenciation accrue du produit entre concurrents, ainsi qu'une accélération de l'innovation et une augmentation des investissements dans un contexte de concurrence fondée sur les installations⁵⁸.

À l'origine, les politiques de dégroupement obligatoire furent adoptées pour stimuler la concurrence en téléphonie filaire par un partage des réseaux traditionnels en cuivre mais, depuis lors, elles ont été employées pour accroître la concurrence dans ce qu'on appelle les services « nouvelle génération » comme l'Internet haute vitesse. On s'en sert aussi aujourd'hui pour favoriser la concurrence dans le secteur sans fil par l'itinérance obligatoire et le partage d'antennes et d'emplacements de pylônes. Le présent chapitre porte avant tout sur l'application des

politiques de dégroupement obligatoire aux réseaux filaires et réseaux à large bande.

Le dégroupement obligatoire au Canada

Jusqu'aux années 1990, les services de télécommunications au Canada étaient fournis presque exclusivement par une poignée de compagnies de téléphone qui œuvraient en situation de monopole dans leurs territoires de desserte. Ces compagnies étaient détenues par des intérêts privés mais étaient réglementées comme des fournisseurs de services publics. Il y avait concurrence, mais seulement en matière de revente. En pareil cas, le titulaire qui choisissait d'offrir un service de télécommunications au détail devait autoriser la revente de ce service dans sa forme originale par des concurrents.

Toutefois, le CRTC s'est vite aperçu que la concurrence par revente n'était pas un type idéal de concurrence car elle n'offrait pas beaucoup d'incitations en matière d'innovation et d'efficacité. (Essentiellement, les revendeurs ne faisaient que « chevaucher » les réseaux et la technologie des titulaires et ne pouvaient réduire leurs coûts qu'au moyen de pratiques de facturation plus efficaces ou de meilleures stratégies de marketing.) En 1997, le CRTC a

58. Par souci de clarté, le terme « concurrence fondée sur les installations » signifie une structure de marché où les participants se font concurrence en construisant chacun son infrastructure.

établi qu'il était dans l'intérêt public d'éliminer les restrictions à l'entrée dans les marchés locaux et a décidé de permettre une concurrence fondée sur les installations. Le CRTC s'est exprimé comme suit :

[...] une concurrence efficiente et efficace se réalisera le mieux par les fournisseurs de services concurrents dotés d'installations; sinon, il n'y aura concurrence que dans la vente au détail, les [titulaires] conservant le contrôle monopolistique de la distribution au niveau du gros⁵⁹.

Le CRTC a fait valoir qu'une concurrence fondée sur les installations accorderait aux concurrents émergents une plus grande flexibilité pour développer leurs propres services que ne le fait une concurrence fondée sur la revente :

[L]e Conseil a conclu que le dégroupement des réseaux des compagnies de téléphone en composantes distinctes permettrait aux concurrents de grouper leurs propres installations et celles des compagnies de téléphone de la manière la plus efficiente possible, ce qui favoriserait le développement de la concurrence dans les télécommunications⁶⁰.

Dans sa décision permettant une concurrence fondée sur les installations, le CRTC a défini les balises réglementaires qui régiraient l'entrée en concurrence au niveau local. Entre autres balises, il a établi l'exigence d'une interconnexion entre réseaux concurrents qui permettait la communication entre clients de différents réseaux. Il a également imposé la transférabilité des numéros locaux pour permettre aux clients d'un opérateur de télécommunications de réassigner leurs numéros à un autre opérateur. Enfin, dans l'espoir de stimuler la concurrence, il a assujéti les titulaires à des politiques de partage obligatoire des réseaux.

Les politiques de partage obligatoire des réseaux qu'a énoncées le CRTC dans sa décision phare de 1997 obligeaient les titulaires à fournir à leurs concurrents, à des tarifs réglementés, un accès aux

composantes de leurs réseaux qu'on tenait pour « essentielles »⁶¹. Pour être considérée comme essentielle, une installation devait satisfaire aux trois critères suivants⁶² :

- 1) elle devait être contrôlée en régime de monopole;
- 2) il fallait qu'un concurrent en ait besoin comme intrant pour fournir des services; et
- 3) elle ne pouvait être reproduite économiquement ou techniquement.

Les installations qui répondaient à cette description étaient surtout les boucles locales de petites zones urbaines et rurales. Néanmoins, le CRTC alla plus loin en exigeant l'accès aux installations qu'il tenait pour « quasi essentielles », ce qui comprend notamment les boucles locales dans des marchés urbains concurrentiels (c'est-à-dire des zones où une concurrence efficace est exercée par des câblodistributeurs offrant des services de téléphonie). Même si le CRTC a admis que ces boucles ne pouvaient d'aucune manière être considérées comme essentielles, il imposa l'accès obligatoire parce qu'il considérait que les concurrents avaient besoin de ces boucles pour pouvoir faire concurrence à court terme⁶³. Le CRTC estima que ces exigences réglementaires ne seraient nécessaires que pour une période de cinq ans mais, en 2001, il prolongea indéfiniment l'obligation de dégroupement en expliquant que « la concurrence [n'évoluerait] pas suffisamment d'ici la fin de la période de temporarisation »⁶⁴.

61. La décision initiale du CRTC établissant un régime obligatoire de dégroupement fut toutefois rendue en 1994.

62. CRTC, *op. cit.*, note 59, paragraphe 74.

63. Le CRTC n'a imposé aucune obligation de type « devoir de servir » aux bénéficiaires de l'accès obligatoire aux réseaux, permettant ainsi aux concurrents émergents d'offrir des services seulement dans les marchés les plus rentables (c'est-à-dire les zones urbaines densément peuplées) et de se concentrer sur le secteur plus lucratif de la téléphonie d'affaires. Conformément à leurs obligations de type « devoir de servir », les entreprises titulaires doivent fournir sur demande un service téléphonique filaire de base à tout Canadien vivant dans leur territoire d'exploitation.

64. CRTC, *Clause de temporarisation pour les installations quasi essentielles*, ordonnance 2001-184, 1^{er} mars 2001, paragraphe 28.

59. CRTC, *Concurrence locale*, décision télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997, paragraphe 73.

60. *Ibid.*, paragraphe 66.

Le CRTC n'a pas limité la portée de ses politiques de partage des réseaux aux seuls services de téléphonie filaire. En 2006 et 2007, il les étendit au marché des services Internet au détail en obligeant les entreprises titulaires et câblodistributeurs à offrir à leurs concurrents des services d'accès de gros à Internet haute vitesse à des vitesses équivalant à celles de leur propre offre de services⁶⁵. De telles politiques n'avaient pas été requises avant l'ère de l'Internet haute vitesse parce que les fournisseurs de services Internet au détail offraient alors leurs services par accès commuté (« dial-up ») en utilisant le service téléphonique du client. Toutefois, lorsque le marché des services Internet de détail est passé de l'accès commuté à basse vitesse aux réseaux à grande vitesse, le CRTC exigea que les titulaires et câblodistributeurs permettent à leurs concurrents d'utiliser certaines de leurs installations d'accès haute vitesse pour assurer une concurrence suffisante dans le marché des services Internet de détail.

**« À l'origine, les politiques de
dégrouperement obligatoire furent
adoptées pour stimuler la concurrence
en téléphonie filaire par un partage des
réseaux traditionnels en cuivre. »**

En mars 2008, le CRTC a redéfini le concept de « service essentiel » en établissant six nouvelles catégories de services de gros et en rangeant chaque service de gros dans l'une ou l'autre de ces catégories. La nouvelle classification du CRTC comprenait une catégorie de services « essentiels conditionnels » qui serait maintenue « jusqu'à ce qu'il soit prouvé dans une demande que d'autres services de gros équivalents sont suffisamment présents pour que le retrait de l'accès obligatoire n'entraîne pas de diminution importante de la concurrence sur le marché en aval pertinent ou un empêchement à son implantation »⁶⁶. Les boucles locales dégrouperées ont été désignées comme « essentielles conditionnelles »

tout comme les installations d'accès Internet haute vitesse des titulaires (également appelées liaisons numériques asymétriques ou « ADSL »). Le CRTC a aussi annoncé que l'accès obligatoire à certains services de gros « non essentiels », les réseaux de nouvelle génération par exemple, serait supprimé graduellement de la réglementation au cours des trois à cinq années suivantes. En outre, le CRTC proposa un examen tous azimuts du régime d'accès de gros dans les cinq années à venir.

La théorie du tremplin

Il a été allégué, parmi les motifs clés justifiant le partage obligatoire des réseaux, qu'en obtenant accès aux réseaux des titulaires à des prix réglementés, les concurrents auraient la possibilité d'amasser le capital nécessaire pour construire à moyen ou à long terme leurs propres installations, ce qui en dernier ressort profiterait aux consommateurs. Cette théorie est connue comme l'approche « du tremplin » ou « d'échelonnement de l'investissement » dans le domaine de la concurrence fondée sur les installations.

Pour que cette théorie soit appliquée avec succès, il faut que le régulateur soit capable de déterminer quelles parties d'un réseau devraient être soumises au dégrouperement obligatoire et de fixer les prix d'accès à des niveaux économiquement appropriés⁶⁷. Le régulateur doit non seulement tenir compte des avantages dont profitent les concurrents émergents en évitant le risque d'investir par eux-mêmes mais aussi rajuster régulièrement les prix pour refléter leur capacité grandissante à utiliser leurs propres installations⁶⁸. Les partisans de la théorie du tremplin présumant que le régulateur pourra fixer des prix qui sont en même temps :

- suffisamment bas pour que les nouveaux venus puissent développer plus facilement leurs réseaux et acquérir plus rapidement

65. L'exigence d'une vitesse équivalente a été supprimée en 2007 et rétablie en 2008. Elle fut ensuite confirmée par le CRTC dans sa désormais célèbre décision de 2010 sur la « facturation à l'utilisation ».

66. CRTC, *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008, paragraphe 57.

67. Voir Richard A. Epstein, « Takings, Commons, and Associations: Why the Telecommunications Act of 1996 Misfired », *Yale Journal on Regulation*, vol. 22, 2005, p. 337.

68. Jeffrey A. Eisenach et Hal J. Singer, « Irrational Expectations: Can a Regulator Credibly Commit to Removing an Unbundling Obligation? », AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2007, p. 3.

une clientèle leur permettant de justifier la construction de leurs propres installations; et

- assez élevés pour que les nouveaux venus soient suffisamment incités à construire de telles installations⁶⁹.

En outre, le régulateur doit fixer les prix en considérant les risques assumés par les titulaires lorsqu'ils construisent ou mettent à jour leurs réseaux. Dans un secteur dynamique comme celui des télécommunications, la technologie peut rapidement devenir désuète. Les concurrents qui comptent sur un accès obligatoire n'auront pas à subir les coûts d'obsolescence ou d'amélioration d'un réseau existant.

« Le CRTC n'a pas limité la portée de ses politiques de partage des réseaux aux seuls services de téléphonie filaire. En 2006 et 2007, il les étendit au marché des services Internet au détail. »

Selon beaucoup de ses partisans, le dégroupement obligatoire est nécessaire parce qu'il permet au consommateur de choisir parmi une plus vaste gamme de fournisseurs de services. Cette compréhension du processus de marché est erronée parce qu'elle met trop l'accent sur la rivalité à l'intérieur d'une structure de marché donnée. Comme nous l'avons déjà souligné dans cette étude (voir l'Introduction), cette vision « statique » de la concurrence qui se préoccupe uniquement du nombre de participants dans l'industrie à un moment précis ne tient pas compte d'autres pressions concurrentielles pouvant exister dans des marchés dynamiques comme celui des télécommunications.

Les partisans de généreux régimes de dégroupement obligatoire minimisent l'effet des changements technologiques actuels et futurs comme cause de tensions concurrentielles dans les marchés et, par conséquent, sous-estiment l'étendue de la concurrence réelle. Un concept plus « dynamique » de la concurrence laisse voir que la discipline et la rivalité

concurrentielles ne dépendent pas nécessairement de la présence d'une multitude de participants dans un marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouveaux services à venir⁷⁰.

Les faiblesses de la théorie du tremplin ne se limitent pas au seul domaine théorique. Elles ont été corroborées dans la pratique, tant au Canada que dans d'autres pays.

Évaluation du partage obligatoire des réseaux au Canada

La mise en œuvre des politiques d'accès de gros obligatoire n'a pas suscité une plus forte concurrence fondée sur les installations au Canada. Les concurrents qui ont compté fortement sur un accès obligatoire aux réseaux à des tarifs artificiellement bas n'ont pas construit d'infrastructure substantielle. On pourrait même affirmer que les politiques de dégroupement obligatoire ont plutôt eu pour effet de les désinciter à construire d'autres installations.

Les failles du régime canadien de partage obligatoire des réseaux ont été relevées par plusieurs experts ayant examiné la question au fil des ans.

Dans une étude datant de 2005, les professeurs Jerry Hausman et Gregory Sidak ont conclu que le régime canadien de dégroupement obligatoire, bien qu'il n'ait pas complètement découragé les concurrents d'investir dans leurs propres installations à cause de son approche moins large que celle du régime américain, a malgré tout créé une dépendance des concurrents envers les boucles locales dégroupées⁷¹.

Dans son *Rapport final* (2006), le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, un groupe d'experts constitué par le gouvernement du Canada en vue d'examiner le cadre réglementaire des télécommunications au pays, a constaté l'échec de la théorie du tremplin en reconnaissant que la

69. Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *Rapport final*, 2006, p. 3-38.

70. Neil Quigley, « Dynamic Competition in Telecommunications », Institut C.D. Howe, 2004, p. 13-14.

71. Jerry A. Hausman et Gregory Sidak, « Did Mandatory Unbundling Achieve Its Purpose? Empirical Evidence from Five Countries », *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 1, no 1, 2005, p. 225-235.

portée de l'accès de gros obligatoire était trop large et devait être restreinte. Il a également désapprouvé la politique du CRTC établissant l'accès obligatoire à des installations non essentielles du fait qu'elle minait les incitations devant encourager les nouveaux venus à construire des installations de rechange⁷².

Plus récemment, l'économiste Jeffrey Church s'est ainsi exprimé :

Le régime actuel du Conseil exige un investissement minimal des nouveaux participants. Un investissement minimal correspond à des avantages concurrentiels minimaux et maximise la probabilité que les coûts de la réglementation sur l'accès soient plus importants que ses bénéfices⁷³.

Malgré ces critiques, il faut reconnaître qu'en comparaison avec d'autres pays, en Europe par exemple, le Canada n'a pas fortement insisté sur le partage des réseaux pour stimuler la concurrence fondée sur les installations dans les télécommunications et les services à large bande. Il en est ainsi parce que le besoin de partager les réseaux a été contrecarré par la présence de concurrents en câblodistribution et en services sans fil.

Au début des années 2000, les câblodistributeurs ont commencé à offrir des services téléphoniques, les fournisseurs de services de téléphonie se sont mis à offrir des services de télévision par satellite et les fournisseurs de services sans fil ont commencé à attirer des clients du service filaire. Dans la plupart des marchés canadiens, les clients peuvent choisir entre trois types de fournisseurs dotés d'installations pour leurs services de télécommunications : la compagnie de téléphone titulaire, le câblodistributeur et de multiples fournisseurs de services sans fil. La concurrence entre les compagnies de télécommunications et câblodistributeurs, en particulier, est robuste. En 2005, les recettes des compagnies de téléphone titulaires et des câblodistributeurs représentaient autour de 59 % et de 23 % respectivement des recettes totales en communications. À la fin de 2012, la part

des titulaires avait été réduite à 50 % et celle des câblodistributeurs avait augmenté au point d'atteindre 32 % des recettes totales en communications⁷⁴.

Au cours des 10 dernières années, l'arrivée de la téléphonie sur protocole Internet (VoIP, dans laquelle le signal du téléphone utilise la connexion du fournisseur de services Internet sous-jacents) a permis aux consommateurs de renoncer au service téléphonique traditionnel. Quiconque est doté d'une connexion Internet haute vitesse peut maintenant se procurer le service téléphonique VoIP de tiers fournisseurs (comme Vonage ou Skype) qui n'ont pas besoin d'obtenir la permission du fournisseur de services Internet sous-jacents pour offrir leurs services sur son réseau.

« Il a été allégué, parmi les motifs clés justifiant le partage obligatoire des réseaux, qu'en obtenant accès aux réseaux des titulaires à des prix réglementés, les concurrents auraient la possibilité d'amasser le capital nécessaire pour construire à moyen ou à long terme leurs propres installations. »

Dans le cas précis de la téléphonie filaire, les compagnies de téléphone titulaires contrôlaient 68 % du total des lignes d'accès au Canada en 2012 alors que les câblodistributeurs en contrôlaient 23 %⁷⁵. D'autres concurrents (c'est-à-dire ceux qui, selon toute probabilité, profitent ou ont profité du partage obligatoire des réseaux) en contrôlaient 9 %. Leur part des lignes résidentielles n'était que de 6 %⁷⁶. Comme nous l'avons signalé plus haut, le sans-fil est maintenant en concurrence directe avec les services filaires et le câble. En 2011, 12,8 % des ménages canadiens avaient décidé de « couper le fil » pour compter uniquement sur le service de téléphonie mobile⁷⁷.

72. Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *op. cit.*, note 69, p. 3-40.

73. Jeffrey Church, « Expert Report », mémoire de Bell Canada, *Examen des services de gros et des politiques*, avis public 2013-551 du CRTC, 31 janvier 2014, paragraphe 29.

74. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2013*, septembre 2013, p. 41.

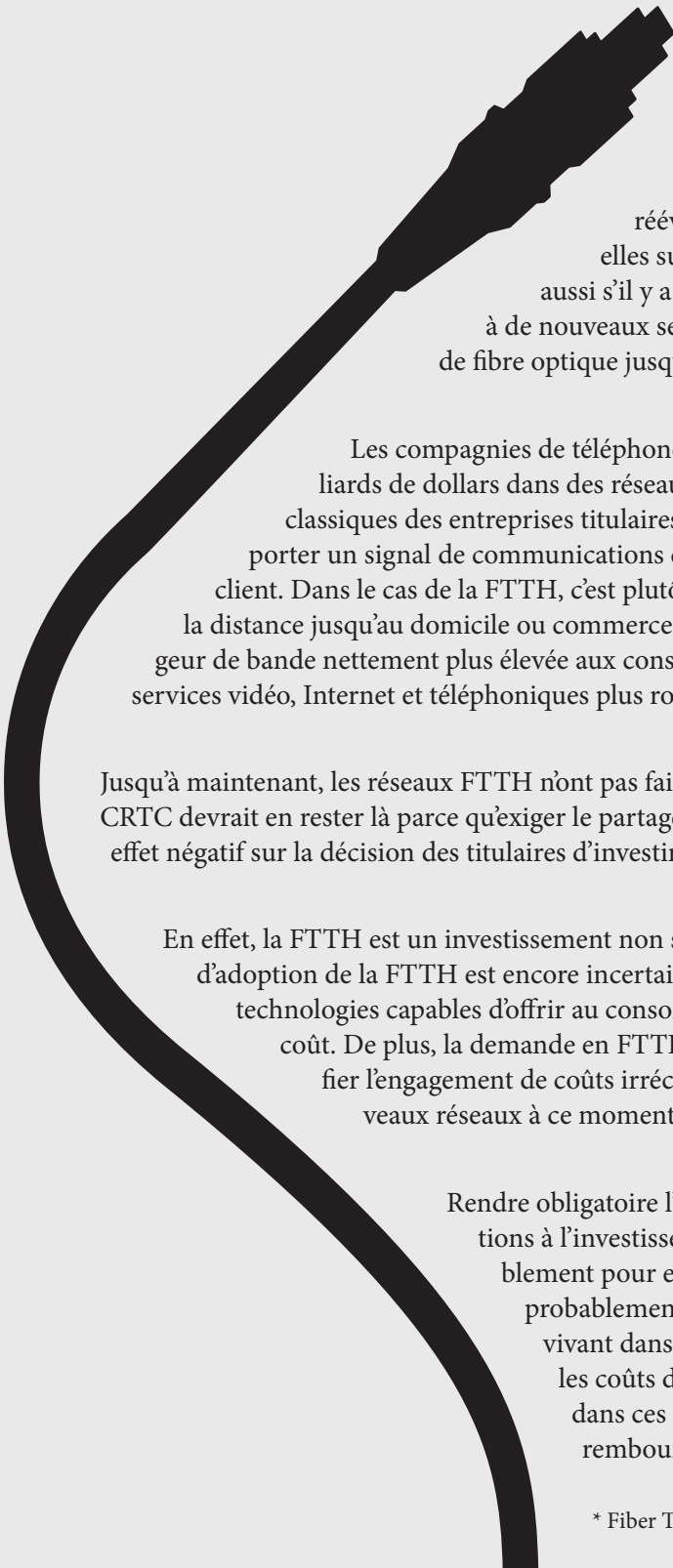
75. Contrairement aux compagnies de téléphone titulaires, les services de téléphonie des câblodistributeurs sont limités au secteur résidentiel.

76. CRTC, *op. cit.*, note 74, p. 137.

77. *Ibid.*, p. 159.

Encadré 3-1

Le CRTC étendra-t-il ses politiques sur l'accès de gros à la FTTH?



En octobre 2013, le CRTC a publié un avis de consultation relativement à l'examen qu'il effectue actuellement de ses politiques sur les services de gros. Dans le cadre de cet examen, le CRTC non seulement réévaluera la pertinence de ses politiques actuelles sur l'accès obligatoire de gros mais déterminera aussi s'il y a lieu d'imposer l'accès obligatoire relativement à de nouveaux services de gros, notamment aux installations de fibre optique jusqu'au domicile (« FTTH »).

Les compagnies de téléphone titulaires investissent actuellement des milliards de dollars dans des réseaux FTTH. Ceux-ci se distinguent des réseaux classiques des entreprises titulaires qui utilisent des câbles de cuivre pour transporter un signal de communications du central téléphonique jusqu'aux locaux du client. Dans le cas de la FTTH, c'est plutôt une fibre optique qui est déployée sur toute la distance jusqu'au domicile ou commerce du client. Les réseaux FTTH offrent une largeur de bande nettement plus élevée aux consommateurs et aux entreprises, permettant des services vidéo, Internet et téléphoniques plus robustes*.

Jusqu'à maintenant, les réseaux FTTH n'ont pas fait l'objet de politiques d'accès obligatoire. Le CRTC devrait en rester là parce qu'exiger le partage des réseaux FTTH aurait probablement un effet négatif sur la décision des titulaires d'investir dans ces nouveaux réseaux.

En effet, la FTTH est un investissement non seulement coûteux mais risqué. Le taux d'adoption de la FTTH est encore incertain aujourd'hui. Il pourrait apparaître d'autres technologies capables d'offrir au consommateur des vitesses similaires à moindre coût. De plus, la demande en FTTH ne sera peut-être pas assez forte pour justifier l'engagement de coûts irrécupérables importants pour déployer ces nouveaux réseaux à ce moment-ci.

Rendre obligatoire l'accès aux réseaux FTTH réduirait les incitations à l'investissement dans ces réseaux et aurait très probablement pour effet d'en retarder la construction. Ceci nuirait probablement de façon disproportionnée aux Canadiens vivant dans des régions rurales ou éloignées du fait que les coûts de construction d'un réseau de fibre optique dans ces régions sont les plus élevés et les périodes de remboursement, les plus longues.

* Fiber To The Home Council Americas, « What is FTTH? ».

La concurrence entre titulaires et câblodistributeurs est également forte en large bande. Parmi les quelque 10,8 millions d'abonnés d'Internet haute vitesse au Canada, seulement 870 000 (8 %) n'obtenaient pas leur service Internet d'une entreprise titulaire ou d'un câblodistributeur⁷⁸. La DSL (le service Internet haute vitesse livré par les fournisseurs de téléphonie titulaires) a vu sa part du marché de large bande résidentielle progresser de 8,2 %⁷⁹ en 1998 à 37,1 % en 2012⁸⁰.

Somme toute, les efforts sincères du CRTC pour stimuler la concurrence en matière d'installations par un partage obligatoire des réseaux n'ont pas donné de bons résultats. Les marchés canadiens des télécommunications et de large bande sont devenus de plus en plus dynamiques et compétitifs au cours des vingt dernières années mais ceci s'est produit en dépit – et non à cause – des politiques de partage obligatoire des réseaux.

Évaluation du partage obligatoire des réseaux aux États-Unis et en Europe

Dans son évaluation de la suite à donner au régime d'accès de gros au Canada, le CRTC devrait étudier les cadres réglementaires adoptés par d'autres autorités afin d'évaluer quels types de régime réglementaire stimulent vraiment la concurrence et l'innovation et quels types n'y parviennent pas. Les États-Unis et l'Europe offrent des exemples éloquentes de régions qui ont choisi d'appliquer des modèles réglementaires différents avec des résultats très différents aussi. Alors que le modèle américain a insisté sur l'importance de la concurrence entre réseaux et technologies adverses, l'Europe a choisi l'approche opposée, en favorisant la concurrence fondée sur la revente entre fournisseurs de services

utilisant les réseaux traditionnels des fournisseurs de télécommunications titulaires.

Contrairement au Canada, les États-Unis ont en grande partie abandonné le partage obligatoire des réseaux. Après l'adoption de la *Telecommunications Act* en 1996, la Federal Communications Commission a mis en place de vastes politiques de partage des réseaux mais, à l'encontre de la théorie du tremplin, les nouveaux venus ont de plus en plus compté sur des éléments de réseau dégroupés et n'ont pas construit leur propre infrastructure. Au début des années 2000, les politiques de partage des réseaux de la FCC furent cassées par les tribunaux qui la blâmèrent de ne pas avoir assez tenu compte de la concurrence existante et conclurent que ces politiques décourageaient l'investissement.

« Un concept plus "dynamique" de la concurrence laisse voir que la discipline et la rivalité concurrentielles ne dépendent pas nécessairement de la présence d'une multitude de participants dans un marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouveaux services à venir. »

Après ces décisions des tribunaux, la FCC a changé de cap. Elle a reconnu que les compagnies de téléphone titulaires, lorsqu'elles devaient concurrencer des câblodistributeurs et autres rivaux, étaient lourdement désavantagées et perdaient rapidement leur part de marché. En conséquence, la FCC réduisit radicalement ses exigences en partage des réseaux – notamment en ce qui a trait aux réseaux à large bande de prochaine génération. Concrètement, elle abandonna le modèle statique de concurrence pour embrasser le modèle dynamique:

[...] la politique américaine sur les télécommunications est fondée sur l'idée que l'analyse des marchés de gros (et autres marchés) doit être tournée vers l'avenir – c'est-à-dire qu'elle doit considérer non seulement les endroits où il y a concurrence mais encore ceux où les conditions

78. *Ibid.*, p. 145-146.

79. CRTC, *Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services*, novembre 2003, Tableau 4.27, cité dans Jeffrey Church et Andrew Wilkins, *Residential Wireline Telecommunications Services in Canada: Primary Exchange Services and Broadband*, Working Paper, Department of Economics, University of Calgary, p. 39.

80. *Ibid.*

économiques permettraient à la concurrence de s'installer⁸¹.

Depuis la mise en œuvre du cadre stratégique actuel de la FCC il y a environ une décennie, les réseaux de fibre optique de prochaine génération et architectures de réseau similaires ont fait l'objet d'investissements et d'un déploiement considérables aux États-Unis. Tramont, Hanser et Gillen citent l'exemple du marché de large bande pour illustrer comment l'ancien régime d'accès aux réseaux de la FCC semble avoir modéré les investissements alors que le nouveau régime a corrigé la situation :

[...] le xDSL et le service modem câble sont apparus à peu près à la même époque mais le service modem câble, qui était en grande partie non réglementé, a d'abord dominé le marché émergent des services à large bande aux États-Unis. À la fin de 1999, le modem câble recueillait 1,4 million d'abonnés alors que le total des lignes DSL était de 0,29 million. La domination du câble s'est poursuivie dans la première partie de la décennie suivante : à la fin de 2002, le modem câble comptait 11,34 millions d'abonnés, plus de deux fois le nombre de lignes xDSL. Vers la fin des années 2000, après les décisions examinées ci-haut, les ESLT profitèrent de leur flexibilité réglementaire fraîchement acquise pour réduire l'écart de façon spectaculaire. Ainsi, en décembre 2008, les fournisseurs filaires livraient des services à large bande (par le truchement du xDSL, de la fibre optique et d'autres technologies) à environ 30 millions de clients résidentiels tandis que le câble servait plus de 38 millions de clients⁸².

Le régime américain d'accès aux réseaux s'est révélé une réussite. Des milliards de dollars ont été investis dans des réseaux de prochaine génération au profit des consommateurs américains. Ces résultats sont le fruit d'un régime d'accès souple et léger qui a

mis l'accent sur la concurrence en matière d'installations plutôt que sur le partage des réseaux.

À l'opposé des États-Unis, l'approche européenne en réglementation de l'accès aux réseaux n'a pas connu de succès. L'Europe, jadis considérée comme un chef de file technologique de l'économie numérique, a perdu du terrain vis-à-vis de nombreux marchés asiatiques et nord-américains au cours de la dernière décennie pour ce qui est de fournir une couverture à large bande rapide et ultrarapide. Il faut blâmer en partie une réglementation stricte de l'accès de gros pour cette situation. Comme le fait remarquer un récent rapport du Boston Consulting Group :

Les propriétaires de réseaux sont empêchés de tirer les rendements raisonnables dont ils ont besoin pour investir surtout à cause d'une réglementation excessive et incohérente des marchés concurrentiels due à l'absence d'évaluation locale des infrastructures concurrentes pertinentes et au traitement préférentiel accordé aux participants sans infrastructure⁸³.

Bien que les politiques d'accès obligatoire aient aidé à réduire les prix au détail dans la plupart des pays européens, de telles politiques n'ont pas procuré de bienfaits à long terme aux consommateurs. En vérité, les politiques d'accès obligatoire ont suscité une érosion des marges de profit des titulaires et un climat d'investissement incertain, de sorte que les titulaires ont vu leurs recettes diminuer notablement et ont réduit leurs dépenses en immobilisations. BCG estime que des possibilités de croissance du PIB correspondant à 750 milliards d'euros et de création de jusqu'à 5,5 millions d'emplois auront été manquées dans l'UE à cause d'un manque d'investissement dans les réseaux de prochaine génération⁸⁴.

Il semble que la piètre performance de l'Europe en ce qui a trait au déploiement de réseaux de haute qualité de prochaine génération ait attiré l'attention de la classe politique. En août 2013, la Commission européenne a publié un mémo reconnaissant que l'Europe « prend du retard dans la course mondiale à l'établissement de connexions à large bande fixes et

81. Bryan N. Tramont, Russell P. Hanser et Bradley K. Gillen, « Telecommunications competition in the US: An assessment of wholesale regulatory policy and its consequences », mémoire de Bell Canada, *Examen des services de gros et des politiques*, avis public 2013-551 du CRTC, 31 janvier 2014, paragraphe 17.

82. *Ibid.*, paragraphe 64.

83. The Boston Consulting Group, *op. cit.*, note 45, p. 6.

84. *Ibid.*

rapides »⁸⁵. Sa vice-présidente, Neelie Kroes, a déploré que les orientations réglementaires « ne donnent tout simplement pas aux entreprises, qu'elles soient nouvelles ou anciennes, la certitude nécessaire à la réalisation d'investissements » et a affirmé qu'il faudrait supprimer la réglementation du prix des réseaux à haut débit lorsqu'elle n'est pas justifiée⁸⁶.

« Les marchés canadiens des télécommunications et de large bande sont devenus de plus en plus dynamiques et compétitifs au cours des vingt dernières années en dépit – et non à cause – des politiques de partage obligatoire des réseaux. »

L'expérience européenne en réglementation d'accès démontre qu'une structure de marché favorisant l'entrée en scène de nombreux concurrents incapables de procéder à des investissements importants en infrastructure n'est pas souhaitable et nuit fortement aux investissements en technologies de pointe et en nouveaux services. Elle souligne aussi qu'un accès à coût abordable – même s'il constitue une préoccupation légitime des régulateurs – ne devrait pas être le seul facteur à considérer lorsqu'on évalue le bien-être du consommateur.

Le temps est venu d'abandonner graduellement les politiques d'accès obligatoire

Le CRTC a signalé qu'il tiendrait compte, dans le contexte de son examen des politiques de partage obligatoire des réseaux, des instructions en matière de politiques⁸⁷ que lui avaient données le Cabinet fédéral en 2006, tout particulièrement les directives suivantes :

1a)(i) se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique ;

1a)(ii) [...] prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs ;

1b)(ii) [...] ne pas décourager un accès au marché qui est propice à la concurrence et qui est efficace économiquement, ni encourager un accès au marché qui est non-efficace économiquement ;

1b)(iv) [...] donner lieu, dans toute la mesure du possible, à des ententes ou régimes neutres sur le plan de la technologie et de la concurrence, pour permettre aux nouvelles technologies de faire concurrence et pour ne pas favoriser artificiellement les entreprises canadiennes ou les revendeurs.

Le CRTC devrait se conformer à ces instructions et reconnaître qu'on peut réaliser les objectifs de la politique canadienne sur les télécommunications sans avoir à compter sur des règles désuètes et inefficaces de partage obligatoire des réseaux là où une concurrence concrète est exercée par les câblo-distributeurs. Maintenir les politiques actuelles de partage obligatoire des réseaux sans une stratégie bien définie de suppression graduelle enverrait un message nuisible aux entreprises titulaires et les câblodistributeurs, en leur indiquant essentiellement qu'ils doivent partager avec leurs concurrents les fruits de leurs investissements, tout en laissant clairement croire aux concurrents qu'ils n'auront jamais à faire les investissements nécessaires pour construire leur propre infrastructure puisque leur accès à toutes améliorations futures des réseaux a été garanti.

Le Canada n'éprouve pas de problème de concurrence parce que la grande majorité de sa population a accès à des réseaux de télécommunications et à large bande compétitifs. Les expériences des États-Unis et de l'Europe en ce qui a trait aux politiques de partage obligatoire des réseaux indiquent que les politiques

85. Commission européenne, « La confusion réglementaire nuit aux investissements dans la large bande : consommateurs et entreprises sont à la traîne », 30 août 2013.

86. *Ibid.*

87. Gouvernement du Canada, *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, 14 décembre 2006.

d'accès obligatoire tendent à étouffer les investissements en infrastructure de télécommunications et de large bande et à créer une culture commerciale de dépendance à l'égard de la réglementation. Il n'existe aucune justification pour maintenir tel qu'il est le régime canadien actuel de partage obligatoire des réseaux – ou, pis encore, de l'étendre à des services de prochaine génération comme les réseaux FTTH.

« Le régime américain d'accès aux réseaux s'est révélé une réussite. Des milliards de dollars ont été investis dans des réseaux de prochaine génération au profit des consommateurs américains. »

CHAPITRE 4

Libéraliser le transfert d'actifs : investissement étranger et propriété du spectre

Le gouvernement fédéral a maintes fois tenté d'encourager une concurrence accrue dans l'industrie des télécommunications en subventionnant du spectre à l'intention des nouveaux venus dans le secteur du sans-fil et en permettant aux plus petits concurrents d'accéder aux réseaux des grands fournisseurs à des tarifs réglementés dans le secteur filaire. Comme nous l'avons noté aux chapitres 2 et 3, ces mesures ont en grande partie échoué.

L'expérience canadienne démontre que les marchés fonctionnent le mieux lorsqu'ils ne sont pas entravés par des règles qui renforcent les joueurs faibles en affaiblissant les joueurs solides. Dans un marché, une concurrence additionnelle est souhaitable dans la mesure où elle pourra durer. Le fait d'encourager une concurrence artificielle par des décrets réglementaires mène à une affectation inefficace des ressources financières et nuit en fin de compte au consommateur. En vérité, même s'il peut paraître contre-intuitif de l'affirmer, il est possible d'améliorer le bien-être du consommateur dans un secteur à forte intensité capitalistique comme les télécommunications en permettant que les ressources financières soient concentrées entre les mains de quelques solides joueurs capables d'investir massivement dans des procédés technologiques et services nouveaux, plutôt que de les laisser s'éparpiller entre de petits fournisseurs qui survivront en maintenant les prix tout juste au-dessus des coûts marginaux.

Les entreprises de télécommunication doivent être capables de récupérer les investissements substantiels auxquels elles procèdent pour la mise à niveau de leurs réseaux et le développement de nouveaux services, autant d'activités qui profiteront en fin de compte aux consommateurs. Pour y arriver, elles doivent être en mesure de générer des recettes adéquates. Le gouvernement ne devrait pas ignorer

le fait qu'en subventionnant des concurrents par l'établissement de règles préférentielles de vente aux enchères, le plafonnement des prix et l'imposition d'un régime obligatoire visant les services de gros, il occasionne une mauvaise affectation des ressources qui, à long terme, nuira à l'innovation et aux investissements.

Au lieu de se livrer à une microgestion de la concurrence dans l'industrie des télécommunications, le gouvernement devrait éliminer les obstacles qui empêchent une concurrence dynamique et réelle. Deux de ces obstacles empêchent le transfert d'actifs et, par conséquent, une affectation plus efficace des ressources : (i) les restrictions visant la propriété étrangère et (ii) les restrictions concernant le transfert des licences de spectre.

Restrictions visant la propriété étrangère

Avant juillet 2012, la loi du Canada interdisait à des non-Canadiens d'être propriétaires d'entreprises de télécommunication possédant leur propre réseau. Les règles canadiennes en matière de propriété étrangère pouvaient se résumer comme suit⁸⁸ :

- au moins 80 % des membres du conseil d'administration d'une entreprise de télécommunication devaient être des Canadiens;
- des non-Canadiens ne pouvaient détenir la propriété effective, ni directement, ni indirectement, de plus de 20 % des actions avec droit de vote de l'entreprise;
- des non-Canadiens ne pouvaient détenir la propriété effective, ni directement, ni indirectement, de plus de 33 1/3 % des

88. *Loi sur les télécommunications*, par. 16(3); *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes*, al. 2(1)a). Le *Règlement sur la radiocommunication*, établi en 1996 aux termes de la *Loi sur la radiocommunication*, fixe des exigences en matière de propriété et de contrôle canadiens qui sont pratiquement identiques à celles de la *Loi sur les télécommunications* et de ses règlements connexes.

actions avec droit de vote de la société mère de l'entreprise; et

- ni l'entreprise ni sa société mère ne pouvaient autrement être contrôlées par des non-Canadiens.

Les restrictions canadiennes à la propriété étrangère furent instaurées en 1987 lorsque le gouvernement fédéral présenta son *Cadre de politique pour les télécommunications au Canada*. À l'époque, le Canada était en train de négocier l'accord de libre-échange canado-américain et ces règles avaient pour objet d'assurer que les entreprises de télécommunication canadiennes seraient « protégées » une fois que l'accord de libre-échange entrerait en vigueur⁸⁹.

« Le fait d'encourager une concurrence artificielle par des décrets réglementaires mène à une affectation inefficace des ressources financières et nuit en fin de compte au consommateur. »

En 1993, les restrictions à l'investissement étranger établies dans le cadre de politique de 1987 furent inscrites dans la *Loi sur les télécommunications*. Lorsque celle-ci fut promulguée, les restrictions visant la propriété des entreprises de télécommunication ne soulevaient pas particulièrement de controverse. En fait, de nombreux États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont les États-Unis, appliquaient des restrictions similaires.

Depuis 1993, cependant, la situation a considérablement changé. Les États-Unis, ainsi que la plupart des États membres de l'OCDE, ont éliminé les restrictions à la propriété étrangère de leurs entreprises et ouvert leurs marchés des télécommunications à la participation étrangère⁹⁰. Jusqu'en 2012, le Canada était presque seul au sein de l'OCDE à maintenir ses

restrictions visant la propriété étrangère. Cet état de choses n'a pas échappé aux décideurs politiques du pays. De 2003 à 2010, divers rapports rédigés par des parlementaires et comités d'experts mandatés par les pouvoirs publics ont incité le gouvernement fédéral à modifier son régime d'investissement étranger en télécommunications:

- *Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2003)*: à la demande du ministre de l'Industrie, ce Comité a entrepris une étude des restrictions canadiennes à l'investissement étranger en télécommunications. Dans son rapport final, le Comité a vivement recommandé que les restrictions à l'investissement étranger applicables aux entreprises de télécommunication soient entièrement éliminées⁹¹. Il a aussi recommandé que les restrictions à l'investissement étranger applicables aux entreprises de distribution de radiodiffusion soient abrogées⁹².
- *Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (2006)*: ce Groupe d'étude a proposé une démarche progressive en vue de modifier les restrictions à l'investissement étranger en télécommunications canadiennes. Lors d'une première phase, il y aurait présomption que les investissements dans toute nouvelle entreprise en démarrage, ou dans toute entreprise existante générant moins de 10 pour cent des revenus d'un quelconque marché de service de télécommunications, sont conformes à l'intérêt public. Lors d'une seconde phase, on procéderait à une plus large libéralisation des règles de propriété étrangère, mais seulement après examen de la politique canadienne en matière de radiodiffusion, en vue d'élaborer une approche de réglementation plus uniforme et sans effet sur la concurrence relativement aux industries en convergence rapide de la radiodiffusion et des télécommunications⁹³.

89. Industrie Canada, *Ouvrir les portes du Canada à l'investissement étranger dans les télécommunications: Options de réforme*, document de consultation, juin 2010, p. 4 et 5.

90. *Ibid.*, p. 6 et 7.

91. Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, *Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes*, avril 2003, chapitre 3, recommandation 2.

92. *Ibid.*, chapitre 4, recommandation 3.

93. Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécom-

- *Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (2008)*: ce Groupe d'étude, que le gouvernement fédéral avait chargé d'examiner comment améliorer le niveau de vie des Canadiens par un accroissement de la concurrence et de la productivité, a formulé des recommandations visant à assouplir les restrictions à la propriété étrangère en télécommunications qui étaient en grande partie identiques à celles du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications⁹⁴.
- *Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2010)*: dans son rapport, le Comité s'est montré plus timide qu'en 2003 en ne recommandant rien de plus que la suppression des restrictions à la propriété étrangère relativement à la propriété et à l'exploitation de satellites au Canada⁹⁵.

Ces rapports, ainsi que d'autres motifs, ont poussé le gouvernement fédéral à agir. En juillet 2010, le Parlement a adopté des dispositions législatives levant les restrictions à la propriété étrangère relativement aux entreprises canadiennes de satellites⁹⁶. Cette réforme législative n'a pas particulièrement prêté à controverse étant donné que les entreprises canadiennes du domaine des satellites étaient déjà soumises à une concurrence étrangère sur le marché canadien.

Deux ans plus tard, cependant, le gouvernement fédéral a annoncé un virage beaucoup plus important vers la libéralisation en déposant des modifications à la *Loi sur les télécommunications* qui élimineraient les restrictions à l'investissement étranger pour des entreprises dont les revenus représentaient moins de 10 pour cent de l'ensemble du marché canadien des télécommunications, tel que recommandé

par le Groupe d'étude de 2006. En outre, les entreprises contrôlées par des intérêts étrangers seraient encore exemptées de ces restrictions si elles réussissaient à augmenter leur part de marché au-delà de la limite de 10 pour cent par des moyens autres que des fusions ou acquisitions. En pratique, ces nouvelles règles signifiaient que les restrictions à la propriété étrangère ne s'appliqueraient à aucun fournisseur de services de télécommunications au Canada hormis les trois plus grands (Bell, TELUS et Rogers)⁹⁷.

« Jusqu'en 2012, le Canada était presque seul au sein de l'OCDE à maintenir ses restrictions visant la propriété étrangère. »

Cette suppression partielle des restrictions à la présence étrangère en télécommunications fut annoncée en mars 2012, en même temps que les règles régissant la vente aux enchères du spectre de 700 MHz, dans l'intention de réaliser l'objectif déclaré du gouvernement qui visait à stimuler la concurrence et les investissements dans le secteur du sans-fil. Le gouvernement espérait qu'un investisseur étranger mieux pourvu en capitaux puisse s'implanter sur le marché canadien en acquérant un plus petit fournisseur ou en achetant du spectre à la prochaine vente aux enchères de 700 MHz pour ensuite devenir le quatrième concurrent national du sans-fil au pays. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, cependant, aucune entité étrangère n'a encore fait son entrée sur le marché canadien malgré cette libéralisation des règles concernant l'investissement étranger.

Faire un pas de plus

En vue d'améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne des télécommunications, le gouvernement devrait faire un pas de plus et lever les restrictions à la propriété étrangère relativement à toutes les entreprises de télécommunication. Même après avoir supprimé partiellement ces restrictions en 2012, le Canada demeure une anomalie parmi les

munications, *Rapport final 2006*, p. 11-27 et 11-28.

94. Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, *Foncer pour gagner – Rapport final*, juin 2008, p. 58.

95. Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, *Règlements canadiens concernant les intérêts étrangers dans le secteur des télécommunications*, juin 2010, chapitre 5, recommandation 2.

96. *Loi sur l'emploi et la croissance économique*, 3^e session, 40^e législature, 2010 (sanctionnée le 12 juillet 2010), L.C. 2010, ch. 12, art. 2184.

97. *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, 1^{ère} session, 41^e législature, 2012 (sanctionnée le 29 juin 2012), L.C. 2012, ch. 19, art. 595.

pays de l'OCDE en continuant d'appliquer des restrictions relativement à la propriété de ses trois plus grandes entreprises de télécommunication.

La levée de toutes les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunication pourrait apporter des bienfaits substantiels à l'économie canadienne. Comme l'a signalé un rapport du Conseil sur la politique de la concurrence de l'Institut C.D. Howe, les gains résultant d'une libéralisation n'entraîneraient probablement pas de changement dans le nombre de concurrents nationaux mais stimuleraient la performance des joueurs du marché des télécommunications :

Les entreprises canadiennes des télécoms seraient plus intégrées dans un marché nord-américain contigu des télécommunications. Les membres du Conseil ont souligné que, dans une industrie de réseau comme celle des télécommunications, on comprime les coûts en tirant parti des économies d'échelle et de diversification. Qu'il résulte de l'arrivée d'entreprises américaines ou autres ou de leur acquisition d'entreprises d'ici ou encore de l'acquisition d'un réseau américain par des entreprises canadiennes, un marché nord-américain intégré profiterait aux consommateurs canadiens par une baisse des coûts liée aux économies de réseau, une diminution des dépenses en immobilisations et une adoption accélérée de l'innovation et de la technologie⁹⁸.

Des recherches ont démontré que les multinationales tendent à offrir un meilleur rendement que les entreprises nationales dans beaucoup de domaines, qu'il s'agisse des investissements en équipement, en formation du personnel et en recherche ou encore de l'utilisation de la technologie et des procédés⁹⁹.

Bien que, jusqu'à maintenant, la levée partielle des restrictions à la propriété étrangère n'ait attiré aucun joueur étranger sur le marché canadien (ce qui pourrait s'expliquer en partie par un manque d'intérêt des concurrents étrangers pour l'acquisition de petits concurrents inefficaces), la situation pourrait changer si le Canada devait supprimer toutes ses restrictions à la propriété étrangère, permettant ainsi à ses plus grandes entreprises d'être acquises par des entités non canadiennes.

« En vue d'améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne des télécommunications, le gouvernement devrait faire un pas de plus et lever les restrictions à la propriété étrangère relativement à toutes les entreprises de télécommunication. »

On ne peut soulever la question des restrictions à la propriété étrangère dans l'industrie des télécommunications sans faire état de ces mêmes restrictions dans le secteur de la radiodiffusion¹⁰⁰. En effet, au cours de la dernière décennie, télécommunications et radiodiffusion se sont si intimement liées qu'il est difficile d'établir entre elles une distinction claire et nette. Ces deux industries n'agissent plus de manière isolée et, d'un point de vue de politiques publiques, il serait peu logique de supprimer les restrictions à la propriété étrangère applicables à un secteur sans supprimer aussi celles qui s'appliquent à l'autre.

Les nationalistes culturels sont souvent prompts à déclarer que la levée des restrictions à la propriété étrangère en radiodiffusion mènerait à l'élimination des exigences relatives au contenu canadien¹⁰¹. De telles craintes ne sont pas justifiées. Il n'y a aucune raison de croire que les exigences de contenu canadien ne survivraient pas dans un marché de radiodiffusion libéralisé. Des entreprises étrangères

98. Institut C.D. Howe, *Abolish Ownership Restrictions in Telecommunications, Report of the Competition Policy Council*, 23 juin 2011, p. 2. Fait intéressant, avant que le gouvernement fédéral n'ait présenté sa politique concernant un quatrième fournisseur de services sans fil, les spécialistes en concurrence prédisaient déjà que la suppression complète des restrictions à la propriété étrangère ne susciterait probablement pas de nouveaux fournisseurs nationaux de services sans fil sur le marché canadien.

99. Leonard St-Aubin, *Submission to Industry Canada's Consultation on Foreign Investment in Telecommunications*, juillet 2010, p. 7-8.

100. Actuellement, des étrangers peuvent posséder jusqu'à 20 pour cent d'un radiodiffuseur et jusqu'à 33,3 pour cent d'une société de portefeuille qui est propriétaire d'un radiodiffuseur.

101. Suivant la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC oblige les radiodiffuseurs et télédiffuseurs à diffuser un certain pourcentage de contenu qui sera au moins partiellement écrit, produit, présenté ou autrement contribué par des Canadiens.

sont présentes dans beaucoup d'autres secteurs de l'économie canadienne et elles doivent se soumettre aux mêmes lois et règlements que les entreprises canadiennes. Rien ne prouve que des entreprises étrangères seraient moins disposées à se plier aux lois et règlements du Canada que les entreprises canadiennes.

De la même façon, un radiodiffuseur appartenant à des étrangers qui exerce des activités au Canada devrait se conformer aux exigences de contenu canadien tout comme les radiodiffuseurs dont les propriétaires sont canadiens, sinon il risquerait de perdre sa licence de radiodiffusion. Qui plus est, de nombreux autres pays développés ont éliminé leurs restrictions à la propriété étrangère en radiodiffusion tout en maintenant des exigences de contenu local¹⁰². Par conséquent, en radiodiffusion, des restrictions à la propriété étrangère ne sont pas indispensables dans un cadre légal et réglementaire qui répond à des préoccupations d'ordre culturel.

Politique visant les transferts de spectre

En plus d'établir des conditions de vente aux enchères de spectre qui favoriseraient les nouveaux venus et de permettre à ceux-ci de conclure plus facilement et à moindre coût des ententes d'itinérance et de partage de pylônes avec les grands fournisseurs de télécommunications, le gouvernement fédéral a fait en sorte qu'il soit essentiellement impossible pour une grande entreprise d'acquérir le spectre d'un plus petit fournisseur.

Cette tendance s'est manifestée lorsque le gouvernement fédéral a empêché l'acquisition de Mobilicity par TELUS en juin 2013. Comme nous l'avons noté au chapitre 2, Mobilicity était l'un des nouveaux participants qui achetèrent du spectre à la vente aux enchères de 2008. Après le lancement de ses activités en 2009, Mobilicity n'a pu atteindre la rentabilité et son acquisition par TELUS était considérée comme la porte de sortie qui lui éviterait la faillite¹⁰³. Néan-

moins, parce qu'elle avait accepté comme condition d'octroi de sa licence de ne pas transférer son spectre SSFE pendant cinq ans, Mobilicity devait obtenir l'approbation d'Industrie Canada pour procéder à la transaction.

« Un radiodiffuseur appartenant à des étrangers qui exerce des activités au Canada devrait se conformer aux exigences de contenu canadien tout comme les radiodiffuseurs dont les propriétaires sont canadiens, sinon il risquerait de perdre sa licence de radiodiffusion. »

Dans une déclaration annonçant sa décision de bloquer la transaction, le ministre de l'Industrie, Christian Paradis, a indiqué que le spectre qu'on avait réservé aux nouveaux participants n'était pas destiné à être transféré à des entreprises titulaires et qu'aucun transfert de spectre réservé à un titulaire avant l'expiration du délai de cinq ans ne serait approuvé¹⁰⁴. M. Paradis est toutefois allé plus loin. Le délai de cinq ans relatif à Mobilicity devait expirer au début de 2014, ce qui aurait rendu possible une transaction future avec TELUS. Mais le ministre a anéanti tout espoir d'une telle transaction quand il a laissé entendre qu'un transfert de spectre de cette nature – d'un nouveau venu à un titulaire – serait refusé pendant une période indéterminée. Quatre mois après qu'on eut refusé d'autoriser sa vente, Mobilicity s'est mise sous la protection de ses créanciers¹⁰⁵.

News, 16 mai 2013.

104. Voir Daniel Bader, « Industry Canada denies TELUS' spectrum license transfer, Mobilicity deal not moving forward », *mobilesymp*, 4 juin 2013.

105. Depuis lors, TELUS a réessayé à deux reprises d'acquérir Mobilicity. La première tentative fut rejetée par le gouvernement en octobre 2013, tandis que la seconde, annoncée en avril 2014, est présentement sous examen. Des sources gouvernementales anonymes ont déclaré au *Globe and Mail* que le ministre de l'Industrie James Moore allait rejeter cette dernière tentative et que le gouvernement était prêt à exclure TELUS et les autres compagnies titulaires de l'enchère de spectre à venir pour les fréquences de 2500 MHz si la compagnie persiste à tenter d'acquérir le spectre de Mobilicity. Voir Steven Chase, « Ottawa threatens to cut Telus out of wireless auction », *The Globe and Mail*, 25 avril 2014.

102. Michael Geist, *Removing Telco Foreign Ownership Restrictions: My Appearance Before Senate Committee on Transport & Comm*, 5 juin 2012.

103. Voir « Telus agrees to take over Mobilicity for \$380M », CBC

Peu après avoir bloqué la transaction TELUS-Mobilicity, Industrie Canada a publié son *Cadre portant sur le transfert, la division et la subordination des licences de spectre mobile commercial* (« Cadre sur le transfert des licences de spectre ») qui reprenait essentiellement ce que le ministre avait indiqué dans sa décision TELUS: un transfert de spectre qui engendrerait une concentration exagérée de spectre – et qui réduirait par conséquent la concurrence – ne serait pas permis¹⁰⁶. En d'autres mots, le Cadre sur le transfert des licences de spectre instaurerait la règle générale suivante: on ne permettrait pas aux grandes entreprises de télécommunication d'acquérir du spectre additionnel autrement que par vente aux enchères publiques.

« Le Cadre sur le transfert des licences de spectre est encore un exemple d'ingérence du gouvernement dans le processus concurrentiel au nom d'une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil. »

Depuis, une exception notable a été apportée à cette règle. En octobre 2013, Industrie Canada a approuvé l'acquisition par TELUS de Public Mobile, un autre nouveau venu en difficulté. Le spectre de Public Mobile ne faisait pas partie du spectre réservé à la vente aux enchères de 2008 et était de moindre qualité que celui de Mobilicity puisqu'il ne pouvait être utilisé pour les plus récents forfaits de téléphonie intelligente et de données. Par conséquent, le gouvernement a conclu que la transaction ne réduirait pas la concurrence dans le marché des services sans fil.

Plus récemment, le gouvernement a clairement signalé qu'il avait l'intention de suivre sa nouvelle politique lorsqu'il a empêché Inukshuk Wireless Partnership – une coentreprise entre Bell et Rogers – d'acheter 83 licences de spectre sans fil de NextWave en février 2014. Selon le ministre de l'Industrie, James Moore, cette transaction aurait permis à Bell

et à Rogers de détenir « un niveau inacceptable [...] de spectre »¹⁰⁷.

Le Cadre sur le transfert des licences de spectre est encore un exemple d'ingérence du gouvernement dans le processus concurrentiel au nom d'une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil. Le Canada dispose déjà d'un régulateur de la concurrence – le Bureau de la concurrence – qui surveille les fusions et acquisitions et peut prendre en compte les préoccupations liées à l'impact d'une plus forte concentration du spectre. Le Cadre ne fait que doubler le processus du Bureau de la concurrence et impose un niveau supplémentaire de surveillance bureaucratique à l'industrie des télécommunications qui, déjà, souffre d'une surréglementation.

Fait plus important, le Cadre sur le transfert des licences de spectre montre clairement que le gouvernement est prêt à sacrifier l'innovation au nom d'une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil. Il est surprenant que, dans ses efforts pour générer plus de concurrence, le gouvernement ait empêché TELUS d'acquérir le spectre d'une entreprise en difficulté et de mieux le mettre en valeur. On ne peut ignorer les conséquences de cette approche à courte vue du gouvernement, tout particulièrement quand elle vise une industrie comme celle des télécommunications où l'accès à du spectre additionnel est directement lié à un accroissement de l'innovation et au développement de nouveaux services¹⁰⁸.

107. Steven Chase, « Ottawa blocks spectrum sale to Rogers-Bell joint venture Inukshuk », *The Globe and Mail*, 27 février 2014.

108. En plus de bloquer des transactions qui auraient permis à des titulaires d'acquérir du spectre additionnel, le gouvernement a empêché l'acquisition de réseaux de télécommunications par des investisseurs étrangers. En octobre 2013, le gouvernement empêcha Manitoba Telecom Services Inc. de vendre sa division Allstream à la firme égyptienne Accelero Capital Holdings pour des motifs non spécifiés ayant trait à la sécurité nationale. Plus tôt cette année-là, VimpelCom Ltd., une entreprise néerlandaise, retira l'offre qu'elle avait présentée en vue d'acquérir WIND Mobile. Le processus d'approbation réglementaire s'était étiré sur presque huit mois avant que VimpelCom ne retire son offre; le retard aurait été causé encore une fois par des considérations liées à la sécurité nationale. Bien que ces situations soient distinctes de celles où des entreprises titulaires cherchent à obtenir davantage de spectre, la réticence du gouvernement à divulguer publiquement ses préoccupations relativement à ces transactions a aidé à exacerber le climat d'incertitude qui sévit dans l'industrie des télécommunications canadiennes.

106. Gouvernement du Canada, « Le gouvernement Harper publie un cadre sur le transfert des licences de spectre », communiqué de presse, 28 juin 2013.

En revanche, l'acquisition de Public Mobile par TELUS illustre comment une politique plus libérale sur les transferts de spectre peut garantir que celui-ci sera mis en valeur de la meilleure façon. En mars 2014, TELUS a annoncé qu'elle se préparait à fermer le réseau sans fil de Public Mobile, un petit réseau désuet, et à migrer les clients touchés sur son réseau national 4G. Non seulement cette décision permettra-t-elle aux clients de Public Mobile d'accéder à un réseau d'envergure nationale à la fois moderne, plus rapide et plus fiable, mais elle permettra aussi à TELUS de mieux mettre en valeur le spectre que Public Mobile utilisait pour exploiter son réseau conventionnel¹⁰⁹.

En préconisant une concurrence accrue dans le secteur du sans-fil canadien, le gouvernement croyait qu'il rendrait notre marché des télécommunications plus attrayant pour les investisseurs d'ici et de l'étranger. Or, c'est l'inverse qui s'est produit. La microgestion qu'a pratiquée le gouvernement dans le secteur du sans-fil a suscité un tel climat d'incertitude réglementaire que Jeff Fan, analyste chez Scotia Capitaux, a observé que les perspectives d'investissement dans ce secteur au pays étaient « peu alléchantes pour des investisseurs rationnels et professionnels »¹¹⁰. La déconfiture de trois des nouveaux entrants à la vente aux enchères de 2008 est une preuve tangible qu'une approche de politique publique axée exclusivement sur l'addition d'un quatrième fournisseur de services sans fil était malavisée. Plutôt, le gouvernement devrait laisser le processus concurrentiel suivre son cours et adopter un régime réglementaire « en douceur » qui serait plus attirant pour les investisseurs et plus propice à l'innovation.

109. Voir Rita Trichur et Steven Chase, « Telus's decision to shut Public Mobile angers consumers », *The Globe and Mail*, 27 mars 2014. Des défenseurs des droits des consommateurs ont critiqué le fait que la fermeture forcerait les clients de Public Mobile à acheter de nouveaux téléphones cellulaires pour continuer à utiliser le service. Néanmoins, les bienfaits de la transition – l'accès à un réseau de meilleure qualité et plus fiable – l'emportent de beaucoup sur ses coûts. Il faut aussi noter qu'en vue de faciliter le processus de transition, TELUS a offert aux clients touchés des rabais sur de nouveaux téléphones cellulaires ainsi qu'un mois de service sans frais.

110. Cité dans Terence Corcoran, « Wireless meddling hits new low with quashed Mobilicity deal », *Financial Post*, 4 juin 2013.

CONCLUSION

Encourager la concurrence durable

À la fin d'avril 2014, des sources gouvernementales haut placées ont déclaré au *Globe and Mail* que le ministre de l'Industrie, James Moore, allait rejeter la troisième tentative de TELUS d'acquérir Mobilicity. Cette compagnie est l'un des trois petits fournisseurs de services sans fil qui ont profité de la mise de côté de spectre pour les nouveaux entrants lors de l'enchère de 2008, mais qui n'ont jamais réussi à décoller véritablement.

Les mêmes sources ont indiqué que le gouvernement étudiait diverses options pour empêcher les trois grandes compagnies de l'industrie des télécommunications de mettre la main sur du spectre réservé aux nouveaux joueurs. Il serait prêt à exclure TELUS de l'enchère de spectre à venir pour les fréquences de 2500 MHz si la compagnie persiste à tenter d'acquérir le spectre de Mobilicity par la voie des tribunaux. Il envisagerait même de revenir à la méthode des « concours de beauté », par laquelle ce sont les fonctionnaires qui distribuent les licences de spectre aux entreprises sur la base d'une évaluation nécessairement arbitraire de leurs plans d'affaires¹¹¹.

Une telle décision nous ramènerait trois décennies en arrière, alors que le secteur du sans-fil n'en était qu'à ses balbutiements et que des monopoles contrôlaient encore le secteur de la téléphonie. Elle irait à l'encontre d'un consensus dans ce domaine et ferait du Canada la risée du monde industrialisé en termes de réglementation de l'industrie des télécommunications.

Ces déclarations montrent à quel point le gouvernement fédéral a perdu de vue l'objectif ultime de favoriser le développement d'une industrie dynamique et efficace dans sa campagne pour encourager l'émergence d'un quatrième fournisseur de sans-fil dans tous les marchés régionaux du Canada.

Une telle campagne devrait s'articuler autour de la mise en place de règles équitables pour tous qui permettraient à ces quatrièmes joueurs d'émerger si le marché peut les supporter. Au lieu de cela, le gouvernement encourage une concurrence artificielle, fondée sur une vision statique de la concurrence, tel qu'expliqué dans l'Introduction. Il a multiplié ces dernières années les mesures interventionnistes visant à subventionner des petits fournisseurs inefficaces tout en mettant des bâtons dans les roues du développement des gros joueurs.

Comme nous l'avons vu au Chapitre 1, la perception négative de l'industrie qui justifie de telles mesures, alimentée par des campagnes de publicité du gouvernement¹¹², est tout simplement erronée. Les consommateurs canadiens ne déboursent pas des montants exagérés pour des services de moins bonne qualité qu'ailleurs. Au contraire, ils bénéficient de l'un des réseaux de télécommunications les plus avancés au monde, comptent parmi les plus grands utilisateurs, et paient des prix qui se situent généralement dans la moyenne de ce que l'on retrouve dans les autres pays industrialisés.

« Ces déclarations montrent à quel point le gouvernement fédéral a perdu de vue l'objectif ultime de favoriser le développement d'une industrie dynamique et efficace. »

Nous avons vu au Chapitre 2 que ces mesures interventionnistes, y compris une tentative controversée d'attirer un gros fournisseur américain en lui offrant des privilèges réglementaires extraordinaires, n'ont d'ailleurs pas réussi à assurer l'émergence de quatrièmes fournisseurs de sans-fil solides dans trois des plus gros marchés canadiens, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Au contraire, on peut soutenir qu'elles ont simplement entraîné un gaspillage de ressources, que le gouvernement empire en empêchant leur réaffectation par

111. Voir Steven Chase, « Ottawa threatens to cut Telus out of wireless auction », *The Globe and Mail*, 25 avril 2014.

112. Le gouvernement a admis avoir dépensé 9 millions de dollars dans une campagne de publicité visant à convaincre les Canadiens de la nécessité d'intervenir pour susciter davantage de concurrence dans le secteur du sans-fil. Voir Christine Dobby, « Ottawa feared wireless "failure" », *National Post*, 3 décembre 2013.

des mesures telles que le blocage de la transaction entre TELUS et Mobilicity.

S'en remettre aux forces du marché

Au début de son mandat, l'actuel gouvernement avait pourtant adopté deux cadres de référence censés instaurer une approche diamétralement opposée. Dans un décret adopté en 2006 donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, le gouvernement enjoignait le régulateur à

- se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique; et
- lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs¹¹³.

Six mois plus tard, Industrie Canada renouvelait son *Cadre de la politique canadienne du spectre* selon une logique similaire, en adoptant les lignes directrices habilitantes suivantes dans sa gestion du spectre :

- on devrait laisser jouer le plus possible les forces du marché; et
- les mesures réglementaires, lorsqu'elles sont requises, devraient être efficaces, efficaces et le moins possible intrusives¹¹⁴.

Cette approche a été contredite par pratiquement toutes les mesures prises par le gouvernement au cours des sept dernières années.

Alors que le CRTC s'apprête à « tenir des audiences qui passeront en revue pratiquement tout ce que nous réglementons d'une façon ou d'une autre [...] au cours des prochains 12 mois »¹¹⁵, le gouvernement devrait s'inspirer de nouveau de ces deux cadres de référence.

« Au début de son mandat, l'actuel gouvernement avait adopté deux cadres de référence censés instaurer une approche diamétralement opposée. »

Au lieu de multiplier les mesures interventionnistes dans le but d'atteindre un objectif inutile et illusoire, il devrait abandonner graduellement les politiques d'accès obligatoire autant dans le secteur du sans-fil que dans le secteur de la téléphonie filaire, tel que nous l'avons soutenu au Chapitre 3. Il devrait également adopter les deux mesures mises de l'avant au Chapitre 4 permettant une meilleure affectation des ressources dans l'industrie des télécommunications, soit l'ouvrir complètement aux investisseurs étrangers et libéraliser sa politique de transfert des licences de spectre.

De telles mesures auraient pour effet de véritablement encourager une concurrence durable dans l'industrie canadienne des télécommunications et de consolider le dynamisme de cette industrie, au plus grand bénéfice des consommateurs.

113. Gouvernement du Canada, *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, 14 décembre 2006.

114. Industrie Canada, *Cadre de la politique canadienne du spectre*, juin 2007.

115. Anja Karadeglija, « CRTC's consumer focus not at odds with industry: Blais », *The Wire Report*, 2 avril 2014. Notre traduction.

À propos des auteurs



MARTIN MASSE

MARTIN MASSE est rédacteur et réviseur principal à l'Institut économique de Montréal depuis 2011. Il avait auparavant été directeur de la recherche et des publications de 2000 à 2007. Il a également été conseiller politique du ministre canadien de l'Industrie, Maxime Bernier, notamment sur les questions touchant l'industrie des télécommunications canadienne. Martin Masse est diplômé de l'Université McGill en science politique et en études est-asiatiques. Il est l'auteur d'un livre sur la politique québécoise et de nombreux articles parus au cours des deux dernières décennies dans des publications diverses sur des questions économiques, politiques et philosophiques.



PAUL BEAUDRY

PAUL BEAUDRY est avocat aux bureaux d'Ottawa et de Montréal de Stikeman Elliott, où il fait partie du groupe de droit de la concurrence. Il conseille des clients en matière de relations gouvernementales et de politiques et de droit des télécommunications. M^e Beaudry était auparavant conseiller principal en politiques auprès du ministre de l'Industrie. À ce titre, il a participé à la prise de deux décisions gouvernementales clés qui ont permis de moderniser le cadre réglementaire des télécommunications et d'accélérer la déréglementation de la téléphonie locale. Il est également membre du Comité consultatif de sélection des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et secrétaire corporatif de l'Institut économique de Montréal. M^e Beaudry est diplômé en droit de l'Université de Montréal.

