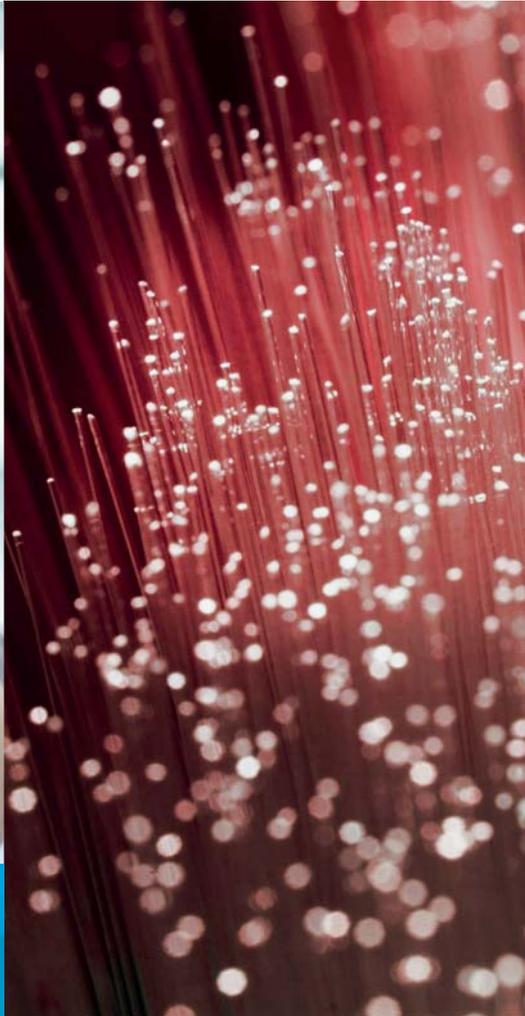




**IEDM**

Des idées  
pour une société  
plus prospère



**LES CAHIERS  
DE RECHERCHE**

MAI 2015

# L'ÉTAT DE LA CONCURRENCE DANS L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA – 2015

Par Martin Masse et Paul Beaudry



**IEDM**

Des idées  
pour une société  
plus prospère

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

Téléphone: 514-273-0969  
Télécopieur: 514-273-2581  
Site Web: [www.iedm.org](http://www.iedm.org)

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

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

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

©2015 Institut économique de Montréal  
ISBN 978-2-922687-58-3

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2015  
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 – 2015**

---

Institut économique de Montréal

•  
Mai 2015



**IEDM**

Des idées  
pour une société  
plus prospère



## TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS .....	5
INTRODUCTION .....	7
CHAPITRE 1 – COMMENT LE CANADA SE COMPARE-T-IL? .....	9
CHAPITRE 2 – MISE À JOUR SUR LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DU SANS-FIL AU CANADA.....	23
CHAPITRE 3 – LE PARTAGE OBLIGATOIRE DES RÉSEAUX À LARGE BANDE : UNE MESURE QUI AIDE OU QUI NUIT À L'INNOVATION?.....	33
CHAPITRE 4 – L'IMPACT DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES SUR LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS .....	41
CONCLUSION – DES ACQUIS MENACÉS .....	47
À PROPOS DES AUTEURS .....	49



## POINTS SAILLANTS

L'édition 2014 de ce rapport remettait en question l'idée selon laquelle les Canadiens paient des prix trop élevés pour des services de télécommunications de mauvaise qualité, et soutenait que les interventions visant à accroître le nombre de joueurs au moyen de subventions et de politiques d'accès mandaté n'auraient probablement pas les effets voulus et compromettraient plutôt les investissements et l'innovation. Voici les faits saillants de l'édition de cette année.

### Chapitre 1 Comment le Canada se compare-t-il?

- Les Canadiens continuent de compter parmi les plus grands consommateurs de services de télécommunications dans le monde, une indication qu'ils bénéficient de services compétitifs et de qualité. Seule la performance des services d'Internet à large bande laisse à désirer en comparaison des autres pays.
- Les taux de pénétration au Canada des technologies sans fil les plus avancées sont parmi les plus élevés au sein des pays industrialisés.
- Les Canadiens bénéficient d'un réseau sans fil parmi les plus développés et les plus performants.
- Quant aux prix payés par les Canadiens pour les services sans fil, ils demeurent généralement plus élevés qu'en Europe (où les bas prix sont corrélés avec des dépenses en immobilisations en baisse ces dernières années et un retard dans le déploiement des nouvelles technologies) mais plus bas qu'aux États-Unis et au Japon.

### Chapitre 2 Mise à jour sur la concurrence dans le secteur du sans-fil au Canada

- Bien que le gouvernement ait mis en œuvre des politiques visant à augmenter le nombre de concurrents dans le marché du sans-fil depuis 2007, Bell, TELUS et Rogers dominent toujours le marché canadien des services sans fil, et les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ne comptent toujours pas de quatrième joueur solidement établi en sans-fil.
- Depuis qu'Ottawa a allégé les restrictions à la propriété étrangère en 2012, aucune entreprise bien établie à l'étranger n'a fait son entrée sur le marché canadien même si le gouvernement fédéral a courtoisé deux entreprises américaines de sans-fil en 2013.



- Durant la dernière année, le gouvernement a confirmé son appui au modèle de ventes aux enchères préférentielles de spectre et a adopté une loi visant à limiter les frais d'itinérance que les grands fournisseurs de services sans fil peuvent réclamer aux plus petits.
- Depuis l'édition précédente de ce rapport l'an dernier, l'Allemagne et l'Irlande se sont ajoutées à la liste des pays ne comptant que trois concurrents nationaux, et des transactions actuellement en cours en Italie, au Royaume-Uni et au Danemark pourraient mener à d'autres fusions au cours des prochains mois.
- WIND Mobile est le seul nouveau venu offrant uniquement des services sans fil dont le sort s'est amélioré depuis l'an dernier, ayant acquis du spectre additionnel à la vente aux enchères de mars 2015, mais il lui faut maintenant investir des sommes importantes pour déployer son spectre et on ne sait toujours pas s'il pourra obtenir le financement nécessaire.
- Les investissements en infrastructure sans fil ont diminué de 3 % entre 2007 et 2013 en Europe tandis qu'ils ont connu une hausse de 74 % aux États-Unis et de 21 % au Canada.
- Le gouvernement et le CRTC devraient arrêter de s'inspirer des politiques défailtantes de l'Europe et revenir à l'approche historiquement moins interventionniste du Canada dans le sans-fil, qui a bien servi les consommateurs.

### Chapitre 3

#### Le partage obligatoire des réseaux à large bande : une mesure qui aide ou qui nuit à l'innovation?

- On s'attend à ce que le CRTC émette d'ici peu une décision pour déterminer si un accès de gros obligatoire est nécessaire relativement aux installations de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTP, pour *fibre-to-the-premises*), lesquelles remplacent les composantes en cuivre par une fibre optique se rendant directement dans les foyers et commerces des clients.
- Les partisans du partage obligatoire des réseaux prétendent qu'il est nécessaire parce que certains éléments des réseaux de télécommunications sont difficiles à reproduire ou ne peuvent l'être de manière économique.
- Les petits fournisseurs de service Internet (FSI) indépendants, dont le modèle d'entreprise se fonde uniquement sur l'utilisation de l'infrastructure des grands fournisseurs à des tarifs inférieurs à ceux du marché, ont prospéré dans l'environnement réglementaire actuel.
- Cependant, la présence de ces concurrents additionnels est supportée artificiellement par le CRTC, et non par les participants du marché. En cherchant à établir un équilibre entre les intérêts des grandes compagnies et ceux des petits FSI, le CRTC a fait obstacle aux incitations qui devraient pousser tous les participants du marché à innover et à investir dans des réseaux et de l'équipement de pointe.
- Le pourcentage de Canadiens abonnés à des services mobiles à large bande en 2013 atteignait 50,2 %, en comparaison de 32,8 % pour les services fixes, à cause de la popularité grandissante des téléphones intelligents et des tablettes. Ceci apporte une source additionnelle et beaucoup plus forte de concurrence dans le secteur de l'Internet à large bande.
- Le contraste prononcé entre les approches qu'ont empruntées les États-Unis et l'Europe en matière d'accès obligatoire devrait faire réfléchir les partisans de généreuses politiques d'accès obligatoire.

### Chapitre 4

#### L'impact des changements technologiques sur la concurrence dans le secteur des télécommunications

- Il existe deux visions de la concurrence : la vision « statique » de la concurrence parfaite, qui continue d'avoir une influence auprès des décideurs et du grand public même si elle a perdu du galon dans la science économique; et une vision « dynamique » qui tient compte de l'évolution rapide des marchés et en particulier de l'impact que peut avoir l'arrivée de nouvelles technologies de rupture.
- Les partisans de la vision statique de la concurrence préconisent généralement une intervention gouvernementale pour accroître la concurrence, soit en réglementant les prix, soit en favorisant et en subventionnant l'entrée de joueurs additionnels, mais le modèle statique est d'une pertinence limitée dans l'analyse d'une industrie comme les télécommunications, qui a connu des changements importants et rapides grâce à la technologie.
- Par contraste, on peut illustrer la pertinence du modèle dynamique en notant que depuis un quart de siècle, de nouvelles technologies ont permis de graduellement éroder la position dominante des anciens monopoles de téléphonie : d'abord par l'offre de services de téléphonie par des câblodistributeurs, puis par la substitution des services téléphoniques sans fil aux services filaires traditionnels.
- En 2013, les câblodistributeurs comptaient pour 33 % des revenus des services de téléphonie locale résidentielle.
- De plus en plus de ménages décident de se départir de leur téléphone résidentiel et de ne conserver qu'un abonnement au sans-fil : En 2013, 21 % des ménages canadiens avaient décidé de « couper le fil » – dont 60 % des jeunes ménages.
- 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 – sont ceux qui pourraient révolutionner l'industrie de demain.

## INTRODUCTION

L'an dernier, la première édition de *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada* évaluait comment le Canada se comparait à d'autres pays en ce qui a trait à la qualité et aux prix de ses services de télécommunications. Ce rapport examinait aussi comment se portait la concurrence dans des secteurs clés du marché canadien des télécommunications et offrait une analyse critique du cadre législatif et réglementaire du Canada relativement à cette industrie.

L'une des principales raisons nous ayant incités à publier ce *Cahier de recherche* tenait au fait qu'à notre avis, nombre de Canadiens ont la fausse impression que l'industrie canadienne des télécommunications soutient mal la comparaison avec celles d'autres pays. Notre rapport cherchait à réfuter la notion suivant laquelle les Canadiens paient des prix non compétitifs pour des services de qualité inférieure. Il maintenait aussi que les interventions du gouvernement fédéral et du CRTC dans les secteurs du sans-fil et de la téléphonie filaire en vue d'accroître le nombre de concurrents par des subventions et le partage obligatoire des réseaux n'auraient probablement pas les effets escomptés et pourraient nuire aux investissements et à l'innovation. Au lieu de telles interventions, notre rapport avançait que le gouvernement devrait libéraliser sa politique sur les transferts de spectre et ouvrir entièrement le marché à la propriété étrangère.

L'édition de cette année continue d'explorer ces thèmes. Le chapitre 1 présente des statistiques mises à jour concernant la performance de l'industrie canadienne des télécommunications par rapport à celles d'autres pays. Le chapitre 2 décrit l'état actuel du marché des services sans fil au Canada et donne un aperçu des ventes aux enchères de spectre et des décisions du CRTC relativement au partage des pylônes et aux frais d'itinérance. Le chapitre 3 examine la question du partage obligatoire des réseaux à large bande et l'impact d'une telle politique sur les décisions d'investissement. Enfin, le chapitre 4 analyse le rôle de l'innovation dans l'évaluation du niveau de concurrence qui existe dans un marché dynamique.



## CHAPITRE 1

### Comment le Canada se compare-t-il?

La critique la plus souvent entendue à propos de l'industrie des 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. C'est cette critique qui justifie les nombreuses interventions du gouvernement fédéral ces dernières années dans le but de promouvoir davantage de concurrence dans le secteur du sans-fil. 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 qui suivent proviennent des principales organisations qui publient des classements internationaux touchant divers aspects de l'industrie des télécommunications.

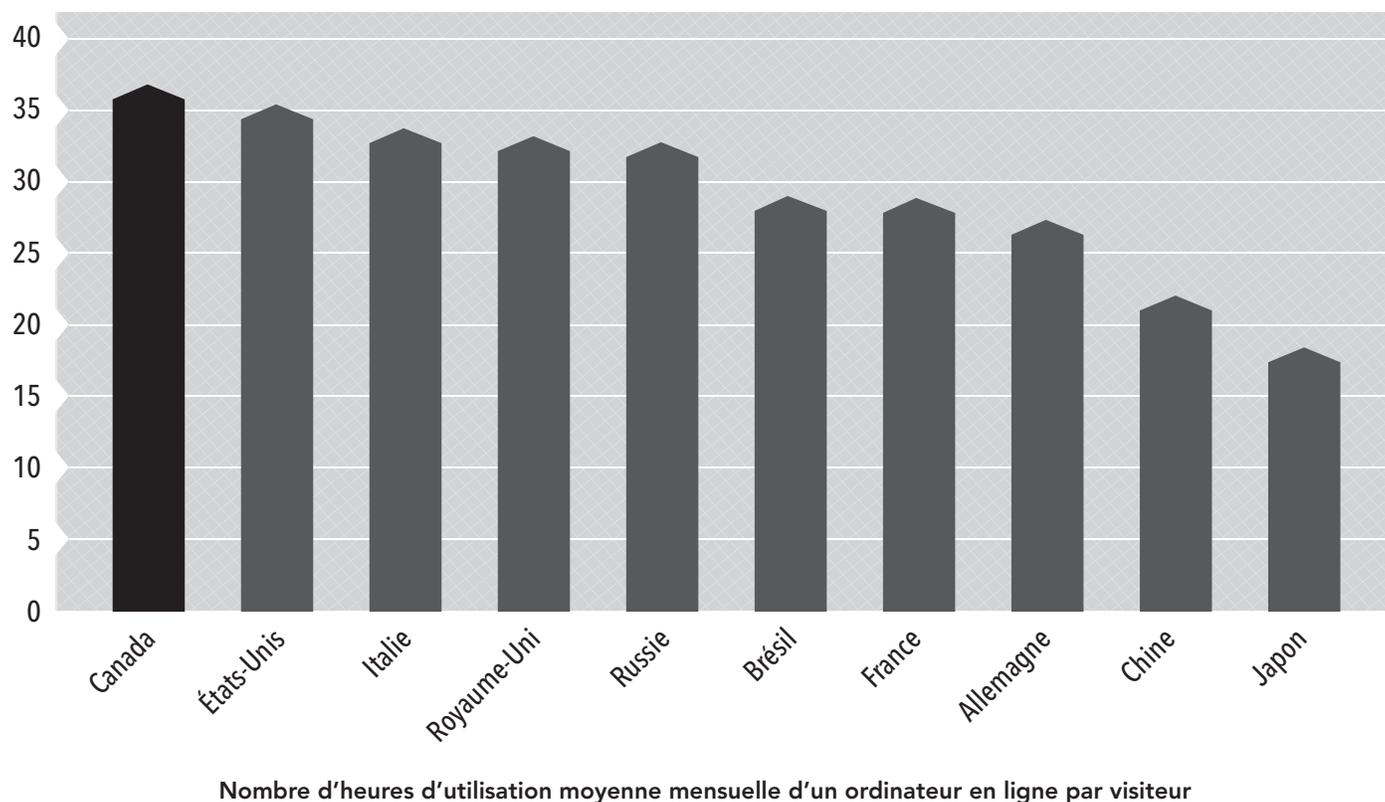
Tout comme dans l'édition de l'an dernier de ce rapport, le portrait qui se dégage de ces données est tout d'abord que les Canadiens comptent parmi les plus grands consommateurs de services de télécommunications dans le monde. Cela ne constitue pas une preuve, mais certainement une indication qu'ils 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 pour les services sans fil, 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.

Figure 1-1

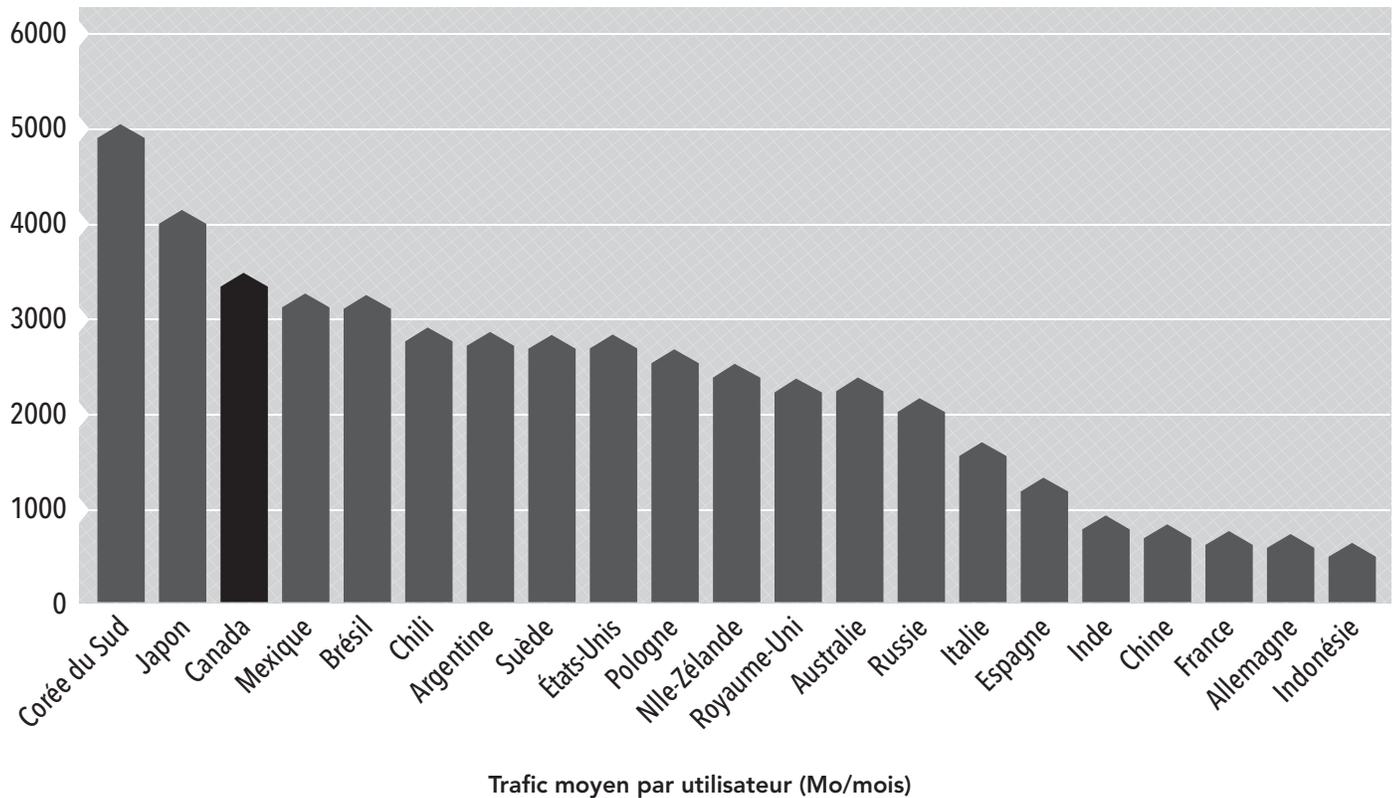
### Utilisation d'ordinateur personnel en ligne



Source : comScore, *Canada Digital Future in Focus 2015*, 27 mars 2015.

Dans l'échantillon sélectionné par comScore, le Canada se classe au 1<sup>er</sup> rang (comparativement à 3<sup>e</sup> l'an dernier) en ce qui a trait au nombre moyen d'heures que les visiteurs passent en ligne chaque mois. Ce graphique est un rappel que les Canadiens sont parmi les plus grands utilisateurs de données dans le monde.

Figure 1-2

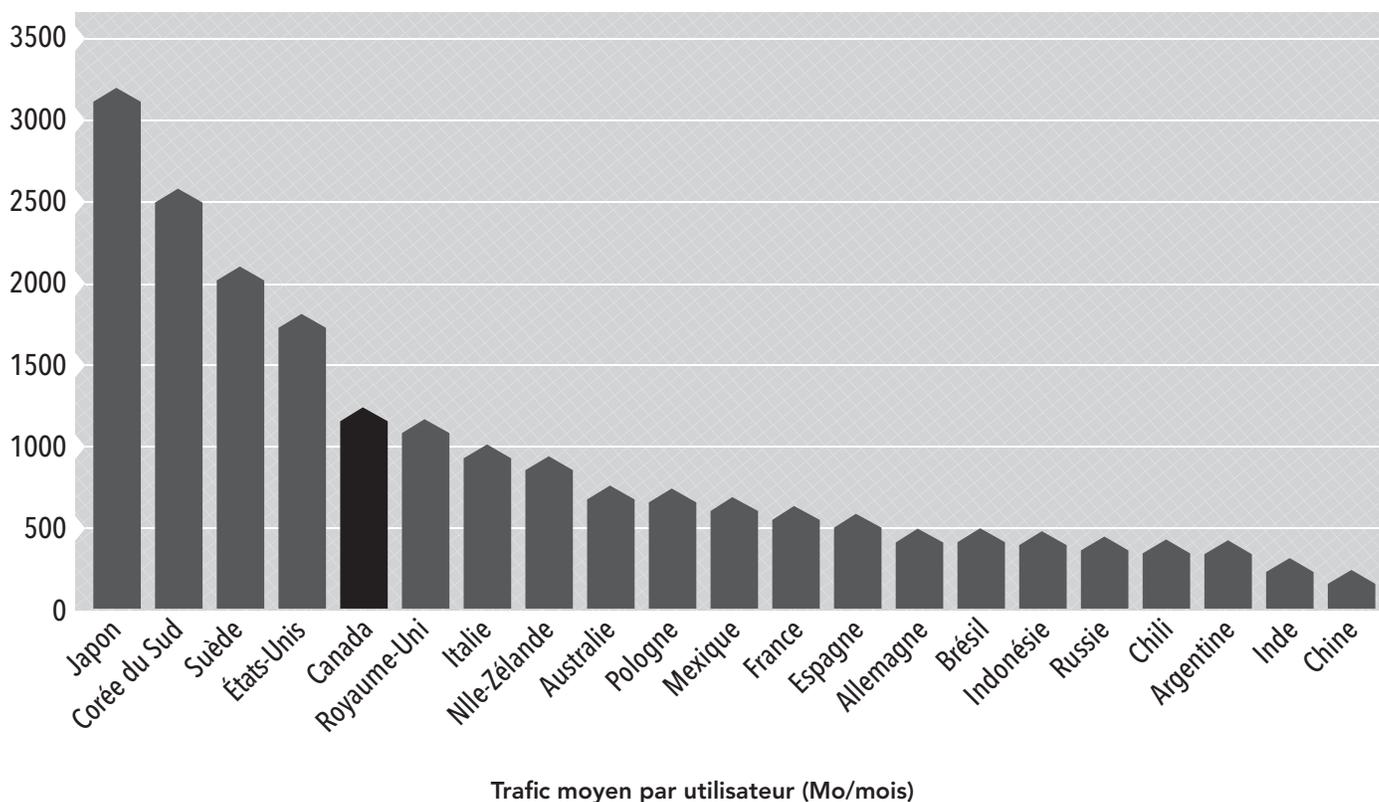
**Utilisation de tablettes**

Source : Cisco, VNI Mobile Forecast Highlights 2014-2019, 2014.

En ce qui concerne l'utilisation des tablettes, les Canadiens consomment en moyenne un peu plus de 3400 mégaoctets sur une base mensuelle. Le Canada se place au 3<sup>e</sup> rang parmi les pays où les données étaient disponibles.

Figure 1-3

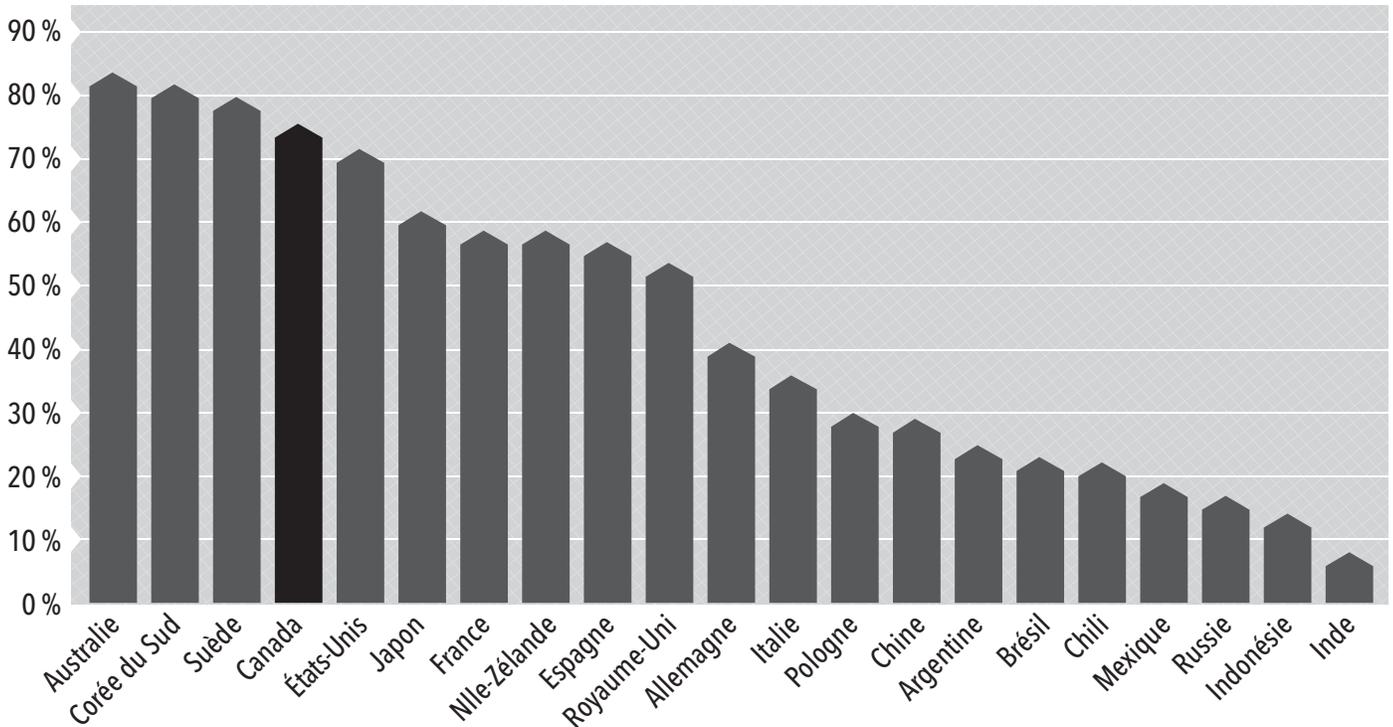
### Utilisation de téléphones intelligents



Source : Cisco, VNI Mobile Forecast Highlights 2014-2019, 2014.

En ce qui concerne l'utilisation spécifique du téléphone intelligent, les Canadiens consomment en moyenne un peu plus de 1200 mégaoctets par mois. Une telle consommation place le Canada au 5<sup>e</sup> rang des pays de l'échantillon de Cisco.

Figure 1-4

**Taux de pénétration des téléphones intelligents**

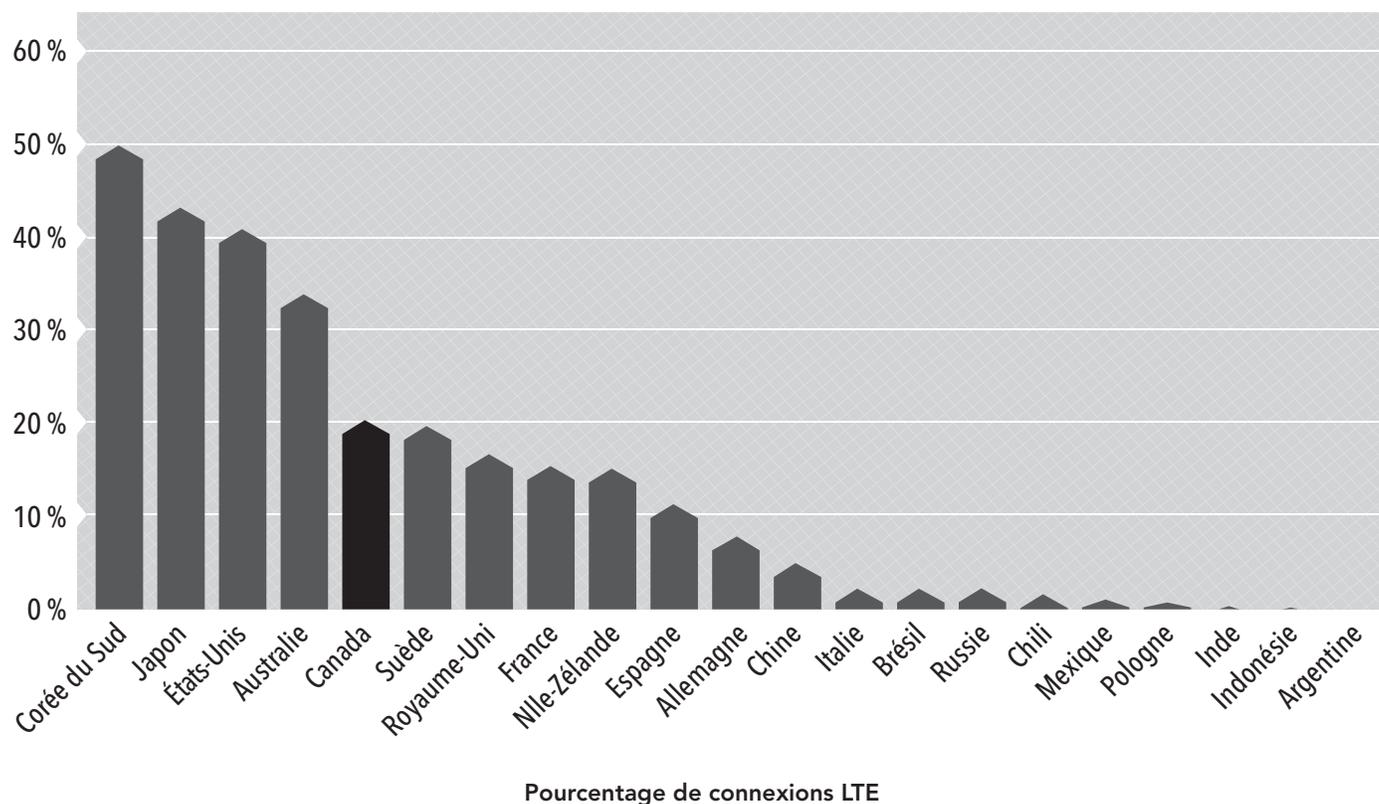
Taux de pénétration des téléphones intelligents en pourcentage des abonnés au sans-fil

Source : Cisco, VNI Mobile Forecast Highlights 2014-2019, 2014.

Pour ce qui est du taux de pénétration des téléphones intelligents, le Canada se situe au 4<sup>e</sup> rang, avec un total de 76 % de ses abonnés à un service sans fil qui utilisent des téléphones intelligents.

Figure 1-5

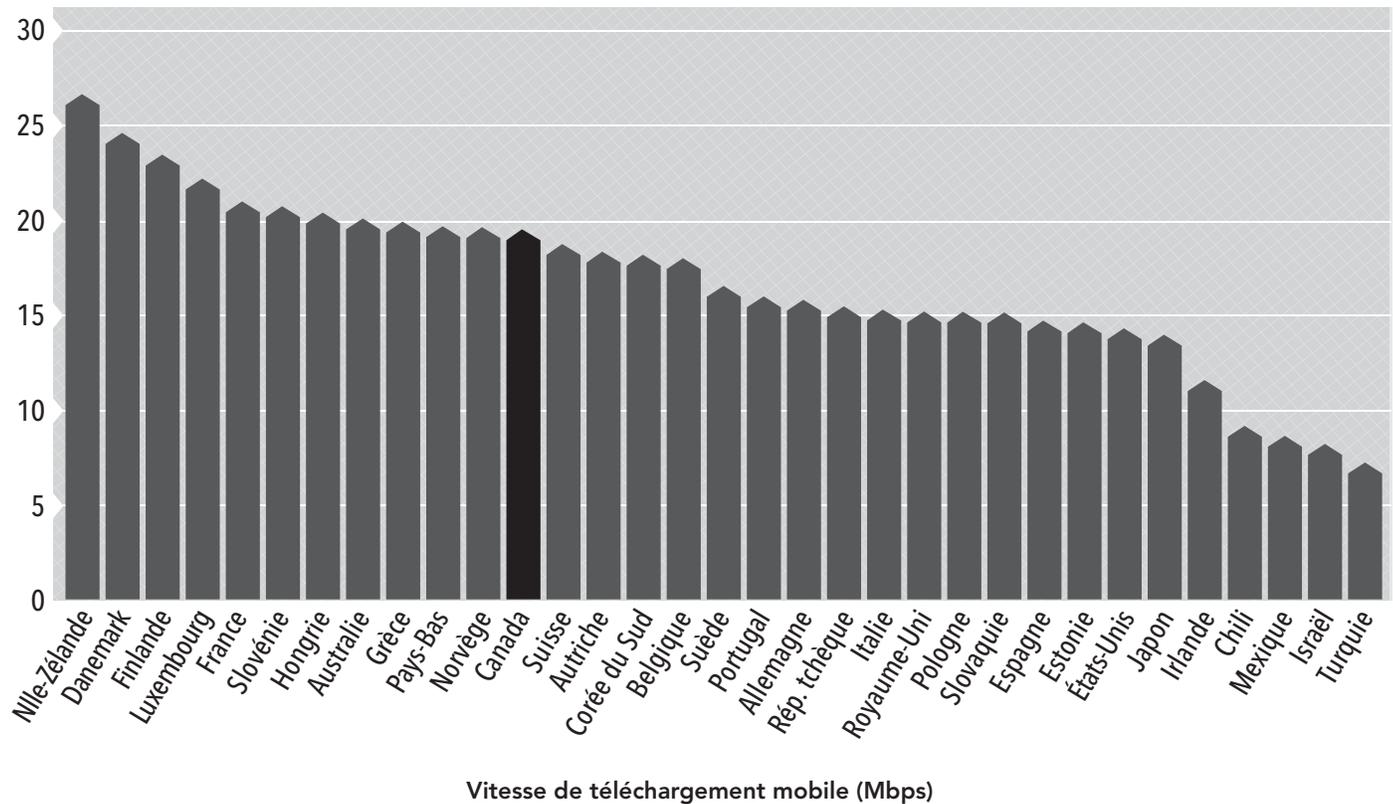
### Connexions LTE en pourcentage de l'ensemble des connexions



Source : Cisco, VNI Mobile Forecast Highlights 2014-2019, 2014.

Le Canada se classe au 5<sup>e</sup> rang parmi 21 pays 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, avec 20 % de l'ensemble des connexions étant des connexions LTE (*Long Term Evolution*, ou 4G).

Figure 1-6

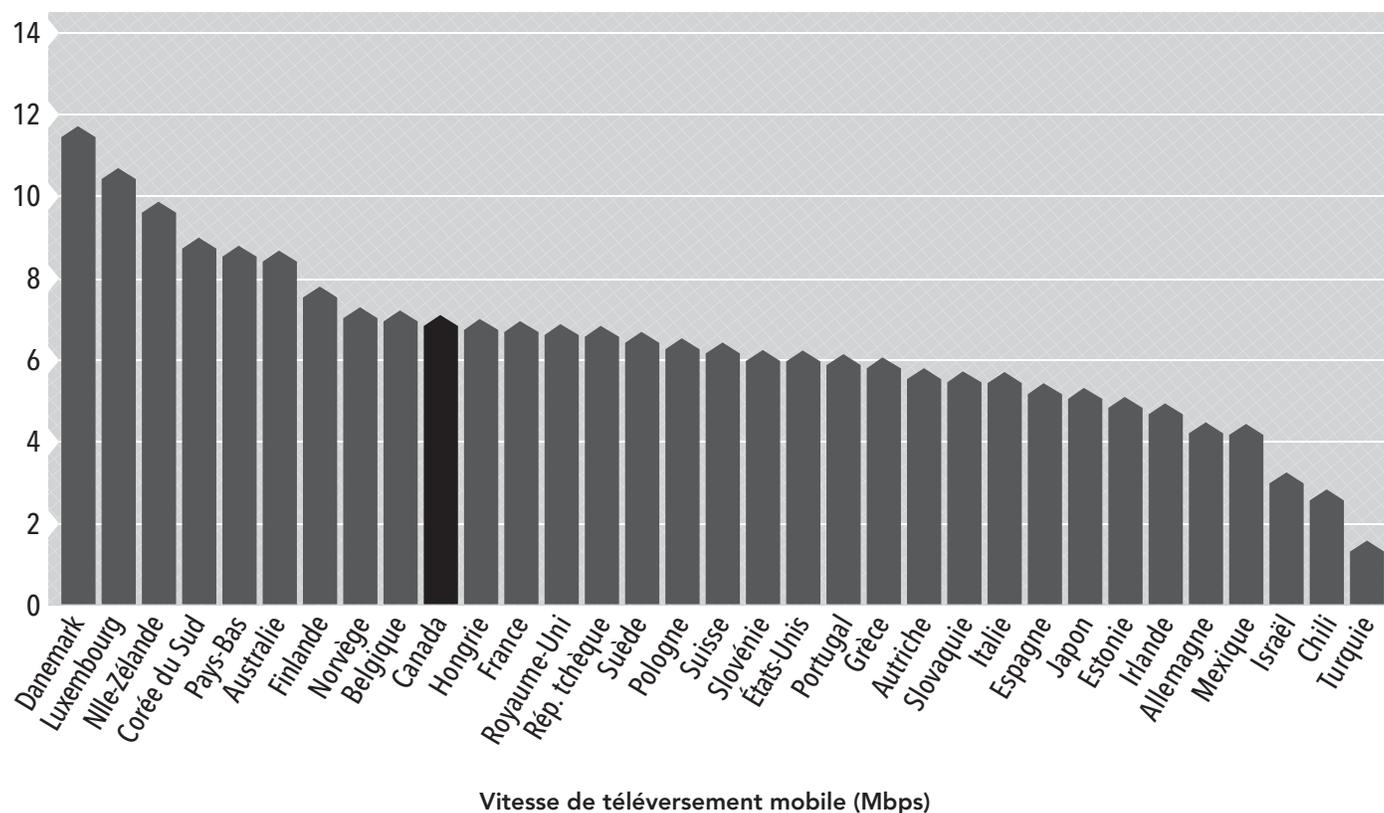
**Vitesse de téléchargement mobile**

Source : Ookla Net Index, Mobile Download Index, 22 avril 2015. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectuées entre le 24 mars et le 22 avril 2015.

Concernant la vitesse de téléchargement mobile, le Canada se classe en 12<sup>e</sup> position parmi les pays membres de l'OCDE, devant des pays comme la Suisse, la Corée du Sud, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Japon.

Figure 1-7

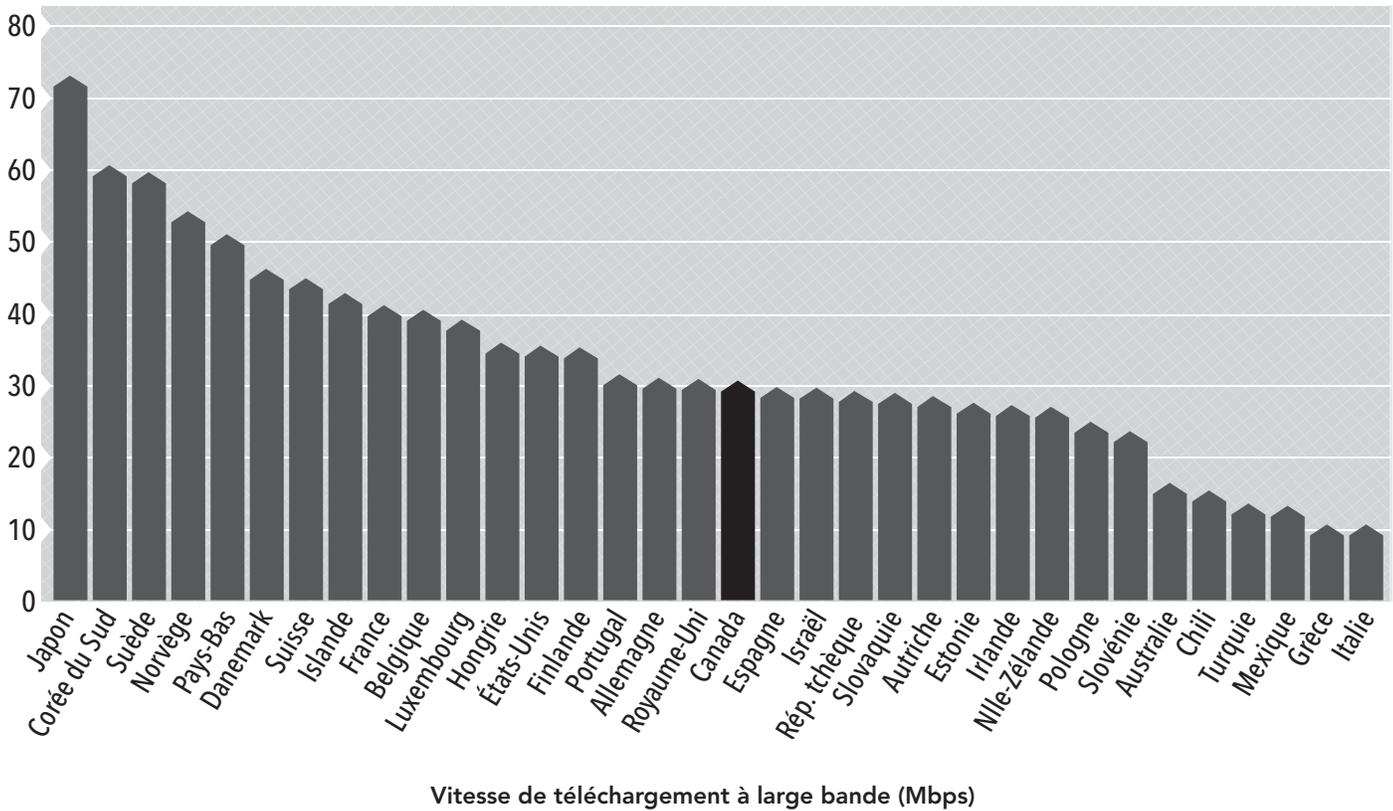
### Vitesse de téléversement mobile



Source : Ookla Net Index, Mobile Upload Index, 22 avril 2015. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 24 mars et le 22 avril 2015.

Au chapitre du téléversement (*upload*) mobile, le Canada se classe au 10<sup>e</sup> rang des pays membres de l'OCDE, devant des pays comme la France, le Royaume-Uni, la Suisse, les États-Unis et le Japon.

Figure 1-8

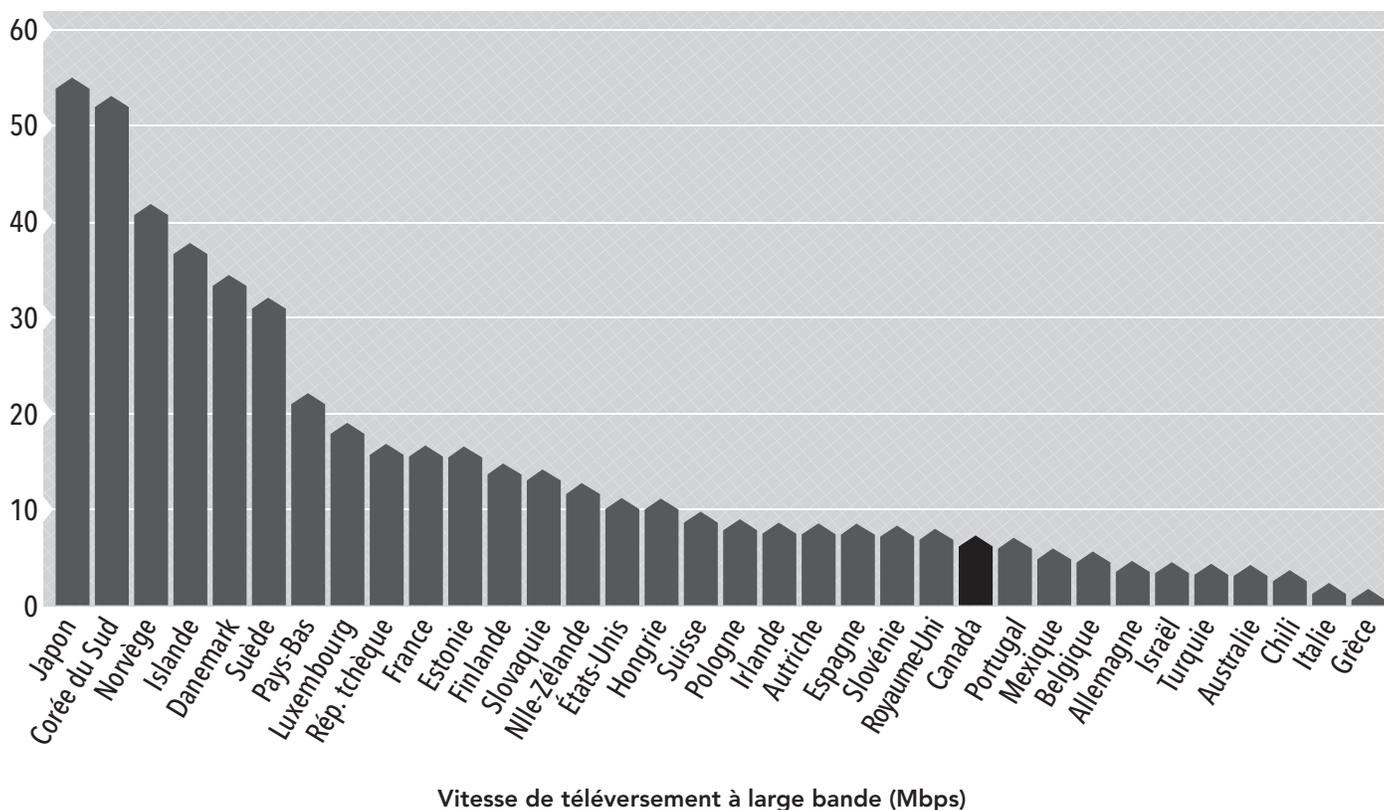
**Vitesse de téléchargement à large bande**

Source : Ookla Net Index, Household Download Index, 22 avril 2015. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 24 mars et le 22 avril 2015.

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 18<sup>e</sup> position parmi les pays membres de l'OCDE.

Figure 1-9

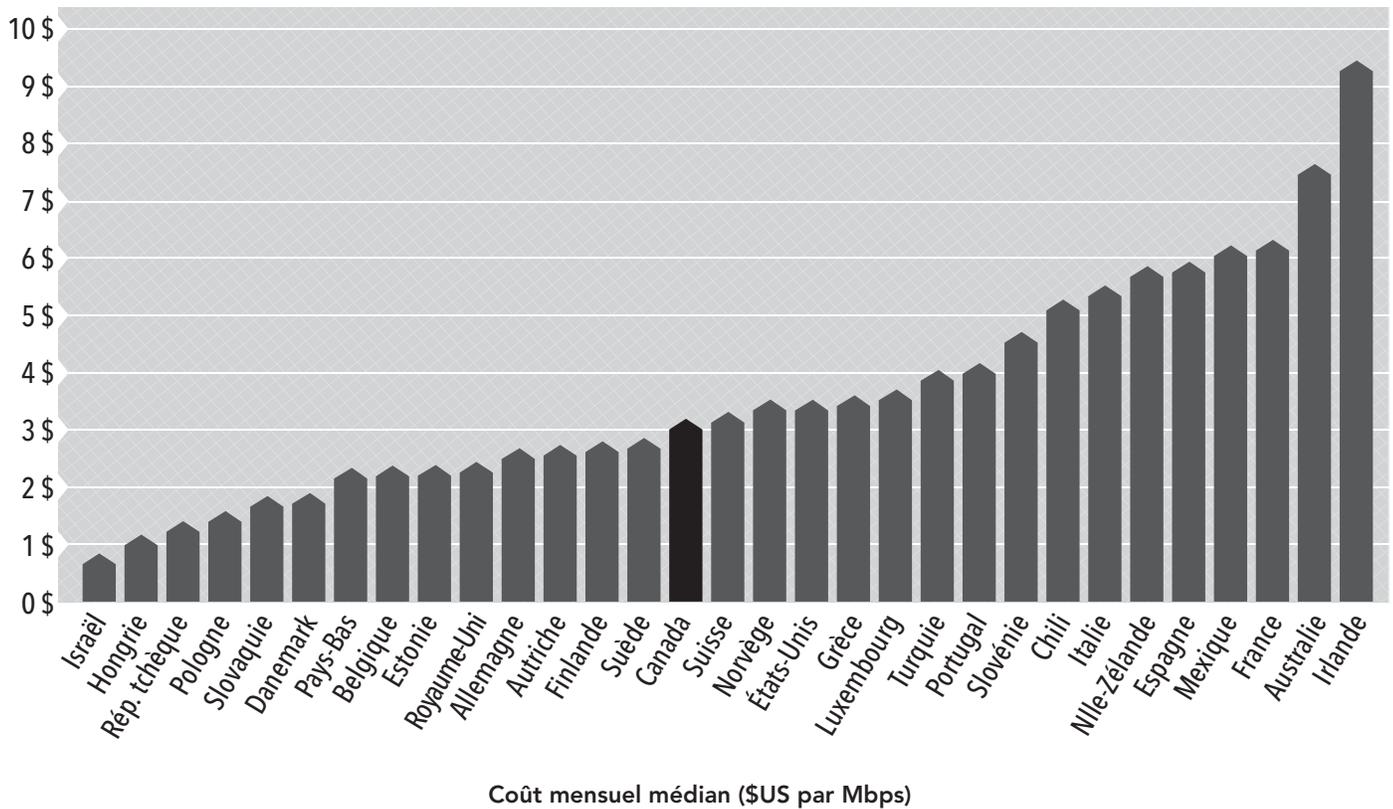
### Vitesse de téléversement à large bande



Source : Ookla Net Index, Household Upload Index, 22 avril 2015. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 24 mars et le 22 avril 2015.

En ce qui a trait à la vitesse de téléversement à large bande, le Canada se classe en 24<sup>e</sup> position parmi les pays membres de l'OCDE.

Figure 1-10

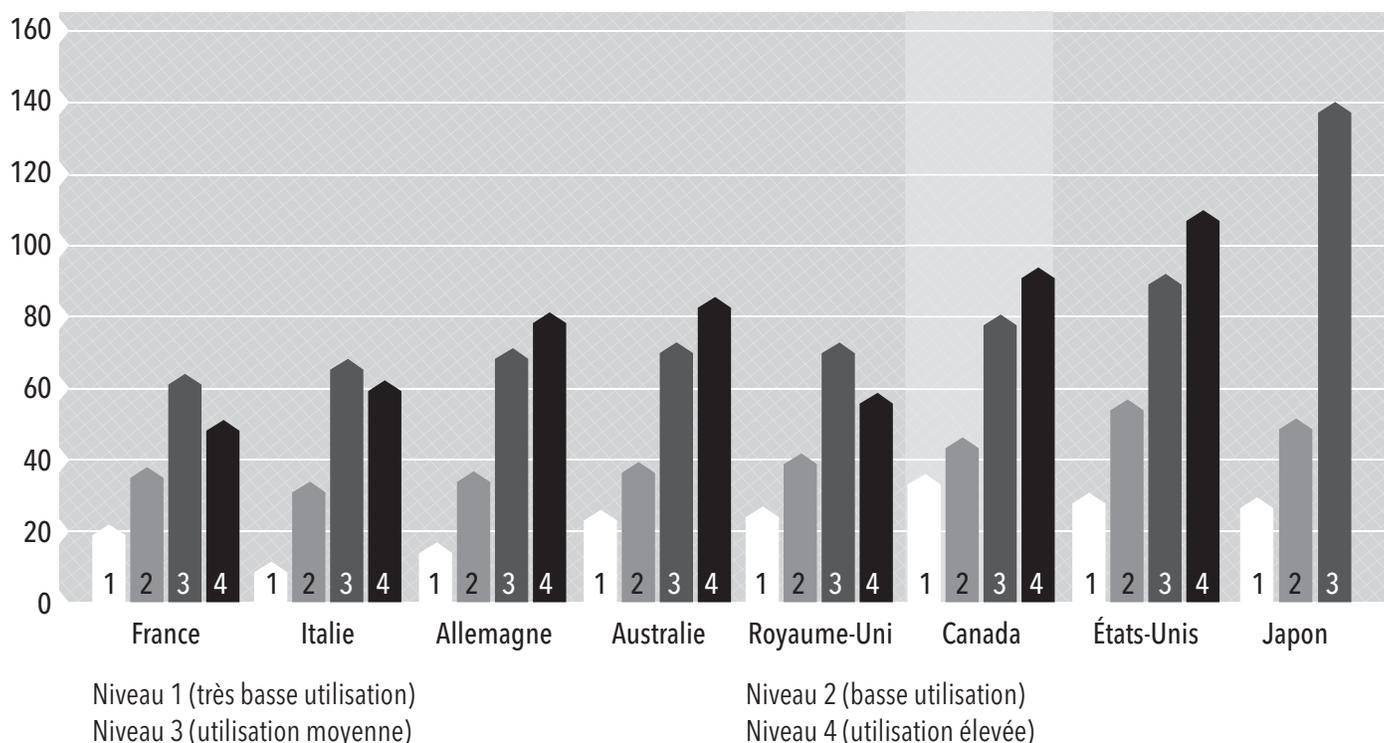
**Coût de la bande passante**

Source : Ookla Net Index, Household Value Index, 24 avril 2015. Les résultats ont été obtenus en analysant les données de tests effectués entre le 26 mars et le 24 avril 2015.

En ce qui a trait au coût de la bande passante pour les connexions Internet à bande large, le Canada se situe sous la moyenne des pays membres de l'OCDE.

Figure 1-11

**Prix internationaux des forfaits sans fil mobiles**

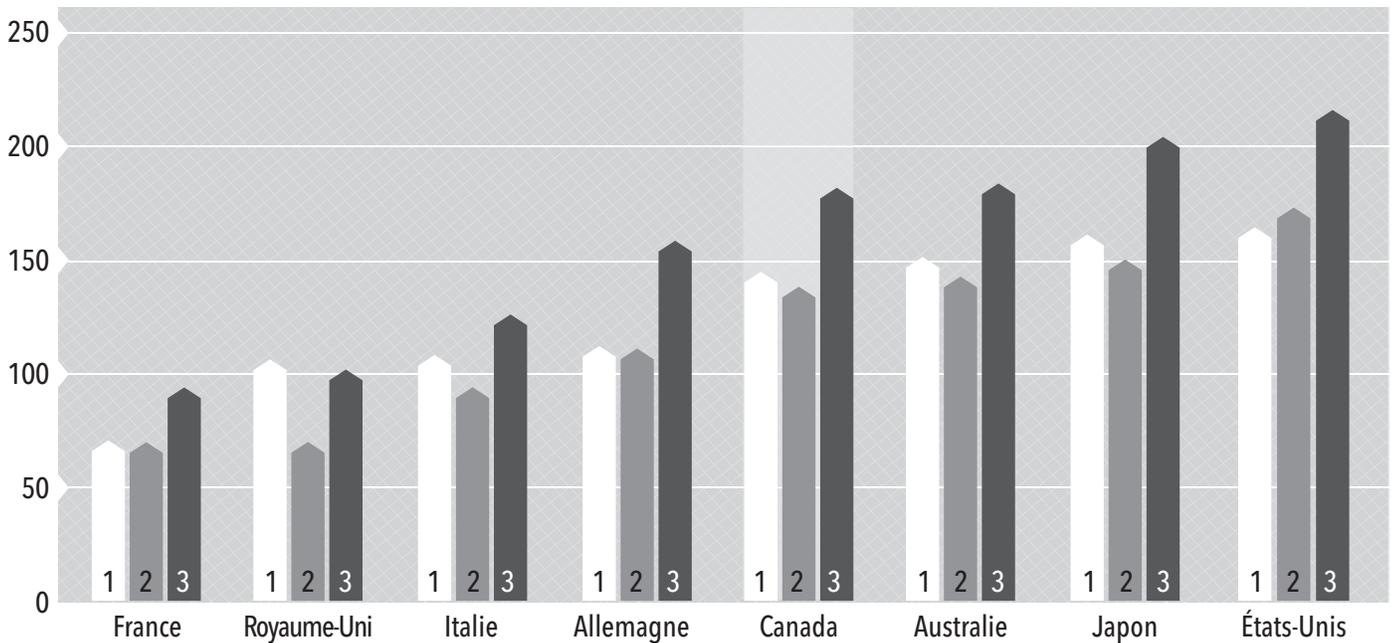


Source : Wall Communications, *Comparaison des tarifs des services filaires, Internet et sans fil offerts au Canada et à l'étranger : Mise à jour de 2014*, Rapport préparé pour le CRTC et Industrie Canada, 31 mars 2014, Tableau A3.2. Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat.

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

En termes de prix, le Canada se classe en 8<sup>e</sup> position pour le très bas niveau d'utilisation, et en 6<sup>e</sup> position pour ce qui est des niveaux restants.

Figure 1-12

**Prix internationaux pour un panier de services**

Panier 1 : Service filaire, service Internet à large bande et service sans-fil mobile.

Panier 2 : Service filaire, service Internet à large bande et service de télévision numérique.

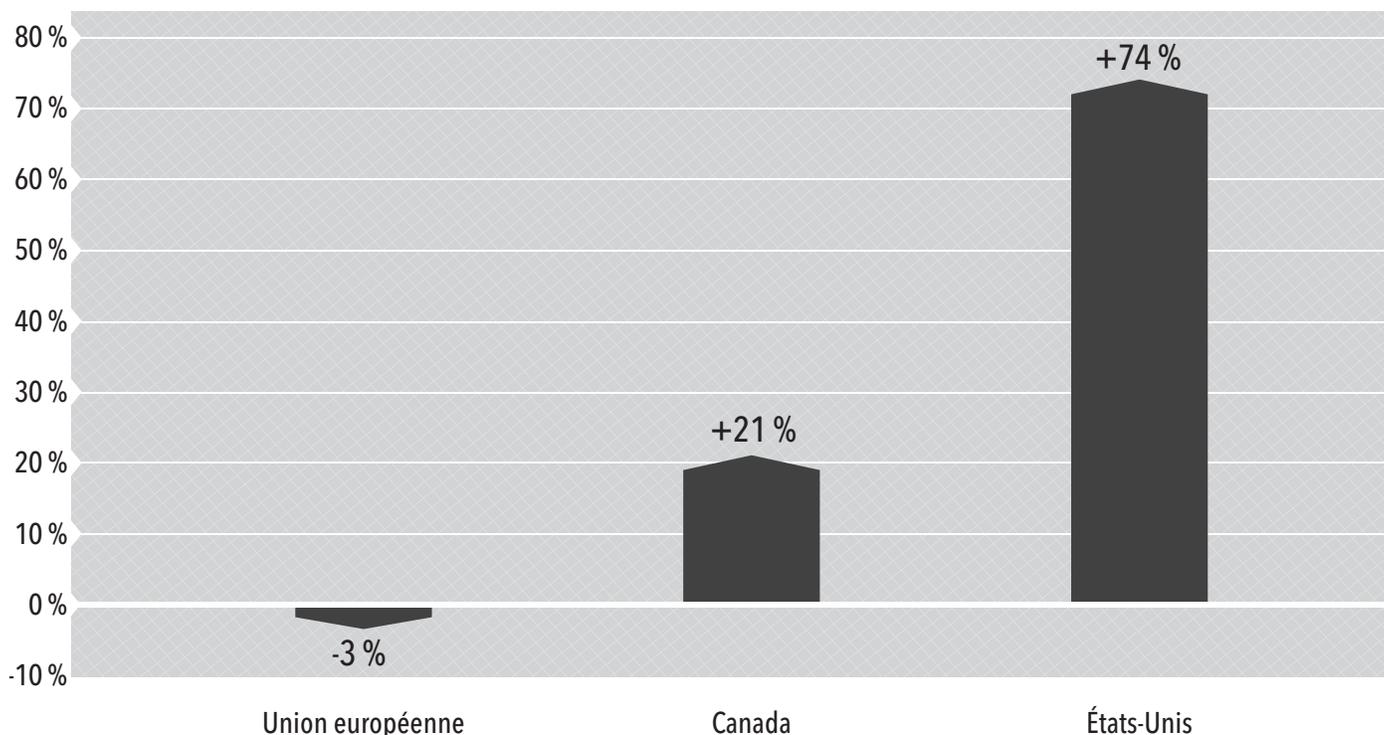
Panier 3 : Service filaire, service Internet à large bande, service sans-fil mobile et service de télévision numérique.

Source : Wall Communications, *Comparaison des tarifs des services filaires, Internet et sans-fil offerts au Canada et à l'étranger : Mise à jour de 2014*, Rapport préparé pour le CRTC et Industrie Canada, 31 mars 2014, Tableau A3.5. Les valeurs indiquées sont en dollars canadiens, ajustés à la parité de pouvoir d'achat.

Wall Communications a assemblé différents paniers de services dans le but de comparer les forfaits mensuels canadiens à ceux des autres pays. Le Canada se classe 5<sup>e</sup> sur 8 pays pour tous les paniers.

Figure 1-13

### Progression des dépenses en immobilisations dans le réseau sans fil, 2007-2013



Sources : Goldman Sachs Global Investment Research, cité dans Erik Bohlin, Kevin W. Caves et Jeffrey A. Eisenach, *Mobile Wireless Performance in the EU & the US*, GSMA/Navigant Economics, mai 2013, p. 17; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2010*, juillet 2010, Tableau 5.1.9 : Dépenses en immobilisations par type de FST, p. 125; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 5.0.4 : Immobilisations des services de télécommunication dans les installations et les équipements, selon le type de FST, p. 144.

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. Les données montrent que les dépenses en immobilisations ont progressé entre 2007 et 2013 de 74 % aux États-Unis et de 21 % au Canada, mais ont reculé de 3 % dans l'Union européenne.

## CHAPITRE 2

### Mise à jour sur la concurrence dans le secteur du sans-fil au Canada

Dans le rapport de l'an dernier<sup>1</sup>, nous avons donné un aperçu des diverses mesures prises par le gouvernement fédéral en vue de stimuler la concurrence dans le secteur du sans-fil. Le gouvernement a longtemps préconisé l'émergence d'un quatrième fournisseur national de services sans fil, prétendant que le secteur du sans-fil n'est pas assez compétitif et qu'en conséquence, les consommateurs canadiens sont désavantagés par des prix plus élevés et un choix plus restreint.

Cependant, bien que le gouvernement ait mis en œuvre des politiques visant à augmenter le nombre de concurrents dans le marché du sans-fil depuis 2007, ses efforts ont produit peu de résultats. Ceux qu'on surnomme les « trois grands » (Bell, TELUS et Rogers) dominent toujours le marché canadien des services sans fil, comme l'indique le Tableau 2-1. Qui plus est, les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, qui comprennent ensemble plus de 60 % de la population canadienne, ne comptent toujours pas de quatrième joueur solidement établi en sans-fil.

« Bien que le gouvernement ait mis en œuvre des politiques visant à augmenter le nombre de concurrents dans le marché du sans-fil depuis 2007, ses efforts ont produit peu de résultats. »

Qu'est-il donc arrivé aux fournisseurs régionaux et nouveaux venus qui avaient acquis du spectre des services sans fil évolués (SSFE) subventionné en 2008?

- EastLink dans les provinces maritimes et Vidéotron au Québec (celle-ci étant la propriété de Québecor) ont réussi à déployer leurs réseaux et à développer une clientèle locale pour leurs services sans fil. L'une et l'autre sont des câblodistributeurs qui offraient déjà des services de téléphonie filaire, d'Internet et de télévision. Leur forte présence régionale et leur capacité à offrir une vaste gamme

de services sont des raisons majeures de leur succès. Néanmoins, Vidéotron n'a pas encore décidé si elle exploitera ou non les licences du spectre de 700 MHz en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique qu'elle a acquises à prix d'aubaine à la vente aux enchères de 2014. Comme elle n'a actuellement aucune présence à l'extérieur du Québec, la plupart des analystes doutent qu'elle soit capable d'exploiter un réseau sans fil dans plusieurs provinces à moins de s'allier à d'autres fournisseurs du Canada ou d'ailleurs<sup>2</sup>. L'entreprise a elle-même admis qu'elle pourrait tout simplement « laisser inexploité[es] » les licences de spectre qu'elle a obtenues<sup>3</sup>.

- Public Mobile, un des trois nouveaux venus offrant uniquement des services sans fil qui se sont implantés après la vente aux enchères de 2008, a été acquis par TELUS pour presque cinq fois le prix d'achat de ses licences de spectre, procédant essentiellement à un arbitrage de son acquisition de spectre subventionné par Ottawa pour réaliser un gain fortuit.
- Une autre entreprise qui offre uniquement des services sans fil, Mobilicity, s'est placée à l'abri de ses créanciers depuis que le gouvernement a rejeté son acquisition par TELUS et elle n'a pas participé à la récente vente aux enchères du spectre des SSFE-3 en raison d'un manque de financement. Sa société mère américaine et un de ses bailleurs de fonds poursuivent maintenant Industrie Canada pour avoir empêché la vente de l'entreprise<sup>4</sup>.
- Enfin, WIND Mobile est le seul nouveau venu offrant uniquement des services sans fil dont le sort s'est amélioré depuis l'an dernier. À ce moment-là, le bailleur de fonds européen de WIND, VimpelCom, avait radié son investissement dans l'entreprise dont l'avenir était compromis. Cependant, en septembre 2014, la chance a tourné lorsque la participation majoritaire que VimpelCom détenait dans l'entreprise a été acquise par le fondateur de WIND, Tony Lacavera, et West Face Capital, un fonds de capital-investis-

1. Voir Martin Masse et Paul Beaudry, « Chapitre 2 : La difficile quête d'un quatrième fournisseur de sans-fil », dans *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2014, Cahier de recherche*, Institut économique de Montréal, mai 2014.

2. On devrait ajouter que Vidéotron a dernièrement acquis du spectre des SSFE-3 à la plus récente vente aux enchères. Cependant, elle n'en a acquis qu'au Québec et dans l'Est de l'Ontario.

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

4. « Mobilicity's backer sues Industry Canada over losses », *CBC News*, 5 septembre 2014.

Tableau 2-1

**Part de marché des abonnés aux services sans fil, par province et territoire (2013) (%)**

Province/territoire	Groupe Bell	TELUS	Rogers	Nouveaux fournisseurs	Autres
Colombie-Britannique	19	39	38	3	0
Alberta	24	48	25	3	0
Saskatchewan	12	13	8	0	68
Manitoba	6	10	33	0	51
Ontario	29	19	45	5	1
Québec	33	29	29	9	0
Nouveau-Brunswick	57	26	17	0	0
Nouvelle-Écosse	53	33	14	1	0
Île-du-Prince-Édouard	56	32	12	1	0
Terre-Neuve-et-Labrador	71	28	2	0	0
Le Nord	99	0	0	0	1

Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 5.5.6 : Part de marché des abonnés aux services sans fil, par province et territoire (2013), p. 219.

Remarque : Le « groupe Bell » inclut Bell Canada; Bell Mobilité; Latitude Wireless; NorthernTel, Limited Partnership; Norouestel Mobilité; SkyTerra; Télébec, Société en commandite; et Virgin Mobile. En 2013, les données de Public Mobile ont été ajoutées à celles de TELUS. « Nouveaux fournisseurs » désignent les nouvelles entités de services sans fil qui ont acheté des licences lors de la vente aux enchères de spectre de services sans fil évolués d'Industrie Canada en 2008 et qui étaient toujours en activité à titre de concurrents de Bell, de TELUS ou de Rogers en 2013. Ces entités incluaient : Data & Audio Visual Enterprises Wireless Inc.; Globalive Wireless Management Corp., exploitée sous le nom de WIND Mobile; Vidéotron s.e.n.c.; et plus récemment Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'EastLink. La catégorie « Autres » inclut des FST comme MTS Allstream, SaskTel et d'autres petits FST.

sement canadien<sup>5</sup>. Ce changement de contrôle a permis à l'entreprise d'obtenir le financement crucial qu'il lui fallait pour acquérir du spectre additionnel à la vente aux enchères de spectre SSFE-3 de mars 2015. Néanmoins, comme nous l'expliquons plus loin, il est trop tôt pour conclure à ce stade que WIND deviendra un quatrième fournisseur viable en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Depuis qu'Ottawa a supprimé en 2012 les restrictions à la propriété étrangère des fournisseurs détenant une part de moins de 10 % du marché des télécommunications au pays (soit, à l'heure actuelle, tous les fournisseurs de télécommunications sauf Bell, TELUS et Rogers), aucune entreprise étrangère bien établie n'a

fait son entrée sur le marché canadien même si le gouvernement fédéral a courtisé deux entreprises américaines de sans-fil en 2013<sup>6</sup>.

«Aucune entreprise étrangère bien établie n'a fait son entrée sur le marché canadien même si le gouvernement fédéral a courtisé deux entreprises américaines de sans-fil en 2013.»

Malgré ces échecs sur le plan des politiques, le gouvernement fédéral n'a donné aucun signe qu'il abandonnait son approche interventionniste en ce qui concerne la concurrence en sans-fil. Durant la dernière année, comme nous le verrons, il a même confirmé son appui

5. Pete Evans, « Tony Lacavera and West Face buy Wind Mobile from VimpelCom », *CBC News*, 16 septembre 2014.

6. En 2013, des représentants d'Industrie Canada ont rencontré deux fournisseurs de services sans fil américains, Verizon et AT&T, pour les informer de l'environnement réglementaire favorable que le Canada offrait aux nouveaux participants et des opportunités ouvertes au pays avant la vente aux enchères du spectre de 700 MHz. Voir Simon Doyle, « Industry Canada lobbied AT&T, too », *The Wire Report*, 17 mars 2014.

Tableau 2-2

**Nombre de fournisseurs nationaux de services sans fil dans les pays développés**

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

Source : Glen Campbell, *Global Wireless Matrix 4Q13. 2014 – The Year Ahead*, Bank of America Merrill Lynch, 8 janvier 2014, p. 2. Modifié par les auteurs pour tenir compte des derniers développements. \*Le Canada et les États-Unis ont, en outre, un certain nombre de réseaux régionaux.

au modèle de ventes aux enchères préférentielles de spectre et a adopté une loi visant à limiter les frais d'itinérance que les grands fournisseurs de services sans fil peuvent réclamer aux plus petits.

Ceci est d'autant plus surprenant que la politique du Canada en ce domaine va à l'encontre d'une tendance mondiale au regroupement des entreprises de services sans fil. Ces dernières années, le nombre de concurrents nationaux en sans-fil est passé de cinq ou quatre à seulement trois en Australie, en Autriche et au Japon. Depuis l'édition précédente de ce rapport l'an dernier, l'Allemagne et l'Irlande se sont ajoutées à la liste des pays ne comptant que trois concurrents nationaux<sup>7</sup>. Des transactions actuellement en cours en Italie, au Royaume-Uni et au Danemark pourraient mener à d'autres fusions au cours des prochains mois<sup>8</sup>. À supposer que ces transactions soient complétées, la

vaste majorité des pays développés ne compteront que trois fournisseurs nationaux de services sans fil (voir le Tableau 2-2).

« La politique du Canada en ce domaine va à l'encontre d'une tendance mondiale au regroupement des entreprises de services sans fil. »

Informa Telecoms & Media, un cabinet international d'intelligence d'affaires et de stratégie opérationnelle dont le siège est établi à Londres, signalait en janvier 2014 qu'« [u]n consensus est en train d'émerger dans l'industrie des communications mobiles voulant que trois soit le nombre optimal de fournisseurs en sans-fil quel que soit le marché »<sup>9</sup>. Au même moment, Ottawa oriente encore toutes ses interventions en matière de politiques de manière à subventionner l'établissement d'un quatrième concurrent solide en sans-fil dans chacun des marchés régionaux du pays.

7. Commission européenne, *Concentrations : la Commission autorise le rachat d'E-Plus par Telefónica Deutschland sous réserve du respect de certaines conditions*, communiqué de presse, 2 juillet 2014; Commission européenne, *Concentrations : la Commission autorise le rachat de Telefónica Ireland par Hutchison 3G, sous réserve du respect de certaines conditions*, communiqué de presse, 28 mai 2014.

8. Daniele Lepido et Manuel Baigorri, « Hutchison Talks Over Italy Mobile Merger Said to Accelerate », *Bloomberg Business*, 17 février 2015; Amy Thomson et Rodrigo Orihuela, « Hutchison to Buy U.K. Mobile Network O2 for \$15.3 Billion », *Bloomberg Business*, 24 mars 2015; Aoife White et Stephanie Bodoni, « TeliaSonera, Telenor Mobile Venture Gets In-Depth Probe », *Bloomberg Business*, 8 avril 2015.

9. Informa Telecoms & Media, *Informa Telecoms & Media's top predictions for 2014*, communiqué de presse, 21 janvier 2014.

## Les ventes aux enchères préférentielles de spectre : encore le moyen de prédilection

Depuis 2008, en matière de spectre au Canada, toutes les ventes aux enchères importantes ont avantagé les nouveaux venus et fournisseurs régionaux aux dépens des grands concurrents nationaux. Cette tendance a débuté avec la vente aux enchères SSFE de 2008 lorsque le gouvernement fédéral a mis de côté 40 des 105 MHz pour des nouveaux venus ou petits joueurs régionaux. C'est ainsi qu'ont pu émerger trois nouveaux participants offrant uniquement des services sans fil (WIND, Mobilicity et Public Mobile) et que certains concurrents régionaux (Vidéotron au Québec, EastLink au Canada atlantique et Shaw Communications dans l'Ouest canadien, laquelle n'a jamais déployé son réseau) ont pu acquérir des licences de spectre subventionnées dans leurs marchés d'origine.

La tendance s'est confirmée en février 2014 lorsque le gouvernement a mis aux enchères les fréquences de la bande de 700 MHz employées auparavant par les télédiffuseurs pour offrir la télévision en direct et réattribuées aux services mobiles à large bande. Des quatre blocs de spectre de premier ordre qui furent mis aux enchères, les grands fournisseurs ne pouvaient en acquérir qu'un. Le bénéficiaire évident de ce plafonnement du spectre fut Vidéotron, qui a pu acquérir des licences de spectre non seulement au Québec, son marché d'origine, mais aussi en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, Vidéotron n'a pas encore exprimé l'intention de développer un réseau à l'extérieur du Québec et peu d'analystes s'attendent à ce qu'elle le fasse<sup>10</sup>.

Après avoir abondamment subventionné les concurrents régionaux et nouveaux venus aux ventes aux enchères des fréquences SSFE et 700 MHz, on aurait pu s'attendre à ce qu'Ottawa cesse de leur conférer des avantages et en revienne à sa pratique traditionnelle d'avant 2008 qui consistait à tenir des ventes aux enchères ouvertes (c'est-à-dire non préférentielles) pour son spectre. Or, ce ne fut pas le cas.

10. 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 », *Canadian Business*, 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.

## La vente aux enchères des fréquences SSFE-3

En décembre 2014, Industrie Canada a confirmé qu'il allait procéder à une mise de côté pour la vente aux enchères du spectre des SSFE-3. Celle-ci s'est tenue en mars 2015. Avec les bandes SSFE-1 vendues aux enchères en 2008, les bandes SSFE-3 sont censées jouer un rôle clé dans le déploiement de la technologie LTE en réseaux sans fil<sup>11</sup>. Aussi, le spectre des SSFE-3 est fortement convoité par les entreprises de services sans fil du fait qu'il est adjacent à la bande SSFE-1, laquelle a été déployée par le plus grand nombre de fournisseurs de services mobiles en Amérique du Nord<sup>12</sup>, et qu'il est interopérable avec elle<sup>13</sup>.

« En empêchant le transfert de spectre non exploité à une entreprise qui le mettrait mieux en valeur, le gouvernement fédéral entrave l'innovation technologique et gaspille un précieux bien public. »

La proposition initiale du gouvernement fédéral, publiée en juillet 2014, prévoyait notamment qu'il mettrait de côté 60 % du spectre disponible (30 MHz sur 50) pour des nouveaux venus, de sorte que les concurrents nationaux et régionaux bien établis ne pourraient enchérir que sur les 40 % restants. Comme on pouvait s'y attendre, les nouveaux venus ont souscrit à la proposition du gouvernement en invoquant des arguments semblables à ceux qu'ils avaient avancés en faveur d'une mise de côté lors des ventes aux enchères du spectre des SSFE en 2008 et de la bande de 700 MHz en 2014, des arguments selon lesquels une mise de côté serait nécessaire pour assurer l'épanouissement d'un quatrième concurrent viable en sans-fil, empêcherait les grandes entreprises d'accaparer tout le spectre disponible et permettrait aux nouveaux venus d'offrir des services sans fil de prochaine génération. En dernier ressort, le gouvernement fédéral a décidé d'aller de l'avant avec la mise de côté prévue de 30 MHz.

11. Industrie Canada, *Consultation sur le cadre technique, politique et de délivrance de licences pour les services sans fil évolués des bandes 1 755-1 780 MHz et 2 155-2 180 MHz (SSFE-3)*, juillet 2014, paragraphe 26.

12. TELUS Communications Company, *Comments for CONSULTATION on the TECHNICAL, POLICY and LICENSING FRAMEWORK for ADVANCED WIRELESS SERVICES in the BANDS 1755 - 1780 MHz and 2155 - 2180 MHz (AWS-3)*, 4 septembre 2014, paragraphe 3.

13. Industrie Canada, *op. cit.*, note 11, paragraphe 36.

Les résultats de la vente aux enchères SSFE-3 furent annoncés le 6 mars 2015<sup>14</sup> :

- WIND a acquis du spectre en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario;
- EastLink a acquis du spectre au Canada atlantique et dans le Nord de l'Ontario;
- Vidéotron a fait l'acquisition de spectre au Québec et dans l'Est de l'Ontario;
- TELUS a acquis du spectre en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec; et
- Bell a acquis du spectre au Canada atlantique, dans le Nord du Québec, en Ontario, au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

La grande gagnante de la vente aux enchères a été WIND, qui a presque triplé la quantité de spectre qu'elle possédait en acquérant au prix minimal de 56,4 millions de dollars des licences qui avaient été mises de côté pour des nouveaux venus en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario. WIND peut remercier Mobilicity pour cette opportunité d'acquérir du spectre à prix si réduit parce que Mobilicity, qui aurait probablement rivalisé avec WIND pour obtenir les mêmes licences, a dû se désister du processus de vente aux enchères à la dernière minute à cause d'un manque de financement<sup>15</sup>. Vidéotron, qu'on considérait comme un concurrent national potentiel l'an dernier après qu'elle eut acquis des licences de 700 MHz en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, n'a fait l'acquisition d'aucune licence de spectre dans ces marchés (sauf l'Est de l'Ontario) parce que les règles de l'enchère ne permettaient qu'aux nouveaux joueurs ayant déployé un réseau minimal dans ces régions de faire des offres sur le spectre mis de côté.

Même si WIND est indéniablement en meilleure posture qu'elle ne l'était l'an dernier, il serait trop tôt pour conclure qu'elle deviendra inévitablement un quatrième concurrent national viable en sans-fil ou même, de façon plus réaliste, un quatrième concurrent viable en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. En effet, même si elle a constitué un portefeuille enviable de licences de spectre partout au pays, il lui faut maintenant investir des sommes importantes pour déployer son spectre conformément aux exigences de ces licences et on ne

sait toujours pas si elle pourra obtenir le financement pour ce faire. Son fondateur, Tony Lacavera, reconnaît que l'entreprise devra investir au moins 300 millions de dollars au cours des toutes prochaines années pour développer un réseau LTE<sup>16</sup>.

Ironiquement, le gouvernement fédéral, l'un de ses plus grands alliés, pourrait devenir un des obstacles majeurs qu'affronte WIND dans sa quête pour financer un réseau LTE. Le 12 mars 2015, la presse a rapporté qu'Ottawa avait bloqué une transaction entre WIND et SaskTel par laquelle WIND aurait vendu deux licences de spectre d'une durée de 10 ans visant Regina et Saskatoon (des marchés où elle n'exerce aucune activité) à l'entreprise saskatchewanaise pour un prix d'environ 20 millions de dollars<sup>17</sup>. Le gouvernement a fondé sa décision sur son *Cadre sur le transfert des licences de spectre*, lequel stipule qu'il bloquera tout transfert de licence qui augmenterait la concentration de la propriété du spectre<sup>18</sup>. Il semble que WIND envisage actuellement d'autres transactions similaires dans des régions où elle n'a pas déployé de réseau<sup>19</sup>. Le produit tiré de telles transactions pourrait fournir des fonds cruciaux qui permettraient à WIND de construire son réseau LTE dans les trois provinces où elle exerce des activités, soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

« En plus de subventionner l'entrée dans le marché du sans-fil par des plafonnements du spectre et des mises de côté, le gouvernement fédéral a instauré d'autres mesures visant à consolider la position des nouveaux venus et fournisseurs régionaux. »

Si cela est vrai, cette décision illustrerait encore une fois la volonté du gouvernement fédéral de sacrifier l'innovation et l'efficacité au nom d'une concurrence accrue en services sans fil<sup>20</sup>. En empêchant le transfert de spectre non exploité à une entreprise qui le mettrait mieux en valeur, le gouvernement fédéral entrave l'innovation technologique et gaspille un précieux bien

14. Hon. James Moore, *Annnonce des résultats des enchères du spectre des SSFE-3*, Industrie Canada, 6 mars 2015.

15. Theresa Tedesco, « Against the Wind for Mobilicity plot », *National Post*, 12 mars 2015.

16. Christina Pellegrini, « Wind Mobile bulks up on spectrum — but financing questions remain », *National Post*, 6 mars 2015.

17. Christina Pellegrini et Theresa Tedesco, « Ottawa nixed SaskTel-Wind Mobile spectrum deal, sources say », *National Post*, 12 mars 2015.

18. Voir Industrie Canada, *Cadre portant sur le transfert, la division et la subordination des licences de spectre mobile commercial*, juin 2013.

19. Christina Pellegrini et Theresa Tedesco, *op. cit.*, note 17.

20. Selon Pellegrini et Tedesco, la transaction projetée a été communiquée verbalement à des administrateurs gouvernementaux mais aucune proposition écrite n'a été déposée en raison de la réponse négative reçue d'Ottawa.

public. Ce faisant, il fait montre de la même logique douteuse qu'il a suivie en bloquant l'acquisition de Mobicity, alors au bord de la faillite, par TELUS en 2013. Comme nous l'avons écrit dans notre rapport de l'an dernier, on ne devrait pas ignorer les conséquences de cette approche à courte vue du gouvernement, tout particulièrement dans une industrie comme celle des télécommunications où l'accès à du spectre additionnel est directement lié à une augmentation de la capacité, à un accroissement de l'innovation et au développement de nouveaux services.

### **La vente aux enchères du spectre de 2500 MHz**

2015 a été une année chargée pour le groupe Gestion du spectre et télécommunications d'Industrie Canada. Le 14 avril, il a enclenché une autre vente aux enchères qui vise cette fois le spectre de la bande de 2500 MHz. Cette fréquence de 2500 MHz peut servir à fournir des services de téléphonie et de données mobiles, mais aussi des services Internet haute vitesse dans les collectivités rurales. En tout, 318 licences sont offertes dans divers blocs et différentes régions du pays, chacune pour une durée de 20 ans.

Le cadre de cette vente aux enchères impose une limite (ou un plafond) de regroupement de fréquences de 40 MHz dans chaque zone de service de la bande de 2500 MHz, sauf dans le Nord canadien, où cette limite ne s'appliquera pas. Le gouvernement a déclaré que l'imposition de plafonds, qui s'appliqueront uniformément à chacun des fournisseurs cette fois-ci (contrairement aux plafonds établis pour la vente aux enchères de 700 MHz qui visaient seulement les grands fournisseurs) garantira qu'au moins quatre entreprises pourront utiliser la bande de fréquence de 2500 MHz. Au moment où ce rapport a été rédigé, les résultats de la vente aux enchères de 2500 MHz ne sont pas encore connus.

### **Obligations d'itinérance et de partage des pylônes : une autre subvention aux nouveaux participants**

En plus de subventionner l'entrée dans le marché du sans-fil par des plafonnements du spectre et des mises de côté, le gouvernement fédéral a instauré d'autres mesures visant à consolider la position des nouveaux venus et fournisseurs régionaux — tout particulièrement des obligations en matière d'itinérance et de partage des pylônes.

Pour fournir un service sans fil, les entreprises n'ont pas seulement besoin de spectre. Il leur faut aussi de l'équipement, des pylônes d'antennes par exemple, et un accès à un réseau national. Pour que leurs clients puissent utiliser leurs appareils mobiles en dehors de la zone de couverture géographique de leur réseau, les plus petits concurrents doivent acheter une couverture additionnelle sur l'un des réseaux des grands concurrents qui couvrent l'ensemble du pays. Ce processus est appelé « itinérance ».

« Obliger les grands fournisseurs à permettre l'accès à leurs réseaux et infrastructures à des tarifs inférieurs à ceux du marché aura certainement un effet négatif sur l'innovation et les investissements en réseaux. »

Durant le processus de consultation qui a mené à la vente aux enchères SSFE de 2008, les nouveaux venus potentiels et fournisseurs régionaux affirmèrent qu'il leur fallait plus que du spectre subventionné pour bien s'implanter dans le marché du sans-fil canadien; ils avaient aussi besoin que le gouvernement fédéral impose aux grands concurrents des exigences de partage des réseaux et des emplacements de pylônes. Les nouveaux venus prétendaient que, sans action gouvernementale, les grandes entreprises pourraient se servir de leurs emplacements d'antennes pour entraver efficacement l'accès au marché ainsi que la concurrence en empêchant leurs rivaux d'accéder à ces infrastructures ou en leur réclamant des prix artificiellement élevés. De la même manière, ils alléguèrent que l'itinérance obligatoire était nécessaire parce qu'ils ne pourraient négocier d'égal à égal avec les grands concurrents, même dans un marché comptant de multiples fournisseurs<sup>21</sup>.

Le fédéral a souscrit à la plupart des revendications des nouveaux venus et fournisseurs régionaux : dans son cadre stratégique régissant la vente aux enchères SSFE de 2008, il a imposé notamment le partage des pylônes et emplacements d'antennes sans fil ainsi que l'itinérance automatique voix et données numériques<sup>22</sup>.

Prêtant l'oreille aux appels à une réglementation plus poussée que lui lançaient les nouveaux venus, au dire desquels les tarifs d'itinérance qu'ils payaient n'étaient

21. Industrie Canada, « Politique-cadre pour la délivrance de licences de spectre par enchères relatives aux services sans fil évolués et autres bandes de fréquences dans la gamme de 2 GHz », novembre 2007, p. 8.

22. *Idem*.

pas assez bas, le ministre de l'Industrie, James Moore, a annoncé en décembre 2013 l'imposition d'un plafond aux tarifs d'itinérance que les grands fournisseurs de services sans fil peuvent réclamer aux plus petits ne disposant pas d'un réseau à l'échelle du pays<sup>23</sup>.

Cette loi, entrée en vigueur en juin 2014, constituait une dérogation importante aux pratiques du passé, du fait que le CRTC s'était abstenu d'établir des tarifs dans l'industrie du sans-fil depuis le milieu des années 1990. Le ministre a laissé entendre qu'en l'absence d'une telle loi, les trois grands fournisseurs nationaux pourraient faire en sorte qu'il serait impossible aux nouvelles entreprises de services sans fil de les concurrencer sur le plan des prix, ce qui empêcherait celles-ci d'investir dans leurs propres réseaux<sup>24</sup>. Le gouvernement indiqua que cette loi était censée servir de mesure provisoire jusqu'à ce que le CRTC décide si une réglementation additionnelle visant les tarifs d'itinérance était nécessaire pour assurer la compétitivité du marché canadien du sans-fil<sup>25</sup>.

« Les investissements en infrastructure sans fil ont diminué de 3 % entre 2007 et 2013 en Europe tandis qu'ils ont connu une hausse de 74 % aux États-Unis et de 21 % au Canada. »

Avec cette loi récente sur la limitation des tarifs qui lui pendait au-dessus de la tête, le CRTC a tenu une audience concernant les services de gros en novembre 2014. Comme on pouvait s'y attendre, beaucoup d'attention fut portée à la question des tarifs d'itinérance et à celle de savoir s'ils devaient être réglementés pour assurer la compétitivité du marché du sans-fil. Certains commentateurs ont vite fait de signaler la situation toute particulière qu'affrontait le CRTC : pour réaffirmer sa compétence, le régulateur n'avait d'autre choix que de trancher en faveur d'une réglementation des tarifs d'itinérance de gros, sinon la loi fédérale « provisoire » qui avait été récemment adoptée demeurerait en place.

Comme on s'y attendait, le 5 mai 2015, juste avant la publication de ce *Cahier de recherche*, le CRTC a décidé d'imposer un plafond aux tarifs d'itinérance de gros que les trois grands fournisseurs (Rogers, Bell et TELUS)

peuvent imposer aux petits joueurs. L'organisme a toutefois décidé de ne pas réglementer à ce stade-ci les tarifs pour le partage des pylônes et des emplacements, même si ce partage reste obligatoire<sup>26</sup>.

### **Pourquoi les politiques obligatoires visant l'itinérance et le partage des pylônes sont une mauvaise idée**

Avant que ne soient mises en œuvre les politiques obligatoires du gouvernement fédéral sur l'itinérance et le partage des pylônes, les concurrents en place se prévalaient déjà d'ententes d'itinérance qu'ils avaient conclues par négociation commerciale avec de grands fournisseurs. Il n'y avait aucune raison impérieuse d'imposer une réglementation sur l'itinérance et le partage des pylônes après le fait, étant donné que le Bureau de la concurrence disposait déjà des outils nécessaires pour sanctionner tout grand fournisseur qui aurait adopté un comportement anticoncurrentiel ou prédateur envers les nouveaux venus. Ce que ceux-ci considéraient comme une « entrave à l'accès au marché » était en réalité le coût de faire des affaires et l'adoption par le gouvernement fédéral de limites relatives aux tarifs d'itinérance a représenté le point culminant de leur campagne de lobbying en vue d'obtenir des réductions de prix réglementées.

Comme les ventes aux enchères préférentielles de spectre, les politiques obligatoires sur l'itinérance et le partage des pylônes ont été mises en œuvre pour favoriser l'émergence d'un quatrième concurrent national en services sans fil. Or, en adoptant pareille stratégie, on oublie qu'obliger les grands fournisseurs à permettre l'accès à leurs réseaux et infrastructures à des tarifs inférieurs à ceux du marché aura certainement un effet négatif sur l'innovation et les investissements en réseaux. Les activités commerciales de Bell, Rogers et TELUS dans le domaine du sans-fil ne sont pas devenues rentables du jour au lendemain. Il leur a fallu subir des résultats financiers négatifs pendant des années avant que leurs investissements ne rapportent.

Pareilles politiques entraînent des effets pervers qui sont bien connus tant en théorie que par expérience. En forçant les grandes entreprises à fournir à rabais un accès aux réseaux dans lesquels ils ont si massivement investi, le gouvernement nuit à un marché concurrentiel et envoie le mauvais signal aux investisseurs. Le maintien de règles rigoureuses sur l'itinérance et le partage des

23. Gouvernement du Canada, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 11 février 2014 et mettant en œuvre d'autres mesures*, art. 239-241, 19 juin 2014.

24. LuAnn LaSalle, « Wireless Roaming Rate Cap Coming, James Moore Says », *Huff Post Business Canada*, 18 décembre 2013.

25. En effet, la loi prévoit que les plafonds des tarifs d'itinérance peuvent être révoqués par directive du Cabinet.

26. CRTC, *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom 2015-177, 5 mai 2015.

pylônes pourrait avoir un effet tout à fait inverse à celui recherché. En mettant en place des politiques obligatoires sur l'itinérance, le gouvernement mine les incitations devant encourager les nouveaux venus et joueurs régionaux à construire leurs propres installations de réseau et, de ce fait, réduit les possibilités de concurrence accrue fondée sur les installations. Pourquoi les nouveaux venus investiraient-ils des sommes importantes pour construire leurs propres réseaux quand il leur est plus économique de se raccrocher à rabais aux réseaux de leurs rivaux?

En adoptant de tels régimes réglementaires de gros, le gouvernement et le CRTC s'inspirent des politiques défaillantes de l'Europe où les régulateurs ont cherché à réduire les prix en encourageant l'implantation dans le marché de détail tout en sacrifiant les incitations à investir dans des réseaux. Le modèle européen est caractérisé par une réglementation indûment rigoureuse visant à encourager une concurrence fondée sur les services plutôt que sur les installations. Ces politiques ont eu des conséquences désastreuses pour l'industrie européenne des télécommunications. Les recettes totales en services sans fil en Europe étaient plus basses en 2012-2013 qu'en 2007-2008 et on s'attend à ce qu'elles continuent de baisser au moins jusqu'en 2016<sup>27</sup>. De plus, les investissements en infrastructure sans fil ont diminué de 3 % entre 2007 et 2013 en Europe tandis qu'ils ont connu une hausse de 74 % aux États-Unis et de 21 % au Canada<sup>28</sup>. Enfin, les taux de pénétration de la technologie LTE (ou 4G) en Europe accusent encore un retard important sur ceux constatés aujourd'hui au Canada (voir Figure 1-5, « Connexions LTE en pourcentage de l'ensemble des connexions »).

En maintenant — ou, pis encore, en renforçant — les régimes d'accès obligatoires, le gouvernement fédéral pourrait miner l'avantage mondial dont jouit le Canada en services sans fil.

## Conclusion

Il faut féliciter le gouvernement fédéral d'avoir établi un programme agressif relativement à la libération de spectre en faveur des entreprises canadiennes de télé-

communications. Le spectre des SSFE-3 a été libéré ici moins d'une année après les États-Unis<sup>29</sup>, et le ministre de l'Industrie, James Moore, a déjà annoncé le lancement de consultations concernant la libération du spectre de 600 MHz et l'utilisation de la bande de spectre de 3500 MHz pour services mobiles. Qui plus est, le ministre Moore a annoncé que le gouvernement projetait de libérer le spectre des SSFE-4 qui sera principalement utilisé pour servir les Canadiens des régions rurales et éloignées<sup>30</sup>.

Par contre, la politique du gouvernement concernant le transfert des licences de spectre fait en sorte qu'il est presque impossible pour les plus grands fournisseurs d'acquérir du spectre autrement que par vente aux enchères publiques. Une politique plus libérale sur les transferts de spectre est requise, et celle-ci assurerait que le spectre est mis en valeur de la meilleure façon par les fournisseurs les plus aptes.

« Le gouvernement devrait reconnaître que le marché est mieux placé qu'Industrie Canada pour ce qui est de choisir des gagnants et des perdants. »

Subventionner l'entrée en scène de nouveaux concurrents en sans-fil au moyen de règles restrictives de vente aux enchères, d'une réglementation des prix de gros et de politiques obligatoires d'itinérance et de partage des pylônes n'a pas engendré une concurrence plus durable. Au contraire, les résultats constatés sur le terrain nous indiquent que ces politiques ont tendance à réprimer les investissements en infrastructure de réseaux et à créer une culture organisationnelle de dépendance envers la réglementation. Comme l'a démontré la performance chancelante des trois nouveaux venus offrant uniquement des services sans fil qui sont entrés en scène après la vente aux enchères de spectre de 2008, la mauvaise affectation des ressources ne devient évidente que plus tard, lorsque les opérations commerciales atteignent un point de rupture et ne peuvent être soutenues artificiellement plus longtemps.

27. Antoine Pradayrol et Bertrand Grau, « European Telecom Operators – Capex: The long march », Arthur D. Little et Exane BNP Paribas, 26 mars 2014, p. 9.

28. Goldman Sachs Global Investment Research, cité dans Erik Bohlin, Kevin W. Caves et Jeffrey A. Eisenach, *Mobile Wireless Performance in the EU & the US*, GSMA/Navigant Economics, mai 2013, p. 17; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2010*, juillet 2010, Tableau 5.1.9 : Dépenses en immobilisations par type de FST, p. 125; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 5.0.4 : Immobilisations des services de télécommunication dans les installations et les équipements, selon le type de FST, p. 144.

29. En revanche, le spectre SSFE a été libéré au Canada 2 ans après sa libération aux États-Unis tandis que le spectre des services mobiles à large bande (700 MHz) le fut 6 ans après sa libération chez nos voisins du sud.

30. Gouvernement du Canada, *Une quantité sans précédent de spectre mobile sera libérée pour les Canadiens en 2015*, communiqué de presse, 18 décembre 2014.

Historiquement, le secteur du sans-fil a bénéficié d'une réglementation souple. Cette approche moins interventionniste sur le plan des politiques a bien servi les consommateurs canadiens et favorisé la croissance d'une industrie concurrentielle qui livre aux consommateurs des services innovateurs à des prix abordables. Ces derniers temps, par contre, le gouvernement a de plus en plus adopté une approche contraignante en réglementation du secteur du sans-fil qui a créé de l'incertitude dans le marché et mené à une sous-utilisation et une non-utilisation du spectre. À un moment où les entreprises canadiennes ont besoin d'une quantité de plus en plus grande de spectre pour satisfaire à la demande des consommateurs, le gouvernement devrait reconnaître que le marché est mieux placé qu'Industrie Canada pour ce qui est de choisir des gagnants et des perdants.



## CHAPITRE 3

### Le partage obligatoire des réseaux à large bande : une mesure qui aide ou qui nuit à l'innovation?

Historiquement, les services de télécommunications au Canada étaient fournis par un petit nombre de compagnies de téléphone, chacune d'elles jouissant d'un monopole dans son marché régional respectif. Ces compagnies étaient détenues par des intérêts privés mais réglementées comme des fournisseurs de services publics par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

Lorsqu'il autorisa finalement la concurrence dans le marché téléphonique local en 1997, le CRTC imposa aux fournisseurs de services téléphoniques titulaires (c'est-à-dire les anciens monopoles) l'obligation de partager des parties de leurs réseaux avec leurs concurrents à des tarifs réglementés<sup>31</sup>. Une telle politique, appelée « accès de gros obligatoire » dans les milieux de la réglementation, a été appliquée dans de nombreux pays du monde pour faciliter la transition d'une situation de monopole à une situation de concurrence.

Les partisans du partage obligatoire des réseaux prétendent qu'il est nécessaire parce que certains éléments des réseaux de télécommunications sont difficiles à reproduire ou ne peuvent l'être de manière économique. Ils le considèrent comme un catalyseur de concurrence qui permet une baisse des prix au détail et une différenciation accrue du produit entre concurrents de même qu'une accélération de l'innovation et une augmentation des investissements dans un contexte de concurrence fondée sur les installations (soit un marché structuré de telle façon que les participants se livrent concurrence en construisant chacun son infrastructure)<sup>32</sup>.

Même si, à l'origine, les politiques d'accès de gros obligatoire furent adoptées pour stimuler la concurrence en téléphonie filaire, elles ont ensuite été employées pour accroître la concurrence dans de nouveaux services comme l'Internet haute vitesse lorsque l'accès par ligne commutée (« dial-up ») fut remplacé par de nouvelles technologies à la fin des années 1990. Pour que les concurrents émergents offrant de tels services à large bande aient plus facilement accès au marché, le CRTC

exigea que les fournisseurs de services téléphoniques titulaires et les câblodistributeurs partagent leurs réseaux à large bande avec leurs concurrents à des tarifs et vitesses réglementés.

Cette question a fait l'objet de plusieurs décisions du CRTC et de divers cadres de réglementation (voir l'encadré 3-1 pour un aperçu de l'évolution de ces règles). Le cadre réglementaire qui fut instauré en 2008 prévoyait un réexamen du régime au bout de cinq ans. Des audiences furent tenues le 27 octobre 2014<sup>33</sup> et on s'attend à ce que le CRTC publie d'ici peu une décision qui pourrait entraîner de vastes conséquences relativement à la façon dont les services à large bande sont réglementés au Canada<sup>34</sup>.

« Les partisans du partage obligatoire des réseaux prétendent qu'il est nécessaire parce que certains éléments des réseaux de télécommunications sont difficiles à reproduire ou ne peuvent l'être de manière économique. »

Ce réexamen a pour but de déterminer s'il faut conserver ou modifier les catégories et la classification actuelles des services de gros. Fait plus important, il vise aussi à déterminer si un accès de gros obligatoire est nécessaire relativement aux installations de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTP, pour *fibre-to-the-premises*), lesquelles ont été déployées par les compagnies de téléphone ces dernières années, qui remplacent les composantes en cuivre par une fibre optique se rendant directement dans les foyers et commerces des clients. La plus grande largeur de bande des réseaux FTTP facilite la transmission des services vidéo, téléphoniques et Internet.

De telles mesures d'accès obligatoire sont-elles nécessaires pour stimuler la concurrence et l'innovation? Les consommateurs canadiens seraient-ils avantagés si le régulateur essayait encore de stimuler la concurrence dans le secteur large bande par des mesures de partage obligatoire des réseaux? Plusieurs raisons nous font croire que ce ne serait pas le cas.

31. CRTC, *Concurrence locale*, décision de télécom 97-8, 1er mai 1997.

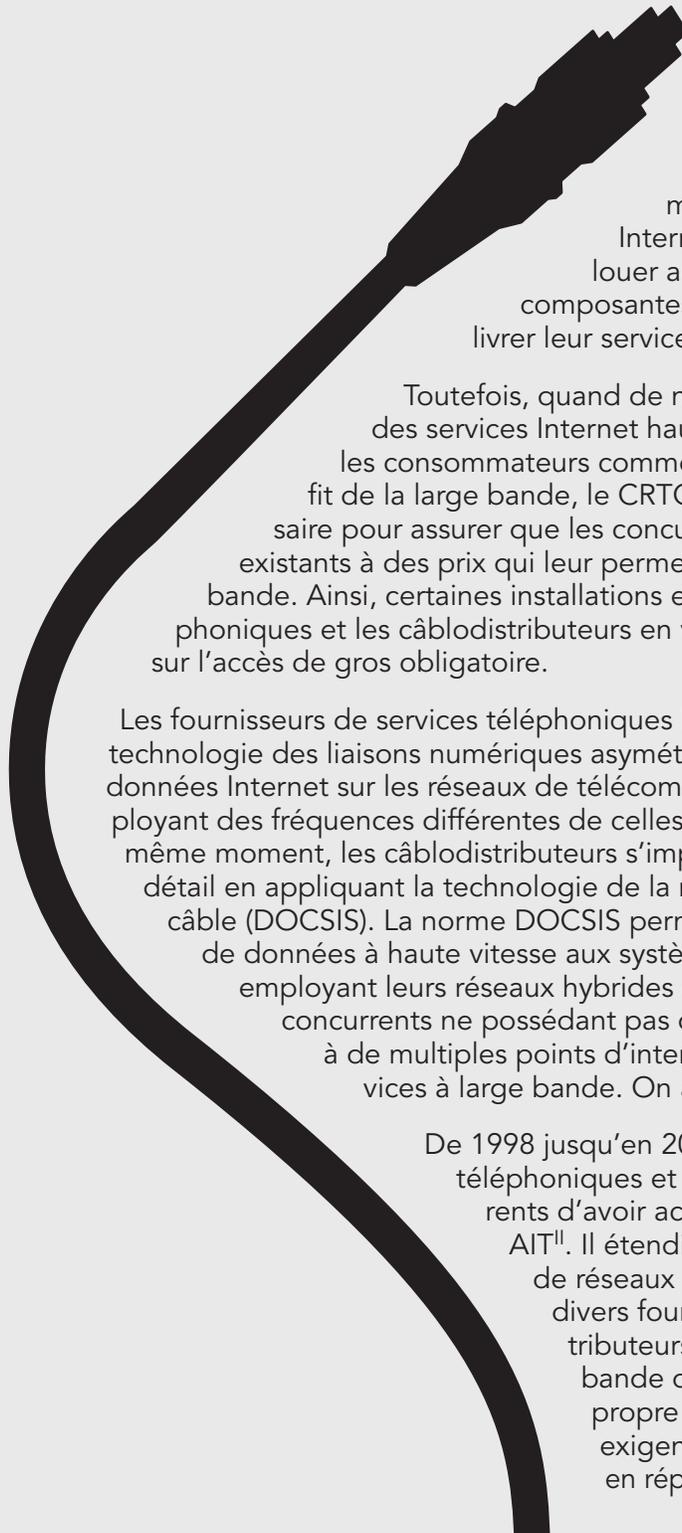
32. Martin Cave, « Encouraging Infrastructure Competition via the Ladder of Investment », *Telecommunications Policy*, vol. 6, no 3-4, avril-mai 2006, p. 223 à 237.

33. Les documents relatifs à l'audience sont disponibles à <https://services.crtc.gc.ca/pub/instances-proceedings/Default-Default.aspx?YA=2013&S=C&PA=t&PT=nc&PST=a&lang=fr>.

34. Au moment de la publication de ce *Cahier* au début mai 2015, la décision n'a pas encore été rendue.

Encadré 3-1

## L'évolution de la réglementation sur l'accès de gros obligatoire au Canada



La décision de 1997 par laquelle le CRTC a autorisé la concurrence dans le marché téléphonique local et imposé une politique d'accès de gros ne visait pas précisément l'accès Internet. À l'époque, les services Internet étaient surtout fournis par accès commuté et, de ce fait, les fournisseurs de service Internet indépendants (FSI) n'avaient pas besoin de louer aux fournisseurs titulaires des installations ou composantes réseau additionnelles pour être en mesure de livrer leur service.

Toutefois, quand de nouvelles technologies facilitèrent la fourniture des services Internet haute vitesse au détail à la fin des années 1990 et les consommateurs commencèrent à abandonner l'accès commuté au profit de la large bande, le CRTC décida qu'une réglementation devenait nécessaire pour assurer que les concurrents aient accès aux réseaux et installations existants à des prix qui leur permettraient d'offrir les nouveaux services à large bande. Ainsi, certaines installations exploitées par les fournisseurs de services téléphoniques et les câblodistributeurs en vinrent à être assujetties à la politique du CRTC sur l'accès de gros obligatoire.

Les fournisseurs de services téléphoniques livraient des services à large bande utilisant la technologie des liaisons numériques asymétriques (ADSL). L'ADSL facilite la transmission de données Internet sur les réseaux de télécommunications à câble de cuivre existants en employant des fréquences différentes de celles utilisées pour les appels téléphoniques. Au même moment, les câblodistributeurs s'implantèrent sur le marché des services Internet au détail en appliquant la technologie de la norme d'interface de service de données sur câble (DOCSIS). La norme DOCSIS permet aux câblodistributeurs d'ajouter le transfert de données à haute vitesse aux systèmes de télévision par câble de leurs clients en employant leurs réseaux hybrides de câbles coaxiaux et de fibre existants<sup>i</sup>. Les concurrents ne possédant pas d'infrastructure propre peuvent ensuite accéder à de multiples points d'interconnexion sur ces réseaux pour fournir des services à large bande. On appelle ce procédé accès Internet de tiers (AIT).

De 1998 jusqu'en 2006, le CRTC obligea les fournisseurs de services téléphoniques et câblodistributeurs à permettre à leurs concurrents d'avoir accès à certaines de leurs installations ADSL et AIT<sup>ii</sup>. Il étendit ensuite la portée de sa politique de partage de réseaux en décembre 2006 et janvier 2007 en obligeant divers fournisseurs de services téléphoniques et câblodistributeurs à offrir à leurs concurrents des services à large bande de gros à des vitesses équivalant à celles de leur propre offre de services<sup>iii</sup>. Après avoir supprimé cette exigence en août 2007<sup>iv</sup>, le CRTC la rétablit en 2008 en réponse à une demande déposée par un concurrent.

Ce faisant, le régulateur prescrivit aux titulaires de fournir des vitesses équivalentes relativement à leurs services à large bande de gros en application d'un cadre réglementaire révisé des services de gros<sup>V</sup>. Le CRTC redéfinissait le concept de « service essentiel » qu'il avait énoncé dans son cadre initial de 1997 en établissant six nouvelles catégories de services de gros et en rangeant chaque service existant dans l'une ou l'autre de ces catégories<sup>VI</sup>.

La possibilité pour un concurrent d'accéder aux installations ADSL des titulaires fut classée parmi les services « essentiels conditionnels », ce qui signifiait qu'un tel partage de réseaux demeurerait obligatoire jusqu'à ce qu'une compagnie de téléphone puisse prouver au CRTC que « d'autres services de gros équivalents [étaient] 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 »<sup>VII</sup>.

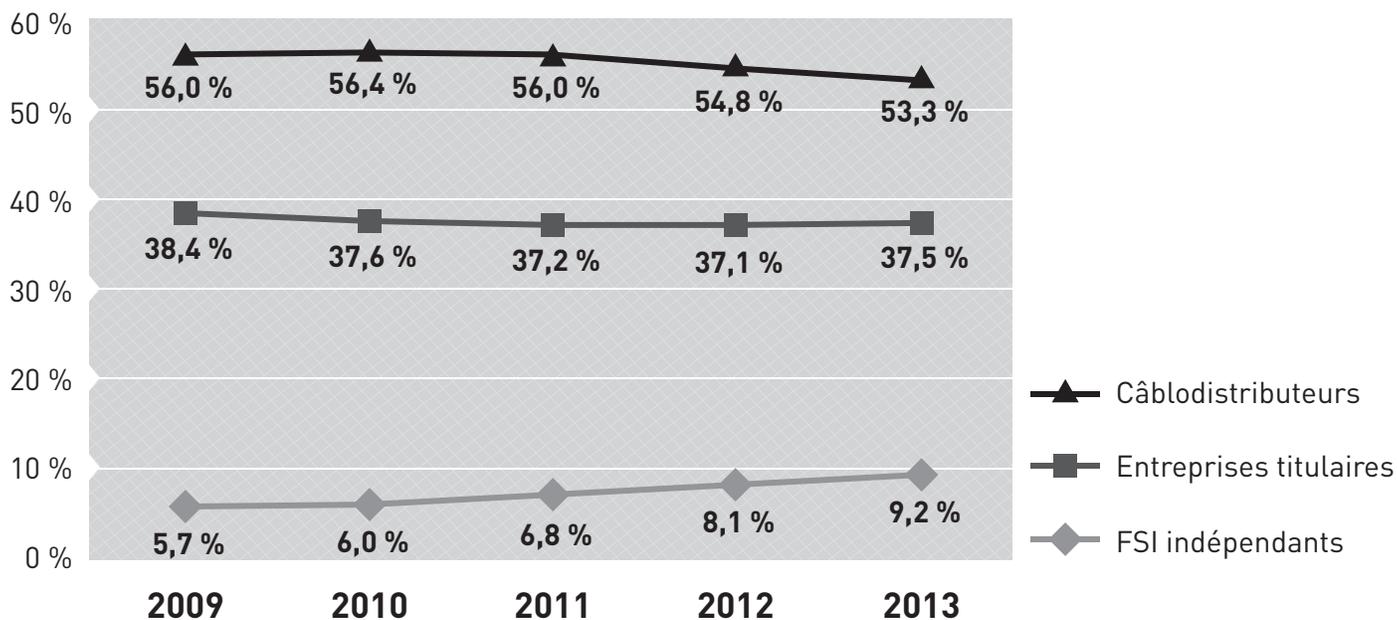
En 2009, le CRTC confirma que tous les fournisseurs de services téléphoniques exploitant la technologie ADSL étaient soumis à l'exigence de vitesse équivalente<sup>VIII</sup>. Plusieurs de ces compagnies portèrent l'affaire devant le Cabinet qui émit une directive requérant un réexamen des décisions sur la question de vitesse équivalente<sup>IX</sup>. Le CRTC ouvrit donc une instance publique qui mena en 2010 à l'établissement d'une politique réglementaire confirmant que le partage obligatoire des réseaux était toujours nécessaire pour assurer une concurrence suffisante dans le marché des services à large bande. En même temps, le CRTC imposa aux câblodistributeurs une exigence de « groupement des PI » qui avait pour effet de réduire le nombre de points d'interconnexion (PI) relativement aux services AIT pour que le trafic sur les réseaux puisse être groupé de manière à rendre plus efficiente la transmission des données<sup>X</sup>.

En 2011, le CRTC approuva une demande de Bell visant à permettre l'application de limites de largeur de bande aux clients des FSI indépendants qui utilisent l'infrastructure de fin de ligne de Bell<sup>XI</sup>. Ce nouveau modèle de facturation, appelé « facturation à l'utilisation », n'a pas plu aux FSI indépendants parce qu'il les aurait forcés à cesser d'offrir des forfaits Internet illimités à leurs clients. Après que le gouvernement eut incité le CRTC à réviser sa décision<sup>XII</sup>, le régulateur annonça qu'il différerait la mise en oeuvre de cette décision et ouvrit une audience relativement à la question. En novembre 2011, il publia une nouvelle décision sur la facturation à l'utilisation qui permet deux modèles de facturation : un premier modèle, établi en fonction de la capacité, oblige les FSI indépendants à déterminer à l'avance le niveau de capacité dont ils ont besoin. Si la demande excède cette capacité achetée, ils devront gérer leur capacité de réseau jusqu'à ce qu'ils en achètent davantage. Le second modèle est le modèle existant du tarif fixe, en vertu duquel les FSI indépendants paient un tarif fixe mensuel indépendamment du volume d'utilisation<sup>XIII</sup>.

**Sources :** I. CRTC, *Instance sur les services d'accès à haute vitesse de gros*, politique réglementaire de télécom 2010-632, 30 août 2010. II. CRTC, *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications de certains services de télécommunications offerts par des « entreprises de radiodiffusion »*, décision de télécom 98-9, 9 juillet 1998; CRTC, *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications des services d'accès des entreprises de câblodistribution*, décision de télécom 99-8, 6 juillet 1999; CRTC, *Service d'accès par passerelle et service d'accès haute vitesse*, ordonnance de télécom 2005-62, 17 février 2005; CRTC, *Service Internet LNPA de gros*, ordonnance de télécom 2006-17, 20 janvier 2006. III. CRTC, *Service d'accès LNPA et service LNPA-RE*, ordonnance de télécom 2007-21, 25 janvier 2007; CRTC, *Service d'accès par passerelle et service d'accès haute vitesse*, ordonnance de télécom 2007-22, 25 janvier 2007; CRTC, *Service d'accès aux données par ligne numérique à paires asymétriques (LNPA)*, ordonnance de télécom 2007-23, 25 janvier 2007; CRTC, *Service groupé de ligne numérique à paires asymétriques (LNPA)*, ordonnance de télécom 2007-24, 25 janvier 2007; CRTC, *Service d'interface réseau à réseau, Service LNPA - Réseau étendu et Service Internet LNPA de gros*, ordonnance de télécom 2007-25, 25 janvier 2007; CRTC, *Cogeco, Rogers, Shaw, et Vidéotron – Tarifs du service d'accès Internet de tiers*, décision de télécom 2006-77, 21 décembre 2006. IV. CRTC, *Demandes de révision et de modification des ordonnances Ethernet et LNPA*, décision de télécom 2007-77, 31 août 2007. V. CRTC, *Demande de Cybersurf Corp. concernant des exigences relatives à une vitesse équivalente à l'égard de services Internet de gros*, décision de télécom 2008-117, 11 décembre 2008. VI. Les six catégories de services de gros sont : (1) essentiel, (2) essentiel conditionnel, (3) non essentiel prescrit et conditionnel, (4) bien public, (5) interconnexion et (6) non essentiel assujéti à l'élimination graduelle. VII. CRTC, *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, décision de télécom 2008-17, 3 mars 2008, paragraphe 57. VIII. CRTC, *Demande de Cybersurf liée à la mise en oeuvre de la décision de télécom 2008-117 en ce qui concerne les exigences relatives à une vitesse équivalente*, ordonnance de télécom 2009-111, 3 mars 2009. IX. Bureau du Conseil privé, CRTC - pétitions de BELL / TELUS, décret en conseil C.P. 2009-2007, 10 décembre 2009. X. CRTC, *Instance sur les services d'accès à haute vitesse de gros*, politique réglementaire de télécom 2010-632, 30 août 2010. XI. CRTC, *Facturation à l'utilisation concernant les services d'accès par passerelle et les services d'accès Internet de tiers*, décision de télécom 2011-44, 25 janvier 2011. XII. Pour un examen critique de la décision du gouvernement canadien de faire échec à la décision initiale du CRTC sur la facturation à l'utilisation, voir Martin Masse et Paul Beaudry, « Clement's telecom confusion », *National Post*, 8 mars 2011. XIII. CRTC, *Pratiques de facturation concernant les services d'accès à haute vitesse de résidence de gros*, politique réglementaire de télécom 2011-703, 15 novembre 2011.

Figure 3-1

### Abonnés à un service Internet haute vitesse de résidence, par type de fournisseur



Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 5.3.4 : Abonnés à un service Internet de résidence, par type de fournisseur, p. 179.

### Le marché de large bande canadien est concurrentiel

La grande majorité de la population canadienne a accès à des réseaux de télécommunications et de large bande concurrentiels. Les prix des services à large bande sont compétitifs depuis des années, ce qui explique en partie pourquoi les Canadiens sont parmi les plus grands utilisateurs d'Internet au monde<sup>35</sup>. Ce haut degré de compétitivité est dû en grande partie à la concurrence vigoureuse entre les fournisseurs de services de télécommunications titulaires et les câblodistributeurs. Même si 91 % des clients résidentiels haute vitesse du Canada sont abonnés auprès de compagnies de télécommunications ou de câblodistributeurs<sup>36</sup>, ces entreprises entretiennent une rivalité intense, comme le démontrent les prix compétitifs en large bande (voir la Figure 1-10, « Coût de la bande passante ») et la forte intensité de capital au Canada<sup>37</sup>.

Le régime réglementaire actuel du gros a permis l'émergence d'un grand nombre de petits concurrents, communément appelés fournisseurs de service Internet (FSI) indépendants, dont le modèle d'entreprise se fonde uniquement sur l'utilisation de l'infrastructure des grands fournisseurs à des tarifs inférieurs à ceux du marché. Ces plus petits fournisseurs ont prospéré dans l'environnement réglementaire actuel : selon le plus récent *Rapport de surveillance des communications* du CRTC, les revenus tirés des services Internet haute vitesse résidentiels par les autres fournisseurs de services (autres que les fournisseurs de services téléphoniques titulaires et les câblodistributeurs) ont augmenté, passant de 219 millions de dollars en 2009 à 477 millions en 2013, et leur part d'abonnés résidentiels à Internet haute vitesse a crû aussi, passant de 5,7 % en 2009 à 9,2 % en 2013<sup>38</sup> (voir Figure 3-1).

« La grande majorité de la population canadienne a accès à des réseaux de télécommunications et de large bande concurrentiels. »

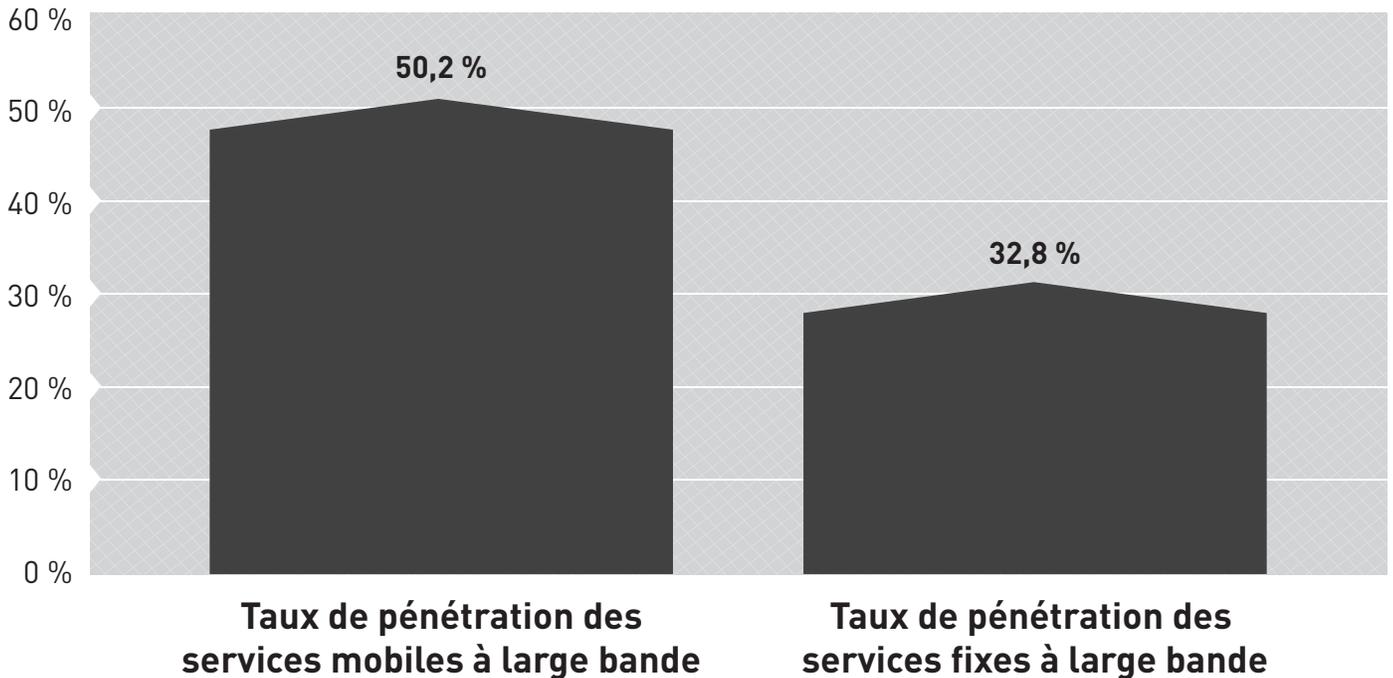
35. Un récent rapport de comScore indique que les Canadiens sont les plus grands utilisateurs d'Internet au monde, passant en moyenne 36,7 heures en ligne chaque mois devant leur ordinateur. Viennent ensuite les Américains, les Italiens et les Britanniques qui passent respectivement 35,2, 33,5 et 33 heures en ligne. Voir comScore, *2015 Canada Digital Future in Focus*, mars 2015, p. 6.

36. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 5.3.4 : Abonnés à un service Internet de résidence, par type de fournisseur, p. 179.

37. Perry Hoffman, « Hearing Preview: Independents demand more wholesale broadband access, large TSPs say they'll stop investing », *CARTT*, 20 novembre 2014.

38. CRTC, *op. cit.*, note 36, Tableau 5.3.2 : Revenus des services Internet de résidence, par type de service, p. 177, et Tableau 5.3.4 : Abonnés à un service Internet de résidence, par type de fournisseur, p. 179.

Figure 3-2

**Les services mobiles à large bande exercent une pression concurrentielle sur l'Internet filaire**

Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, Graphique 6.0.4 : Pénétration des services à large bande fixe et mobile (2013), p. 258.

Même si ces concurrents additionnels offrent plus de choix aux consommateurs, leur présence n'est pas nécessaire pour garantir que le marché de large bande canadien demeure concurrentiel. En effet, la concurrence engendrée par les FSI indépendants a été créée artificiellement par le CRTC, et non par les participants du marché. Qui plus est, en permettant à de plus petits participants d'utiliser les réseaux existants à des prix inférieurs à ceux du marché, le CRTC a en fait nettement désincité ces participants à investir dans leurs propres réseaux concurrents.

« En permettant à de plus petits participants d'utiliser les réseaux existants à des prix inférieurs à ceux du marché, le CRTC a en fait nettement désincité ces participants à investir dans leurs propres réseaux concurrents. »

De plus, une évaluation appropriée de l'état de la concurrence pour l'Internet à large bande ne peut passer sous silence la présence croissante sur le marché des services mobiles à large bande. En 2013, le pourcentage de Canadiens abonnés à des services mobiles à

large bande atteignait 50,2 %, en comparaison de 32,8 % pour les services fixes (voir la Figure 3-2)<sup>39</sup>. À cause de la popularité grandissante des téléphones intelligents et des tablettes, de plus en plus de Canadiens accèdent à Internet au moyen des services mobiles. Ceci exerce une pression concurrentielle sur les services filaires, ce qui en retour procure des bénéfices aux consommateurs canadiens<sup>40</sup>.

### La théorie du tremplin a échoué

Comme nous l'avons signalé dans notre rapport de 2014<sup>41</sup>, l'une des principales justifications pour le partage obligatoire des réseaux est qu'en obtenant accès aux réseaux existants à des prix modiques réglementés, les nouveaux concurrents auront la possibilité d'amasser le capital nécessaire pour construire à moyen ou à long terme leurs propres installations, ce qui en dernier ressort profitera aux consommateurs. Cette théorie est

39. CRTC, *op. cit.*, note 36, Graphique 6.0.4 Pénétration des services à large bande fixe et mobile (2013), p. 258.

40. Cela étant dit, les fournisseurs de services sans-fil ont besoin de spectre additionnel pour s'assurer que leurs services à large bande soient rapides et fiables. Voilà une raison de plus pour laquelle une politique qui favorise indûment les plus petits fournisseurs ne peut manquer de nuire à l'innovation.

41. Martin Masse et Paul Beaudry, *L'état de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada – 2014, Cahier de recherche*, Institut économique de Montréal, p. 48.

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 réussisse, le régulateur doit être capable de fixer des prix d'accès qui seront a) suffisamment bas pour qu'il soit plus facile aux nouveaux venus d'étendre leurs réseaux et d'acquérir rapidement une clientèle leur permettant de justifier la construction de leurs propres installations et b) assez élevés pour que les nouveaux venus soient suffisamment incités à construire de telles installations au lieu de continuer à compter sur un accès peu coûteux aux réseaux existants<sup>42</sup>.

« Compte tenu des gigantesques coûts qu'implique le déploiement de réseaux de prochaine génération, il est inévitable que ce soit les entreprises titulaires qui prennent un tel déploiement en charge, et non les FSI indépendants. »

Cependant, on trouve peu d'éléments de preuve pour valider pareille théorie. Quand les régulateurs fixent les prix, il leur arrive souvent de ne pas pleinement considérer les risques assumés par les compagnies de télécommunications et câblodistributeurs pour construire leurs réseaux ou les mettre à niveau. Dans un secteur dynamique comme celui des télécommunications, la technologie peut rapidement devenir désuète (voir le chapitre 4 qui examine cette question). Les concurrents qui comptent sur un accès obligatoire n'auront pas à subir les coûts d'obsolescence ou d'amélioration d'un réseau existant.

Malgré l'accroissement de leur revenu et de leur part de marché ces cinq dernières années, les FSI indépendants ont fait bien peu en tant qu'investissements importants en infrastructure filaire et ils dépendent encore fortement de l'infrastructure existante pour fournir un service à large bande. Les écarts qu'on remarque dans les niveaux d'investissement sont considérables. À ce sujet aussi, le plus récent *Rapport de surveillance des communications* du CRTC nous indique que les revendeurs (incluant les FSI indépendants) n'ont dépensé en moyenne qu'environ 100 millions de dollars par an pour des immobilisations de 2009 à 2013 tandis que les entreprises dotées d'installations (les fournisseurs de ser-

vices téléphoniques et les câblodistributeurs) ont investi en moyenne 6,6 milliards de dollars par an pour mettre leurs réseaux à niveau, soit 66 fois plus<sup>43</sup>. Compte tenu des gigantesques coûts qu'implique le déploiement de réseaux de prochaine génération, il est inévitable que ce soit les entreprises titulaires qui prennent un tel déploiement en charge, et non les FSI indépendants. Il est conséquemment crucial d'avoir un environnement réglementaire qui leur permette de procéder à ces investissements et qui leur procure les incitations appropriées.

### Imposer un accès obligatoire aux services les plus récents ne profiterait pas aux consommateurs canadiens

Comme on vient de le voir, les compagnies de télécommunications et les câblodistributeurs investissent massivement dans des réseaux et technologies de prochaine génération qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas fait l'objet de politiques d'accès obligatoire. Il est vrai qu'aujourd'hui, le taux d'adoption de la technologie FTTP par les consommateurs est encore incertain; en 2013, elle n'était exploitée que pour 2,9 % des lignes résidentielles<sup>44</sup>. D'autres technologies capables d'offrir aux consommateurs des vitesses similaires à moindre coût pourraient émerger. En outre, la demande en FTTP ne sera peut-être pas assez forte pour justifier l'engagement de coûts irrécupérables importants en vue de déployer ces nouveaux réseaux à ce moment-ci.

Imposer l'accès obligatoire aux réseaux FTTP pourrait empêcher les fournisseurs de services téléphoniques de couvrir les dépenses en immobilisations liées à ces investissements, ce qui réduirait les incitations à investir dans pareils réseaux et en retarderait très probablement la construction<sup>45</sup>. On peut douter que ces fournisseurs

43. CRTC, *op. cit.*, note 36, Tableau 5.0.4 : Immobilisations des services de télécommunication dans les installations et les équipements, selon le type de FST, p. 144. Le rapport ne donne pas de chiffres précis relativement aux revendeurs parce que nombre d'entre eux sont trop petits pour être soumis à l'obligation de fournir des données sur les investissements. Dans leur cas, le Tableau se contente d'indiquer un montant de 0,0 milliard de dollars même si les chiffres du total partiel laissent entendre qu'ils contribuent environ 0,1 milliard de dollars.

44. CRTC, *op. cit.*, note 36, Graphique 5.1.6 : Pourcentage des lignes de résidence utilisant un câble de fibre optique (2013), p. 151.

45. Les FSI indépendants ont aussi fait pression sur le CRTC pour qu'il rende obligatoire l'accès à un nouveau « service d'accès à large bande » qui leur permettrait d'obtenir des titulaires un accès haute vitesse de gros sur une base dégroupée. Le Consortium des opérateurs de réseaux canadiens (CORC), qui milite pour la proposition, considère ce service d'accès à large bande comme le successeur des boucles locales dégroupées et estime qu'on encouragerait ainsi les FSI indépendants à investir dans des installations intermédiaires. Bien qu'une telle proposition puisse sembler attrayante dans l'abstrait, sa justification repose sur la théorie du tremplin dont les failles ont été brièvement examinées ci-dessus. Voir CRTC, exposé final du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc., avis de consultation de télécom 2013-551, 19 décembre 2014, paragraphe 56.

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

continueraient à engager des investissements à haute intensité de capital dans leur infrastructure de réseau — ou à les engager au même rythme que par le passé — s'ils étaient forcés de partager leur infrastructure nouvellement déployée avec leurs concurrents à des prix artificiellement bas. Ce serait là une approche politique à courte vue qui, à la longue, porterait préjudice aux consommateurs canadiens, surtout ceux vivant dans les régions rurales et éloignées où les coûts de construction d'un réseau de fibre optique sont les plus élevés et les périodes de remboursement des investissements plus longues.

### Le CRTC doit tenir compte des exemples fournis par les États-Unis et l'Europe

Le contraste prononcé entre les approches qu'ont empruntées les États-Unis et l'Europe en matière d'accès obligatoire devrait faire réfléchir les partisans de généreuses politiques d'accès obligatoire.

« Imposer l'accès obligatoire aux réseaux FTTP pourrait empêcher les fournisseurs de services téléphoniques de couvrir les dépenses en immobilisations liées à ces investissements, ce qui réduirait les incitations à investir dans pareils réseaux. »

Aux États-Unis, la Federal Communications Commission (FCC), qui avait d'abord imposé de vastes exigences de partage des réseaux aux anciens monopoles, a été forcée de changer de cap après que les tribunaux eurent cassé ces exigences au début des années 2000. Par la suite, la FCC a choisi de ne pas imposer l'accès des concurrents aux réseaux de prochaine génération, ce qui a ouvert la voie à des investissements et à des travaux de déploiement considérables en réseaux de fibre optique de pointe et architectures de réseau similaires<sup>46</sup>.

L'Europe, par contre, a emprunté une approche diamétralement opposée qui a entraîné des conséquences désastreuses. Ses généreuses politiques d'accès obligatoire ont suscité un climat d'investissement incertain et une érosion des marges de profit des fournisseurs de services téléphoniques titulaires. Alors qu'elle

était jadis considérée comme un chef de file technologique de l'économie numérique, elle a perdu du terrain face à 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 ultra-rapide. Dans un mémo au titre bien choisi, *La confusion réglementaire nuit aux investissements dans la large bande : consommateurs et entreprises sont à la traîne*, la Commission européenne a reconnu que l'Europe « prend du retard dans la course mondiale à l'établissement de connexions à large bande fixes et rapides »<sup>47</sup>.

Comme l'a expliqué le professeur Christopher Yoo dans une étude récente comparant le déploiement de large bande aux États-Unis et en Europe, les différences entre leurs approches réglementaires ont eu un impact appréciable sur les investissements :

En Europe, où il était moins coûteux d'acheter des services de gros d'un fournisseur titulaire, il y avait peu d'incitation à investir dans de nouvelles technologies ou des réseaux nouveaux. Aux États-Unis, par contre, les fournisseurs devaient construire leurs propres réseaux pour livrer des services à large bande aux clients. Une analyse des données indique qu'à la fin de 2012, l'approche américaine avait encouragé les investissements en large bande tandis que l'approche européenne avait eu l'effet opposé (on avait investi 562 \$ en large bande par ménage aux États-Unis mais 244 \$ par ménage en Europe)<sup>48</sup>.

Le Boston Consulting Group a estimé que des opportunités de croissance du PIB pouvant représenter jusqu'à 750 milliards d'euros et de création de jusqu'à 5,5 millions d'emplois auront été manquées dans l'UE d'ici 2020 en raison d'un manque d'investissement dans les réseaux de prochaine génération<sup>49</sup>.

### Conclusion

Voici ce que Jean Tirole, lauréat du prix Nobel d'économie 2014 et expert en régulation, disait récemment sur ce que la réglementation doit viser à accomplir : « Ce que nous avons essayé de faire, c'est d'établir une réglementation suffisamment modérée pour permettre l'innovation et encourager les titulaires à investir. Une

46. CRTC, intervention du Fiber to the Home Council Americas, *Examen des services de gros et des politiques connexes*, avis public 2013-551, 31 janvier 2014, paragraphe 6.

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

48. Christopher S. Yoo, *U.S. vs. European Broadband Deployment: What Do the Data Say?*, University of Pennsylvania, Institute for Law and Economics, Cahier de recherche no 14-35, juin 2014.

49. The Boston Consulting Group, *Reforming Europe's Telecoms Regulation to Enable the Digital Single Market*, juillet 2013, p. 6.

mauvaise réglementation peut en fait réduire considérablement la croissance, elle peut créer une foule de problèmes »<sup>50</sup>.

Espérons que les sages propos de Tirole soient entendus et mis en œuvre par le CRTC dans le contexte de sa prochaine décision sur les services de gros. En cherchant à établir un équilibre entre les intérêts des grandes compagnies et ceux des petits FSI, le CRTC a fait obstacle aux incitations qui devraient pousser tous les participants du marché à innover et à investir dans des réseaux et de l'équipement de pointe. Inévitablement, un régime d'accès obligatoire qui met l'accent sur la multiplicité des concurrents dans un marché donné au détriment d'une concurrence fondée sur les installations aura pour effet de réfréner l'innovation et les investissements.

«Le CRTC devrait reconnaître que le régime actuel n'a pas permis d'augmenter la concurrence fondée sur les installations et a eu une incidence mineure sur la concurrence en large bande au Canada.»

Les Canadiens se servent d'Internet plus que jamais auparavant et s'en servent pour effectuer des tâches nécessitant de plus en plus de bande passante<sup>51</sup>. Pour satisfaire à leurs besoins croissants et à leurs attentes toujours plus grandes au cours des prochaines années, les fournisseurs de services Internet devront procéder à des investissements importants en réseaux et en infrastructure. Il a été amplement prouvé que l'adoption d'un régime réglementaire souple et léger dans le domaine du gros aidera à stimuler l'innovation et l'investissement.

Même s'il est fort improbable que le CRTC évite complètement de réglementer les services de gros dans sa prochaine décision, il devrait reconnaître que le régime actuel n'a pas permis d'augmenter la concurrence fondée sur les installations et a eu une incidence mineure sur la concurrence en large bande au Canada. En établissant une stratégie claire de suppression graduelle de tous les services qui ne remplissent pas son critère des services essentiels et en s'abstenant d'imposer des exigences d'accès additionnelles relativement aux nou-

veaux services comme la technologie FTTP, le CRTC donnerait le bon signal aux participants du marché de large bande et créerait un environnement réglementaire qui maximisera les investissements en infrastructure de large bande.

50. Binyamin Appelbaum, « Q. and A. With Jean Tirole, Economics Nobel Winner », *New York Times*, 15 octobre 2014.

51. CRTC, *op. cit.*, note 36, Tableau 5.3.1 : Revenus des services Internet de détail, p. 176.

## CHAPITRE 4

### L'impact des changements technologiques sur la concurrence dans le secteur des télécommunications

Le débat sur la pertinence ou non pour le gouvernement de subventionner l'émergence d'un quatrième fournisseur de services sans fil dans tous les marchés régionaux au Canada accroche sur une question fondamentale : la définition même du concept de concurrence.

Il existe en effet deux visions de la concurrence : la vision « statique » traditionnelle de la concurrence parfaite, qui continue d'avoir une influence auprès des décideurs et du grand public même si elle a perdu du galon dans la science économique; et une vision « dynamique », plus récente, qui tient compte de l'évolution rapide des marchés et en particulier de l'impact que peut avoir l'arrivée de nouvelles technologies de rupture.

Selon la vision statique, un marché est considéré comme concurrentiel quand on compte tellement de concurrents qu'aucun d'eux n'est réputé le dominer ou exercer une influence déterminante sur les prix. Tous les concurrents partagent plus ou moins la même technologie et les mêmes modèles de gestion. Cette vision statique de la concurrence présume un marché relativement stable et est essentiellement axée sur le nombre de joueurs et les parts de marché dans une industrie à un moment donné.

Face à ce qu'ils considèrent comme un trop petit nombre de joueurs ou une concentration trop élevée des parts de marché, les partisans de la vision statique de la concurrence préconisent généralement une intervention gouvernementale pour accroître la concurrence, soit en réglementant les prix, soit en favorisant et en subventionnant l'entrée de joueurs additionnels. C'est ce que le gouvernement canadien tente de faire aujourd'hui dans le secteur du sans-fil.

La vision dynamique de la concurrence fait valoir que celle-ci doit être vue comme un processus plutôt que comme une situation figée. Elle accorde moins d'import-

tance à la distribution des parts de marché ainsi qu'au nombre de concurrents dans un marché et en accorde davantage à la concurrence potentielle<sup>52</sup>.

Selon cette vision, la discipline et la rivalité associées à la concurrence ne dépendent pas nécessairement de la présence de nombreux participants dans un marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouvelles technologies permettant à des concurrents venus de l'extérieur du secteur en question d'offrir autrement des services traditionnels, ou encore d'offrir de nouveaux services qui remplacent les anciens (par exemple, les courriels qui font concurrence à l'envoi de lettres par la poste).

« Les partisans de la vision statique de la concurrence préconisent généralement une intervention gouvernementale pour accroître la concurrence, soit en réglementant les prix, soit en favorisant et en subventionnant l'entrée de joueurs additionnels. »

Joseph Schumpeter a fameusement appelé « destruction créatrice » le processus par lequel les innovations technologiques détruisent des emplois spécifiques à mesure qu'elles remplacent des technologies plus vieilles, tout en stimulant la croissance économique générale<sup>53</sup>. Puisqu'il ignore en grande partie la concurrence fondée sur l'innovation et l'influence de ce processus de destruction créatrice, le modèle statique est d'une pertinence limitée dans l'analyse de l'industrie des télécommunications, qui est le parfait exemple d'une industrie qui a connu des changements importants et rapides grâce à la technologie<sup>54</sup>.

52. J. Gregory Sidak et David J. Teece, « Dynamic Competition in Antitrust Law », *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 5, no 4, décembre 2009, p. 581-631.

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

54. Voir l'analyse toujours aussi pertinente de 2004 du professeur Quigley : « The threat of their being bypassed by an alternative and superior technology imposes competitive discipline on incumbents. It drives them to maintain prices at competitive levels, invest in new technology, and provide new services to customers since failure to do so will simply increase the speed with which alternative technologies become economically feasible. Thus, the state of competition in local access telecommunications in Canada hinges much more on the presence of alternative access technologies that may supplant fixed wire local access than it does on the fact that those companies do not yet have a large market share in local access telephony. » Neil Quigley, « Dynamic Competition in Telecommunications: Implications for Regulatory Policy », *Commentary*, Institut C.D. Howe, no 194, février 2004, p. 23.

## La téléphonie s'ouvre à la concurrence

On peut illustrer la pertinence de la vision dynamique de la concurrence en observant comment la téléphonie a évolué au Canada depuis un quart de siècle, et en particulier comment deux nouvelles technologies ont permis de graduellement éroder la position dominante des anciens monopoles.

En 1990, les services téléphoniques locaux et interurbains constituaient la principale activité de l'industrie canadienne des télécommunications et étaient offerts par des monopoles régionaux, dont Bell Canada. Les services Internet tels que nous les connaissons aujourd'hui n'existaient pas encore. Le secteur du sans-fil, qui compte maintenant pour la moitié des revenus de l'industrie<sup>55</sup>, commençait à peine son envolée après seulement cinq années d'activité.

« Le modèle statique est d'une pertinence limitée dans l'analyse de l'industrie des télécommunications, qui est le parfait exemple d'une industrie qui a connu des changements importants et rapides grâce à la technologie. »

La décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'ouvrir le marché des appels interurbains à la concurrence en 1992, puis celui des appels locaux en 1997, a permis l'arrivée de nombreux revendeurs tels AT&T Canada et Sprint Canada. Ces entreprises ne possédaient toutefois pas eux-mêmes d'infrastructure leur permettant d'accéder directement aux résidences ou bureaux de leurs clients; ils devaient pour cela louer une partie des installations des anciens monopoles, en tirant profit d'une réglementation forçant ces derniers à partager leurs réseaux filaires à des tarifs modiques réglementés.

Ce type de politique permet de varier marginalement l'offre de services et d'offrir des prix un peu plus bas, mais ne suscite pas une véritable concurrence fondée sur les installations, comme c'est le cas entre des joueurs qui possèdent leurs propres réseaux. Les revendeurs sont en effet complètement dépendants d'une autre entité qui produit le service qu'ils revendent. Une telle politique n'encourage pas non plus l'innovation et

les investissements, dans la mesure où les revendeurs ont peu d'incitations à investir dans leur propre réseau puisqu'ils peuvent profiter d'un accès à bas prix aux réseaux de leurs concurrents. De leur côté, les anciens monopoles seront moins incités à améliorer leurs réseaux si, chaque fois qu'ils le font, ils sont forcés de partager les profits qui en découlent avec leurs concurrents<sup>56</sup>.

En 2004, sept ans après l'ouverture du marché, la part des lignes locales de résidence détenues par les revendeurs au Canada n'était que de 3,3 %<sup>57</sup>. De véritables concurrents s'apprêtaient toutefois à émerger. Ils sont venus non pas des rangs des revendeurs, mais de l'extérieur du secteur traditionnel de la téléphonie. D'abord grâce à une innovation technologique dans le monde de la câblodistribution, puis par la substitution des services téléphoniques sans fil aux services filaires traditionnels.

## Les câblodistributeurs envahissent le marché de la téléphonie

L'expansion du réseau de distribution par câble de canaux de télévision analogiques dans les années 1970 a fait du Canada l'un des pays les plus câblés au monde. En 2005, 95 % des ménages canadiens étaient situés dans des zones de desserte des câblodistributeurs<sup>58</sup>.

Deux innovations technologiques connexes durant les années 1990 ont élargi encore davantage le champ d'action des câblodistributeurs. En premier lieu, le déploiement d'un réseau hybride combinant la fibre optique et le câble coaxial a permis d'accroître considérablement le nombre de canaux de télévision pouvant être distribués et a mis en place l'infrastructure nécessaire au passage à des technologies numériques. Le développement par l'organisme de recherche américain CableLabs d'une nouvelle norme de transmission des données, DOCSIS (acronyme anglais pour *Data Over Cable Service Interface Specification*) a pour sa part entraîné une expansion des services pouvant être transmis par câble, notamment la voix et une connexion Internet<sup>59</sup>.

55. Voir CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Graphique 5.1.2 : Répartition des revenus des services de télécommunication, par secteur de marché, p. 148.

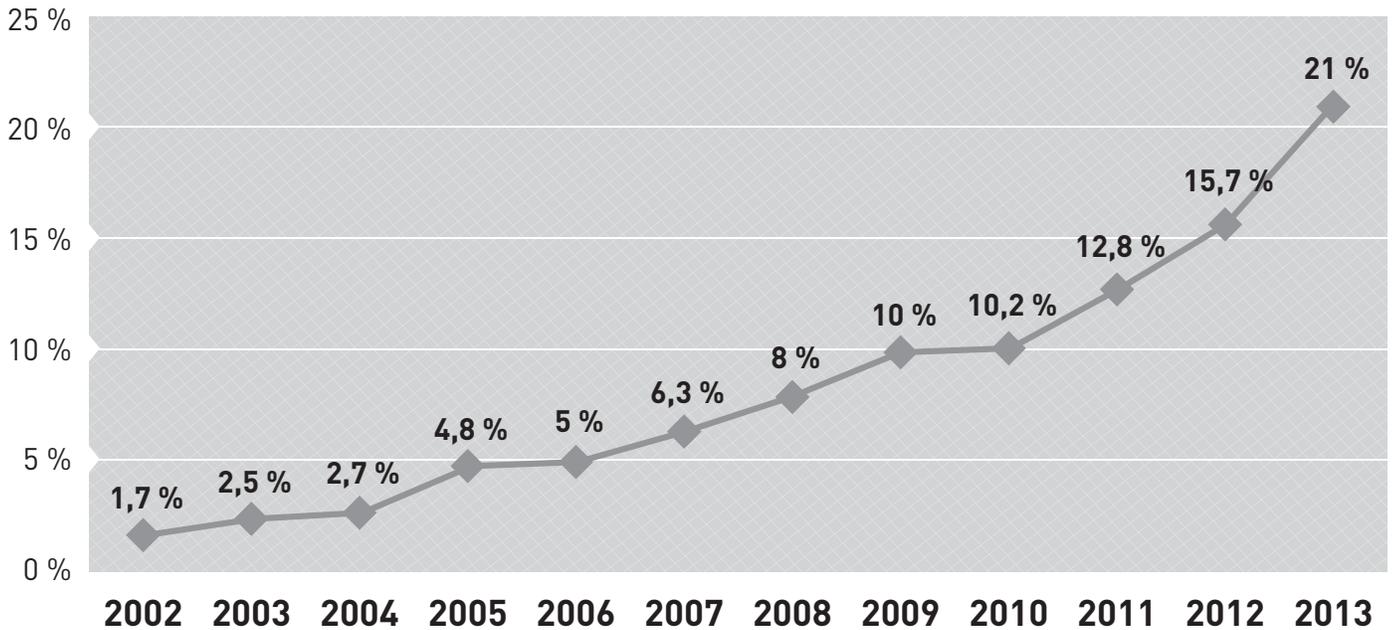
56. Pour une discussion des effets pervers de cette politique de partage obligatoire des réseaux, voir le chapitre 3 de l'édition 2014 de ce *Cahier de recherche* : « Le partage obligatoire des réseaux dans le secteur filaire : une politique qui a fait son temps ».

57. CRTC, *Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications 2006*, juillet 2006, p. 38.

58. *Ibid.*, p. 17.

59. POTs and PANs, « Primer on DOCSIS », 31 janvier 2014.

Figure 4-1

**Proportion grandissante de ménages canadiens avec téléphone sans fil seulement**

Sources : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2013*, septembre 2013, Tableau 2.2.3 : Taux de pénétration téléphonique au Canada – abonnés des services filaires et sans fil par 100 ménages, p. 25; CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2014*, octobre 2014, Tableau 2.0.7 : Taux provinciaux de pénétration des services téléphoniques – Abonnés des services filaires et sans fil mobiles par 100 ménages (2012), p. 14; Statistique Canada, « Enquête sur le service téléphonique résidentiel, 2013 », *Le Quotidien*, 23 juin 2014.

Les principaux câblodistributeurs canadiens – Rogers, Shaw, Vidéotron, Cogeco – ont lancé leur service de téléphonie dès 2005 en s'appuyant sur leur propre infrastructure, offrant ainsi pour la première fois une concurrence sérieuse aux anciens monopoles. Ces concurrents ont rapidement conquis une part de marché substantielle. Moins d'une décennie plus tard, en 2013, les câblodistributeurs comptaient pour 33 % des revenus des services de téléphonie locale résidentielle. De leur côté, les revendeurs avaient toujours une présence marginale, avec seulement 4 % du marché<sup>60</sup>.

### Le téléphone sans fil remplace le téléphone traditionnel

Les services de téléphonie sans fil, lancés en 1985 au Canada, sont longtemps restés une niche spécialisée qui s'ajoutait au téléphone filaire résidentiel, sans lui faire concurrence. Au début des années 2000, un nouveau phénomène est toutefois apparu : celui de ménages qui décident de se départir de leur téléphone résidentiel et de ne conserver qu'un abonnement au sans-fil. En 2002, 1,7 % des ménages canadiens avaient décidé de « couper le fil ». Depuis, cette proportion n'a

cessé d'augmenter, pour atteindre 21 % en 2013 – et 60 % chez les jeunes ménages où tous les membres sont âgés de moins de 35 ans<sup>61</sup> (voir Figure 4-1).

« Les principaux câblodistributeurs canadiens ont lancé leur service de téléphonie dès 2005 en s'appuyant sur leur propre infrastructure, offrant ainsi pour la première fois une concurrence sérieuse aux anciens monopoles. »

Ce phénomène démontre encore une fois l'importance de tenir compte de la concurrence potentielle, pouvant venir de l'extérieur du secteur en question à la suite de changements technologiques, lorsqu'on cherche à déterminer quel est le niveau de concurrence au sein de ce secteur. Des produits qui n'étaient tout d'abord pas considérés comme substituables peuvent le devenir rapidement lorsque les habitudes des consommateurs changent. Où l'on trace la ligne toujours un peu arbitraire

60. CRTC, *op. cit.*, note 55, Tableau 5.2.2 : Revenus des services téléphoniques locaux et interurbains de résidence de détail par type de FST, p. 159.

61. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2013*, septembre 2013, Tableau 2.2.3 : Taux de pénétration téléphonique au Canada – abonnés des services filaires et sans fil par 100 ménages, p. 25; Statistique Canada, « Enquête sur le service téléphonique résidentiel, 2013 », *Le Quotidien*, 23 juin 2014.

Encadré 4-1

## La vision dynamique de la concurrence et la déréglementation de 2006-2007 dans la téléphonie locale

Les coauteurs de cette étude ont eu l'occasion d'observer concrètement à quel point il est difficile de faire accepter la notion dynamique de la concurrence alors qu'ils travaillaient comme conseillers du ministre de l'Industrie de l'époque, Maxime Bernier, sur les questions de télécommunications en 2006-2007.

Après l'ouverture du marché de la téléphonie locale à la concurrence en 1997, le CRTC avait non seulement forcé les anciens monopoles à partager leurs réseaux avec leurs concurrents; alors que ces derniers pouvaient modifier leurs produits et tarifs sans supervision du régulateur, les anciens monopoles devaient en plus continuer de se soumettre à un long processus d'approbation bureaucratique chaque fois qu'ils voulaient modifier un produit offert ou le prix d'un produit. L'objectif de cette réglementation était de s'assurer que les anciens monopoles n'allaient pas modifier leur offre de façon à faire une concurrence indue aux revendeurs qui cherchaient à s'établir dans le marché.

En avril 2006, avec l'arrivée récente des câblodistributeurs dans le marché de la téléphonie locale et une croissance rapide de la concurrence fondée sur les installations, le CRTC a annoncé qu'il pourrait envisager de déréglementer les services des anciens monopoles dans les marchés régionaux où ils auraient perdu au moins 25 % des parts de marché à la concurrence (en plus d'une série d'autres critères comme la qualité des services de gros offerts aux revendeurs)<sup>I</sup>. En mettant d'abord et avant tout l'accent sur la concentration des parts de marché, cette décision s'inspirait typiquement de la vision statique de la concurrence.

Craignant que ces critères trop stricts ralentissent considérablement le processus de déréglementation et leur gardent les mains liées pendant que des concurrents allaient gruger leur part du marché, les anciens monopoles téléphoniques ont fait appel auprès du gouvernement quelques semaines plus tard pour qu'il renverse la décision du CRTC. Ce processus complexe s'est échelonné sur une période d'un an<sup>II</sup>.

Inspiré par la vision dynamique de la concurrence, le ministre Bernier considérait que dans la mesure où des concurrents étaient présents dans un marché, les effets positifs de la concurrence se faisaient concrètement sentir, que les parts de marché des concurrents soient de 2 % ou de 25 %. Il fallait que le nouveau critère tienne également compte des services sans-fil, lesquels, à son avis, constituaient véritablement un substitut aux services téléphoniques traditionnels.

En 2005, 4,8 % des Canadiens avaient déjà décidé de se départir de leur téléphone traditionnel (voir Figure 4-1). Dans une perspective dynamique de la concurrence, il était évident que le marché traditionnel de la téléphonie locale avait changé et que la réglementation devait en tenir compte. Dans ce contexte, limiter la capacité des anciens monopoles d'adapter leur offre aux nouvelles réalités du marché n'était pas dans l'intérêt des consommateurs.

Le nouveau critère annoncé par le ministre en décembre 2006, et entré en vigueur en avril 2007, a donc remplacé le critère de 25 % des parts de marché par un autre<sup>III</sup>. Celui-ci énonçait que le CRTC devait déréglementer les services des anciens monopoles dans tous les marchés régionaux de téléphonie résidentielle où au moins deux autres concurrents possédant leur propre infrastructure (en pratique, un câblodistributeur et un opérateur de services sans-fil) étaient présents. La majorité des marchés ont été déréglementés dans les mois suivant l'entrée en vigueur du décret.

**Sources :** I. CRTC, *Abstention de la réglementation des services locaux de détail, Décision de télécom 2006-15*, 6 avril 2006. II. Pour une analyse des réformes du ministre Bernier en télécommunications, voir Richard Schultz, « Telecommunications Policy: What a Difference a Minister Can Make », dans Allan M. Maslove (dir.), *How Ottawa Spends 2008-2009: A More Orderly Federalism?*, Carleton University Press, 5 juin 2008, p. 134-162; Paul Beaudry, « Wireline Deregulation: The Canadian Experience », *Telecommunications Policy*, vol. 34, 2010, p. 606-615. III. Industrie Canada, « Le nouveau gouvernement du Canada propose d'accélérer la déréglementation du service téléphonique local dans l'intérêt des consommateurs canadiens », Communiqué de presse, 11 décembre 2006.

entre différents marchés dépend de ce que les consommateurs considèrent comme des choses facilement substituables ou non. Mais alors que les fonctionnaires qui réglementent le secteur ont tendance à sous-estimer ce phénomène dans leurs délibérations, les entreprises, elles, n'ont pas le choix de prévoir cette concurrence potentielle et de s'y adapter rapidement lorsqu'elle se concrétise, au risque de subir des pertes de marché encore plus importantes (voir Encadré 4-1).

Aujourd'hui, la notion même de « téléphonie locale », distincte de l'interurbain, n'a plus vraiment de sens. Les forfaits de services sans fil incluent la plupart du temps des appels illimités au Canada. De plus, l'arrivée de la téléphonie sur protocole Internet (VoIP) a permis à quiconque est doté d'une connexion Internet haute vitesse de renoncer au service téléphonique traditionnel et de communiquer avec n'importe qui dans le monde à peu de frais. Des services comme Skype, la messagerie instantanée, les textos, etc., font tous concurrence d'une façon ou d'une autre à la téléphonie traditionnelle, dont le déclin s'accélère. De 2009 à 2013, la proportion des revenus du secteur des télécommunications provenant de la téléphonie locale (tous types de fournisseurs confondus) est passée de 23 à 19 % du total, alors que les revenus diminuaient de 4,8 à 4,2 milliards de dollars<sup>62</sup>.

## Conclusion

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 innovation. Ce sont les changements technologiques, et non l'ajout de quelques revendeurs offrant des services de téléphonie traditionnels, qui ont permis de multiplier les façons de communiquer par la voix et d'offrir une véritable concurrence aux anciens monopoles depuis une décennie.

Cette révolution technologique est toutefois déjà chose du passé. Aujourd'hui, la transition rapide des services et appareils misant sur la transmission de la voix vers ceux qui privilégient les données, qui exigent de plus en plus de bande passante, est en train de susciter de nouvelles transformations. La convergence entre le secteur des télécommunications et celui de la télédiffusion, qui

fait qu'il devient de moins en moins possible de distinguer et de réglementer séparément les deux secteurs<sup>63</sup>, va également forcer toute l'industrie à se restructurer.

C'est sans compter le développement de nouveaux domaines qui pourraient occuper une place centrale au cours des prochaines années, comme la communication entre machines (M2M)<sup>64</sup>. De plus, que la propriété étrangère des entreprises canadiennes soit permise ou non, la concurrence pour les nouveaux services viendra de plus en plus de géants étrangers comme Apple, Google ou Netflix. D'autres entreprises innovantes, inconnues aujourd'hui, domineront sans doute une portion du marché dans quelques années. 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 – sont ceux qui pourraient révolutionner l'industrie de demain.

« Au début des années 2000, un nouveau phénomène est apparu : celui de ménages qui décident de se départir de leur téléphone résidentiel et de ne conserver qu'un abonnement au sans-fil. »

Pendant que le gouvernement actuel focalise toutes ses interventions en télécommunications sur son objectif politique de favoriser un quatrième fournisseur de services sans fil dans chacun des marchés régionaux du Canada, d'autres révolutions technologiques se préparent. Pour survivre et créer des emplois et de la richesse au Canada, nos entreprises de télécommunications et de télédiffusion devront les anticiper et s'y préparer en investissant des milliards de dollars au cours des années qui viennent.

Voilà où l'action se passe vraiment. Le débat sur le quatrième joueur de sans-fil n'est qu'une distraction coûteuse. 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 concurrents.

62. CRTC, *op. cit.*, note 55, Graphique 5.1.2 : Répartition des revenus des services de télécommunication, par secteur de marché, p. 148, et Tableau 5.2.2 : Revenus des services téléphoniques locaux et interurbains de résidence de détail par type de FST, p. 159.

63. Anja Karadeglija, « Telecom and broadcasting converge as legislation remains separate », *The Wired Report*, 31 mars 2015.

64. « La communication entre machines "M2M" : Une formidable révolution », *TelecomReview.info*, 2013.



## CONCLUSION

### Des acquis menacés

Les Canadiens continuent de bénéficier d'un réseau de télécommunications parmi les plus avancés sur la planète et de prix qui, même s'ils sont plus élevés que ceux en Europe, sont moindres qu'aux États-Unis et au Japon. Cela explique en partie pourquoi ils comptent parmi les plus gros consommateurs de services de télécommunications au monde.

Ces acquis sont toutefois menacés. Les nombreuses interventions effectuées par le gouvernement fédéral pour favoriser l'établissement d'un 4<sup>e</sup> joueur en téléphonie sans fil partout au pays pourraient finir par nuire aux consommateurs en mettant à risque l'innovation dans cette industrie. Et ce, alors même que des révolutions technologiques importantes se préparent, qui vont nécessiter des milliards de dollars d'investissements de la part des entreprises de télécommunication au pays.

L'usage sans cesse croissant de téléphones intelligents par les consommateurs canadiens nécessite de plus en plus de bande passante, et donc de spectre. Ce spectre ne devrait pas être vendu au rabais, sous prétexte d'encourager la concurrence, à des entreprises qui ne l'utiliseront pas de façon optimale.

En limitant l'accès des grandes entreprises de télécommunications au nouveau spectre au profit de plus petits joueurs, et en les obligeant à partager leurs réseaux avec leurs concurrents à des tarifs réglementés, le gouvernement et le CRTC ratent la cible. Ces politiques visant à accroître la concurrence ont pour effet de désinciter les joueurs en place à investir dans les nouvelles technologies.

La discipline et la rivalité associées à la concurrence ne dépendent pas nécessairement de la présence d'une multitude de participants dans le marché; elles peuvent aussi être générées par l'anticipation de nouveaux services à venir. La concurrence pour les nouveaux services viendra de plus en plus de géants étrangers comme Apple et Google, et d'autres entreprises innovantes encore inconnues aujourd'hui.

Les politiques publiques les plus appropriées sont celles qui permettront aux entreprises canadiennes de télécommunications de faire face à cette concurrence globale et qui offriront le meilleur climat d'investissement. Le débat sur le quatrième joueur de sans-fil, et les interventions fédérales à ce sujet qui se sont poursuivies cette année, ne sont qu'une distraction coûteuse qui pourrait se retourner contre les consommateurs canadiens.



# 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> Beaudry est diplômé en droit de l'Université de Montréal.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8  
T 514.273.0969 F 514.273.2581 [iedm.org](http://iedm.org)

ISBN 978-2-922687-58-3