



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M2
www.consommateur.qc.ca/union

T (514) 521 6820
F (514) 521 0736
1 888 521 6820
union@consommateur.qc.ca

NOS MEMBRES
ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante Beauce Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF Estrie
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF du Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
Association des consommateurs
pour la qualité dans la construction
Membres individuels

Montréal, 25 mai 2007

Directeur général
Politique des télécommunications, Industrie Canada
1612A, 300 rue Slater
Ottawa (Ont)
K1A 0C8

**Objet : Observations de l'Union des consommateurs concernant l'avis
no DGTP-002-07 : Consultation sur un cadre de mise aux enchères de
fréquences dans la gamme de 2GHz, y compris pour les services sans
fil évolués**

Monsieur,

L'Union des consommateurs dépose le présent document afin de soumettre ses observations dans le cadre de la consultation sur un cadre de mise aux enchères de fréquences dans la gamme de 2 GHz, y compris pour les services sans fil évolués.

En espérant le tout conforme, veuillez recevoir, monsieur, l'expression de nos plus cordiales salutations.

Me Marie-Eve Rancourt

Analyste en politique réglementaire en matière de télécommunications et radiodiffusion

Observations de l'Union des consommateurs concernant le cadre de mise aux enchères de fréquences dans la gamme de 2 GHz

Introduction

1. Industrie Canada a publié, le 24 février 2007 dans la Gazette officielle, un avis de consultation dans lequel il annonce la publication de dispositions à l'appui de la libération de bandes de fréquences dans la gamme de 2 GHz ;
2. Le document décrit les résultats du processus de consultation entrepris en 2003 et lance une consultation supplémentaire relative à la délivrance de licences dans la gamme de 2 GHz comprenant les services sans fil évolués (SSFE) et portant sur plusieurs questions techniques et opérationnelles ;
3. La délivrance de fréquence au terme de cette consultation aura un impact considérable sur les télécommunications canadiennes et principalement sur les services sans fil évolués ;
4. L'Union des consommateurs soumet donc ses observations relativement à cette consultation afin que l'élaboration des règles entourant la mise aux enchères des fréquences prennent en compte les droits et intérêts des consommateurs ;
5. Au soutien de ses prétentions, l'Union des consommateurs développera son argumentaire comme suit:
 - A) L'État du service sans fil au Canada**
 - B) Les règles entourant la mise aux enchères :**
 - i) Permettre l'entrée d'un nouveau joueur**
 - ii) Assurer que les règles d'itinérance et de partage d'infrastructure permettent à ce nouveau joueur de devenir un acteur concurrentiel**
 - iii) Assurer une supervision adéquate du secteur**

A) L'état du service sans fil au Canada

6. Actuellement, le marché du sans fil au Canada est contrôlé par un oligopole composé de trois fournisseurs, soit Bell Canada, Rogers et Telus ;
7. D'autres entreprises, que l'on appelle des exploitants de réseaux, offrent également la téléphonie sans fil. Cependant, ces exploitants ne possèdent pas leur propre réseau et utilisent par conséquent celui d'un des trois fournisseurs. Le fait pour ces entreprises d'être soumises au développement du réseau en fonction de la stratégie commerciale du fournisseur qui est leur compétiteur les empêche ainsi d'être réellement concurrentielles ;
8. Par conséquent, puisque les exploitants ne peuvent développer leur réseau en fonction de leur propre stratégie commerciale et qu'ils doivent défrayer des coûts considérables pour l'utilisation de ces réseaux, ils ne constituent pas une réelle alternative concurrentielle ;
9. Le peu de concurrence dans le marché du sans fil au Canada a un impact direct sur ce service et sur l'utilisation qui en est faite par les Canadiens. En effet, à peine un peu plus d'un Canadien sur deux possède un téléphone cellulaire,¹ et les utilisateurs canadiens paient environ 33% plus chers que leurs voisins américains² ;
10. Le taux de pénétration du marché sans fil (58%)³ place le Canada loin derrière les autres pays du G7 ou de l'OCDE où le taux moyen de pénétration se situe davantage autour du 90%.⁴ Le taux de pénétration

¹ SeaBoard Group « *Lament for a Wireless Nation, A Cross-national Survey of Wireless Service Prices : Canada, the United States and Europe* » mars 2007, p.1

² *Ibid.*, p.10

³ *Id.*, p.1

⁴ *Id.*

au Canada se rapproche de ceux de pays tels la Turquie et la Tunisie, qui affichent respectivement des taux de pénétration de 60% et 56%⁵ ;

11. Par ailleurs, comme le mentionne le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (Groupe d'étude), non seulement le Canada affiche-t-il un faible taux de pénétration, mais en plus, le taux d'utilisation des services sans fil par les abonnés est de près de 50% inférieur à celui des États-Unis⁶ ;
12. Ainsi, malgré une utilisation en constante augmentation ailleurs dans le monde, la croissance de l'usage de la téléphonie cellulaire au Canada reste faible.
13. Le Rapport du Groupe d'étude soumet que cette situation repose principalement sur deux causes, soient les tarifs élevés et la faible concurrence. Il conclut que les tarifs élevés sont attribuables au nombre relativement faible de fournisseurs de services sans fil au Canada⁷ ;
14. Par ailleurs, cette faible concurrence a non seulement un impact considérable sur les tarifs offerts aux Canadiens, mais également sur l'investissement fait par les entreprises canadiennes et, par conséquent, sur l'innovation et la fourniture de nombreux services et fonctions sans fil mobile ;
15. Par exemple, en 2005, le rythme des dépenses en capital (CAPEX) s'est chiffré à 20% aux États-Unis, alors qu'il se chiffrait à seulement 13% au Canada⁸ ;
16. Ce faible investissement a provoqué un retard dans le déploiement de différents services, comme le note le Groupe d'étude qui soulève des

⁵ Id.

⁶ Rapport du groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, p.46 en ligne à <http://www.telecomreview.ca/epic/site/tprp-gecr.tnsf/fr/Home> (consulté le 24 mai 2007)

⁷ Rapport du Groupe d'étude Op. cit. note 6, p.47, SeaBoard Group, p.

⁸ Coalition for Wireless Competition, en ligne à : <http://www.avenirdusansfil.ca/> (consulté le 22 mai 2007)

retards considérables, notamment dans la mise en œuvre de service de données haute vitesse de troisième génération (3G) et dans la transférabilité des numéros locaux sans fil, qui viennent tout juste d'être mis en place au Canada alors que ce service a été offert, dans plusieurs pays européens et asiatiques, dès 1998⁹ ;

17. Par ailleurs, malgré le faible taux de pénétration et le manque de dynamisme de l'industrie, celle-ci s'avère fort rentable pour les trois fournisseurs de services au Canada. En effet, l'industrie du sans-fil canadien a augmenté ses revenus d'environ 16% en 2006, soit 10% en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés et 6% grâce à la croissance du revenu moyen par client (RMPC)¹⁰ ;

18. Bref les différentes problématiques soulevées sont, dans bien des cas, des conséquences directes de la faible concurrence dans le domaine, problème auquel Industrie Canada a la chance de pouvoir remédier en imposant des règles de mises aux enchères qui permettront l'établissement d'une concurrence vigoureuse et durable qui pourrait bénéficier au consommateur ;

B) Les règles entourant la mise aux enchères

19. Attendu que la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) affirme à son article 7 « *le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes* » ;

20. Attendu que l'article 7 de la Loi édicte que la politique canadienne des télécommunications vise à:

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

⁹ Rapport du Groupe d'étude, p.47

¹⁰ Moody's Investors Service, 2007 « *Canadian Cable and Telecom Industry Outlook* »

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

(...)

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication

(...)

21. Attendu que tant les entreprises de télécommunication que le CRTC, organe chargé de l'application de la politique canadienne des télécommunications, sont soumis à la Loi ;

22. Attendu que, l'article 3 stipule que « *la Loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province* »;

23. Attendu qu'il serait contraire à l'intérêt public d'adopter des règles de mise aux enchères qui iraient à l'encontre de la politique canadienne des télécommunications ;

24. L'Union des consommateurs insiste sur l'importance que représente l'adoption de règles de mise aux enchères qui faciliteront la mise en œuvre de la politique canadienne des télécommunication, notamment en favorisant une concurrence diversifiée, vigoureuse et durable et permettront à tous les Canadiens d'avoir accès à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité ;

i) Permettre l'entrée d'un nouveau joueur

25. En comparaison avec les États-Unis, les Canadiens ont accès à peu de fournisseurs de services différents. En effet, le rapport du groupe d'étude mentionne que 97% des Américains ont accès à au moins trois fournisseurs de services, mais que 87% ont accès à au moins cinq exploitants et 41% à au moins six. En comparaison, 94% des Canadiens n'ont accès qu'à trois fournisseurs de service, le nombre maximum de fournisseur de service, toute région confondue, étant de trois¹¹ ;
26. Par ailleurs, malgré la présence de trois fournisseurs nationaux, les deux principaux concurrents dans chaque province accaparent, en moyenne, une part de marché de 90%¹² ;
27. De cet état de fait, le Groupe d'étude conclut : « *Le plus petit nombre de fournisseurs de services mobiles au Canada – et le fait que les trois fournisseurs nationaux de services sans fil appartiennent à d'importants fournisseurs de services de télécommunications qui offrent aussi des services filaires – peut signifier qu'il y a moins de concurrence réelle sur le marché canadien des services sans fil qu'aux États-Unis, d'où des prix plus élevés, une innovation réduite, une pénétration plus faible et des taux d'utilisation inférieurs.* »¹³ ;
28. À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande de « *poursuivre l'utilisation de mécanismes de réglementation tels que les contingents-plafonds (les limites de groupage) dans les cas où les bandes de spectre sont rares, afin de donner aux nouveaux venus l'occasion d'acquérir des fréquences du spectre et de donner aux Canadiens l'occasion d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services* » ;
29. Le Seabord Group en arrive également à la même conclusion: « *To achieve the more competitive market, government should facilitate the*

¹¹ Rapport du groupe d'étude, Op. cit., note 6, p.47

¹² Canaccord Adams, Technology-Telecommunications, Daily Letter, 3 octobre 2006

¹³ Rapport du groupe d'étude, Op. cit., note 6, p.47

entrance of new service providers across the country. In the forthcoming 3G spectrum-auction process, we urge the Canadian government to reserve spectrum for a new entrant or entrants »

30. Par conséquent, l'Union des consommateurs est d'avis qu'une partie du spectre doit être réservée à des nouveaux joueurs, afin d'éviter que les entreprises titulaires acquièrent l'ensemble du spectre disponible et consolident ainsi l'oligopole canadien actuel ;
31. De plus, l'Union des consommateurs s'inquiète de la possibilité qu'une ou plusieurs entreprises obtiennent une position fortement dominante en acquérant l'ensemble ou la plupart des fréquences mises aux enchères ;
32. Attendu que, de l'aveu même du Comité permanent de l'industrie, il est extrêmement difficile d'établir une preuve d'abus de position dominante : *« si la définition de comportement abusif et de prix d'éviction apparaît simple à première vue, ces pratiques sont difficiles à vérifier dans la pratique. »*¹⁴ ;
33. Attendu que L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) reconnaît elle aussi que les abus de position dominante sont difficiles à démontrer : *"des désaccords persistent entre pays sur la manière de détecter et d'empêcher de telles pratiques"*¹⁵ ;
34. Attendu qu'il est par conséquent dans l'intérêt des consommateurs de prévenir la présence de position dominante plutôt que de recourir à une réglementation *ex post* qui risque de s'avérer inefficace ;
35. L'Union des consommateurs estime qu'il est nécessaire d'établir des règles de mise aux enchères susceptibles d'écartier ce risque,

¹⁴ Comité permanent de l'industrie, *Examen de la loi sur la concurrence* sixième rapport du comité permanent de l'industrie, juin 2000, chapitre 3. <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/362/indu/reports/rp1031742/indu01/07-toc-f.html> (consulté le 10 mai 2007)

¹⁵ OCDE, *Préserver la concurrence : empêcher les pratiques d'éviction*, Synthèses, décembre 2005, p.1

notamment en fixant des limites maximales de fréquence qu'une entreprise serait autorisée à posséder et qui élimineraient toute possibilité qu'une ou des entreprises acquièrent, suite à la mise aux enchères, une position fortement dominante ;

ii) Assurer que les règles d'itinérance et de partage d'infrastructure permettent à ce nouveau joueur de devenir un acteur concurrentiel

36. La simple attribution de fréquences à un nouvel arrivant ne sera pas suffisante pour garantir que la nouvelle concurrence sera vigoureuse et durable et permettra une concurrence susceptible d'être bénéfique pour le consommateur ;

37. En effet, il importe d'établir des règles qui permettront aux nouveaux entrants de s'établir, de se bâtir une clientèle et de rivaliser avec les entreprises préexistantes. À ce sujet le SeaBoard Group mentionne que : « *To ensure that the fledging new competitors can survive the travails of their first years, mandate tower-sharing and roaming.* »¹⁶

38. Tout comme le CRTC a imposé aux ESLT, en téléphonie locale, la fourniture de certains services aux ESLC à des tarifs réglementés afin de leur permettre de profiter des infrastructures que les anciens monopoles ont pu mettre en place durant les années où elles étaient en situation monopolistique, les règles de mise aux enchères devraient favoriser cette même approche en permettant aux nouveaux entrants d'utiliser les infrastructures des entreprises existantes ;

39. Une telle approche favorise la concurrence à moyen et long terme car elle tient compte des forces et faiblesses réelles des joueurs en présence et permet de compenser, temporairement, la faiblesse excessive d'un joueur afin de lui permettre de s'implanter et de devenir un acteur réellement concurrentiel ;

¹⁶ SeaBordGroup, Executive summary

iii) Assurer une supervision adéquate du secteur

40. Dans l'Avis de consultation, Industrie Canada propose de soumettre la supervision du marché des services sans fil au Bureau de la concurrence, notamment au regard de l'ébauche de bulletin¹⁷ qui décrivait l'approche qu'aurait le Bureau lors d'examen des plaintes d'abus de position dominante ;
41. Attendu que le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire a recommandé que la réglementation du spectre radioélectrique soit confiée au CRTC¹⁸ ;
42. Attendu que le Groupe d'étude conclu que le Bureau de la concurrence n'est pas la bonne instance pour traiter des questions concurrentielles dans le secteur des télécommunications ;
43. Attendu que le Groupe d'étude a plutôt recommandé qu'un nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunication soit établi et fonctionne comme un « comité mixte » du CRTC et du Bureau de la concurrence afin de traiter des questions touchant la concurrence dans le secteur des télécommunications¹⁹ ;
44. Attendu que le processus de règlement des différends en deux étapes actuellement en vigueur au Bureau est particulièrement long et ne permet bien souvent la résolution de différends souvent qu'après plusieurs années ;
45. Attendu qu'il est primordial de s'assurer que l'instance chargée de trancher les différends dans ce secteur aura, d'une part, les

¹⁷ L'ébauche de bulletin complète les *Lignes directrices pour l'application des dispositions sur l'abus de position dominante* du Bureau. Ces dernières renferment les indications générales sur la ligne de conduite en matière d'abus de position dominante.

¹⁸ Groupe d'étude, Op. cit., note 6, recommandation 5-10

¹⁹ Id., recommandation 4-1

caractéristiques d'une instance quasi-judiciaire et permettra, d'autre part, compte tenu de l'importance actuelle des enjeux de concurrence pour le secteur des télécommunications et pour les consommateurs, une résolution rapide des différends ;

46. Attendu que le Tribunal de la concurrence ne possède que des pouvoirs restreints, notamment en ce qui a trait au pouvoir d'enquête et de supervision continue et que les sanctions et ordonnances pouvant être imposées à d'éventuelles entreprises s'étant livrées à des pratiques d'abus de position dominante sont très limitées;

47. L'Union des consommateurs soumet que Le Tribunal de la concurrence et le Bureau ne possèdent pas les pouvoirs et les ressources nécessaires pour superviser et sanctionner adéquatement cette industrie ;

48. Par conséquent, L'Union des consommateurs est d'avis que la tâche d'assurer que les conditions de licence et les principes de concurrence seront respectés devraient être octroyés respectivement au CRTC, organe indépendant, quasi-judiciaire et spécialisé dans le domaine des télécommunications et au nouveau Tribunal sur la concurrence en télécommunication qui devrait être créé.

49. De plus, étant donné l'impact qu'aura l'attribution des fréquences non seulement sur l'industrie du sans fil, mais également sur l'ensemble des plate-formes traditionnelles de diffusion comme la radio et la télévision, l'Union des consommateurs est d'avis que le CRTC devrait se pencher à nouveau sur l'industrie du sans-fil, étant donné les bouleversements profonds qu'apporteront les technologies de troisième génération dans le domaine des télécommunications.

Fin du document

