



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

OUVERTURE SUR LE MONDE POUR LES COMMUNICATIONS CANADIENNES

**Rapport du Comité permanent de
l'industrie, des sciences et de la technologie**

**Walt Lastewka, député
Président**

Avril 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

OUVERTURE SUR LE MONDE POUR LES COMMUNICATIONS CANADIENNES

**Rapport du Comité permanent de
l'Industrie, des Sciences et de la Technologie**

**Walt Lastewka, député
Président**

Avril 2003

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PRÉSIDENT

Walt Lastewka, député St. Catharines, Ontario

VICE-PRÉSIDENTS

Dan McTeague, député Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario
James Rajotte, député Edmonton-Sud-Ouest, Alberta

MEMBRES

André Bachand, député	Richmond—Arthabaska, Québec
Larry Bagnell, député	Yukon, Yukon
Paul Crête, député	Kamouraska—Rivière-du-Loup— Témiscouata—Les Basques, Québec
Brian Fitzpatrick, député	Prince Albert, Saskatchewan
Cheryl Gallant, députée	Renfrew—Nipissing—Pembroke, Ontario
Jocelyne Girard-Bujold, députée	Jonquière, Québec
Serge Marcil, député	Beauharnois—Salaberry, Québec
Brian Masse, député	Windsor-Ouest, Ontario
L'hon. Gilbert Normand, député	Bellechasse—Etchemins—Montmagny— L'Islet, Québec
Andy Savoy, député	Tobique—Mactaquac, Nouveau-Brunswick
Brent St. Denis, député	Algoma—Manitoulin, Ontario
Paddy Torsney, députée	Burlington, Ontario
Joseph Volpe, député	Eglinton—Lawrence, Ontario

GREFFIER DU COMITÉ

Jean-François Pagé

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lalita Acharya, analyste
Geoffrey Kieley, analyste
Daniel Shaw, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a procédé à une étude sur l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication. Après avoir tenu des audiences, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	ix
LE PAYSAGE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION AU CANADA.....	xi
LISTE DES RECOMMANDATIONS	xiii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : RÈGLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET EXPLICATION.....	5
La décision stratégique en matière de propriété étrangère et la <i>Loi sur les télécommunications</i>	5
Le Canada et le monde	7
L'ATB et les négociations au sein de l'OMC	9
CHAPITRE 2 : RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN?	13
Les restrictions à la propriété étrangère et l'investissement étranger direct.....	14
A. Les données statistiques.....	14
B. Cas précis	16
Le coût du capital et la stabilité financière	20
Investissement, structure du secteur cadre législatif et réglementation.....	24
CHAPITRE 3 : OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE	29
Objectifs de la politique et options.....	29
<i>Statu quo</i> : contrôle canadien.....	29
Appartenance canadienne majoritaire : la règle du 51 %/49 %	32
Restrictions aux titulaires actuels : l'approche par paliers.....	33
Permis assorti des conditions servant « l'intérêt public » : l'approche discrétionnaire	35
Absence de restrictions : l'approche de libre entrée	38
Les objectifs et les outils d'intervention : le juste équilibre	40
CHAPITRE 4 : LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE.....	43
Le paysage des télécommunications au Canada.....	44

Les nouveaux venus par rapport à l'accès aux dernières technologies et aux nouveaux services	46
L'accès universel aux services	46
L'accès à Internet à large bande	47
La convergence et les entreprises de distribution de radiodiffusion.....	51
Le contenu canadien et le rôle du CRTC	57
CONCLUSION	61
ANNEXE 1 : BREF GLOSSAIRE DE TERMES DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	65
ANNEXE 2 : BRÈVE CHRONOLOGIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA.....	73
ANNEXE 3 : QUESTIONS SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER	75
ANNEXE 4 : RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE	77
ANNEXE 5 : LISTE DES TÉMOINS	81
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	65
OPINIONS DISSIDENTES	
BLOC QUÉBÉCOIS	87
NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	91
PROCÈS-VERBAL	97

AVANT-PROPOS

La structure de l'économie canadienne évolue rapidement à mesure que le pays s'intègre à une économie mondiale réseautée et axée sur le savoir. Cette dernière dépendant fortement de l'efficacité des communications de données, il est essentiel pour la réussite économique du Canada que celui-ci ait un secteur des télécommunications vigoureux et doté d'une infrastructure moderne.

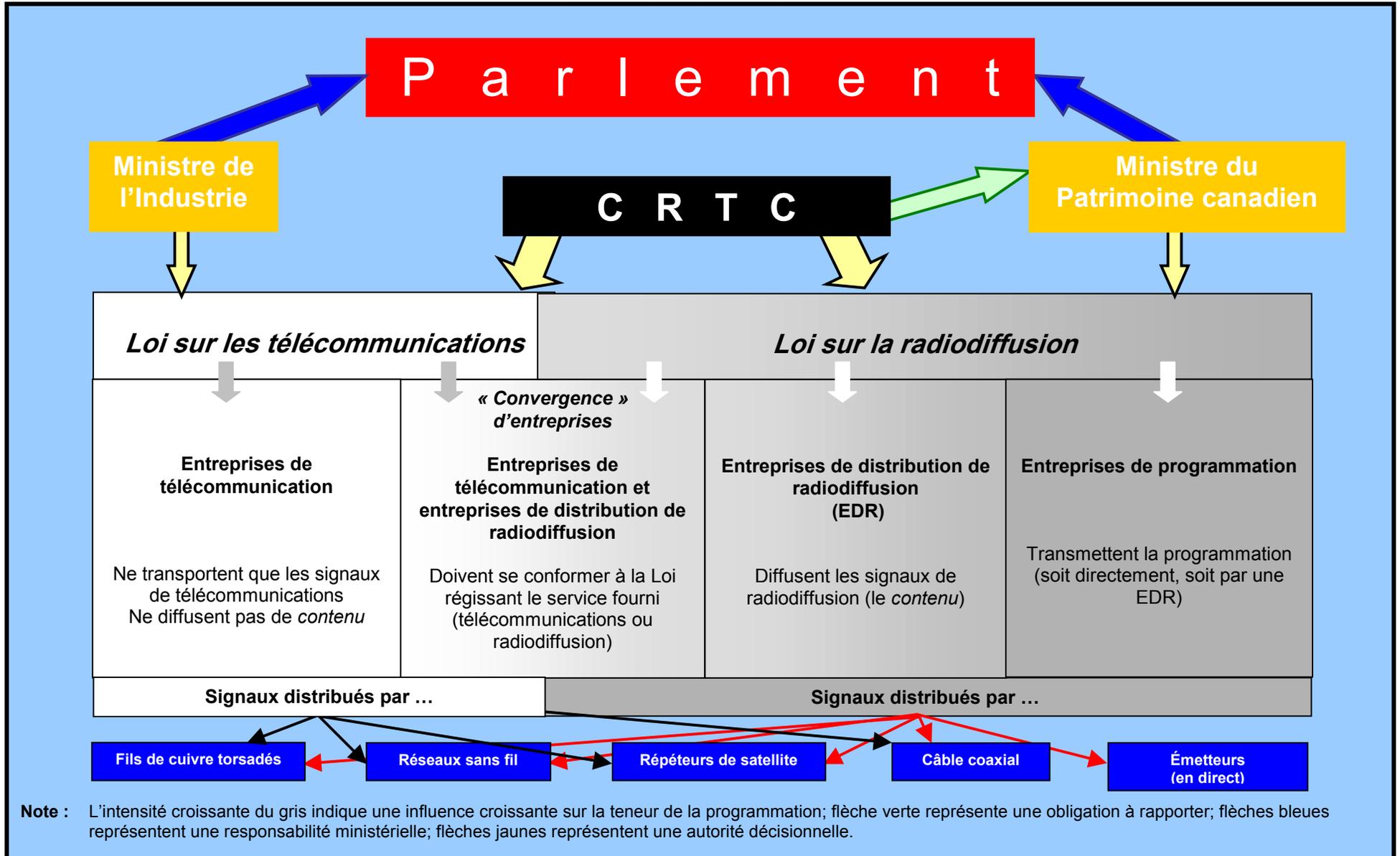
Ces dernières années, à la faveur des progrès des technologies de l'information et des communications et de la propagation de ces technologies dans toute l'économie, l'économie a gagné en efficience et bon nombre de pays industriels, dont le Canada, ont affiché des gains de productivité notables. Cet essor des technologies de l'information et des communications est attribuable en bonne partie au secteur des télécommunications, dont le Canada est un des chefs de file à l'échelle mondiale. L'expansion et l'innovation dans le secteur des services de télécommunications sont coûteuses, puisque la création et l'amélioration de l'infrastructure nécessaire exigent des capitaux importants. On sait qu'il est difficile d'obtenir suffisamment de capitaux à hauts risques sur les marchés canadiens. Il est donc crucial, pour l'expansion du secteur des télécommunications national, d'attirer des capitaux étrangers.

Les restrictions à l'investissement étranger direct (IED) qu'applique le Canada aux entreprises de télécommunications sont censées, à la fois, encourager l'investissement dans le secteur et préserver les objectifs de souveraineté nationale. On craint néanmoins que ce secteur n'en souffre sur le plan de l'accès au capital, ce qui risque de le rendre moins novateur et de freiner sa croissance. Pour répondre à ces craintes et afin de maintenir un secteur des télécommunications moderne et concurrentiel, le ministre de l'Industrie a appelé récemment à un examen des restrictions en matière d'IED applicables aux entreprises de télécommunications. Cet appel s'inscrit également dans les efforts que déploie le gouvernement fédéral, incarnés dans la *Stratégie de l'innovation du Canada*, en vue d'améliorer le cadre réglementaire national de manière à encourager l'innovation.

En réponse à la demande du ministre, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a immédiatement entrepris une étude approfondie des restrictions en matière d'IED applicables aux entreprises de télécommunications et a entendu un large éventail de points de vue sur la question et sur d'autres sujets connexes. Il estime que l'application des recommandations présentées dans ce rapport contribuera à stimuler l'investissement et l'innovation dans le secteur des télécommunications canadien, à améliorer les services fournis aux consommateurs et à atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement en matière de télécommunications.

J'aimerais remercier les personnes et les entreprises qui ont participé aux audiences et leur dire ici à quel point j'apprécie les analyses et points de vue judicieux qu'ils nous ont fournis. Le Comité continuera de travailler d'arrache-pied afin que le secteur des télécommunications canadien dispose des investissements nécessaires pour être novateur et concurrentiel dans l'économie mondiale réseautée d'aujourd'hui. Le Comité estime essentiel que le gouvernement fédéral et le Parlement soient tenus au courant des changements d'ordre technologique et industriel dans le secteur des services de télécommunications. Le cadre législatif régissant le secteur devrait refléter et même devancer ces changements de sorte que la croissance et l'innovation ne soient pas entravées par une législation désuète. Pour conclure, le Comité tient à dire qu'il est impatient d'entendre le Ministre lui expliquer comment le gouvernement fédéral donnera suite aux recommandations que le comité a formulées.

LE PAYSAGE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION AU CANADA



LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 2 : RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN?

1. Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* de telle sorte qu'elle soit obligatoirement revue par un comité parlementaire tous les cinq ans.

CHAPITRE 3 : OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILBRÉE

2. Que le gouvernement canadien élabore toutes les modifications législatives nécessaires afin d'éliminer complètement les exigences minimales actuelles en matière de propriété canadienne, y compris l'exigence à laquelle sont assujetties les entreprises de télécommunication au chapitre du contrôle canadien.

CHAPITRE 4 : LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE

3. Que le gouvernement canadien veille à ce que les entreprises de distribution de radiodiffusion soient assujetties aux mêmes exigences en matière de propriété et contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.
4. Que le gouvernement canadien crée un comité parlementaire spécial, qui sera chargé d'examiner exhaustivement la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion au Canada, compte tenu de la convergence technologique. L'examen devrait porter au moins :
 - a) sur le cadre réglementaire régissant les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada;
 - b) sur les solutions que pourrait adopter le gouvernement fédéral pour faciliter l'implantation de l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées;

- c) **sur la structure de deux ministères fédéraux, en l'occurrence Industrie Canada et Patrimoine canadien;**
- d) **sur les compétences, le rôle et le mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.**

INTRODUCTION

Le Groupe de travail national sur les services à large bande a demandé en 2001 que soient examinées les règles en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion. À l'époque, il craignait que les restrictions imposées n'empêchent le secteur de participer à la mise en place, de manière concurrentielle, de l'infrastructure à large bande au Canada. Depuis, dans le cadre de sa *Stratégie d'innovation du Canada*, Industrie Canada a consulté la population et le monde des affaires, qui ont eux aussi appelé à un tel examen. Les intéressés ont dit à cette occasion craindre que les restrictions n'entravent l'apport de capitaux et ne découragent éventuellement la venue de spécialistes hautement qualifiés. Or, ces deux facteurs sont porteurs d'innovation dans l'un des secteurs fondamentaux de l'économie du savoir que les Canadiens bâtissent depuis un certain temps et que le gouvernement encourage activement.

Bien que ces deux appels à un examen des règles en matière de propriété étrangère dans le secteur des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion¹ soient relativement récents, les préoccupations qui y ont donné lieu datent déjà d'un certain temps, soit de l'ouverture du secteur à la concurrence, laquelle s'est faite à la faveur des avancées dans les technologies d'information et de communications. Ces nouvelles technologies novatrices changent radicalement la structure du secteur. Les techniques numériques et de compression des données, ainsi que les câbles à fibres optiques, qui transmettent les informations sous forme d'impulsions lumineuses, les systèmes sans fil, qui font appel au spectre électromagnétique, et Internet, réseau grande distance de couverture mondiale, rendent possible la transmission des communications de données et vocales et les services de divertissement audio et vidéo par téléphone, micro-ondes, satellite et entreprise de câblodiffusion. En raison de contraintes technologiques, les communications audio et vidéo étaient

Cette nouvelle économie repose sur le capital intellectuel, et non sur des biens matériels, mais ce capital est tributaire des rails d'une infrastructure de communications de tout premier rang. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:45]

Notre infrastructure de télécommunications est peut-être suffisante aujourd'hui, mais étant donné l'évolution du monde filaire, il faudra un jour investir de nouveau. Ces investissements détermineront notre compétitivité nationale et notre capacité à créer les emplois durables fondés sur le savoir dont notre avenir dépend tellement. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

[C]ertaines tendances sont préoccupantes. L'écart entre nos revenus et ceux de notre principal partenaire commercial, les États-Unis, se creuse. Il s'établit actuellement aux alentours de 20 %. La vive concurrence mondiale concernant les travailleurs possédant les meilleures connaissances est caractéristique d'une économie fondée sur le savoir. La part canadienne de l'investissement étranger direct en Amérique du Nord, ou l'IED, est en baisse. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:35]

¹ Les entreprises de distribution de radiodiffusion comprennent les entreprises de câble, les entreprises de service de diffusion directe par satellite et les systèmes de distribution multipoint.

[S]i vous en parlez aux dirigeants des sociétés de haute technologie, ils vous diront qu'il n'y a encore aucun investissement dans le sans fil de la prochaine génération, dans les satellites de la prochaine génération, dans la télévision numérique de la prochaine génération, dans la télévision interactive, dans le sans fil interactif, dans la radio [...] Les gens de l'industrie nous disent qu'ils ont besoin de fonds. [Michael Binder, Industrie Canada, 12:11:05]

J'essaie autant que possible de ne pas employer le mot « déréglementation » [...] [N]ous n'avons pas tenté de passer subitement d'un monopole à une situation de totale concurrence. Nous avons entamé une période de transition au cours de laquelle le titulaire a l'obligation de subventionner le service en zone rurale ou éloignée. Le mot à [...] préférer, c'est « libéralisation », [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:40]

traditionnellement le fief des réseaux et des entreprises de télévision, de radio et de téléphonie. Les progrès récents ont estompé les frontières conventionnelles entre télécommunications, distribution de radiodiffusion et traitement et préparent la convergence des services de diffusion des informations par le truchement ce que l'on appelle « l'autoroute de l'information ».

Les fournisseurs de services téléphoniques, les entreprises de distribution de radiodiffusion et les fournisseurs indépendants d'accès Internet, qui se disputent la même clientèle pour ce qui est des services à large bande et des services Internet, sont impatients de bâtir cette autoroute de l'information. Cet enthousiasme mercantile présente des avantages et des inconvénients. Du côté négatif, il faut dire que l'élaboration simultanée de services, menée dans un contexte de libre concurrence, conduit à des doubles emplois au niveau de l'infrastructure. Du côté positif, il est à noter que l'évolution vers une structure de marché plus concurrentielle annonce une augmentation des services à valeur ajoutée, une gestion plus efficace et une mise en place plus efficace de l'infrastructure de télécommunications — autant de facteurs qui, sans doute, compenseront largement les doubles emplois. Quoi qu'il en soit, le climat concurrentiel va à l'encontre de la structure de monopole naturel, qui caractérise depuis longtemps les réseaux de télévision par câble et de téléphonie, et d'une réglementation contraignante².

Pendant la transition allant du monopole à la libre concurrence, l'organe de réglementation canadien, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC), a décidé de s'abstenir de réglementer certains services. Cette démarche est fondamentalement différente de la déréglementation pure et simple, en ce sens que l'organe de réglementation décide de manière discrétionnaire des moyens, des

² Dans le cas des télécommunications, on dit qu'il y a monopole naturel, du fait que la prestation de services exige dès le départ l'engagement de capitaux importants pour que soient établi un large réseau de câbles, construites un grand nombre de stations de commutation et créés divers services de soutien. La mise en place de cette infrastructure et de ces services engendre des économies d'échelle d'une telle ampleur qu'une entreprise peut assurer les services pour un coût bien moindre que deux entreprises ou plus. Pour éviter que ne soient mises en place plusieurs infrastructures parallèles, les pouvoirs publics ont accordé des monopoles territoriaux de manière à retenir les entreprises qui s'engagent à respecter les règlements censés protéger les consommateurs contre des structures de prix monopolistiques ainsi que les autres objectifs de politique publique et à collaborer à cet égard.

modalités et des délais de mise en vigueur. En pratique, elle signifie une supervision limitée du secteur ou l'adoption de moyens de réglementation moins lourds (« modèle de réglementation souple »). Au Canada, les formules traditionnelles et réglementées de tarification par interfinancement entre les divers services de télécommunications et l'engagement vis-à-vis d'un service universel demeurent inchangées. Toute étude des règles en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications devra donc prendre en compte l'incidence de telles règles sur les politiques publiques et sur les pouvoirs et les possibilités d'abstention du CRTC.

Nous ne perdrons pas la maîtrise du marché si nous ouvrons la porte à la propriété étrangère. Le CRTC conservera les mêmes pouvoirs de réglementation.
[Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:55]

Le discours du Trône de 2002 soulignait qu'il fallait, dans toute économie axée sur le savoir, adopter des démarches plus innovatrices en matière de réglementation : le concept de « réglementation intelligente » était lancé. À la demande du ministre de l'Industrie, le Comité a reçu pour mandat d'examiner toutes les restrictions en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications. Des restrictions analogues s'appliquent également aux entreprises de distribution de radiodiffusion — la seule différence tient au fait que le chef de la direction de ce type d'entreprises doit être canadien, ce qui n'est pas le cas de celui d'une entreprises de télécommunication — et sont examinées simultanément par le Comité permanent du patrimoine de la Chambre des communes dans le cadre d'une étude générale du secteur de la radiodiffusion.

Le mandat dont nous sommes chargés est d'examiner l'incidence des restrictions en matière de propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications sur le secteur dans son ensemble et de voir s'il est possible de les modifier sans compromettre les intérêts nationaux. Pour ce faire, le Comité a articulé son rapport selon quatre chapitres. Dans le premier, il se penche sur les restrictions en matière de propriété étrangère du Canada par comparaison à celles d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Comité étudie également la position relative du Canada pour ce qui est de ses engagements de libéraliser les services de télécommunications par comparaison à ceux d'autres pays signataires de l'Accord sur les télécommunications

La culture et le contenu ne sont pas visés. Il est à souligner que le contexte [de cet examen] concerne les mécanismes et les objectifs en matière de politique. Il s'agit de déterminer la meilleure façon de les atteindre. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

La question n'est pas de savoir si nous devons modifier ces objectifs stratégiques [...] Il s'agit plutôt de déterminer s'il existe de meilleurs mécanismes ou instruments permettant d'atteindre ces objectifs. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:50]

de base. Dans le chapitre 2, le Comité analyse les allégations d'incidences négatives des restrictions en matière de propriété étrangère imposées sur l'investissement ainsi que sur la structure et la stabilité financière du secteur au Canada. Il étudie également le cadre législatif et la structure réglementaire du secteur des télécommunications pour établir si ces derniers encouragent les investissements et l'innovation. Au chapitre 3, le Comité envisage diverses règles de propriété étrangère et autres instruments de politique dans le contexte de cinq scénarios. Il retient celui qu'il estime être le plus à même de concilier l'objectif qui consiste à conserver l'identité et la souveraineté canadiennes et celui qui vise à encourager l'IED comme moyen de maintenir des services et une infrastructure de télécommunications modernes. Au chapitre 4, le Comité cherche à déterminer si un remaniement des restrictions en matière d'IED dans le secteur des télécommunications élargira l'accès aux technologies nouvelles dans le secteur ou améliorera les services destinés aux consommateurs. Il traite de la question de la convergence technologique et se demande si les entreprises de distribution de radiodiffusion devraient être assujetties aux mêmes règles en matière de propriété étrangère que les entreprises de télécommunications. Enfin, la conclusion résume les recommandations du Comité au gouvernement.

CHAPITRE 1

RÈGLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET EXPLICATION

La décision stratégique en matière de propriété étrangère et la *Loi sur les télécommunications*

De tout temps, le secteur des télécommunications canadien a bénéficié d'importants investissements étrangers. Comme la plupart des secteurs à fort coefficient de capital au Canada, les télécommunications n'auraient pu se développer aussi largement et aussi rapidement si elles n'avaient pas obtenu de financement étranger, notamment américain. Les restrictions en matière de propriété étrangère ou d'investissement étranger direct applicables aux entreprises de télécommunication sont un phénomène relativement récent pour notre pays. C'est en effet lorsque le ministère des Communications a accordé sa première licence de services de radio cellulaire nationale à Rogers Cantel Inc. en 1984 qu'elles sont apparues. La limite retenue était de 20 % des actions avec droit de vote dans la société. En 1987 et en 1991, la *Loi sur Téléglobe Canada* et la *Loi de la Télésat Canada* ont imposé des restrictions en matière de propriété aux entreprises de télécommunication, soit aux deux sociétés en question. En 1987, la ministre des Communications de l'époque a présenté une politique globale en matière de télécommunications intitulée *Un cadre de politique pour les télécommunications au Canada*, dans laquelle le gouvernement précisait que « la propriété canadienne de l'infrastructure des télécommunications au Canada est essentielle à la souveraineté nationale et à la sécurité ». La Ministre avait alors annoncé :

Afin d'harmoniser la politique canadienne avec celles d'autres pays et d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national, une nouvelle loi sera bientôt déposée. Les lignes directrices concernant le contrôle des entreprises de télécommunication de type I par des Canadiens et la participation à 80 % entreront en vigueur au moment de l'annonce.

Selon la Loi sur les télécommunications, les entreprises de télécommunication qui possèdent ou exploitent des installations doivent être la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien. Ceci veut dire qu'au moins 80 % des actions avec droit de vote de ces sociétés doivent être la propriété de Canadiens. En outre, 80 % des administrateurs des sociétés doivent aussi être Canadiens. Par conséquent, ces sociétés ne peuvent être contrôlées que par des Canadiens. [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:9:50]

Selon la réglementation en vigueur, jusqu'à un tiers des actions avec droit de vote des holdings de télécommunications peut appartenir à des étrangers. On définit ce qu'on entend par Canadiens aux fins de la Loi. Évidemment, on entend par Canadiens tous les citoyens de ce pays, mais aussi les sociétés canadiennes ou toute autre personne morale qualifiée [...] Une personne morale qualifiée doit être contrôlée par des Canadiens et le pourcentage d'intérêts aux mains d'étrangers ne doit pas dépasser le tiers de ses actions. [Larry Shaw, Industrie Canada; 12: 9:50]

[S]i nous prenons, par exemple, BCE comme société de portefeuille et Bell Canada comme société exploitante, nous savons que jusqu'à 20 % de la propriété directe de Bell Canada et jusqu'à un tiers de la BCE peuvent appartenir à des intérêts étrangers. Si vous faites les calculs, vous obtenez 46,6 %, ce qui correspond à la part de la propriété directe et indirecte étrangère. [Larry Shaw, Industrie Canada; 12: 9:50]

BCTel et QuébecTel jouissaient d'une disposition d'antériorité sur le régime de la Loi sur les télécommunications quand elle est entrée en vigueur, mais, depuis, l'entreprise a fusionné avec AGT, qui est devenue TELUS [...]. TELUS n'a plus de droits acquis; elle est assujettie exactement aux mêmes règles que toute autre entreprise ... [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:11:00]

Bien que cette règle soit entrée en vigueur en 1987, ce n'est qu'après l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* en 1993 qu'ont été précisés les détails de sa mise en vigueur. L'article 16 de cette loi souligne que, pour être autorisée à s'établir au Canada, une entreprise de télécommunication doit être une société canadienne contrôlée par des Canadiens et constituée en vertu des lois du Canada³. Le paragraphe 16(3) de la *Loi* stipule que la société est canadienne et contrôlée par des Canadiens si :

- a) au moins quatre-vingts pour cent des administrateurs sont des Canadiens;
- b) au moins quatre-vingts pour cent des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;
- c) elle n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

Cette exigence de propriété s'est assortie plus tard d'une règle de propriété indirecte. En 1994, le gouvernement du Canada a promulgué le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes* qui fixait la part minimale de propriété canadienne de la société de portefeuille à 66,66 % des actions avec droit de vote⁴. En vertu de l'article 10 du *Règlement sur la radiocommunication* pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et entré en vigueur le 27 novembre 1996, les personnes ou entités qui peuvent recevoir une licence de radio à titre d'entreprises de radiocommunication

³ Toutes les entreprises de service de télécommunication de base disposant d'installations (non les revendeurs et les fournisseurs de service à valeur ajoutée) tombent sur le coup de la *Loi*, mais BCTel et QuébecTél ont obtenu une disposition d'antériorité. À l'époque, les deux entreprises appartenaient à 50 % à GTE Inc., achetée plus tard par Verizon Inc. Cependant, avec la fusion de BCTel, QuébecTél et AGT Inc. (résultant elle-même d'une fusion de deux entreprises de téléphone albertaines) pour former TELUS, il y a eu une dilution importante de la propriété étrangère de sorte que l'entreprise fusionnée respecte désormais les règles de propriété de 20 % (propriété directe) et de 46⅔ % (propriété globale) de la *Loi*. La clause d'antériorité ne s'applique pas à TELUS et a été éliminée.

⁴ Le minimum de 66⅔ % de propriété canadienne signifie qu'une entreprise étrangère qui détient 20 % des actions avec droit de vote d'une entreprise de téléphonie canadienne pourrait aussi avoir une participation de 33⅓ % dans une compagnie qui détient les 80 % restants de l'entreprise de téléphonie. Si l'on multiplie 33⅓ % par 80 % et qu'on ajoute 20 %, on obtient la limite actuelle de propriété étrangère directe et indirecte de 46⅔ %.

doivent satisfaire aux mêmes exigences relatives à la propriété et au contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.

Le Canada et le monde

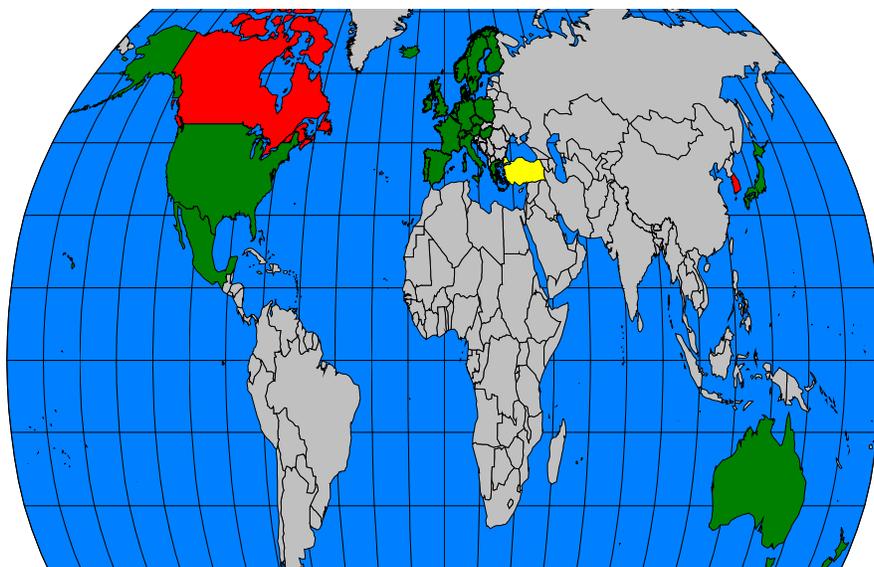
En 1987, le gouvernement du Canada a justifié les restrictions en matière de propriété étrangère imposées aux fournisseurs de services disposant d'installations en expliquant qu'elles devaient « harmoniser la politique canadienne avec celles d'autres pays et assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national ». Toutefois, à peine 10 ans plus tard, le Canada et de nombreux pays membres de l'OMC adoptaient l'Accord sur les télécommunications de base (ABT), lequel a conduit à une libéralisation importante des échanges et de l'investissement dans les services de télécommunications de base. En vertu de cet accord, de nombreux pays membres de l'OCDE ont réduit ou éliminé leurs restrictions en matière de propriété étrangère, et la politique canadienne est en désaccord avec celle de la communauté internationale : presque tous les autres pays de l'OCDE ont des régimes en matière d'investissements étrangers dans les télécommunications plus souples. Selon Industrie Canada, seule la Turquie impose des restrictions plus strictes en matière d'investissements en capital étranger dans les télécommunications de base (voir figure 1.1). D'ici la fin de 2003, le régime d'IED canadien pourrait être le plus restrictif dans l'OCDE.

[P]resque tous les pays de l'OCDE se sont dotés de régimes d'investissement dans les télécommunications moins restrictifs que celui du Canada. Seule la Turquie possède un régime plus restrictif, mais elle aussi a indiqué que lorsque le monopole du fournisseur public se terminera plus tard cette année, elle autorisera que la proportion de l'investissement étranger s'élève jusqu'à 49 %. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

Les actions privilégiées servent également à limiter l'accès des nouveaux venus [...] en Italie, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Espagne et en Turquie, l'État détient ces actions. Il est à noter que la Commission européenne a déclaré qu'elle prendrait des mesures à l'encontre des États membres qui continuent de détenir de telles actions. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:40]

Figure 1.1
Comparaison internationale
Restrictions en matière d'investissement imposées
dans les pays de l'OCDE

L'Australie dispose d'un système d'autorisation préalable, lequel est perçu par la plupart des intervenants comme non restrictif, du fait qu'elle est automatiquement accordée aux signataires de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]



La Nouvelle-Zélande est un cas intéressant, puisqu'elle a adopté une approche à deux paliers pour limiter la propriété des nouveaux venus. Toute partie ne peut détenir globalement que 10 % des actions avec droit de vote sans autorisation préalable. De plus, la propriété étrangère est plafonnée. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]

Comme au Canada	Moins contraignant qu'au Canada	Plus contraignant qu'au Canada
Corée du Sud	Australie, Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.	Turquie

Source : Industrie Canada, *Examen des investissements étrangers en télécommunications dans le contexte de la stratégie d'innovation.*

Comme le Canada, de nombreux pays de l'OCDE ont une économie relativement petite et sont aux prises avec des questions de souveraineté. Certains ont conclu que les avantages d'un élargissement de l'accès au capital étranger valent bien les coûts implicites d'une éventuelle perte de souveraineté. D'autres ont tenté de trouver des mécanismes stratégiques autres que les restrictions en matière de propriété étrangère pour tout un secteur de manière à résoudre ces questions (voir annexe 4). Par exemple, en Nouvelle-Zélande, aucun opérateur étranger n'est autorisé à détenir plus de 49,9 % des actions de Telecom New Zealand, et le gouvernement possède des actions « Kiwis » (actions préférentielles)⁵; les autres opérateurs ne font l'objet d'aucune autre restriction en matière d'investissement étranger direct. En Australie, chez Telstra, entièrement étatisée et première entreprise de télécommunication du pays, la propriété étrangère sera limitée à 35 % et la propriété étrangère individuelle, à 5 %. Les autres entreprises du secteur sont assujetties à une approbation préalable des investissements étrangers, comme tous les autres secteurs de l'économie. La propriété par l'État du fournisseur de services de télécommunications est aussi un scénario envisagé.

La question de la souveraineté intéresse également les pays économiquement puissants. Les États-Unis se sont dotés d'un régime d'octroi de licence en vertu duquel l'organe de réglementation national, la Federal Communications Commission, étudie toutes les fusions ou prises de contrôle étrangères dans le secteur portant sur plus de 20 % des actions avec droit de vote pour s'assurer du respect de l'intérêt public. Le Comité s'intéresse tout particulièrement à la situation de ces pays qui cherchent à concilier deux impératifs, encourager l'investissement dans le secteur des télécommunications et maintenir leur souveraineté et leur sécurité.

L'ATB et les négociations au sein de l'OMC

Les négociations de l'OMC, dont les prochaines auront lieu entre 2005 et 2007, ont porté et portent encore

Il n'y a aucune règle quant à la nationalité des personnes qui dirigent une entreprises de télécommunication. British Telecom est désormais dirigée par un Hollandais. L'une des compagnies de téléphone mobile a pour dirigeant un Américain. L'un des deux vice-présidents de BT est Français et nous avons tiré d'énormes avantages de l'ampleur des compétences que ces dirigeants ont apportées au Royaume-Uni. [David Edmonds, OFTEL, gouvernement du Royaume-Uni, 22:9:45]

Nous avons beaucoup contribué à la libéralisation de plusieurs secteurs que vous connaissez tous, en évitant les embûches d'une élimination ou d'une réduction substantielle des restrictions en matière d'investissement étranger. [Gerald Shannon, expert-conseil en commerce international, 24:16:00]

Le Canada a longtemps joué un rôle influent au sein de l'OMC dans le domaine des communications, et c'est toujours avec fierté que j'insiste [...] sur le rôle qu'a joué notre pays dans la mise en place d'un nouveau régime international de communications axé sur la concurrence. Je crains que si nous n'intervenons pas pour lever les restrictions concernant la propriété étrangère, notre influence ne cède le pas à l'embarras. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

⁵ Les actions « préférentielles » que l'État détient dans une entreprise privée confèrent à ce dernier un droit de veto en cas de vente importante de biens, de changement de contrôle, de fusion ou autre évolution importante. Les États s'en servent souvent pour céder une propriété majoritaire dans des entreprises leur appartenant tout en conservant un certain contrôle pour calmer l'opposition politique à la privatisation.

sur les régimes de propriété étrangère. Le Canada devrait donc libéraliser son régime dans le contexte des politiques commerciales générales. Il pourrait être en mesure d'obtenir des concessions dans les services de télécommunications ou dans un autre domaine important, comme l'agriculture, en échange d'un assouplissement de ses règles en matière de propriété étrangère dans les télécommunications.

Figure 1.2
Portée de la libéralisation et des restrictions en
matière de propriété étrangère :
liste partielle des signataires de l'OMC

Je ne prônerai pas le démantèlement de notre régime tant que nous ne serons pas en négociation et ne serons pas convaincus que nous obtiendrons quelque chose en échange. [Gerald Shannon, expert-conseil en commerce international, 24:17:30]

Restrictions en matière de propriété étrangère					
Large	Canada		Pologne	Portugal	Inde
	Mexique	Corée du Sud	Turquie	Afrique du Sub	Brésil
					Tunisie
Faible	É.-U.	France	Hongrie		
	Italie	Australie			
Nulle	Japon	Nouvelle-Zélande			
	R.-U.	Allemagne	Irlande	Argentine	Hong Kong
	Islande	Denemark	Bolivie	Rép.	
	Norvège	Luxembourg	Espagne	Tchèque.	
	Suède	Belgique	Pérou	Slovaquie	
	Autriche	Suisse	Bulgarie	Venezuela	
	Chili	Pays-Bas	Grèce	Roumanie	
Finlande		Jamaïque	Pakistan		
					Services libéralisés
<i>Tous ou presque tous</i>			<i>Large éventail</i>		<i>Éventail modéré</i>

Source: Gliberman et Hagan, in *Orr et Wilson, The Electronic Village: Policy Issues of the Information Economy*, C.D. Howe Institute, 1997.

La figure 1.2 illustre les positions relatives d'un certain nombre de pays signataires de l'ABT en ce qui concerne les restrictions en matière de propriété étrangère et les services libéralisés. Le Canada est en bonne position pour le second point, mais se trouve encore dans la poignée de pays les plus restrictifs en matière de propriété étrangère (propriété étrangère majoritaire interdite). Les services visés par un tel accord sont notamment la téléphonie classique, la transmission de données, le télex, la télégraphie, la télécopie, le circuit de service loué, les systèmes et services fixes et mobiles de télécommunications par satellite, la

téléphonie cellulaire, les services mobiles de transmission des données, la radiomessagerie et les systèmes de communications personnelles.

Un certain nombre d'experts ont présenté leurs points de vue au Comité, mais aucun n'a pu donner de renseignement sur les perspectives de concessions en échange d'un relâchement des restrictions en matière de propriété étrangère canadienne. Au premier coup d'œil, il semble que la plupart des autres signataires ont déjà adopté de telles réformes et libéralisé leurs services. Les États-Unis seraient les seuls à estimer véritablement important que le Canada assouplisse son régime de propriété étrangère. Bien que quelques grands investisseurs américains, comme SBC Communications Inc. (société mère de Southwestern Bell Telephone Company) et AT&T Corporation, aient récemment décidé de retirer leurs investissements du Canada, le Comité ne peut éliminer *a priori* la possibilité d'obtenir des concessions des États-Unis s'il libéralise son régime en matière de propriété étrangère.

Les réformes que le Comité recommande, énoncées dans le présent rapport, se justifient et devraient être adoptées au plus vite. Comme les négociations de l'OMC durent de nombreuses années, jusqu'à 10 ans parfois, seules des concessions claires et substantielles pourraient justifier un retard des réformes du secteur des télécommunications canadien.

Pour ce qui est d'un calendrier de ces changements plus larges [...] j'estime qu'il devrait coïncider avec celui des négociations de l'OMC, devant être conclues d'ici janvier 2005. [...] Cela pourrait même renforcer la position de négociation du Canada lors de ces prochaines négociations de l'OMC. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada; 20:9:25]

CHAPITRE 2

RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN?

Le Canada est un chef de file mondial dans les secteurs des services et de l'équipement de télécommunications. Selon l'OCDE, cette bonne posture est largement attribuable aux cadres de réglementation régissant le secteur, auxquels il faut néanmoins apporter des modifications. L'OCDE recommande en particulier l'élimination des restrictions à l'investissement direct étranger, car ces dernières nuisent probablement à la concurrence fondée sur les installations⁶. Un certain nombre de spécialistes des télécommunications canadiens, ainsi que de nombreux participants au secteur, sont d'accord avec cette conclusion et estiment que ces restrictions ont limité l'offre de capitaux d'investissement nécessaires à une infrastructure de télécommunications moderne, retardé la mise en œuvre de services à large bande et rallongé la période de transition entre ce qui était un secteur monopolistique et ce qui devient un domaine plus concurrentiel. Ces répercussions étant contraires aux autres objectifs stratégiques du gouvernement, à savoir maintenir un secteur de télécommunications moderne, encourager l'innovation, et promouvoir la mise en œuvre d'une infrastructure à large bande, les stratégies doivent être tenus au courant de ces incidences secondaires et examiner périodiquement les possibilités de concilier tous ces objectifs publics.

C'est sur cette toile de fond que le Comité a commencé à évaluer les données concernant les effets nocifs présumés des restrictions à l'investissement étranger que le Canada impose dans le secteur des télécommunications. Il tentera tout d'abord de déterminer si ces restrictions entravent véritablement l'investissement dans les télécommunications avant de se pencher sur les statistiques disponibles pour voir si elles révèlent des contraintes pour les bilans des principales entreprises de télécommunication. Le Comité analysera également l'impact

Loin de contribuer à la politique canadienne en matière de télécommunications, les restrictions à l'investissement étranger limitent notre industrie. En théorie, il peut sembler que ces règles s'appliquent équitablement à tous les acteurs, mais, en pratique, elles ont instauré un système d'accès au capital à deux vitesses. Ces restrictions ont un impact négatif particulièrement disproportionné sur les entreprises émergentes, qui sont les véritables moteurs de l'innovation. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

Il est essentiel d'avoir accès à des capitaux pour que le secteur soit dynamique et efficient, et décourager les capitaux étrangers ne cadre pas avec un marché efficace. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

⁶ OCDE, *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Canada : Rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation*, 2002

Il est impératif que le Canada achève la transition vers un secteur concurrentiel [...] Faute d'une concurrence vigoureuse, complète et intense, le secteur des télécommunications ne peut être un moteur de l'activité économique et stimuler la productivité et l'emploi comme il le devrait. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:05]

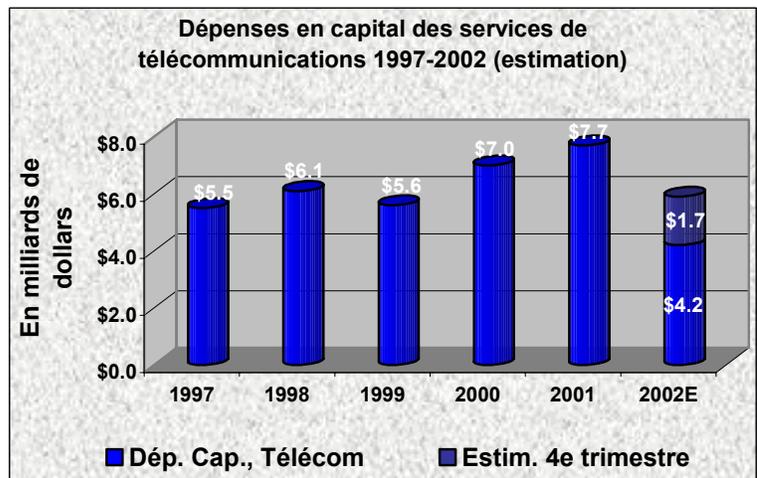
de ces restrictions sur la stabilité financière du secteur. Enfin, il s'attaquera à d'autres facteurs déterminants pour les décisions d'investissement dans le secteur ainsi que pour sa structure, notamment le cadre de réglementation.

Les restrictions à la propriété étrangère et l'investissement étranger direct

A. Les données statistiques

Le Comité a obtenu des données montrant que les investissements dans le secteur des télécommunications canadien ont grimpé de façon continue au cours des années 1990 en termes nominaux, mais se sont tassés en termes réels et relatifs pendant la même période, soit pendant l'application des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur. La figure 2.1 illustre la montée modeste des dépenses en capital des fournisseurs de services filaires et sans fil vers la fin des années 1990, puis leur rebond en 2000 et 2001 et leur retombée en 2002. Les dépenses en capital des entreprises de télécommunication filaires et sans fil en 2002 n'étaient pas plus importantes qu'en 1997 en termes réels (c'est-à-dire si l'on tient compte de l'inflation).

Figure 2.1



Les restrictions à l'investissement étranger ne cadrent pas non plus avec les autres politiques publiques concernant notamment l'élargissement de l'accès aux services à large bande et, point intéressant, la promotion de l'investissement étranger direct. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

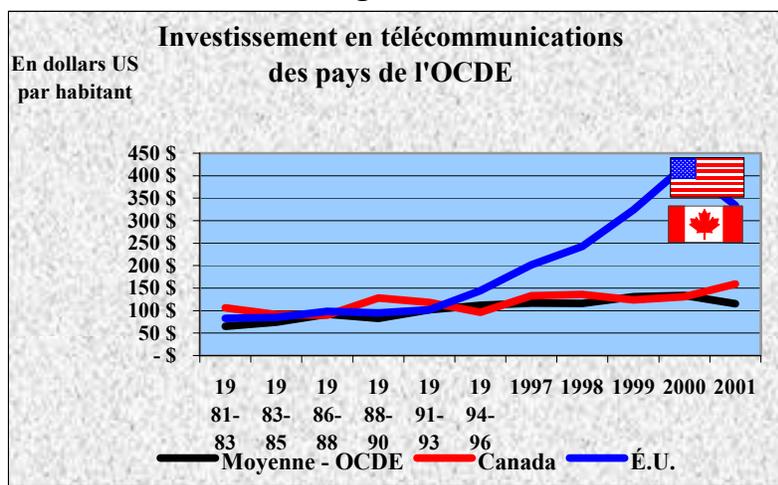
Ne tient compte que des services de télécommunications filaires et sans fil; les données du 4^e trimestre 2002 sont une estimation d'Industrie Canada fondée sur les données de Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, publications statistiques trimestrielles et annuelles sur les télécommunications.

La figure 2.2 est encore plus décourageante. Entre 1981 et 1993, le Canada a été le premier pays de l'OCDE pour l'apport d'investissements en télécommunications. Depuis, le Canada a concédé la première place aux États-Unis et n'a fait que légèrement mieux que les autres pays de l'OCDE.

Pendant cette période, les investissements par habitant dans le secteur des télécommunications étaient plus importants au Canada de 31 % que la moyenne dans des pays de l'OCDE (hors Canada et États-Unis) et de 15 % qu'aux États-Unis. Il faut noter que le Canada a continué de dépasser les États-Unis et les autres pays de l'OCDE de plus de 15 % en moyenne entre 1990 et 1993, bien que la récession y ait été plus prononcée pour ce qui est de la durée et de l'intensité que dans la plupart de ces pays. De 1993 à 2001, les investissements dans les télécommunications par habitant au Canada ont été moins importants de 49 % à ce qu'ils ont été aux États-Unis, et supérieurs de 8 %, en moyenne, à leur tenue dans les autres pays de l'OCDE.

Figure 2.2



Source : Perspectives des communications de l'OCDE, 2003, Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information.

Les États-Unis ont montré qu'ils étaient le pays attirant le plus les investissements en infrastructure de télécommunications depuis 1993. Ce pays évolue plus rapidement vers l'économie du savoir que les autres pays membres de l'OCDE. Pourtant, certains spécialistes estiment que les États-Unis ont fait un surinvestissement dans le secteur de télécommunications. Quoi qu'il en soit, le

Le capital de risque à proprement parler est une activité qui vaut 2,5 milliards de dollars par an. Bell Canada dépense deux fois ce montant en immobilisations chaque année. Vous ne pouvez monter tout un secteur concurrençant Bell Canada avec un capital de risque de cette ampleur. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

Attirer des capitaux étrangers ne se limite pas à l'aspect financier; il s'agit aussi d'attirer des idées, une influence, des techniques et une efficacité sur le plan de la gestion. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

Depuis de 15 à 20 ans, l'apport d'investissement représente un stimulant, pas uniquement sur le plan financier — qui est considérable, puisque nous obtenons quelque 50 milliards de dollars par an — mais aussi sur le plan des idées et de l'activité. Cela a représenté un avantage considérable pour une toute petite île. [Claire Durkin, ministère du Commerce et de l'Industrie, Royaume-Uni, 22:9:50]

Pour que le secteur demeure vigoureux et sain, il doit avoir librement accès aux marchés de capitaux canadiens et étrangers.
[Leonard Asper, CanWest Global Communications Corp., 26:9:15]

Comité craint que, si cette tendance se maintient, le Canada, dont le principal concurrent est les États-Unis et non pas les autres pays de l'OCDE, accuse un retard pour ce qui est de l'infrastructure et des services de télécommunications, ce qui pourrait encore entraver davantage sa compétitivité sur le plan industriel dans les années à venir.

Les données ci-dessus laissent entendre que les difficultés qu'a le Canada à attirer des investissements dans le secteur des télécommunications sont plus structurelles que conjoncturelles. Même si ces difficultés face aux États-Unis coïncident avec la période pendant laquelle les restrictions à la propriété étrangère se sont appliquées au Canada, le Comité n'y voit pas la seule cause. Il se peut que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la densité démographique et la répartition de la population, des questions de productivité, les niveaux d'imposition ainsi que le régime fiscal, la réglementation et les politiques budgétaires. Le Comité s'est ensuite penché sur des cas précis.

B. Cas précis

À l'instar de ses concurrents, Microcell a été en mesure d'attirer un certain montant d'investissements étrangers. Mais nous savons par expérience que les limites juridiques, imposées à la participation étrangère, notamment en matière de capital-action, sont rapidement atteintes souvent bien avant que les besoins financiers n'aient été comblés. Une fois ses limites atteintes, l'investissement étranger doit être limité aux actions sans droit de vote.
[André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

Le Comité a entendu des témoignages de tous les types d'entreprises de télécommunication. Les entreprises sans fil, les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de services locaux concurrents (ESLC) ainsi que les entreprises de câblodiffusion ont fait état de leurs expériences uniques pour ce qui est d'obtenir des capitaux dans le régime actuel de propriété étrangère. Le Comité relatera certains des témoignages entendus pour chaque catégorie, mais il a jugé bon de mentionner pour chacune le pourcentage d'actionnaires étrangers.

Le tableau 2.1 indique que, sur les six principales sociétés filiales au Canada en 2001, seule AT&T Canada avait atteint le maximum permis pour ce qui est de la propriété étrangère directe et indirecte, bien que Call-Net Enterprises et GT Group Telecom aient atteint le seuil de propriété étrangère directe permis. Pour la plupart des entreprises, la propriété étrangère directe et indirecte a varié, globalement, entre 25 % et 31 % en 2001. Les restrictions en la matière ont donc été contraignantes pour un seul exploitant cette année-là et les autres entreprises ont

disposé d'une certaine marge de manœuvre. Malheureusement, ces données ont plus de deux ans et la situation a bien changé depuis. Il y a eu un certain nombre de faillites et de restructurations de capital, si bien que les données peuvent être trompeuses.

Tableau 2.1
Propriété étrangère des entreprises canadiennes de télécommunications sans fil et filaires

Entreprises de télécommunication filaires	2001	Entreprises de télécommunication sans fil	2001
BCE	11,1 %	Bell Mobility	28,9 %
Bell Canada	28,9 %	TELUS Mobility	26,7 %
TELUS	26,7 %	Rogers AT&T	31,1 %
AT&T Canada	46,7 %	Clearnet	s.o.
Call-Net	25,0 %	Microcell	26,4 %
GT Group Telecom	25,0 %		

Source : Rapports financiers de BCE et LYA International Inc. in BCE Inc., Mémoire au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, février 2003, tableaux 2 et 3.

Les entreprises de télécommunication sans fil non associées à des compagnies titulaires filaires ont insisté sur le fait que les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada entravent la réalisation de leur plan d'investissement. Les nouveaux venus comme Microcell Telecommunications ont fait valoir que les investisseurs stratégiques devaient jouer un rôle essentiel dans leur plan d'investissement, non seulement par les capitaux qu'ils fournissent — fort nécessaires — mais également pour leurs compétences en gestion, leur savoir dans le domaine du fonctionnement et les transferts de technologie; les investissements institutionnels canadiens dépendent souvent de la présence de tels investisseurs stratégiques. D'après Microcell, les marchés de capitaux canadiens sont pauvres en investisseurs stratégiques, du moins pour répondre à ses besoins financiers et à ceux d'autres entreprises de télécommunication. À de multiples reprises, Microcell n'a pu gagné les investisseurs stratégiques étrangers qu'elle recherchait, ne pouvant offrir que des actions sans droit de vote, guère intéressantes pour ce type d'investisseurs. Ces derniers exigent d'avoir leur mot à dire dans le fonctionnement des entreprises dans lesquelles ils

[L]e gros du capital à haut risque vient de l'étranger, [m]ais, au-delà des investissements en argent, pour soutenir la concurrence des Goliath, soit les sociétés titulaires Bell Canada ou TELUS, des fournisseurs comme nous doivent pouvoir nouer des alliances stratégiques avec des partenaires internationaux, lesquels comptent pouvoir exercer une influence en rapport avec les risques qu'ils prennent, ce qui n'est certainement pas une exigence déraisonnable [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:50]

[L]es investisseurs privés [canadiens] [...] n'étaient prêts à investir que si un investisseur averti en matière de télécommunications investissait aussi ou, plus important, si un investisseur stratégique investissait aussi. Dans nos discussions avec ces investisseurs avertis, nous avons appris que les restrictions à la propriété étrangère au Canada étaient effectivement un obstacle immense à l'entrée sur le marché. [Edward Giacomelli, Microcell Télécommunications Inc., 13:17:00]

La capacité d'obtenir du financement compte tenu des actuelles restrictions à l'investissement est fortement asymétrique. Les ESLT peuvent financer leurs activités quotidiennes à même les fonds générés à l'interne et n'ont pas besoin de capital de risque. Les concurrents, par contre, qui se lancent dans de nouvelles activités et bâtissent de nouveaux réseaux dépendent fortement de sources de financement externes [...] [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

Les restrictions à l'investissement étranger servent à exclure d'importantes sources de financement pour les entreprises de télécommunication concurrentes au Canada, mais pas pour les ESLT, pour les grandes compagnies de téléphone. Ces dernières peuvent faire appel à diverses sources de financement. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

Permettez-moi de citer une phrase tirée du roman La ferme des animaux, de George Orwell, qui s'applique bien à la situation qui nous intéresse: «Tous les animaux sont égaux mais certains animaux sont plus égaux que d'autres.» [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:05]

Dans le contexte de nos dépenses élevées en immobilisations, les obstacles actuels aux capitaux étrangers représentent une entrave. Si de telles restrictions sont retirées, Rogers Sans-Fil aura un meilleur accès au capital étranger à coût moindre. L'élimination des restrictions permettra à des entreprises comme Rogers d'obtenir des capitaux propres à coût raisonnable et d'être moins tributaire de sa dette et d'effectuer les investissements pour le réseau nécessaires aux besoins des consommateurs. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:15:40]

investissent, de façon proportionnelle à l'investissement qu'ils y font. Les restrictions à la propriété étrangère ont nui au programme d'investissement de Microcell et à la gamme des services qu'elle offre.

Rogers AT&T Wireless a repris un certain nombre des frustrations exprimées par Microcell. Pour cette entreprise, qui se spécialise dans le sans fil depuis 20 ans, les restrictions qu'impose le Canada à la propriété étrangère se répercutent surtout sur le coût du capital et, donc, sur sa rentabilité, qui n'est toujours pas assurée. L'élimination de ces restrictions lui permettrait de mettre en place de façon plus dynamique les technologies sans fil de troisième génération (3G).

AT&T Canada et Call-Net ont fait des témoignages presque identiques. Ces entreprises filaires entrent en concurrence directe avec les titulaires, et les restrictions à la propriété étrangère sont l'une des nombreuses entraves à leur pénétration face à des rivaux bien établis. Le type d'investisseur qu'elles recherchent ne se trouve pas aisément au Canada, mais plutôt aux États-Unis et sur d'autres marchés étrangers. La situation de AT&T Canada était particulièrement éloquente puisqu'elle a perdu AT&T Corporation des États-Unis comme investisseur à l'issue de sa réorganisation financière, qui a eu pour résultat de transformer de nombreux créanciers en investisseurs.

Selon Call-Net, l'élimination des restrictions sera de peu d'utilité pour ces entreprises filaires concurrentes. En effet, l'entreprise estime que l'élimination ou l'assouplissement des restrictions en matière de propriété étrangère, si elle ne s'accompagne d'aucune autre réforme du cadre réglementaire, pourrait la désavantager encore plus par rapport aux titulaires, comme Bell Canada et TELUS, plutôt que d'améliorer sa situation relative. Par conséquent, AT&T Canada et Call-Net ont demandé l'élimination immédiate des restrictions comme première étape d'une réforme en plusieurs points du cadre de réglementation. Ces entreprises estiment qu'une fois les réformes en place, elles représenteront des possibilités d'investissement plus risqué plus attrayantes pour les investisseurs étrangers.

Bell Canada Entreprises (BCE) et TELUS ont relaté des expériences très différentes par rapport à leurs concurrents plus jeunes. Aucune de ces entreprises titulaires ne prétend avoir été limitée de quelque façon que ce soit par les restrictions à la propriété étrangère, qui ont semblé n'entraver d'aucune façon leur plan d'investissements. Les deux entreprises ont pu, l'an dernier, lever des capitaux importants malgré la tourmente qui a secoué les marchés financiers. De plus, depuis 2000, elles ont pu réduire les capitaux propres étrangers.

BCE et TELUS sont en faveur de l'élimination des restrictions à la propriété étrangère appliquées par le Canada à condition de respecter un certain nombre de conditions, dont la plus importante est le rejet de l'approche par paliers ou des régimes de délivrance de licence. D'après elles, même si une telle mesure ne stimule sans doute pas l'IED à court terme, en raison de l'incertitude financière qui règne, le Canada bénéficierait d'une libéralisation du cadre d'investissement à plus long terme.

C'est sur la question de la réforme du cadre de réglementation que leurs points de vue divergent toutefois. TELUS s'est dit inquiète du régime de réglementation canadien, jugeant que, pour des raisons différentes de celles prônées par AT&T Canada et Call-Net, les décisions récentes du CRTC obscurcissent le climat d'investissement. BCE, quant à elle, a fait part de son inquiétude quant aux autres régimes, comme celui en vigueur aux États-Unis, et prône une certaine circonspection dans le domaine de la réforme de la réglementation, car le système en place au Canada lui semble être parmi les meilleurs au monde.

Par suite des restrictions à la propriété étrangère], quel que soit le type d'action que nous émettrons [...], ces dernières seront dévaluées pour la simple raison qu'il y aura des règles et cela nous coûtera plus cher pour lever des fonds. Soit nous payons davantage pour emprunter soit nous payons davantage indirectement pour émettre des actions, car nous vendons ces dernières à rabais par rapport à nos homologues américains. [John Tory, Rogers Cable Inc., 25:16:00]

Commencer par une telle révision [sur les restrictions en matière de propriété étrangère] est comme vouloir réparer quatre pneus crevés de votre voiture en remplissant le réservoir d'essence. À moins de régler le vrai problème, celui qui empêche d'avancer, vous n'irez nulle part. Plus de capital étranger ne fera pas avancer la concurrence. Il ne va pas égaliser le terrain de jeu. Il ne va pas réduire les prix gonflés que nous payons aux titulaires pour l'accès à leur réseau, qui est l'héritage d'un monopole centenaire. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

Si on nous demandait d'énumérer les trois questions les plus urgentes à résoudre selon nous, en tant que compagnie de téléphone concurrentielle, la question de la propriété étrangère ne vient qu'au quatrième rang, loin derrière d'autres enjeux. Sommes-nous favorables à l'assouplissement des restrictions? Évidemment. Mais en l'absence de politiques nationales de télécommunications qui favorisent clairement la concurrence, nous considérons que cette question n'a pas grande importance à l'heure actuelle. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

[I]l est nécessaire de modifier les restrictions à la propriété étrangère. Mais ce n'est pas la solution complète du problème. C'est une pièce de l'ensemble, alors faisons-le. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:25]

En matière de régie d'entreprise, [...] [t]oute restriction imposée au type et à l'importance d'un investissement étranger permis entraîne fort malheureusement la hausse du coût réel d'un tel financement. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:00]

[L]es investisseurs, étrangers ou canadiens, peuvent de toute évidence investir dans les ELSC et s'attendre à un rendement et des dividendes prévisibles. Les ELST n'attirent pas de capitaux de risque, et n'en ont d'ailleurs pas besoin. Les concurrents, en revanche, dépendent de ce type de capital, très fortement limité si l'on ne s'en tient qu'aux sources canadiennes. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Le secteur de la câblodistribution a fait valoir un certain nombre de complexités administratives créées par les restrictions à la propriété étrangère. Ses représentants ont expliqué de manière approfondie l'incidence de ces restrictions sur les entreprises de téléphone titulaires et de câblodistribution. Selon des recherches menées par le secteur, les restrictions ajoutent 76 points de base au coût moyen pondéré du capital d'une entreprise de téléphone et 189 points de base au coût moyen pondéré du capital d'une entreprise de câblodistribution. L'ensemble des actifs à court terme du secteur des télécommunications et de la câblodistribution avoisinant les 67 milliards de dollars, le coût total des restrictions en matière de propriété étrangère est estimé à 675 millions de dollars par an. Rogers Cable, Shaw Communications et COGECO Inc. ont fait savoir que l'élimination des restrictions en la matière pourrait se traduire par une meilleure rentabilité du secteur des télécommunications (fort nécessaire), un abaissement des prix des services ou l'essor des réseaux à large bande dans les régions moins densément peuplées.

Le coût du capital et la stabilité financière

Les statistiques démontrent que l'investissement dans le secteur des télécommunications canadien, par rapport à celui des autres pays de l'OCDE, a reculé ces 10 dernières années. Ce déclin coïncide avec l'application des restrictions à la propriété étrangère au Canada. Les anecdotes citées par les entreprises de télécommunication elles-mêmes laissent également entendre que ces restrictions sont, du moins en partie, liées à la médiocrité relative des investissements dans le secteur canadien des télécommunications. Les entreprises prétendent que le lien entre les restrictions à la propriété étrangère et le faible niveau d'investissement relatif, c'est le coût du capital. Autrement dit, les restrictions en question limitent le réservoir dans lequel les entreprises de télécommunication peuvent puiser et cela se traduit par un amenuisement du capital d'investissement disponible, ce qui augmente le coût du capital de risque. Ce sont surtout les nouveaux venus, contraints de remplacer les emprunts par du capital de risque, ce qui augmente le ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres (s'ils désirent réaliser leur plan d'investissement), qui sont les plus durement touchés. Parce que ce ratio s'amplifie, les nouveaux venus doivent accroître leur levier financier, devenant ainsi plus

susceptibles de faire faillite, surtout en cas de récession. Étant donné que les investisseurs hésitent de plus en plus à prendre des risques, une hausse du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres signifie également un coût moyen pondéré du capital plus important, ce qui décourage les investissements.

On peut également financer des investissements par des sources internes. Les entreprises de télécommunication titulaires ont davantage accès aux sources de capitaux internes que les nouveaux venus. Avec 100 ans d'avance sur le plan de l'infrastructure, elles ont obtenu les compétences techniques et de gestion nécessaires et se sont taillées une solide réputation pour ce qui est d'afficher des rendements satisfaisants. Ces facteurs influent également sur le coût du capital. Les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada ne peuvent donc être la seule cause de déséquilibre dans le coût du capital entre les ESLT et les ESLC et leur élimination ne peut palier totalement les maux dont souffre le secteur sur le plan de l'obtention de capitaux.

Tout semble indiquer que les restrictions à la propriété étrangère haussent le coût du capital, ce qui a pour effet de réduire les investissements. Le Comité a appris que, fin 2001, le coût moyen du capital de BCE était d'environ 6,3 %, alors que pour une ESLC typique comme GT Group Telecom, il avoisinait les 20 %. Si BCE et GT Group désiraient obtenir et investir un milliard de dollars, l'écart de 14 % du coût de capital aurait signifié que GT Group devait déboursier près de 140 millions de dollars supplémentaires par an. Évidemment, cet écart était insupportable et, vers le milieu de 2002, lorsque la bulle financière a éclaté dans le secteur des télécommunications, GT Group a demandé la protection des tribunaux. Bien que le Comité sache que cet scénario est représentatif de la situation, il aimerait avoir davantage de témoignages de l'ensemble du secteur.

Le Comité a pu prendre connaissance d'un examen beaucoup plus approfondi de l'incidence des restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada sur le coût du capital. En effet, Network Research Inc. a étudié cette incidence dans le secteur des télécommunications, notamment sur Aliant Telecom, Bell Canada, Manitoba Telecom Services (MTS), SaskTel, TELUS, COGECO Cable, Rogers Cable, Rogers Communications, Shaw Communications, Videotron Cable Systems et Vidéotron

[L]es investisseurs se basent sur les assurances qu'ils ont au niveau des liquidités pour placer leur argent dans un endroit donné [...] [L]es liquidités disponibles et leur relation par rapport aux niveaux d'endettement sont devenues des facteurs déterminants. Ces cotes contrôlent la perception qu'ont les investisseurs des risques et, partant, des coûts associés à la dette et au capital. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

[N]os règles de propriété étrangère ne protègent pas le Canada contre l'instabilité du marché. Proportionnellement, nous avons peut-être connu encore plus d'instabilité que les États-Unis. Nous avons eu des faillites. Tous les grands compétiteurs se sont restructurés ou sont en train de le faire. [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:11:20]

Il ne s'agit pas de vendre une affaire, mais de vendre des actions à leur juste valeur, de manière à maintenir un juste équilibre entre les emprunts et les capitaux propres. De fait, les marchés sont trop limités au Canada. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:16:00]

On aurait beau ouvrir les vannes demain et inviter tous les investisseurs internationaux que l'on pourra trouver à investir autant qu'ils le veulent dans l'industrie canadienne des télécommunications, pourquoi quiconque sait aligner trois chiffres choisirait-il d'investir dans un secteur qui a fait autant de victimes et vu s'évaporer tant d'investissements [Group Telecom, Axxent, C1 Communications et Connect, 360 Networks et MaxLink]? [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

Même si le secteur des télécommunications concurrentiel a connu ses faillites et ses échecs, comme nous le savons tous, l'expérience nous a montré que les entités étrangères s'intéressent au marché canadien et aux concurrents dans le domaine des télécommunications. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

Ces règles ont un effet asymétrique, parce que les compagnies qui pourraient être les plus novatrices et les plus dynamiques sont les plus touchées. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

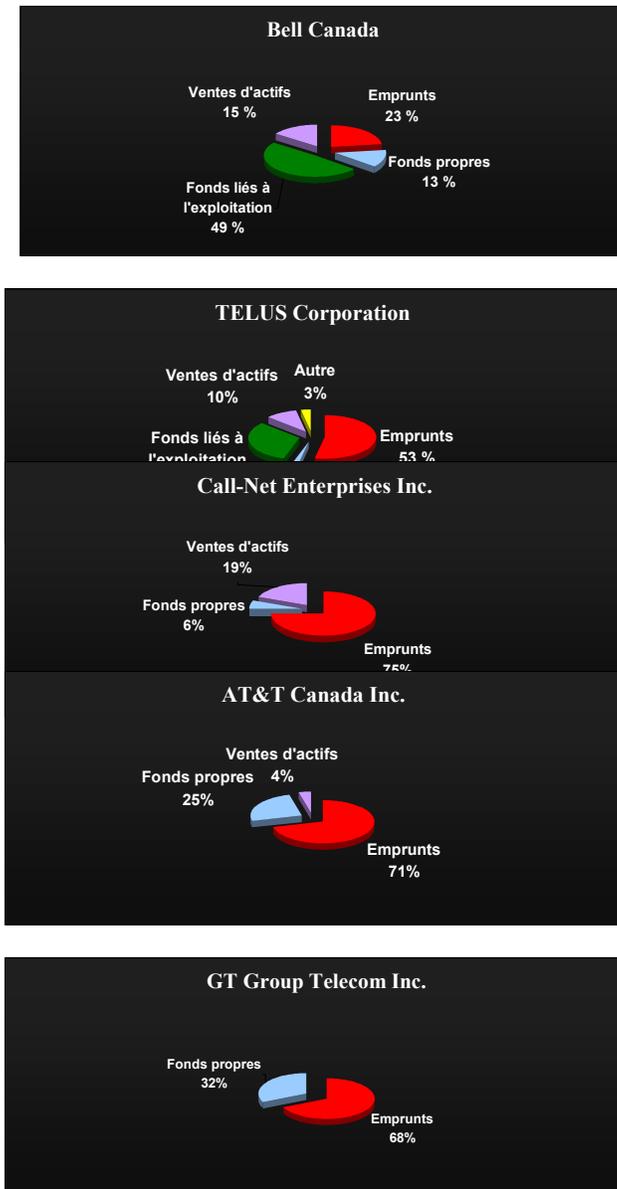
Ltée⁷. D'après les analystes, le coût du capital pour les entreprises de téléphone titulaires et les entreprises de câblodistribution canadiennes serait respectivement de 8,9 % et de 10,37 %. Ces estimations se fondent sur des rendements du marché boursier enregistrés sur 25 ans, et ont été corrigées à l'aide du coefficient beta des actions pour tenir compte du risque perçu et de la volatilité des marchés. Les deux principales conclusions de l'étude étaient les suivantes :

- Les restrictions à la propriété étrangère renchérissent le capital d'au moins 1,06 \$ par mois par abonné d'une compagnie de téléphonie titulaire et d'au moins 2,61 \$ par mois par abonné d'entreprise de câblodistribution canadienne.
- Un écart de coût de capital d'environ 1,18 % sépare les entreprises de téléphone titulaires et les entreprises de câblodistribution au Canada, ce qui est insoutenable. Ce coût représente 1,46 \$ par mois environ par abonné du câble.

Des recherches confirment le profil du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres du secteur. Avant la récente restructuration de Call-Net, AT&T Canada GT Group, la valeur comptable de ces entreprises était négative, et il était donc impossible de calculer le ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres. Le Comité se fonde plutôt sur des données de l'étude effectuée par Lemay-Yates Associates Inc. sur les sources de financement de cinq grandes entreprises de télécommunication entre 1998 et 2002 (voir figure 2.3). De toute évidence, les titulaires ont un avantage décisif par rapport aux nouveaux venus pour ce qui est de la diversité des sources de financement. Le Comité estime que les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada ont contribué à l'ampleur et au profil du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres du secteur, mais il ne peut dire dans quelle mesure, car les nouveaux venus dans un secteur à fort coefficient de capital ont en règle générale des ratios capitaux d'emprunt/capitaux propres plus élevés que les titulaires; on ne peut distinguer ces deux facteurs, entre autres.

⁷ Network Research Inc., *The implications of Foreign Ownership Restrictions Upon the Canadian Cable Television Industry*, février 2003.

Figure 2.3
Sources de financement des grandes entreprises de
télécommunications canadiennes — 1998-2002



Il est clair que les deux grands fournisseurs monopolistiques de la région, qui font un bon travail, affichent de beaux bilans et disposent des moyens d'avancer. Leurs concurrents ne sont pas dans une situation aussi enviable, ce qui fait que le terrain de jeu n'est pas égal s'agissant de servir au mieux l'intérêt des Canadiens [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:35]

Étant donné les limites imposées en matière de participation étrangère, les concurrents se retrouvent avec des niveaux d'endettement très élevés, de l'ordre de 70 % au moins de leur financement, ce qui est beaucoup plus élevé que pour les ESLT. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Source : Lemay-Yates Associates Inc., *Access to Capital — Impact of Foreign Ownership Restrictions on Telecom Competitors*, février 2003.

Investissement, structure du secteur, cadre législatif et réglementation

Du fait qu'elles sont les héritières du monopole, qu'elles continuent de contrôler bien plus de 90 % de leurs marchés locaux et de l'assurance qu'elles ont de ce fait de disposer de revenus et de facilités de trésorerie, je les appelle des quasi monopoles.
[John McLennan, AT&T Canada, 14:15:55]

Un des thèmes récurrents lors des audiences du Comité était que le Canada est doté d'une infrastructure de télécommunications moderne et est un chef de file mondial dans les secteurs des services et de l'équipement de télécommunications. Dans ce domaine, la population canadienne jouit donc de services dans le domaine d'une excellente qualité pour un prix qui est parmi les plus bas au monde. Le Comité reconnaît que cette situation est en partie attribuable à un cadre de réglementation moderne. Selon l'OCDE :

*le cadre de réglementation est transparent et assure la participation pleine et entière de toutes les parties intéressées. Le consensus joue un rôle clé dans l'élaboration et l'application des règlements.*⁸

Le meilleur exemple au Canada est de considérer le service interurbain [...] Le prix des appels interurbains est tombé à 10 % de ce qu'il était [...] C'est un merveilleux exemple de ce que la concurrence peut faire. Nous voulons simplement étendre cela au service résidentiel et commercial local, mais pour cela nous avons besoin de quelques modifications des politiques en vigueur. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:17:10]

Il est clair pour le Comité que le visage des télécommunications évolue rapidement et que le secteur privé s'adapte bien à l'émergence de nouvelles technologies novatrices et investit dans son avenir (voir Chapitre 4). Il n'est toutefois pas convaincu que le cadre législatif régissant le secteur des services de télécommunications au Canada est aussi souple. Par exemple, l'OCDE se dit en faveur globalement du cadre de réglementation canadien, mais elle critique la manière dont nous nous appuyons sur les restrictions en matière de propriété étrangère dans le secteur des télécommunications pour répondre aux préoccupations sur le plan de la souveraineté et de la sécurité, alors que de nombreux membres de l'OCDE ont modifié leur cadre de réglementation pour régler ces préoccupations de façon moins discriminatoire. Le Comité estime essentiel que le gouvernement fédéral et le Parlement se tiennent au fait de l'évolution technologique dans le secteur des services de télécommunications. Le cadre législatif régissant le secteur devrait refléter, voire devancer, les changements de sorte que l'innovation et la croissance ne soient pas freinées par une législation désuète. Le Comité juge donc que le Parlement devrait revoir régulièrement la *Loi sur les télécommunications*. Il recommande donc :

⁸ OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, 2002.

1. Que le gouvernement du Canada modifie la Loi sur les télécommunications de telle sorte qu'elle soit obligatoirement revue par un comité parlementaire tous les cinq ans.

Les restrictions en matière de propriété étrangère sont une entrave à l'accès au secteur des télécommunications en raison de leur effet sur le coût du capital pour les nouvelles entreprises. Le renchérissement du capital ralentit le rythme des investissements et diminue l'offre de services concurrentiels. Mais les restrictions à la propriété étrangère ne sont pas le seul obstacle à l'entrée dans le secteur des télécommunications. Un certain nombre de questions portant sur la concurrence entrent également en ligne de compte, chacune étant probablement plus importante que les restrictions elles-mêmes, lesquelles doivent être prises en compte avant tout investissement appréciable, étranger ou national, dans des entreprises de télécommunication canadiennes et dans le développement de leur infrastructure.

Le Comité a appris l'existence d'un certain nombre de barrières de ce type à l'accès au marché des services locaux. Il s'agit notamment de l'établissement de prix locaux pour les particuliers et les entreprises inférieurs aux coûts, de la détermination et de la tarification d'une installation essentielle d'une ESLT et des problèmes posés par la colocalisation des installations d'une ESLC avec celles d'une ESLT. Le Comité comprend qu'il peut y avoir d'autres barrières. Ensemble, tous ces facteurs pourraient expliquer l'absence de concurrence véritable dans les compagnies de téléphonie sur le marché des services locaux et les taux de pénétration relativement faibles du sans fil comparativement aux autres pays.

Pour ce qui est des entraves sur le plan des prix — le fait que dans certaines régions les prix des services téléphoniques locaux sont inférieurs à leurs coûts — il y a de toute évidence conflit entre les objectifs de politique publique. Les prix sont maintenus à un bas niveau par réglementation grâce à des politiques d'interfinancement entre différents services de manière à respecter les objectifs établis à l'alinéa 7b) de la *Loi sur les télécommunications*, à savoir « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité ». Le Comité comprend parfaitement le compromis décidé par le CRTC. Les décisions que cet organisme a prises récemment pour ce qui est de rééquilibrer les tarifs vont dans ce sens.

[L]es tarifs des services de télécommunications en vigueur au Canada sont parmi les plus bas au monde et, dans bien des cas, et c'est souvent le problème, les services sont fournis à perte. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

Le changement le plus important est que des concurrents [...] aient accès à ces parties du réseau qui ne peuvent être reproduites, ce que l'on appelle les parties essentielles du réseau. Ainsi, par exemple, les raccordements dans votre maison ne seront jamais reproduits [...] Nous avons besoin d'un accès à prix raisonnable à ces services... [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

On ne va pas reproduire en double l'infrastructure des télécommunications, particulièrement la partie locale. Personne ne va jamais financer cela [...] [N]ous devons avoir accès à cela — non pas à un prix inférieur au prix de revient des compagnies titulaires, mais à un rabais raisonnable par rapport au prix de détail, [...] [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:10]

Le Conseil estime que la concurrence fondée sur les installations réalisera au mieux les objectifs établis par le Parlement dans la Loi sur les télécommunications. Il faut toutefois une période de transition [...] caractérisée par [...] une approche hybride qui permettra aux nouveaux venus d'utiliser les installations des entreprises titulaires jugées essentielles... [Charles Dalfen, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 23:15:25]

Pour ce qui est des autres entraves, le CRTC a pris un certain nombre de décisions qu'il estime compatibles avec sa préférence pour une concurrence fondée sur les installations. À son avis, à long terme, une telle concurrence est la plus susceptible de permettre la réalisation des objectifs énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*. Il reconnaît également qu'il faut en arriver à un mode de concurrence fondé sur les installations, ce qui appelle une approche hybride, en vertu de laquelle les ESLC feront appel à leurs propres installations de télécommunications et à celles d'une ESLT. Cette approche hybride combine une concurrence axée sur les installations et une concurrence sur le plan de la revente et se justifie comme moyen d'accélérer la réalisation d'une concurrence entièrement fondée sur les installations.

Des intervenants ont contesté l'interprétation faite par le CRTC de la *Loi sur les télécommunications* et des décisions que celui-ci a prises en conséquence. AT&T Canada, Call-Net, le Bureau de la concurrence et un certain nombre de spécialistes des télécommunications s'en sont pris à ce qu'ils perçoivent comme la poursuite par le CRTC d'une concurrence axée sur les installations à l'exclusion de toute autre forme de concurrence. AT&T Canada et Call-Net ont également contesté les décisions du CRTC concernant ce qui constitue « une installation essentielle » au tout début de la mise en place de la concurrence et concernant la tarification de telles installations des ELST. AT&T Canada et Call-Net préfèrent donner un sens plus large que le CRTC à l'expression « installation essentielle » et affecter à ces installations un prix de gros plutôt que de détail.

Le Comité souligne que la *Loi sur les télécommunications* n'énonce nulle part de limite à la forme de concurrence exigée pour atteindre les objectifs énoncés et décrits aux alinéas 7f) « favoriser le projet du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication... » et 7g) « stimuler...l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine ». À son avis, le Canada devrait adopter toutes les formes de concurrence, et pas seulement celles fondées sur les installations. Bien que ce type de concurrence soit perçu par beaucoup (notamment l'OCDE) comme la seule forme de concurrence dans le secteur des télécommunications

qui soit à la fois soutenable et efficace⁹, elle représente des difficultés particulières pour le Canada, compte tenu des dimensions de son territoire et de sa faible densité démographique. Au Canada, la concurrence fondée sur les installations est difficilement réalisable dans un grand nombre de collectivités et la concurrence sur le plan de la revente est peut-être la seule forme possible pour les régions éloignées et rurales. La concurrence fondée sur les installations est, selon le Commissaire de la concurrence, une chimère.

Le Comité comprend également que la concurrence fondée sur les installations, plutôt que sur la revente, encouragera davantage l'innovation dans le secteur des télécommunications à plus long terme, car les innovateurs seront mieux en mesure de tirer parti de leurs innovations. Le but d'une concurrence fondée sur les installations est louable et sans doute réalisable dans bien des régions urbaines du pays.

Le Comité n'est pas d'accord avec l'opinion manifestée par SaskTel selon lequel il est beaucoup trop tôt pour conclure que la concurrence locale n'a pas donné de résultats au Canada et qu'il faut intervenir davantage sur le plan de la réglementation [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]. Lorsque les titulaires détiennent 92,2 % du marché commercial local et 99,4 % des lignes résidentielles locales, soit en tout 96,8 % de toutes les lignes téléphoniques six ans après la transition d'un monopole à un système concurrentiel¹⁰, quelque chose va mal¹¹. Il reconnaît par ailleurs que cette évolution (à savoir que la concurrence se développe plus rapidement sur le marché de l'interurbain plutôt que sur le marché local) est présente dans tous les pays de l'OCDE et qu'en général la concurrence s'est manifestée plus rapidement au Canada que dans les autres pays de l'OCDE.

La décision prise par l'autorité réglementaire [...] disait expressément qu'elle souhaitait une concurrence axée sur les installations, exclusivement. Nous avons fait valoir à plusieurs reprises qu'il n'y a pas de capitaux disponibles dans le monde pour reproduire un réseau téléphonique local. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:30]

Je pense que c'est trop optimiste, trop utopique de penser que nous pouvons avoir une concurrence uniquement fondée sur les installations au Canada; nous n'avons pas la population ni la densité et un territoire trop grand. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, 23:17:35]

Pour ce qui est de la question concernant l'accès au capital dans le secteur des télécommunications au Canada, TELUS est d'avis que le gouvernement doit également effectuer un examen en temps opportun du cadre de réglementation qui entoure ce secteur — comme l'a recommandé la stratégie d'innovation — afin de veiller à ce que les décisions du CRTC soient compatibles avec les objectifs du gouvernement qui sont de favoriser la confiance des investisseurs et de promouvoir les investissements. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

⁹ Voir, par exemple, Dimitri Ypsilanti, mémoire au Comité, séance n° 19.

¹⁰ CRTC, *État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada — Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, décembre 2002.

¹¹ Données du 31 décembre 2000. Voir Commissaire de la concurrence, Avis public Télécom CRTC 2001-37, *Révision des prix plafonds et questions connexes*, Octobre 2001, p. 20-21.

Le Comité comprend que le CRTC se trouve dans une situation délicate. Il sait aussi qu'un certain nombre de mécanismes ou processus sont en place pour traiter ces divergences d'opinion. Les appels au Cabinet sont déjà lancés et il ne veut pas intervenir dans le processus réglementaire.

CHAPITRE 3

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE

Objectifs de la politique et options

En 1987, le gouvernement du Canada a justifié les restrictions imposées aux entreprises de télécommunication en matière de propriété étrangère, en faisant valoir qu'elles « permettent d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national ». En 2003, le Comité examine cette contribution et la nécessité des restrictions à la propriété étrangère pour mener à bien cet objectif de politique générale. Il souhaiterait reprendre les objectifs de la *Loi sur les télécommunications*, particulièrement celui affirmant « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes ». Les télécommunications favorisent cette identité et cette souveraineté en permettant aux Canadiens de mettre en place les réseaux sociaux et commerciaux comme pierre angulaire de l'essor et de la croissance de notre pays, facteur particulièrement important dans une économie de plus en plus axée sur le savoir. Il adhère également à l'objectif qui a été établi par le gouvernement canadien et qui vise à encourager l'investissement étranger direct (IED) afin de maintenir une infrastructure et des services modernes dans le domaine des télécommunications. Pour équilibrer ces deux objectifs, le Comité évaluera les restrictions régissant l'investissement étranger et les autres outils d'intervention dans le contexte des cinq options suivantes en matière de politique¹², pour ne recommander finalement qu'une seule de ces options.

Statu quo : contrôle canadien

Actuellement, la *Loi sur les télécommunications* précise que, pour fonctionner au Canada, une entreprise de télécommunication doit appartenir à des intérêts

[O]n voit donc la nécessité de bien garder à l'esprit les rôles que doivent jouer deux outils d'intervention bien distincts, à savoir, d'une part, la propriété étrangère et, d'autre part, sa limitation et sa réglementation. Si l'on assouplit ou supprime les restrictions concernant la propriété étrangère, cela ne veut pas dire qu'on ne puisse pas atteindre les mêmes objectifs politiques par la réglementation sans nous priver des avantages d'un afflux de capitaux étrangers, indépendamment des nouvelles idées, des nouvelles sources de technologie et d'une plus grande efficacité de gestion. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

Nous sommes d'avis qu'une libéralisation complète du régime de propriété étrangère au Canada est inévitable et que le Canada ne peut pas se comporter comme le légendaire roi Canut qui essayait de faire refouler les vagues. Cela ne fonctionne pas. [...] Nous croyons que ces modifications sont également très complexes en raison des changements technologiques, et ceux-ci sont là. Comme le roi Canut, nous ne pouvons pas les faire refouler. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:30]

¹² Puisque le gouvernement du Canada n'a pas demandé le mandat de nationaliser cette industrie, la propriété gouvernementale fédérale et la délivrance d'une « action préférentielle » ne sont pas des outils d'intervention pertinents et ne figurent donc pas aux cinq options.

Les Canadiens ne souhaitent pas qu'il y ait davantage de propriété étrangère. Selon les résultats d'un sondage Décima, 72 % des Canadiens sont opposés à toutes les formes de changements qui sont susceptibles d'être envisagées et préconisées par d'autres. [Brian Payne, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, 21:15:35]

Le Canada pourrait accroître ses règles régissant la propriété étrangère pour les sociétés mères en faisant passer de 33 à 49 % la propriété étrangère en ce qui concerne les entreprises de télécommunication et les télé distributeurs. Le seuil de 20 % qui est en vigueur pour les livres aujourd'hui resterait le même pour les sociétés exploitantes [...] et rien de tout cela n'exigerait une modification législative. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:25]

de télécommunication doit appartenir à des intérêts canadiens et être sous contrôle canadien de la façon suivante : (a) au moins 80 % des membres du conseil d'administration de l'entreprise doivent être des Canadiens; (b) des Canadiens doivent posséder, directement ou indirectement, au moins 80 % des actions avec droit de vote de l'entreprise; (c) l'entreprise ne doit pas, par ailleurs, être sous le contrôle de personnes qui ne sont pas des Canadiens. Les étrangers sont autorisés à posséder un maximum de 46⅔ % des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunication (par avoirs direct et indirect par l'entremise d'une société de portefeuille). Ces règles s'appliquent uniquement aux actions avec droit de vote, en fonction de l'hypothèse que seules ces actions donnent le contrôle. Par contre, de nombreux autres facteurs peuvent en fait contribuer à assurer le contrôle.

BCE Inc. a préconisé une variante à ce statu quo. Elle recommande que le gouvernement du Canada envisage de ramener le minimum actuel de propriété canadienne exigé de 66⅔ % à 51 % en ce qui concerne une société de portefeuille. Cette solution permettrait aux étrangers d'être directement ou indirectement propriétaires d'un maximum de 59 % des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunication. Puisque la question de savoir si une société de portefeuille est canadienne est fixée par règlement, le gouvernement du Canada n'aurait pas à demander officiellement l'approbation du Parlement pour apporter cette modification. Toutefois, la proposition ne règle pas le problème du contrôle de fait, facteur important qui justifie une étude plus exhaustive.

Une autre solution analogue au statu quo consisterait : (1) à faire passer la propriété directe canadienne de 80 % à 51 %; (2) à éliminer la réglementation concernant la propriété indirecte; (3) à imposer des limites, par exemple 10 % de la propriété individuelle d'actions avec droit de vote. On préserverait ainsi l'appartenance et le contrôle canadiens. Cette variante au statu quo pourrait nécessiter une disposition relative aux « droits acquis » pour un certain nombre d'entreprises actuelles, si nous voulons éviter des répercussions financières regrettables. Agir ainsi serait par contre plus restrictif et pourrait susciter un obstacle

plus grand que celui dressé par les règles actuelles régissant l'investissement étranger direct. En fait, certains pays de l'OCDE ont adopté des règles analogues (voir l'annexe 4).

Selon certains témoins, la simplicité est l'un des avantages des règles actuelles concernant la propriété et le contrôle canadiens, ou des deux propositions qui précèdent. Limiter la participation étrangère à un statut équivalant à l'absence de contrôle permet de garantir plus facilement la souveraineté sur certains aspects, comme le maintien d'un siège social au Canada, l'exécution de travaux de recherche et développement (R-D) au Canada et la préférence accordée aux établissements canadiens, favorisant ainsi indirectement les emplois, le commerce et le développement économique au Canada. Les autres outils d'intervention qui répondraient à ces questions de souveraineté supposent une certaine somme de discrétion et d'incertitude, ce qui serait plus lourd et plus coûteux à administrer.

Selon d'autres témoins, le principal inconvénient de tout régime de propriété étrangère supposant des restrictions au niveau des actions est le suivant : c'est une façon très malhabile d'atteindre des objectifs de souveraineté économique et les restrictions concernant les actions ont des effets néfastes sur l'économie canadienne. En limitant les options d'investissement à la disposition des entreprises canadiennes de télécommunications, les restrictions à la propriété étrangère augmentent le coût du capital et ralentissent le rythme des immobilisations, pour les entreprises à la recherche d'un financement par mise de fonds de l'extérieur. En outre, ces restrictions pèsent d'une manière disproportionnée sur les nouvelles entreprises de services locaux concurrents (ESLC) par rapport aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) parce que les premières financent d'une façon démesurée leurs investissements à l'aide de sources de capitaux étrangères par rapport à la stratégie adoptée par les ESLT. Par conséquent, les nouvelles ESLC capitalisent davantage leur dette pour financer leur investissement afin de composer avec le coût supérieur du capital de risque, ce qui fait augmenter leur ratio d'endettement. Un ratio d'endettement supérieur dans l'ensemble de l'industrie affaiblit la stabilité financière de celle-ci, ce qui

Vous pouvez dire ce que vous voulez au sujet des restrictions de l'investissement, celles-ci permettent à tout le moins d'établir le degré autorisé de pénétration de l'investissement étranger.
[Gerald Shannon, conseiller en commerce international, 24:16:10]

est particulièrement le cas en période de récession. Le cas échéant, les frais de service de la dette peuvent parfois taxer le niveau de liquidité d'une entreprise ainsi qu'entraîner un rééchelonnement du capital et parfois la faillite. Pour toutes ces raisons, la concurrence est freinée, ce qui ralentit l'intégration des infrastructures et services les plus récents sur le marché canadien. Cette situation se produit même si l'IED ne suppose aucun changement à l'orientation stratégique des entreprises en exploitation (p. ex., maintien d'un siège social au Canada, exécution de R-D au Canada ou préférence aux installations canadiennes).

Appartenance canadienne majoritaire : la règle du 51 %/49 %

Il existe une autre façon, relativement facile, de modifier l'actuel régime régissant la propriété étrangère : éliminer simplement les règles sur le contrôle canadien tout en maintenant l'exigence d'appartenance canadienne majoritaire. La règle la plus courante en matière d'appartenance canadienne majoritaire est celle du 51 %/49 %, qui permettrait aux étrangers d'acquérir jusqu'à 49 % des actions avec droit de vote d'une entreprise.

Nous pouvons déjà faire augmenter le pourcentage et le fixer à 46,7 %. Je ne crois pas que l'établir à 49 % ferait beaucoup changer les choses. [Robert Yates, Lemay-Yates associés, 26:10:20]

Cette option relèverait légèrement le niveau de propriété étrangère permis à une entreprise de télécommunication, mais risquerait de céder le contrôle de l'entreprise à des intérêts étrangers. Si, pour les étrangers, l'enjeu premier visé est le contrôle et non pas la propriété majoritaire (pour faire diminuer le risque financier de leur investissement), l'IED affluerait plus probablement vers le secteur canadien des télécommunications, en particulier vers les nouveaux arrivants, apportant avec lui des idées nouvelles, des innovations, des emplois et un environnement plus concurrentiel que dans le régime actuel.

D'après certains témoins, l'inconvénient de cette option est que l'objectif de la souveraineté serait plus difficile ou administrativement plus coûteux à atteindre. La prise de contrôle par des étrangers d'une entreprise canadienne de télécommunications titulaire pourrait être suivie d'un déménagement de son siège social et

de ses installations de R-D vers son siège à l'étranger, entraînant la fuite de nombreux emplois bien rémunérés. De plus, les propriétaires étrangers pourraient accorder moins la priorité aux régions rurales et éloignées que des propriétaires canadiens. Toutefois, le CRTC a le pouvoir et les moyens de maintenir l'interfinancement des services dans l'ensemble du pays, de même que l'engagement d'un titulaire envers l'universalité du service. Qui plus est, le ministre de l'Industrie, en application de la *Loi sur Investissement Canada*, peut régler les problèmes en matière de siège social et de R-D dans l'« intérêt public »¹³ Même si elles ne peuvent remplacer parfaitement les restrictions régissant la propriété étrangère, ces mesures de rechange pourraient s'avérer en fait un outil d'intervention supérieur pour répondre aux questions de souveraineté.

Restrictions aux titulaires actuels : l'approche par paliers

Une autre modification facile aux restrictions actuelles serait de changer tout simplement les entreprises visées par les règles. Au lieu d'appliquer les restrictions actuelles régissant la propriété étrangère à toutes les entreprises de télécommunications actives au Canada, on pourrait adopter une approche par paliers, dans laquelle les restrictions actuelles à la propriété étrangère continueraient de viser les entreprises de services titulaires (ESLT), mais non les autres entreprises de services concurrents. L'une des variantes de cette approche consisterait à éliminer la réglementation concernant la propriété indirecte et à ramener les exigences d'appartenance canadienne de 80 % à 51 % pour les compagnies qui demeurent assujetties aux restrictions, ce qui représente, en fait, la solution préférée par certains pays de l'OCDE.

Puisque l'histoire des télécommunications au Canada touche de nombreux monopoles provinciaux et territoriaux, auxquels s'ajoutent de nombreuses petites entreprises de télécommunication municipales (qui répondent également à la définition d'entreprises titulaires), on pourrait préciser davantage quelles sont les

[N]ous croyons qu'il serait plus qu'approprié que le Comité recommande la levée immédiate des restrictions pour les nouvelles entreprises, même s'il est jugé pertinent, dans le cas des entreprises titulaires, de maintenir les restrictions en place pendant encore un certain temps, ou jusqu'à ce qu'un certain niveau de concurrence ait été atteint.
[André Tremblay, Microcell Télécommunications, 13:16:05]

[U]ne approche par paliers ne privera pas [...] ni ne pourra priver les titulaires des avantages du capital étranger et du savoir-faire commercial.
[Richard Schultz, Université McGill, 21:16:10]

[N]ous croyons que [...] les restrictions régissant l'investissement étranger devraient être libéralisées intégralement et symétriquement, c'est-à-dire qu'aucune entreprise ne devrait devoir composer avec un désavantage concurrentiel lorsque la libéralisation des règles vise certaines entreprises mais pas les autres qui occupent les mêmes créneaux. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

¹³ L'approche de l'entrée libre offre plus de détails sur les pouvoirs conférés au ministre de l'Industrie par la *Loi sur Investissement Canada*.

On a dit qu'il y aurait lieu d'adopter un régime asymétrique de propriété à plusieurs paliers. [...] Si l'on prive les titulaires [...] des avantages des capitaux, de la technologie et du savoir-faire commercial étranger pour laisser la place à de nouveaux venus qui auront accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire commercial étranger, on va freiner le dynamisme du marché au détriment de l'ensemble du public pour satisfaire les intérêts privés des nouveaux venus. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:00]

L'approche par paliers [...] est arbitraire et discriminatoire. [...] Aujourd'hui, nous [Bell Canada] exploitons notre entreprise dans l'Ouest canadien. Notre société est une nouvelle venue dans l'Ouest canadien. Aujourd'hui, TELUS, dont le siège social se trouve dans l'Ouest canadien, occupe aussi notre marché. Il y a un nouveau venu. Quelle est donc sa situation? Quelle solution adoptons-nous par rapport à l'approche par paliers? [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

sociétés qui seraient visées par les restrictions pour n'englober que les « grandes » entreprises de télécommunication titulaires. Dans cette approche par paliers qui, évidemment, ne saurait être qu'une solution transitoire, les législateurs seraient appelés à préciser à quel moment une grande entreprise titulaire cesserait d'être dominante, après quoi les restrictions pourraient être éliminées en toute sécurité. En matière de concurrence ou de part de marché, quelle serait l'étape à atteindre pour qu'on puisse éliminer les restrictions à la propriété étrangère dans le cas des grands titulaires? Ne vaudrait-il pas mieux opter pour un comportement particulier, par exemple un certain niveau de défection de la clientèle au profit de rivaux par réaction à un changement de tarifs d'un titulaire? Il serait souhaitable de procéder à un examen législatif périodique de cette question.

Le principal avantage de cette option est qu'on évite les questions de coût du capital et d'accès au capital pour les nouveaux arrivés, tout en préservant la souveraineté qui est un facteur plus important lorsqu'il s'agit des grands titulaires. De plus, lorsqu'on aura adopté une définition adéquate de ce qu'est une grande entreprise de télécommunication titulaire, le fardeau administratif sera nul ou presque nul.

Voici les trois principaux inconvénients de cette approche. Tout d'abord, l'établissement de paliers donne des règles inégales. Puisque l'objectif ultime de l'approche à l'abstention prise par le Canada en matière de déréglementation est l'avènement d'un marché concurrentiel, il pourrait ne pas être sage de fausser les conditions sous-jacentes du marché en faveur de tel participant ou de telle catégorie de participants de l'industrie. Rien ne prouve que les règles artificielles conçues pour favoriser telle catégorie de concurrents ou désavantager telle autre puissent déboucher sur autre chose qu'une concurrence artificielle. Dans un marché vraiment concurrentiel, il existe la perspective d'une combinaison optimale en matière de choix de produits, de qualité de service et de prix. La concurrence artificielle n'arrive pas à ce niveau.

De plus, la définition d'un grand titulaire engloberait probablement Bell Canada et TELUS notamment. Bell Canada est dominant dans le Canada central, mais ne l'est pas dans l'Ouest canadien. Dans la même veine, TELUS est un grand titulaire dans l'Ouest canadien, mais un nouvel arrivé sur le marché au Canada central. À quoi servirait-il d'empêcher ces deux rivaux potentiels de se faire mutuellement concurrence de façon aiguë? Même si ni BCE ni TELUS ne subissent actuellement de contraintes en raison des restrictions à la propriété étrangère, cette situation pourrait ne pas durer. En outre, ce type de concurrence est tout aussi important que la concurrence des nouveaux arrivés et sera peut-être même plus féroce dans un proche avenir.

Enfin, on peut penser qu'une entreprise de services locaux concurrents pourrait être acquise par une grande société étrangère de télécommunications et obtenir l'accès au capital à un coût moindre que ses grands concurrents titulaires. Par cette mainmise, la tentative de niveler l'accès au capital chez les participants de l'industrie créerait une situation susceptible d'engendrer un plus grand déséquilibre dans le sens opposé.

Permis assorti des conditions servant « l'intérêt public » : l'approche discrétionnaire

En accordant des permis aux entreprises de télécommunication, le CRTC ou le ministre de l'Industrie pourrait autoriser le contrôle étranger sur les fournisseurs sans sacrifier le contrôle canadien sur l'exploitation (c.-à-d., la souveraineté). Les conditions de délivrance de permis pourraient être assorties d'objectifs en matière de R-D ou encore en matière d'établissement ou de maintien de services dans les régions rurales et éloignées. À défaut de respecter les conditions, l'entreprise pourrait être frappée d'un certain nombre de sanctions, jusqu'à, en dernier recours, la révocation du permis.

Il est important de ne pas oublier que la mainmise étrangère sur un fournisseur canadien de services de télécommunication ne constitue un problème *que si* la cible de la prise de contrôle est un titulaire. Le problème possible est le suivant : si une entreprise américaine, par

À notre avis, l'argument [...] ne tient pas, car si vous établissez des règles spéciales pour un nouveau venu, il se peut fort bien qu'une entreprise étrangère l'achète et qu'elle ait soudainement accès à de vastes réserves de capital. Ce nouveau venu, qui était peut-être une petite entreprise, une entreprise naissante, se transforme en concurrent en vertu des règles spéciales. [...] [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:20]

Le Canada pourrait éliminer ses restrictions à l'investissement étranger et mettre en place un système de licences dans le cadre d'une politique précisant que le transfert des licences des grandes entreprises nécessiterait l'approbation du gouvernement. Les fusions proposées pourraient être refusées ou approuvées selon des critères qui tiennent compte de l'intérêt du public, comme l'endroit où se trouve le siège social, le niveau de recherche et de développement, etc. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

Franchement, délivrance de licences et incertitude sont indissociables. De par sa nature, la délivrance de licences procure un pouvoir discrétionnaire, alourdit le fardeau et crée d'autres obstacles. Selon nous, au lieu de favoriser positivement les investissements, elle exerce une influence négative sur eux. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Le régime réglementaire de surveillance devrait demeurer aux mains des organes de réglementation. L'examen des transferts de licence ou des fusions et acquisitions devrait être effectué par les agences ou organes déjà en place. L'approbation ministérielle au cas par cas ou la création de nouvelles entités de réglementation créeraient de l'incertitude aux yeux de la communauté d'investissement international et découragerait au lieu de favoriser l'investissement étranger dans des entreprises et dans les innovations canadiennes. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

exemple, prenait le contrôle d'un titulaire canadien, elle pourrait alors déménager le siège social du titulaire et ses installations de R-D à son siège principal, emportant avec elle des emplois bien rémunérés.

Même si l'attribution de permis réglait les problèmes en matière de souveraineté, cela découragerait en même temps la libre circulation du capital. L'attribution de licences procure une discrétion importante à l'autorité qui attribue les permis, ce qui introduit une certaine dose d'incertitude dans le climat d'investissement, en raison des craintes d'ingérence politique. L'incertitude est un facteur que les investisseurs préfèrent éviter et, dans le marché mondial des capitaux, le capital d'investissement affluerait davantage vers les pays ou provinces où le climat d'investissement est plus prévisible. La délivrance de permis suppose également, dans une certaine mesure, une participation et une surveillance gouvernementales permanentes, ce qui risque de fausser les marchés, phénomène qui se produit souvent si l'organisme gouvernemental de réglementation impose des contrôles sur le fonctionnement des marchés et la circulation des investissements en capital. De plus, la délivrance de permis est, sur le plan administratif, la solution la plus coûteuse des cinq approches envisagées.

Le problème de l'incertitude concernant le climat d'investissement pourrait être allégé (mais non totalement réglé), si nous établissions clairement, par voie de règlements ou de lignes directrices, les facteurs qui s'appliqueraient dans les décisions relatives à la délivrance des permis. Si le processus décisionnel était transparent, il serait moins susceptible de se « politiser », ce qui permettrait aux investisseurs étrangers éventuels d'évaluer les risques ainsi que les coûts d'investissement et d'exploitation au Canada.

Trois modèles de base d'attribution de permis peuvent s'appliquer au secteur des télécommunications :

1. Toutes les entreprises de télécommunication seraient tenues d'avoir un permis d'exploitation.
2. Toutes les entreprises de télécommunication seraient tenues d'avoir un permis, mais il

existerait des catégories différentes de permis s'appliquant à des types différents de participants de l'industrie.

3. Seuls les titulaires (ESLT) devraient avoir un permis.

Si l'on élimine les restrictions à la propriété étrangère, le coût du capital devrait diminuer dans l'ensemble de l'industrie. Toutefois, selon la mesure dans laquelle le système de délivrance de permis remplaçant ces restrictions n'est ni transparent, ni prévisible, ce même système fera encore une fois augmenter le coût du capital pour les entreprises qui seront visées. On ne peut évaluer l'effet net sur le coût du capital.

Dans les modèles 2 et 3, les non-titulaires sont favorisés par rapport à leurs rivaux titulaires. Cette sorte de favoritisme pourrait se traduire par une structure plus équilibrée du coût du capital dans l'ensemble de l'industrie. En fait, l'avantage de la libre circulation de la trésorerie dont bénéficient les titulaires, comparativement aux non-titulaires, en ce qui a trait au coût du capital, serait atténué par les fardeaux inhérents aux conditions du ou des permis dans les modèles 2 ou 3¹⁴.

En l'absence d'autres considérations commerciales, les nouveaux venus du marché seraient mieux à même d'avoir accès au capital (mises de fonds et emprunts), d'investir davantage et d'établir plus rapidement une présence viable sur le marché. Au fil du temps, ces investissements saperont la domination des entreprises de services locaux titulaires et, à ce stade, on pourrait éliminer les restrictions pour tous les exploitants. Le défi du législateur consiste à établir à quel moment le titulaire cesse d'être dominant, et quel est le « repère » approprié, en matière de concurrence ou de part de marché? Ne vaudrait-il pas mieux opter pour un comportement particulier, par exemple un certain niveau de défection de la clientèle au profit de rivaux par réaction à un changement de tarifs d'un titulaire? Il serait souhaitable de procéder à un examen législatif périodique de cette question.

Certains prétendent [...] que, si l'on assouplissait ou supprimait les restrictions concernant la propriété étrangère, le gouvernement devrait conserver le pouvoir discrétionnaire de bloquer ou de modifier tout investissement qui serait réputé non conforme à l'intérêt public. Ce genre de critère informe sur l'intérêt public est trop vague, manque de transparence et risque d'occasionner des retards excessifs ainsi que des négociations occultes.
[Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

[U]ne partie intégrante de la pleine libéralisation de l'investissement étranger supposerait [le] maintien d'un cadre de réglementation transparent et prévisible. Cela signifie qu'aucune nouvelle mesure d'octroi de licence susceptible de contrecarrer les avantages pouvant découler d'un assouplissement des restrictions en matière d'investissement étranger ne devrait être proposée [...] [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

¹⁴ Libre circulation de la trésorerie disponible s'entend de l'encaisse d'exploitation (c'est-à-dire le bénéfice d'exploitation moins les dépenses en capital), moins les frais d'intérêts.

Nous croyons que les règles devraient être modifiées pour l'ensemble des fournisseurs de services, grands et petits. Nous recommandons l'élimination complète des règles plutôt que leur assouplissement partiel [...] [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:20]

Nous croyons que, pour établir un modèle de concurrence durable, il faut ouvrir l'accès à un bassin de fonds au meilleur prix. Nous croyons que le fait de lever les restrictions à la propriété étrangère accroîtrait l'accès aux fonds et diminuerait probablement d'au moins 100 points de base le coût de consolidation de la dette qui nous incombe. [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:55]

[B]on nombre de nos objectifs peuvent être atteints plus efficacement grâce à la réglementation plutôt que grâce à la restriction des investissements étrangers. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:55]

Absence de restrictions : l'approche de libre entrée

L'approche de la libre entrée n'imposera aucune restriction à la propriété étrangère, mais les prises de contrôle étrangères demeureront toutefois soumises à un examen du ministre de l'Industrie en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada*. Cette approche offre plusieurs avantages. Tout d'abord, elle attirerait au Canada davantage de capitaux internationaux. De plus, elle permettrait au marché des capitaux d'établir l'affectation la plus efficace des ressources. Selon certains témoins, la libre entrée pourrait, avec le temps, encourager le secteur privé à établir de nouveaux services dans les collectivités rurales et éloignées puisque, des cinq options envisagées par le Comité, l'approche de l'entrée libre entraîne le moins de coûts en capital. Les autres avantages de la libre entrée sont qu'elle est simple et qu'on évite les coûts administratifs (qui finissent par être intégrés aux structures de prix ou de tarif en place ou au fardeau fiscal).

L'un des inconvénients de cette approche, selon certains, est qu'elle pourrait poser un risque inacceptable pour la souveraineté canadienne, puisqu'elle permettrait à des entités étrangères de prendre le contrôle des entreprises de télécommunication dominantes au Canada. Cette approche ne permettrait pas au gouvernement de jouer un rôle de premier plan pour obliger la prestation de nouveaux services dans les collectivités rurales et éloignées. Toutefois, on pourrait répondre à ces questions par la réglementation du CRTC et/ou par des initiatives comme le Programme pilote des services à large bande pour le développement rural et du Nord mis sur pied par Industrie Canada¹⁵.

Certaines des craintes concernant les prises de contrôle étrangères des entreprises titulaires dans une approche de libre entrée seraient en grande partie dissipées par l'application des dispositions de la *Loi sur l'investissement Canada*. Industrie Canada doit

¹⁵ Le Programme permet aux collectivités rurales et éloignées d'obtenir de l'aide financière pour élaborer un plan d'activités sur la mise en place de services sur large bande. Celles dont la demande est acceptée peuvent recevoir des fonds afin de mettre leur plan en œuvre.

administrer cette *Loi*¹⁶. La Loi établit les seuils qui, une fois dépassés, assujettissent l'acquisition¹⁷ d'une entreprise canadienne à un examen exécuté par le ministre afin de déterminer « l'avantage net ». En ce qui concerne les investisseurs de l'OMC, le seuil relatif aux acquisitions directes est établi à 223 millions de dollars en 2003. Les acquisitions indirectes par des investisseurs ou d'investisseurs de l'OMC ne sont pas visées par cet examen. Pour les investisseurs n'appartenant pas à l'OMC, le seuil est fixé à 5 millions de dollars en ce qui concerne les acquisitions directes et à 50 millions de dollars pour les acquisitions indirectes. Cependant, le seuil de 5 millions de dollars s'applique à l'acquisition indirecte si la valeur de l'actif de l'entreprise canadienne acquise dépasse 50 % de la valeur de l'actif de la transaction globale.

[L]a recherche et le développement ne sont pas le grand problème de l'investissement dans les télécommunications. Il est vrai que les sociétés de télécommunications doivent adapter des technologies, mais les experts de la technologie se trouvent dans les sociétés d'équipement, qui elles ne sont pas assujetties au règlement découlant de la Loi sur les télécommunications. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:17:20]

La *Loi* régit l'examen des investissements au Canada par des non-Canadiens de façon à garantir un « avantage net » au Canada. L'avantage net est établi selon les facteurs suivants :

- l'effet du niveau d'activité économique au Canada sur l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation de pièces et de services produits au Canada et les exportations du Canada;
- le niveau et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne ou la nouvelle entreprise canadienne et dans toute industrie au Canada;
- l'effet de l'investissement sur la productivité, l'efficacité de l'industrie, le développement technologique, l'innovation en matière de produits et la variété des produits au Canada;

J'aimerais que votre comité recommande la suppression des restrictions à la propriété étrangère, et nous verrons bien ce qui arrivera. Au moins, ce sera un pas en avant dans ce qui est apparemment un voyage long et difficile, mais ce serait une étape stratégique. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

Il me semble que le recours à un tel outil d'intervention rudimentaire décrit plutôt tristement l'efficacité de la gamme des autres outils étatiques comme les règlements, la politique sur la concurrence, la fiscalité et l'examen ministériel. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:00]

¹⁶ Le ministère du Patrimoine canadien est encore responsable de l'examen de certains investissements (précisés à l'annexe IV du *Règlement sur Investissement Canada*), notamment la production, la distribution, la vente ou la projection de films ou de produits vidéo.

¹⁷ On entend par acquisition indirecte une opération comportant l'acquisition des actions d'une entreprise constituée à l'extérieur du Canada et propriétaire de filiales au Canada. Si, par contre, la valeur de l'actif de la filiale canadienne dépasse 50 % de la valeur de l'actif de la société mère, cela est considéré comme une acquisition directe. Une transaction sur l'actif où le vendeur est une entreprise canadienne au Canada est considérée comme une acquisition directe.

Le remplacement des restrictions en matière d'investissement étranger par de nouvelles règles ne rehaussera pas l'attrait du Canada en tant que cible pour l'investissement dans les télécommunications et pourrait en définitive avoir l'effet contraire.

[Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

- l'effet de l'investissement sur la concurrence à l'intérieur de toute industrie au Canada;
- la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales industrielles, économiques et culturelles;
- l'apport de l'investissement à la capacité du Canada de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

Les objectifs et les outils d'intervention : le juste équilibre

Le Comité a examiné soigneusement les avantages et les inconvénients des options présentées lors des témoignages. Nous reconnaissons que la meilleure politique doit permettre d'établir un juste milieu entre deux objectifs essentiels : enlever ou réduire les obstacles à l'investissement étranger dans le domaine des télécommunications au Canada pour y stimuler la concurrence et l'innovation, tout en assurant la souveraineté et la sécurité canadiennes.

Tout cadre mis au point afin de modifier les règles en matière de propriété étrangère doit offrir une prévisibilité et un pouvoir discrétionnaire minimal. [...] Apporter des modifications qui augmenteraient l'incertitude et le pouvoir discrétionnaire freinera de nouveau l'investissement.

[Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Selon le Comité, faire disparaître complètement les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunication constitue le meilleur moyen d'enlever ou de réduire les obstacles à l'investissement étranger. Nous sommes conscients des problèmes exposés par de nombreux Canadiens au sujet de la possibilité que des intérêts étrangers prennent le contrôle de nos entreprises de télécommunication. Il serait alors possible, estiment-ils, que le siège social de l'entreprise canadienne, ses installations de R-D et les emplois quittent le pays à la suite de la prise de contrôle. Cependant, nous partageons l'opinion de certains experts de l'industrie qui ont évalué ce risque et déterminé qu'il était très restreint. En fait, ces experts estiment que le Canada attirera plus d'emplois et davantage de R-D qu'il en perdra dans le secteur des télécommunications en raison de l'infrastructure moderne de ce dernier. Nous sommes confiants néanmoins que la *Loi sur Investissement Canada* procure au gouvernement les outils dont il a besoin pour veiller à ce que des capitaux étrangers importants soient investis de façon conforme à l'intérêt public. Enfin, le CRTC dispose également de pouvoirs et de moyens

[...] les restrictions à l'investissement étranger doivent s'appliquer de façon symétrique à toutes les entreprises de télécommunications canadiennes. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

pour s'assurer que les services de télécommunications sont fournis à des prix abordables dans les régions rurales et éloignées du pays. Par conséquent, le Comité recommande :

- 2. Que le gouvernement canadien élabore toutes les modifications législatives nécessaires afin d'éliminer complètement les exigences minimales actuelles en matière de propriété canadienne, y compris l'exigence à laquelle sont assujetties les entreprises de télécommunication au chapitre du contrôle canadien.**

Le régime de propriété étrangère devrait être neutre au niveau de la technologie et de la concurrence, les règles du jeu ne devraient pas être changées à mi-chemin, et on ne devrait pas placer certaines sociétés dans une position concurrentielle désavantageuse en conservant des étiquettes démodées comme «entreprise de télécommunications traditionnelle ».

[James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

CHAPITRE 4

LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE

Au cours des deux dernières décennies, le paysage mondial des télécommunications a été chamboulé sur les plans de la technologie et de la concurrence. Les technologies de réseautage, particulièrement Internet, ont révolutionné le comportement du consommateur et de l'industrie. En raison de la numérisation croissante des réseaux de communication, les données ainsi que les signaux audio et vidéo peuvent être transmis de plus en plus par le même mode de livraison ou par des modes de livraison multiples. Cette convergence des technologies a masqué la distinction entre les services offerts par les différentes entreprises de télécommunication et de radiodiffusion. Parallèlement, la libéralisation mondiale des télécommunications a stimulé la concurrence et l'innovation dans ce secteur.

Au Canada, les modifications dont ont fait l'objet les télécommunications reflètent les tendances mondiales : la réforme réglementaire a fait passer ce marché d'un monopole à un régime favorisant davantage la concurrence, et les Canadiens ont accès à une vaste gamme de services de télécommunications modernes qui leur sont fournis à l'aide de modes de livraison multiples. Le Canada est un chef de file mondial tant dans le domaine du matériel de télécommunications que dans celui des services dans ce domaine. Par rapport aux consommateurs des autres pays de l'OCDE, les Canadiens disposent de services qui coûtent peu et dont la qualité est relativement élevée. Ils disposent également des dernières technologies dans le domaine des télécommunications. Cependant, la concurrence est encore restreinte en ce qui concerne le service téléphonique local, et les régions du pays n'ont pas toutes accès aux nouvelles technologies (notamment Internet haute vitesse), ni à la gamme des services.

Dans le présent chapitre, le Comité examine si modifier les restrictions auxquelles sont assujetties les entreprises de télécommunication en matière d'investissements étrangers directs pourrait améliorer

Notre industrie continue d'être aux prises avec le changement. [...] Les percées technologiques ont modifié beaucoup de choses. La numérisation et Internet ont créé un mode de livraison commun et universel qui permet à tout genre d'information d'être livré en tout temps et n'importe où, avec n'importe quel dispositif. [...] Les obstacles qui se dressaient auparavant entre les différents secteurs dans cette industrie sont en voie d'être abattus par la technologie elle-même. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

[...] En 1993, seuls quelques marchés dans les pays de l'OCDE possédaient un cadre concurrentiel en matière de télécommunications. Aujourd'hui, 29 des 30 pays de l'OCDE possèdent des marchés totalement concurrentiels dans ce domaine. Il ne reste plus que la Turquie qui fera de même le 1^{er} janvier 2004. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:30]

Les Canadiens ont toujours été des innovateurs dans ce domaine. Je vous citerai quelques exemples : le premier satellite de télécommunications intérieur en orbite géostationnaire, le premier service de téléphone cellulaire en Amérique du Nord, le premier pays de l'OCDE à implanter l'accès à Internet haute vitesse, le premier fureteur Internet sans fil en Amérique du Nord [...] [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

[N]ous croyons que les mesures que nous prendrons en créant de la concurrence pour les services téléphoniques locaux, et nous créerons cette concurrence, passent premièrement par l'expansion de la téléphonie par câble. C'est ce que fait EastLink à Halifax. Aujourd'hui, EastLink détient 25 % du marché du grand Halifax. Cette situation se produira tout simplement parce que cette société se lancera sur le marché des services téléphoniques étant donné que nous accaparons une part du secteur de la vidéo grâce à notre société de communications par satellite. C'est inévitable. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:35]

l'accès aux nouvelles technologies en télécommunications ou les services offerts aux consommateurs. Il se penche également sur la question de la convergence technologique et sur l'opportunité d'assujettir les entreprises de distribution de radiodiffusion aux règles régissant la propriété étrangère au sein des entreprises de télécommunication.

Le paysage des télécommunications au Canada

De nouvelles technologies, la concurrence et la convergence ont modifié le paysage des télécommunications dans le monde. Au cours des dernières années, presque tous les pays de l'OCDE ont libéralisé leur secteur des télécommunications. Lors des 20 dernières années, le cadre réglementaire canadien régissant les télécommunications a fait l'objet de réformes qui ont ouvert le secteur des services à la concurrence, entraînant ainsi l'élimination de presque tous les premiers monopoles téléphoniques au Canada (voir l'annexe 2). Les entreprises titulaires dominant encore le secteur des services de télécommunications au Canada, en ce qui concerne la part des revenus totaux du marché, mais cette part a diminué graduellement au cours des dernières années (passant de 83,4 % en 1998 à 78,5 % en 2001¹⁸). Même si le marché des services interurbains filaires est aux prises avec une vive concurrence (par exemple, les entreprises de services concurrents avaient 35,8 % du total des minutes d'interurbain, soit 26 % du revenu total, en 2001¹⁹), il n'en demeure pas moins que la concurrence est encore restreinte — quoique qu'elle s'intensifie — en ce qui concerne les services locaux filaires, qui obtiennent la part la plus importante des recettes totales en télécommunications. En 2001, les concurrents ont généré 4,7 % des revenus des lignes d'affaires locales, par rapport à 0,6 % en 1998. En ce qui a trait au marché des services locaux de résidence, la part des revenus des concurrents s'établissait à 0,4 % en 2001²⁰.

Les trois marchés qui ont connu les taux de croissance les plus élevés ces dernières années sont les

¹⁸ CRTC, *État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada/Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, décembre 2002, p. 15.

¹⁹ CRTC (2002), p. 28.

²⁰ CRTC (2002), p. 43-44.

services de données et de liaison spécialisée, la communication sans fil et Internet. Cette croissance est le fruit des changements technologiques rapides et de la concurrence, qui ont amélioré considérablement les services offerts aux consommateurs. Les percées technologiques par rapport à l'accès fixe sans fil à large bande, aux systèmes de troisième génération et aux communications par satellite laissent entrevoir encore d'autres transformations dans le secteur des services de télécommunications, particulièrement en ce qui concerne l'accès à large bande à Internet. Avec l'entrée en scène d'entreprises de services publics sur le marché des télécommunications, les consommateurs auront davantage de choix, surtout dans le domaine de l'accès à large bande destiné au secteur commercial.

La convergence technologique a modifié davantage le paysage des télécommunications, ce qui a entraîné le chevauchement des réseaux de distribution et des services offerts par les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion. Grâce à la compression vidéo numérique, les compagnies de téléphone peuvent transmettre un signal vidéo aux clients à l'aide de l'infrastructure en place. Depuis 1998, les entreprises de télécommunication ont été autorisées à demander des licences de distribution de radiodiffusion. Le CRTC a déjà accordé une licence à certaines entreprises de télécommunication (NBTel, SaskTel, MTS et Télébec) qui offrent des services de télédistribution, et BCE est propriétaire de Bell Canada et de Bell ExpressVu, une entreprise de radiodiffusion directe par satellite. Par contre, les entreprises de câblodistribution se servent de leurs réseaux de câbles pour fournir des services téléphoniques locaux à l'aide de la commutation de circuit ou du protocole Internet. Au Canada, le seul câblodistributeur qui offre actuellement des services téléphoniques locaux est Eastlink en Nouvelle-Écosse. Dans l'important marché que constitue Internet haute vitesse, les entreprises de télécommunication (à l'aide de la ligne d'accès numérique) et les entreprises de câblodistribution (grâce au câblomodem) se livrent une concurrence directe. D'autres technologies, comme la radiodiffusion directe par satellite et le système de distribution multipoint, fournissent également l'accès à Internet haute vitesse; de plus, l'accès fixe sans fil à large bande est disponible dans certaines régions du pays. L'intégration verticale et la propriété croisée estompent

[...] il est extrêmement coûteux de reproduire le réseau de transmission sur ligne métallique des sociétés de télécommunications existantes. Je crois que la solution consiste à faire preuve d'innovation et d'imagination sur le plan technologique. [...] la façon de vraiment concurrencer un système de transmission sur ligne métallique ne consiste pas à reproduire ce système. Il est préférable d'opter pour un système sans fil. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:20]

Ces restrictions ont un impact négatif particulièrement disproportionné sur les entreprises émergentes, qui sont les véritables moteurs de l'innovation. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

Un système de télécommunications concurrentiel, viable et sain est une condition essentielle à la mise en œuvre de toute stratégie favorisant l'innovation. Si la concurrence n'est pas saine dans le domaine des télécommunications, le Canada deviendra inévitablement un retardataire sur le plan de l'innovation au lieu de jouer le rôle de chef de file. Sans la force contraignante de la concurrence, nos fournisseurs de services de télécommunications se contenteront invariablement d'acheter les produits découlant de l'innovation au lieu de les créer. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:05]

L'infrastructure téléphonique a été brillamment conçue et mise en place au cours des 125 premières années. Tous les profits et toutes les liquidités supplémentaires étaient générés dans les grands centres urbains, et des systèmes très élaborés ont été mis en place pour distribuer ce capital excédentaire dans les zones rurales et peu peuplées de façon à créer un service téléphonique partout à très bas prix. Qui a payé pour cela? Le centre-ville de Toronto. C'est ainsi que les choses ont été faites partout dans le monde. C'était simple, mais brillant. [John McLennan, AT&T Canada, 14:17:00]

davantage la distinction entre les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion, des sociétés comme BCE étant propriétaires d'entreprises de télécommunication, d'entreprises de distribution de radiodiffusion, d'entreprises de programmation et d'entreprises de la presse écrite.

Les nouveaux venus par rapport à l'accès aux dernières technologies et aux nouveaux services

Les fournisseurs de services offerts par mise à disposition d'installations (les « nouveaux venus ») ont joué un rôle important dans l'introduction de services de télécommunications de pointe au Canada. Leur présence sur le marché a permis d'élargir la gamme de choix pour les consommateurs, d'augmenter la qualité des services et de favoriser l'émergence de nouveaux services. Les nouveaux venus ont investi beaucoup de capitaux pour accroître et améliorer les réseaux ainsi que pour commercialiser de nouveaux produits. Ces investissements leur ont permis de concurrencer les entreprises téléphoniques titulaires. Cependant, les nouveaux venus ont subi d'importantes pertes de démarrage. Pour effectuer et continuer à effectuer de tels investissements ainsi que pour demeurer concurrentiels, ils doivent avoir accès à des sources importantes de capital de risque à un coût raisonnable, capital qui ne peut provenir uniquement de sources canadiennes. Les fournisseurs de services offerts par mise à disposition d'installations font valoir que les restrictions à l'investissement étranger direct (IED) limitent l'investissement dans les infrastructures, font augmenter le coût du capital et, en dernier lieu, retardent la mise en place des nouvelles technologies de télécommunications. Le Comité partage ces opinions et croit qu'enlever les restrictions à l'IED stimulerait la concurrence et l'innovation dans l'industrie des services de télécommunications

L'accès universel aux services

Comme celle de nombreux autres pays de l'OCDE, la politique canadienne en matière de télécommunications a notamment comme objectif de fournir, à un prix abordable, les services de télécommunications de base aux consommateurs vivant dans toutes les régions du pays. Le paragraphe 7b) de la *Loi sur les télécommunications* de

1993 précise cette politique : « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité ». En raison de la grande superficie et de la faible densité démographique du Canada, il en coûte cher pour offrir une infrastructure de télécommunications à toutes les collectivités canadiennes. L'accès universel a toujours été appuyé par l'interfinancement : des zones rentables (habituellement dans les villes) et des services rentables (l'interurbain et les services facultatifs) financent les services locaux et les zones aux prises avec des frais d'exploitation élevés (habituellement dans les localités rurales ou éloignées). En raison de cette politique, plus de 98 % des ménages canadiens ont accès au service téléphonique de base.

Dans la « nouvelle » économie axée sur le savoir, les technologies diffusant de l'information rapidement et à grande échelle sont généralement considérées comme des outils de développement socioéconomique importants. Ces technologies aident à ouvrir de nouvelles perspectives économiques ainsi qu'à améliorer la qualité de vie, les compétences et les connaissances des gens. Dans cette économie, l'accès universel aux services de télécommunications de base et aux nouvelles technologies importantes est donc plus essentiel que jamais auparavant.

[L]e marché des télécommunications a subi des changements importants. Le plus important a peut-être été la croissance explosive d'Internet et des services fournis par les réseaux à haute vitesse. Pour les pays de l'OCDE, nous avons évalué qu'il y a, actuellement, environ 250 millions d'abonnés à Internet, dont 52 millions y ont un accès à large bande et à haute vitesse. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:30]

L'accès à Internet à large bande²¹

Sur le plan des possibilités socioéconomiques, Internet constitue l'une des technologies de l'information et des télécommunications les plus importantes. Même si le Canada s'est branché à Internet en 1981, ce n'est pas avant 1991 que les possibilités commerciales de l'accès à Internet se sont manifestées. En 1999, le CRTC a imposé aux entreprises de télécommunication un objectif de base en matière de prestation de services : offrir un « service local de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, fourni par un

²¹ Il existe plusieurs définitions de l'expression « à large bande ». Le Groupe de travail national sur les services à large bande définit « communications à large bande » de la façon suivante : liaison grande capacité bidirectionnelle entre l'utilisateur et des fournisseurs de réseaux d'accès, pouvant prendre en charge des applications vidéo interactives et intégrales (à une vitesse supérieure à 1,5 mégabit par seconde avec la technologie actuelle). Les vitesses réelles (par opposition à théorique) pour les lignes d'accès numérique et le câblomodem sont généralement inférieures; on utilise l'expression « à grande bande ». Le Comité utilise l'expression « à large bande » pour l'accès à Internet haute vitesse.

Il est important que le Canada puisse avancer au XXI^e siècle avec tous les cylindres de son moteur en ordre de marche et sans que 25 à 30 % du pays et toute l'économie rurale soient hors d'état de fonctionner. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

commutateur numérique pouvant, au moyen d'une transmission de données à faible vitesse, être raccordé à Internet aux tarifs locaux »²². Lorsque la décision a été rendue, plus de 97 % des lignes d'accès satisfaisaient déjà à cet objectif.

L'accès automatique de base à Internet (ligne téléphonique et modem) coûte relativement peu et est très accessible, mais le service est lent et la technologie ne permet pas l'utilisation des applications à large bande. Dans le domaine des communications, une vaste gamme de services et d'applications nécessitent des niveaux élevés de largeur de bande. Le Canada possède l'un des meilleurs taux de pénétration des services à large bande au monde. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le Canada venait au deuxième rang au premier semestre de 2002 à ce chapitre. Son taux de pénétration s'élevait à environ 10,3 %. La Corée, dont le taux s'établissait à environ 19,2 %, venait au premier rang. Le Canada devançait la Suède qui avait un taux de 6,8 % et les États-Unis avec 5,8 %²³. Malgré notre taux de pénétration relativement élevé, l'accès à large bande n'est pas offert dans toutes nos régions.

[L]es territoires à faible densité de population, qu'ils soient en régions rurales ou éloignées, sont demeurés quasiment imperméables à la concurrence. Les concurrents ont concentré leurs investissements dans les zones à forte densité de population et sont demeurés quasiment absents des milieux ruraux ou éloignés, et même les grandes entreprises de services titulaires [...] [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

Au Canada, différentes technologies peuvent offrir l'accès à Internet haute vitesse (à large bande ou à grande bande). Les deux technologies les plus populaires auprès des abonnés résidentiels sont le câblomodem et la ligne d'accès numérique, qui ne sont pas fournis cependant dans toutes les régions du Canada. La diffusion par satellite est disponible mais coûte relativement cher. Plusieurs collectivités ont un service fixe sans fil à large bande, ce qui est aussi relativement dispendieux. À la fin de 2001, les systèmes de communication mobile ont commencé à offrir l'accès à Internet grâce à leur réseau de la génération 2,5, mais la vitesse d'accès n'est que légèrement supérieure à celle des technologies à bande étroite. En 2001, 1,6 million de ménages canadiens étaient abonnés à Internet par câble, et 924 000 par ligne d'accès numérique. Seulement 9 000 ménages se servaient d'une autre technologie pour obtenir un accès à haute vitesse, la plupart ayant un accès fixe sans fil et moins de 1 % des abonnés résidentiels avaient accès directement à Internet grâce aux fibres

²² Décision Télécom, CRTC 99-16, *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé*.

²³ OCDE, *Broadband Access for Business*, 2002 p. 14.

optiques²⁴. En ce qui concerne les entreprises, l'accès à Internet haute vitesse se faisait considérablement grâce aux fibres optiques, qui fournissaient l'accès à large bande à Internet — en 2001, les dépenses au chapitre de l'accès à Internet haute vitesse étaient réparties de la façon suivante : fibre optique, 54 %; ligne d'accès numérique, 32 %; câble et autres technologies, 14 %²⁵.

Selon les récentes statistiques, 76 % des collectivités canadiennes (soit 15 % de la population) n'ont pas accès à Internet haute vitesse, tandis que 15 % des collectivités ont un fournisseur offrant ce service et que 9 % des collectivités ont au moins deux fournisseurs²⁶. La majorité des collectivités rurales canadiennes n'ont pas d'accès à haute vitesse. Étendre l'accès à large bande à toutes les collectivités canadiennes coûterait extrêmement cher et nécessiterait beaucoup de capitaux. Offrir le tout aux collectivités rurales et éloignées n'est pas une solution commercialement viable pour l'instant, en raison de l'écart important entre les coûts marginaux de construction et d'exploitation des nouvelles installations d'une part, et le prix que les consommateurs et les entreprises sont prêts à payer pour obtenir ces services d'autre part. Même si les nouvelles technologies, comme la diffusion par satellite et l'accès sans fil, pourront peut-être permettre de réduire les coûts de mise en place de l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées, il faudra attendre, selon certaines estimations, cinq ans avant d'avoir un marché de masse pour ces technologies²⁷.

En 2001, le Groupe de travail national sur les services à large bande a recommandé que le gouvernement fédéral examine les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication et de câblodistribution afin de déterminer si ces restrictions empêchent actuellement ou pourraient empêcher éventuellement l'industrie de participer davantage au déploiement concurrentiel de l'infrastructure à large bande au Canada²⁸. Cette question a été abordée dans le

Peu importe si on parle de restrictions à l'investissement étranger ou quoique ce soit, la situation ne changera pas en ce qui à trait aux zones à plus faible densité de population, ni à court terme, ni à moyen terme. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:35]

[I]l n'existe aucun lien entre la fourniture de services à large bande et à haute vitesse dans les régions rurales et éloignées du Canada d'une part, et l'élimination des restrictions régissant la propriété étrangère d'autre part. Ce qui restreint l'expansion de l'accès à large bande, c'est le manque d'une analyse de rentabilisation justifiant les investissements nécessaires. [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]

[L]'industrie de la câblodistribution est en faveur de la libéralisation des règles régissant la propriété étrangère des établissements de distribution à large bande et des entreprises de télécommunications. Nous sommes d'avis que ces changements déboucheraient sur des avantages importants en améliorant l'accès au capital à un meilleur coût. Cette libéralisation inciterait à accroître l'étendue des réseaux de distribution à large bande intégrés, ce qui stimulerait la concurrence et l'innovation au sein de ces industries. [Janet Yale, Association canadienne de la télévision par câble, 25:15:30]

²⁴ CRTC, (2002), p. 56.

²⁵ *Ibid*, p. 52.

²⁶ *Ibid*, p. 84.

²⁷ Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, Mémoire au Comité.

²⁸ Voir la recommandation 9.2 du Groupe de travail national sur les services à large bande, dans *Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*, Industrie Canada, 2001.

[...] Il est cependant impératif que le secteur privé soit le moteur de ce déploiement. Comptant sur les forces du marché concurrentiel, le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de ce déploiement devrait être de veiller à ce que toutes les contributions nécessaires pour faciliter le développement du service sur large bande soient effectuées d'une façon qui amène le moins de distorsions possible sur le marché. En effet, le gouvernement a déjà entrepris des projets en ce sens. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:55]

[...] n'est plus facile de déterminer qui sont les fournisseurs de services de télécommunications au Canada. Dans un contexte de convergence, il est pratiquement impossible d'identifier les entreprises comme étant des câblodistributeurs, des entreprises sans fil, des compagnies de téléphone, des diffuseurs ou des fournisseurs de service Internet. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

document de travail d'Industrie Canada sur les restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication²⁹. La plupart des témoins ayant comparu devant le Comité ont indiqué que les modifications à ces restrictions ne changeraient pas la vitesse ni la nature du déploiement des services à large bande dans ces collectivités. Ils ont signalé que les nouveaux investissements dans l'industrie — des investissements étrangers ou canadiens — seraient destinés aux marchés offrant les meilleures perspectives de rendement rapide du capital investi. Selon eux, les collectivités rurales et éloignées ne seraient pas susceptibles d'attirer de nouveaux fonds pour l'aménagement d'installations à large bande puisque les investisseurs ne pourraient pas faire fructifier leur investissement. Cependant, quelques témoins ont expliqué que, si elles pouvaient obtenir plus facilement du capital à bon marché sur les marchés étrangers, les sociétés pourraient élaborer plus aisément une analyse de rentabilisation justifiant l'installation de leurs réseaux dans certaines collectivités alors qu'il ne serait pas rentable de le faire sans cette nouvelle source de capitaux. Sur la scène mondiale, il n'existe aucun rapport manifeste entre la libéralisation de la propriété étrangère et des règles régissant le contrôle d'une part, et un accès à large bande accru d'autre part. Les deux pays de l'OCDE possédant le plus haut taux de pénétration des services à large bande (en l'occurrence, la Corée avec 19,2 % et le Canada avec 10,3 % au cours du premier semestre de 2002) composent tous deux avec des restrictions à l'investissement étranger direct dans leur secteur des télécommunications, alors que des pays dépourvus de telles restrictions affichent des taux de pénétration inférieurs — par exemple, les États-Unis avec 5,8% et le Royaume-Uni avec 1,3 %. Quelles que soient leurs règles sur l'investissement étranger direct, de nombreux pays de l'OCDE sont aux prises avec un fossé entre l'accès à large bande dans les collectivités rurales et celui dans les zones urbaines.

Les gouvernements centraux de la plupart des pays de l'OCDE sont d'avis que l'accès à large bande généralisé est essentiel à la compétitivité à l'échelle mondiale et au développement socioéconomique à venir. Nombre d'entre eux ont présenté des politiques visant à encourager

²⁹ Industrie Canada, *Les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications*, Document de travail, novembre 2002.

l'investissement dans l'infrastructure à large bande et à améliorer l'accès à large bande. Au Canada, les autorités fédérales et provinciales ont adopté les mesures suivantes : a) attribuer des contrats pour le compte d'établissements ou d'employés du gouvernement; b) accorder des fonds de lancement à des projets communautaires; c) affecter des fonds en immobilisations dans le cadre de projets d'infrastructure; d) accorder aux fabricants d'équipement des crédits d'impôt pour la recherche et le développement; e) financer des essais d'applications à large bande; f) produire et financer du contenu en direct³⁰. L'initiative fédérale la plus récente, en l'occurrence le Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord, permet d'accorder des crédits dans le cadre d'un processus concurrentiel afin d'étendre aux collectivités canadiennes les services à large bande accessibles au public. La priorité est accordée aux collectivités des Premières nations et du Nord ainsi qu'aux collectivités rurales et éloignées qui sont dépourvues actuellement de lignes d'accès numérique ou d'un service de câblodémodem. Le Programme fait partie de l'engagement du gouvernement fédéral à assurer l'accès à large bande pour toutes les collectivités canadiennes d'ici 2005. De nombreux témoins ont insisté sur le fait que le secteur privé devrait prendre l'initiative à cet égard. Parallèlement, d'autres témoins ont indiqué cependant que le gouvernement doit jouer un rôle en facilitant le déploiement de l'accès à large bande là où aucune analyse de rentabilisation ne vient justifier celui-ci.

En fonction des témoignages entendus, le Comité n'est pas convaincu que modifier les restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication favorisera, à court terme, l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et du Nord.

La convergence et les entreprises de distribution de radiodiffusion

Les percées technologiques et la convergence des technologies, particulièrement au cours de la dernière décennie, ont estompé la distinction qui existait auparavant entre les services offerts par les entreprises de

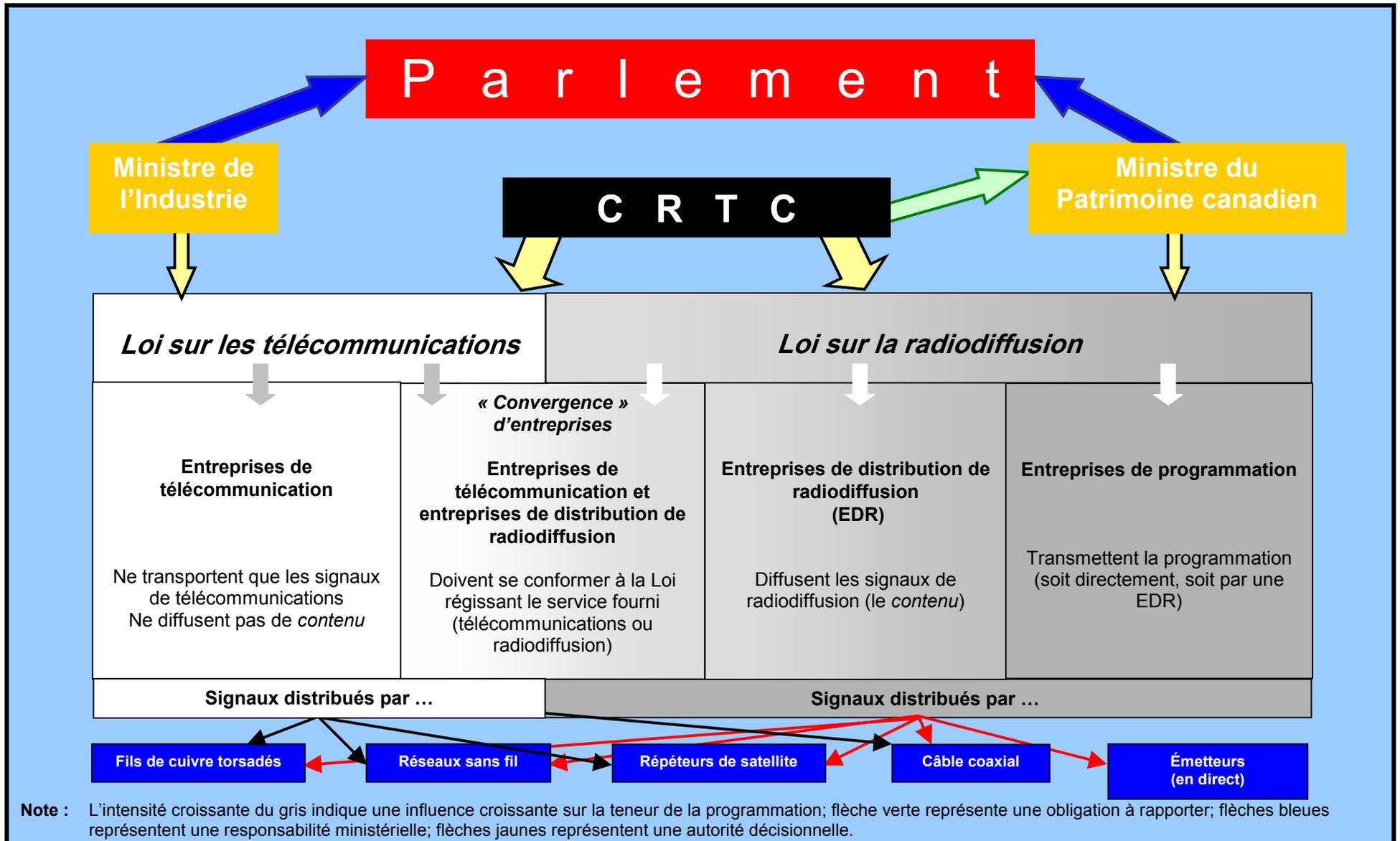
[N]ous aimerions dire que, pour maintenir un secteur des télécommunications pleinement concurrentiel et novateur et améliorer le climat d'affaires d'ensemble du Canada, les restrictions en matière d'investissement étranger devraient être pleinement libéralisées, de façon symétrique, ce qui veut dire qu'aucune société ne devrait être défavorisée par la libéralisation des règles pour certaines entreprises mais pas pour d'autres qui sont actives sur les mêmes marchés. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

[N]ous vous suggérons que l'équité concurrentielle commande que les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone doivent bénéficier du même traitement dans le cadre de la libéralisation des règlements sur la propriété étrangère. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:15:35]

³⁰ CRTC (2002), p. 82.

télécommunication et ceux fournis par les entreprises de distribution de radiodiffusion (y compris les entreprises de câblodistribution, les fournisseurs de service de diffusion directe par satellite et les fournisseurs de service de distribution multipoint). Les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) se livrent actuellement une concurrence en visant le même consommateur dans certains marchés (notamment le service Internet haute vitesse). L'intégration verticale et la propriété croisée viennent chambouler davantage le paysage des secteurs des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion. De toute évidence, il est de plus en plus difficile de définir une entreprise comme appartenant au secteur des télécommunications ou à celui de la distribution de radiodiffusion, en fonction de son réseau de distribution ou des services qu'elle offre (voir la figure 4.1). À l'ère de la numérisation et de la convergence, les modifications susceptibles d'être apportées aux restrictions à l'investissement étranger direct ou à toute partie du cadre réglementaire applicables aux entreprises de télécommunication doivent être examinées en tenant compte de la répercussion de ces modifications sur les EDR.

Figure 4.1
Le paysage des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada



[N]ous parlons de signaux qui sont diffusés dans un canal de communication. Qu'il s'agisse d'un signal téléphonique, d'un signal Internet ou d'un signal de radiodiffusion, il n'y a aucune différence [...] Vous avez un canal de communication qui vous permet de diffuser des signaux électroniques. Les règles devraient être les mêmes.
[Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:17:00]

Le paragraphe 3a) de la *Loi sur la radiodiffusion* précise que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ». La définition de « Canadien » aux fins de la *Loi* et les règles régissant la propriété sont exposées dans des instructions au CRTC émanant du gouverneur en conseil³¹. Selon ces instructions, une société qui satisfait aux critères de la définition de « personne morale qualifiée » est réputée être canadienne. Un non-Canadien peut détenir jusqu'à 20 % des actions avec droit de vote d'une société canadienne avant que celle-ci perde son statut de personne morale qualifiée. Un non-Canadien peut détenir également jusqu'à 33 $\frac{1}{3}$ % des actions avec droit de vote d'une société de portefeuille avant qu'une filiale de celle-ci perde ce statut. Par conséquent, les non-Canadiens peuvent détenir directement et indirectement jusqu'à 46 $\frac{2}{3}$ % d'une société canadienne. De plus, un président-directeur général et au moins 80 % des directeurs d'une société doivent être Canadiens selon les critères de la définition de personne morale qualifiée. Si un non-Canadien contrôle une société canadienne, quel que soit le moyen et quel que soit le nombre d'actions avec droit de vote détenues, cette société n'est plus une personne morale qualifiée. Les Instructions précisent qu'une licence de radiodiffusion ne peut être accordée qu'à une personne morale qualifiée.

Une fois le génie de la propriété étrangère de la distribution sorti de la bouteille, le spectre d'une influence exercée par des non-Canadiens sur les services de programmation surgit. [Phyllis Yaffe, Alliance Atlantis Communications Inc., 17:15:40]

De nombreuses EDR font valoir que, si les restrictions régissant l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication sont assouplies ou enlevées, elles aussi devraient également bénéficier du même traitement. Elles soutiennent que leur industrie compte abondamment sur l'investissement de capitaux et qu'elles ont besoin d'un meilleur accès au capital étranger à un coût moindre pour stimuler la croissance, la concurrence et l'innovation dans le secteur. Ces entreprises signalent que, en raison de la convergence technologique, bon nombre d'entre elles livrent une concurrence aux entreprises de télécommunication sur les mêmes marchés et que les deux devraient être assujetties aux mêmes règles régissant la propriété. Les EDR estiment qu'elles souffriraient d'un désavantage concurrentiel, si les restrictions à l'investissement étranger direct étaient moins rigoureuses

³¹ *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)*, 1997, www.crtc.gc.ca/frn/LEGAL/NONCANAD.HTM. La première version de ce document a été publiée en 1969. À l'époque, les restrictions interdisaient l'acquisition directe ou indirecte par des intérêts étrangers de plus de 20 % d'une entreprise de radiodiffusion.

pour les entreprises de télécommunication que pour elles. Elles avancent que l'élimination ou l'assouplissement de ces restrictions uniquement au profit des entreprises de télécommunication faussera la concurrence pour l'obtention du capital, freinera l'évolution de la concurrence entre les différentes technologies, réduira les choix s'offrant aux consommateurs et transgressera le principe de la neutralité affichée à l'égard des technologies dans la politique canadienne de réglementation. Le Bureau de la concurrence souscrit à ces arguments et propose que toutes les entreprises diffusant des signaux, qu'il s'agisse de compagnies de téléphone ou d'entreprises de radiodiffusion, aient le même accès au capital et soient astreintes aux mêmes règles en matière de propriété.

Selon ceux qui s'opposent à ce que les modifications des restrictions à l'investissement étranger direct visent également les entreprises de distribution de radiodiffusion, ces dernières et les entreprises de télécommunication ne sont pas « semblables », malgré la convergence technologique. Ces opposants font valoir que les EDR doivent tenir compte de questions culturelles avec lesquelles les entreprises de télécommunication ne doivent pas composer, du moins dans la conjoncture actuelle. Ils signalent qu'autoriser des étrangers à exercer un contrôle sur des entreprises de distribution de radiodiffusion aurait des répercussions négatives sur les objectifs de la politique culturelle du gouvernement.

Même s'il incombe au CRTC d'établir les règles générales déterminant les signaux qui peuvent être diffusés par les entreprises de distribution de radiodiffusion, ces dernières influencent la programmation en ce sens qu'elles prennent des décisions sur les services à commercialiser, à offrir et à promouvoir, sur l'emplacement des canaux ainsi que sur les tarifs. Toujours selon les opposants, les restrictions garantissent que les décisions liées à la programmation sont prises par des Canadiens et non pas par des étrangers, et que les EDR continuent à diffuser une gamme étoffée d'émissions canadiennes. Les opposants prétendent que, si les règles étaient modifiées, les compagnies étrangères pourraient acquérir un contrôle stratégique d'une EDR canadienne et promouvoir un contenu non canadien. Ils ajoutent que, les étrangers étant autorisés à devenir propriétaires minoritaires d'entreprises de programmation, le conglomérat médiatique étranger, qui

Toute modification des règles qui ne s'appliqueraient qu'aux compagnies de téléphone ne tarderait pas à revêtir une importance pour les radiodiffuseurs sur le plan de la concurrence puisque les compagnies de télécommunications occupent de plus en plus le marché des entreprises de distribution de radiodiffusion et des entreprises de radiodiffusion. [Leonard Asper, CanWest Global Communications Corp., 26:9:10]

[1] est parfois difficile de faire la distinction entre fournisseurs de contenu et fournisseurs de pipeline, entre contenu et contenant, surtout s'agissant d'entreprises de distribution et de programmation, mais je vous dirais que ce n'est pas impossible. De fait, une grande partie de notre cadre pour les télécommunications et la radiodiffusion tourne précisément autour de cette distinction. [David Johnston, Université de Waterloo, 17:16:45]

Les entreprises de distribution de radiodiffusion ont fait valoir que le problème pourrait être résolu par une distinction structurelle. [...] Ce n'est pas une solution acceptable. [...] Actuellement, le rôle d'une entreprise de distribution de radiodiffusion est essentiel et primordial au sein du système canadien de radiodiffusion. Une compagnie de téléphone n'est pas autorisée à exercer un contrôle ou une influence sur le contenu de ce qu'elle diffuse, mais une entreprise de distribution de radiodiffusion peut agir très différemment. Elle a un rôle très actif à jouer dans le contrôle ou l'influence qu'elle peut exercer sur le contenu offert par le fournisseur. [Grant Buchanan, Guilde canadienne des réalisateurs, 19:15:50]

[N]ous reconnaissons que plus nous nous efforçons d'intégrer les entreprises de télédistribution et de télévision par satellite, plus nous nous rapprochons des intérêts culturels vitaux du Canada. Parvenir à un équilibre délicat [...] constitue l'essentiel du défi à relever [...] [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

deviendrait un tel propriétaire et exercerait un contrôle sur une EDR canadienne, serait encore davantage en mesure d'influencer les décisions prises en matière de programmation. D'après certains, une telle influence serait contraire à l'un des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, en l'occurrence que le système canadien de radiodiffusion doit servir à maintenir et à valoriser l'identité nationale et la souveraineté culturelle.

Cependant, un représentant de CanWest Global Communications Corp., entreprise médiatique internationale dont la propriété et le contrôle sont détenus par des intérêts canadiens, a comparu devant le Comité et a fait valoir que la nationalité du propriétaire d'une entreprise de programmation n'exerce aucune influence mesurable sur le contenu des émissions de cette entreprise. Il a précisé que le contenu des émissions de télévision au Canada est le reflet des exigences établies par le CRTC et des attentes des téléspectateurs et des annonceurs. Pour illustrer ce qu'il avançait, il a décrit les réseaux de télévision de CanWest à l'étranger : leur exploitation est assujettie aux règles en vigueur dans le pays en cause, et la direction sur place détermine le contenu des émissions. Sur la scène internationale, CanWest respecte ou dépasse les exigences établies dans les règlements ou les licences afin de déterminer le contenu local dans chacun des pays en cause. Les émissions diffusées par les réseaux de télévision de CanWest dans les autres pays ne permettent pas de déduire que CanWest est une société dont la propriété et le contrôle sont détenus par des intérêts canadiens.

Les EDR signalent que distinguer les entreprises de distribution de celles de programmation éliminerait les préoccupations au sujet des opérations internes décrites précédemment. Ainsi, les EDR qui seraient propriétaires des services de programmation pourraient confier ceux-ci à une entreprise distincte pour ne conserver que les moyens de transmission de la société initiale. Seuls les moyens de transmission pourraient être vendus à des non-Canadiens. De plus, les EDR font remarquer que le CRTC continuerait à

veiller à ce qu'elles se conforment aux exigences en matière de contenu canadien, que ces entreprises soient détenues par des intérêts canadiens ou étrangers.

Le contenu canadien et le rôle du CRTC

En matière de politique culturelle et de politique publique, la *Loi sur la radiodiffusion* précise plusieurs objectifs à l'égard du système canadien de radiodiffusion. L'un des principaux objectifs de la *Loi* et de son règlement d'application est le maintien et la valorisation du contenu canadien au sein du système canadien de radiodiffusion. Selon le CRTC, le contenu canadien, « c'est l'accès des artistes canadiens et des histoires du peuple canadien aux ondes canadiennes ». Le gouvernement fédéral juge que le contenu canadien est important pour des raisons d'ordre culturel et économique : les émissions et la musique canadiennes « donnent aux Canadiens l'occasion d'exprimer leur créativité et leur expérience communes » et procurent des emplois à des Canadiens dans la création, la production et la distribution sur les ondes³².

Le CRTC interprète et fait appliquer les grands objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* en établissant des politiques et des règlements précis concernant les questions suivantes : a) création et production d'émissions et de musique canadiennes; b) contribution financière du système de radiodiffusion à la création de contenu canadien; c) quantité de contenu canadien devant être diffusé à la radio et à la télévision; d) ratio entre services de programmation canadiens et non canadiens qui sont distribués par les entreprises de câblodistribution, de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD) et de systèmes de distribution multipoint (SDM); e) propriété et contrôle du système de radiodiffusion par des Canadiens. Les émissions et la musique diffusées à la télévision doivent satisfaire à certaines exigences afin d'avoir un contenu canadien³³.

[L]e Conseil est d'avis qu'il doit administrer les règles que le gouvernement choisit de lui donner. [...] Nous avons déjà composé avec certains changements dans ces règles, et jamais nous n'avons trouvé qu'elles constituaient un obstacle à notre travail. [Charles Dalfen, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 23:15:35]

³² CRTC, *Contenu canadien*, www.crtc.gc.ca/frn/INFO_SHT/b306.htm.

³³ Voir le document publié par le CRTC et intitulé *Contenu canadien à la radio et à la télévision* (www.crtc.gc.ca/frn/INFO_SHT/G11.htm). En avril 2002, un examen a été entrepris sur les exigences auxquelles doit satisfaire la production d'un film ou d'une émission télévisée pour que son contenu soit considéré comme canadien. Les recommandations découlant de cet examen seront présentées à la ministre du Patrimoine canadien à la fin de mars 2003.

De toute évidence, l'entreprise de distribution ne pourrait détenir aucun canal, ni effectuer aucune radiodiffusion ni influencer sur le contenu. Elle ne pourrait que transmettre le signal électronique. Maintenant que vous avez établi un cadre permettant ces initiatives, il appartient à l'entreprise de distribution de tirer profit de sa situation et de scinder ses activités ou encore de demeurer une seule entité lorsqu'elle pense qu'il n'y a plus de synergie possible et de payer les pénalités découlant des restrictions à la propriété étrangère. C'est à elle de décider. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:17:00]

Aucune preuve n'a été présentée au Comité pour montrer que serait compromise la capacité du CRTC de réglementer les EDR ou, d'ailleurs, les entreprises de programmation, si celles-ci appartenaient à des intérêts étrangers ou étaient contrôlées par des étrangers. Le CRTC confirme qu'il s'est déjà adapté à de nouvelles règles régissant la propriété et qu'il serait en mesure de le faire si le Parlement décidait de les modifier de nouveau. Le Canada compte de nombreux autres types d'entreprise dont la propriété et le contrôle total ou partiel sont détenus par des intérêts étrangers. Ces dernières ainsi que celles appartenant à des intérêts canadiens doivent toutes satisfaire aux exigences réglementaires imposées par les gouvernements provinciaux et fédéral, conformément aux différents objectifs en matière de politique publique. Le Comité est d'avis que, en l'absence de restrictions régissant la propriété étrangère des entreprises de distribution de radiodiffusion, les règlements du CRTC ainsi que d'autres outils d'intervention, notamment les subventions, sont suffisants pour appuyer et promouvoir le contenu canadien au sein de notre système de radiodiffusion. Établir une distinction structurelle entre les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de programmation offrirait une protection supplémentaire. De plus, le Comité souligne que la *Loi sur l'investissement Canada* permet d'examiner les principaux investissements au Canada par des étrangers afin de s'assurer que ceux-ci procurent un « avantage net » au Canada. D'autres dispositions de la *Loi* et de son règlement d'application autorisent « l'examen d'un investissement au titre de la *Loi* si le gouverneur en conseil est d'avis que l'investissement est lié au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale ».

Le Comité croit qu'il n'est plus possible d'établir une distinction entre les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion en fonction de leurs réseaux de diffusion respectifs ou des services qu'elles offrent. Il est d'avis que la distribution et le contenu sont deux concepts distincts et qu'il est possible d'établir une différence entre les entreprises de distribution de radiodiffusion et celles de programmation. C'est pourquoi traiter d'une façon distincte le contenu et la distribution permet d'atteindre les objectifs de la politique culturelle. Eu égard à la convergence technologique, le Comité recommande donc :

3. Que le gouvernement canadien veille à ce que les entreprises de distribution de radiodiffusion soient assujetties aux mêmes exigences en matière de propriété et contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.

Nous sommes d'avis que la meilleure façon d'atteindre les objectifs du gouvernement exposés dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* consiste en une libéralisation complète et symétrique de règles régissant la propriété étrangère pour tous les diffuseurs de signaux concurrençant sur les même marchés. Nous croyons que les modifications des restrictions à la propriété étrangère doivent s'accompagner d'un examen exhaustif de la structure de l'encadrement visant tant les entreprises de télécommunications que celles de distribution de radiodiffusion. Cet examen doit déterminer si notre approche législative actuelle et la répartition des responsabilités ministérielles entre Industrie Canada et Patrimoine canadien sont optimales par rapport à la convergence des technologies et des services. De plus, cet examen devrait établir si le CRTC dispose — et continuera de disposer — des outils nécessaires afin de veiller à ce que l'accès universel, la culture et les valeurs canadiennes continuent d'être protégées et promues. Le Comité recommande donc :

[N]ous sommes d'avis qu'une propriété distincte ou qu'une distinction structurelle pourrait être réalisable assez facilement de différentes façons [...] Il n'y aurait aucune modification aux règles régissant la façon dont les entreprises de distribution et de câblodiffusion diffusent le contenu. [John Tory, Rogers Cable Inc., 25:15:45]

4. Que le gouvernement canadien crée un comité parlementaire spécial, qui sera chargé d'examiner exhaustivement la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion au Canada, compte tenu de la convergence technologique. L'examen devrait porter au moins :

- a) sur le cadre réglementaire régissant les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada;
- b) sur les solutions que pourrait adopter le gouvernement fédéral pour faciliter l'implantation de

l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées;

c) sur la structure de deux ministères fédéraux, en l'occurrence Industrie Canada et Patrimoine canadien;

d) sur les compétences, le rôle et le mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

CONCLUSION

En examinant les règles régissant la propriété étrangère dans les entreprises de télécommunication au Canada, le Comité s'est rendu compte que ces règles sont trop restrictives si nous les comparons à celles des autres pays membres de l'OCDE et qu'elles engendrent des répercussions négatives sur l'industrie des télécommunications canadiennes. Au cours de la dernière décennie, les restrictions à la propriété étrangère ont freiné l'investissement de capitaux par les nouveaux venus sur la scène des télécommunications au Canada. Elles ont contribué à créer la récente instabilité financière au sein de l'industrie, qui a été le théâtre de plusieurs rééchelonnements du capital et faillites. En outre, les télécommunications constituant un secteur essentiel de l'économie mondiale axée sur le savoir et réseautée, ces restrictions sont également susceptibles d'étouffer la productivité et la croissance économique du Canada.

En résumé, les restrictions à la propriété étrangère mettent en péril plusieurs autres avantages économiques importants, notamment la dissémination des nouvelles technologies de communications et l'accès à des services de télécommunications modernes. C'est pourquoi le Comité recommande d'abolir complètement les restrictions à la propriété étrangère dans les entreprises de télécommunications canadiennes.

Ce scénario pourrait, en théorie, déboucher sur la prise de contrôle par des intérêts étrangers d'une entreprise de télécommunications canadienne, mais le Comité a confiance que la *Loi sur Investissement Canada* procure au gouvernement les outils dont il a besoin pour veiller à ce que les capitaux étrangers importants soient investis d'une façon conforme à l'intérêt public. Le CRTC dispose également de pouvoirs et de moyens pour s'assurer que les services de télécommunications sont fournis à des prix abordables dans les régions rurales et éloignées du pays.

Cependant, l'élimination de ces restrictions n'est pas un remède à tous les maux qui affligent le secteur des télécommunications. Le Comité n'est pas convaincu

Les restrictions concernant la propriété étrangère sont une façon particulièrement lourde et pénalisante de viser des résultats qu'on obtiendrait beaucoup plus facilement par la réglementation. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

Aucun autre facteur n'aurait un effet plus bénéfique sur la croissance des télécommunications et sur la concurrence que l'élimination, le plus rapidement possible, de ces restrictions, du moins dans la mesure où elles s'appliquent aux nouveaux venus sur le marché. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

Nous ne perdrons pas la maîtrise du marché si nous ouvrons la porte à la propriété étrangère. Le CRTC conservera les mêmes pouvoirs de réglementation. [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:55]

Le Canada rural doit disposer d'un accès de prix abordable aux services à large bande, et ce immédiatement. Il a besoin d'un choix de fournisseurs, ce qui suppose l'existence d'une concurrence. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:40]

Il n'existe aucune distinction entre diffuser un signal téléphonique et diffuser un signal de radiodiffusion. Qu'il s'agisse de compagnies de téléphone ou d'entreprises de distribution de radiodiffusion, ces exploitants devraient avoir le même accès au capital et être régis par les mêmes règles en matière de propriété. Agir autrement procurerait à un secteur un avantage indu et fausserait le processus décisionnel économique.

[Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

Le régime de propriété étrangère devrait être neutre au niveau de la technologie et de la concurrence, les règles du jeu ne devraient pas être changées à mi-chemin, et on ne devrait pas placer certaines sociétés dans une position concurrentielle désavantageuse en conservant des étiquettes démodées comme « entreprise de télécommunications traditionnelle ». [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

que la suppression des restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication favorisera notamment l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées, à court terme.

Le Comité croit en outre qu'il n'est plus possible d'établir une distinction entre les entreprises de télécommunication et celles de distribution de radiodiffusion, en fonction de leurs réseaux de diffusion respectifs ou des services qu'elles offrent. Il est d'avis que la distribution et le contenu sont deux concepts distincts et qu'il est possible d'établir une différence entre les entreprises de distribution de radiodiffusion et celles de programmation. Traiter d'une façon distincte le contenu et la distribution permet d'atteindre les objectifs de la politique culturelle. C'est pourquoi le Comité recommande l'élimination totale des restrictions imposées aux entreprises de distribution de radiodiffusion en matière de propriété étrangère. Selon le Comité, la meilleure façon d'atteindre les objectifs du gouvernement exposés dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* consiste en une libéralisation complète et symétrique des règles régissant la propriété étrangère, pour tous les diffuseurs de signaux concurrençant sur les mêmes marchés.

Le Comité estime également que les modifications des règles régissant la propriété étrangère doivent constituer la première étape d'une réforme exhaustive de nos secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. Il juge aussi que la réforme de la réglementation est peut-être nécessaire pour faciliter la transition entre le monopole et une concurrence plus vive. Étant donné la convergence technologique et industrielle entre le secteur des télécommunications et celui de la radiodiffusion, il faudra peut-être réformer la structure de l'encadrement politique de ces secteurs au Canada. Toutes ces transformations ne relevant pas du mandat actuel du Comité, ce dernier recommande qu'un comité parlementaire spécial examine exhaustivement ces questions.

En dernier lieu, le Comité est confiant que ces recommandations traduisent les opinions formulées par les experts lors de leurs témoignages informés et complets. Les recommandations figurant dans le rapport

impliquent qu'il reste du travail à accomplir dans ce dossier important, et le Comité est prêt à être mis davantage à contribution dans un proche avenir. Nous attendons avec impatience que le Ministre compare pour expliquer les mesures que prendra le gouvernement fédéral par rapport aux recommandations du Comité.

Il ne changera rien au fait que les politiques de notre pays n'ont jamais été rajustées pour intégrer entièrement le concept de la concurrence, avec pour résultat que la plupart des concurrents ont déperissé au lieu de prospérer. Mais il existe un remède. Le gouvernement, le CRTC et l'industrie doivent travailler ensemble pour créer un cadre qui soit équitable, tant pour les titulaires que pour les concurrents, un cadre qui non seulement permet, mais surtout promeut la concurrence. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

ANNEXE 1

BREF GLOSSAIRE DE TERMES DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS¹

ADSL (ligne numérique à paire asymétrique, LNPA)

Technologie utilisant la paire torsadée téléphonique en cuivre standard pour la transmission de données à haute vitesse. On la qualifie d'asymétrique parce que les données sont transmises plus rapidement dans un sens que dans l'autre (la vitesse de téléchargement aval est plus grande que la vitesse de téléchargement amont).

Câble coaxial

Type de câble pouvant transporter de grandes quantités de données (grande largeur de bande) sur de longues distances. Il est composé d'un fil de cuivre entouré d'un isolant, lui-même entouré d'un blindage de fil tressé mis à la masse (réduisant le brouillage électrique et radioélectrique). Les services de câblodistribution et de modem câble utilisent tous deux ce type de câble.

Central téléphonique

Lieu où les lignes résidentielles et les lignes d'affaires sont raccordées à une boucle locale. Le central comprend du matériel de commutation permettant de diriger les appels vers leur destination locale, ou vers les centraux des entreprises de télécommunications interurbaines.

Circonscription

Unité de base pour l'administration et la fourniture du service téléphonique par une ESLT, qui comprend habituellement une ville, une municipalité ou un village et les zones avoisinantes. À l'intérieur d'une circonscription et vers d'autres circonscriptions dotées du service régional ou de services semblables avec cette circonscription, tout abonné peut faire un nombre illimité d'appels de quelque durée que ce soit à tout autre abonné sans frais d'interurbain.

¹ Principales sources pour les informations et les définitions : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Industrie Canada et l'International Engineering Consortium.

Colocation

Arrangement donnant accès à l'espace de central téléphonique de l'ESLT pour permettre l'interconnexion des entreprises de télécommunication.

Critère (test) d'imputation

Critère permettant au CRTC de découvrir les stratégies de tarification ciblée anticoncurrentielles. Il vise à garantir que tous les services des compagnies de téléphone soient tarifés de manière à recouvrer tous les coûts causaux, y compris la contribution et les frais d'accès au réseau.

Dégroupage

Politique exigeant que les ESLT rendent disponibles les installations individuelles essentielles sur une base tarifaire.

DSL (ligne numérique d'abonné)

Technologie utilisant la paire torsadée téléphonique en cuivre standard pour la transmission de données à haute vitesse (voir ADSL).

Entreprise de distribution de radiodiffusion

Entreprise de réception et de distribution de radiodiffusion par ondes radioélectriques ou par un autre moyen de télécommunication à plusieurs résidences ou logements permanents ou temporaires ou à une autre entreprise de distribution. Il s'agit notamment des entreprises de câblo-distribution, de fournisseurs de services de diffusion directe par satellite et de systèmes de distribution multipoint.

Entreprise de programmation

Entreprise de transmission d'émissions soit directement par des ondes radioélectriques ou par un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, destinées à être reçues par le public au moyen d'un récepteur.

ESL (entreprise de services locaux)

Soit une ESLT ou une ESLC.

ESLC (entreprise de services locaux concurrente)

Compagnie enregistrée auprès du CRTC pour fournir des services locaux en concurrence avec les compagnies de téléphone titulaires. L'ESLC fournit son propre réseau et son propre matériel de commutation, ou revend le service téléphonique de la compagnie de téléphone locale.

ESLT (entreprise de services locaux titulaire)

Compagnie de téléphone qui, avant l'introduction de la concurrence locale, détenait le monopole de la fourniture des services téléphoniques locaux.

Fibre inutilisée

Infrastructure de fibre optique qui est en place mais n'est pas raccordée à l'équipement de transmission en service. L'information est transmise sur la fibre optique par impulsions lumineuses — ce pourquoi la fibre est sombre (d'où le nom anglais, « dark fibre »).

Fibre optique

Moyen de transmission d'informations sous forme d'impulsions lumineuses dans un fil ou une fibre de verre ou de plastique. Les réseaux de fibres optiques sont des systèmes de communication à large bande qui sont beaucoup moins sujets au brouillage électromagnétique que les réseaux de fils de cuivre.

Fibre utilisée

Fibre optique raccordée à du matériel de transmission en service.

Filaire (adj.)

Se dit d'un système utilisant des fils ou des câbles au lieu des ondes radioélectriques pour la transmission de signaux.

Fournisseur propriétaire des installations

Compagnie offrant un service à titre de propriétaire des installations. Elle peut aussi être un revendeur d'autres services, mais elle ne peut être considérée comme

fournisseur propriétaire des installations que dans le cas du premier service susmentionné.

GSM (système mondial de communications mobiles)

Norme de communication cellulaire numérique reconnue mondialement. Le système se retrouve à l'échelle de l'Europe et partout dans le monde, en particulier dans les bandes de fréquences de 900, 1 800 et, au Canada, 1 900 MHz.

Installation essentielle

Pour le CRTC, installation, fonction, processus ou service répondant à trois critères : sous régime de monopole; une ESLC en a besoin comme intrant pour fournir des services; une ESLC ne peut les reproduire économiquement ou techniquement. Les installations répondant à cette définition sont sujettes au dégroupement et à la tarification obligatoires. Les ESLT doivent traiter les taux tarifés de ces installations comme des coûts dans l'application du critère d'imputation.

Large bande

Connexion à Internet à haute vitesse en raison de sa grande largeur de bande. Le Groupe de travail national sur les services à large bande définit la liaison à large bande comme une liaison bidirectionnelle de grande capacité entre l'utilisateur final et le fournisseur de réseau d'accès permettant d'offrir des applications vidéo interactives, à reproduction complète du mouvement. À l'époque de son rapport, le Groupe a conclu qu'en fonction de la technologie et des applications actuelles, une vitesse minimale de transmission bidirectionnelle, ou symétrique, de 1,5 Mbit/s par utilisateur individuel était requise pour satisfaire à ce critère.

Largeur de bande

Quantité de données pouvant être transmises sur une liaison par unité de temps (habituellement mesurée en bits par seconde, en kilobits par seconde ou en mégabits par seconde). Plus la largeur de bande est grande, plus la quantité de données acheminées sur le canal peut être grande.

Liaison satellite

Liaison hertzienne utilisant un satellite pour recevoir, amplifier et retransmettre les signaux vers un autre endroit.

Ligne locale

Terme désignant le fil de cuivre qui relie une entreprise ou une résidence au central de la compagnie de téléphone et au réseau téléphonique public commuté.

Lignes locales dégroupées

Lignes d'accès au réseau qui sont contrôlées par une ESLT mais dont l'accès est offert, habituellement contre compensation, fixe ou récurrente, à d'autres fournisseurs de services de télécommunications, si elles sont considérées comme installations essentielles.

Modem câble

Dispositif installé à la maison pour offrir à l'abonné une connexion à haute vitesse à Internet par l'intermédiaire d'une ligne de câblodistribution locale.

Point de présence (POP)

Un point de présence (POP) est un point d'accès à Internet. Chaque POP a sa propre adresse de protocole Internet.

Protocole de transmission de la voix par Internet (VoIP)

Forme de téléphonie Internet. Dans un appel téléphonique Internet, le signal vocal analogique est converti en signal numérique, qui est comprimé en paquets conformes au protocole Internet (IP) pour la transmission sur Internet (ce qui permet d'éviter les frais liés à l'utilisation du réseau téléphonique public commuté); le processus de conversion est inversé au point de réception.

Protocole Internet (IP)

Convention adoptée pour la transmission de données d'un ordinateur à un autre sur Internet. Les données sont transmises sur un réseau IP sous forme de paquets. Chaque paquet IP comprend un en-tête (indiquant la source et la destination et contenant d'autres renseignements sur les données) et les données du message. Chaque hôte (ordinateur) branché à Internet a au moins une adresse IP qui le distingue de tous les autres ordinateurs qui y sont branchés.

Radiodiffusion directe par satellite

Les services de radiodiffusion directe par satellite (Bell ExpressVu et StarChoice au Canada) distribuent directement à l'abonné les signaux de radiodiffusion au moyen d'une antenne parabolique. À partir de satellites de grande ou moyenne puissance, les entreprises transmettent des signaux numériquement comprimés que l'abonné capte avec leur parabole. Grâce à un terminal, l'abonné peut ensuite décoder et décompresser les signaux.

Routeur

Dispositif permettant d'interconnecter plusieurs réseaux. Sur Internet, un routeur est un dispositif ou un logiciel qui détermine le prochain point de réseau vers lequel un paquet (unité de données) doit être acheminé pour atteindre sa destination.

RTPC (réseau téléphonique public commuté)

Réseau téléphonique mondial à accès commuté utilisant une technologie de commutation et un support de transmission, pour acheminer la voix et les autres signaux audio, ainsi que les signaux vidéo et les signaux de données.

Sans fil

Diffusion ou transmission pouvant s'effectuer par faisceaux hertziens ou ondes radioélectriques sans nécessiter l'utilisation d'une connexion par câble pour la réception.

Sans fil 2,5G (2^e génération et demie)

Associé à des technologies de services mobiles (service de messages courts, protocole pour applications sans fil, service général de radiocommunication en mode paquet), qui permettent un accès « permanent » aux services de courriel et autres services sur le Web à partir de portables à des débits légèrement supérieurs à ceux permis par les technologies à bande étroite.

Sans fil 3G (3^e génération)

Prochaine génération de communications sans fil qui offrira des débits de données comparables à ceux du câble et de la technologie ADSL, et qui sera basée sur une norme mondiale commune pour les communications mobiles à large bande. Les communications cellulaires analogiques et les communications personnelles

numériques sont considérées comme les première et deuxième générations de télécommunications sans fil.

SCP (service de communications personnelles)

Service téléphonique sans fil qui fonctionne de la même façon que le service de téléphonie cellulaire, mais qui utilise généralement une technologie entièrement numérique pour l'émission et la réception. Au Canada et aux États-Unis, les fréquences SCP ont été attribuées pour utilisation par les systèmes publics dans la bande de 1 900 MHz.

Service cellulaire

Service de communications sans fil qui utilise un grand nombre de stations de base pour diviser une zone de service en de multiples « cellules ». Les appels cellulaires sont transférés de station de base en station de base à mesure que l'utilisateur en déplacement passe d'une cellule à l'autre.

Service fourni par une entreprise propriétaire des installations

Service de télécommunications distinct d'un fournisseur utilisant des installations de télécommunications dont il est propriétaire.

Subvention explicite et implicite

Les tarifs résidentiels locaux sont traditionnellement inférieurs aux coûts. Le déficit qui en résulte est financé par les profits (c.-à-d. les contributions) des autres services. Les frais de contribution d'interurbain sont des frais explicites appliqués aux services interurbains et aux fournisseurs de services interurbains. Les subventions implicites représentent le flux interne des profits de certains services locaux, comme les services optionnels et certains services d'affaire.

Systèmes de distribution multipoint (SDM)

Ces systèmes utilisent des installations à micro-ondes pour distribuer des services télévisuels à leurs clients. Ils peuvent distribuer entre 100 et 150 canaux.

T-1

Système multiplex numérique qui prend en charge 24 voies téléphoniques standard.

Téléphonie Internet

Communications (p. ex. voix et télécopie) acheminées sur Internet plutôt que sur le réseau téléphonique public commuté (voir aussi « Protocole de transmission de la voix par Internet »).

ANNEXE 2

BRÈVE CHRONOLOGIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

Année	Modification de la politique
1978	Début d'une enquête sur les coûts en vue de mettre en place des méthodologies uniformes approuvées d'évaluation des coûts permettant, entre autres, d'identifier les subventions croisées. Enquête terminée avec la Phase III en 1985.
1979	Fin du monopole des compagnies téléphoniques sur les lignes privées (louées) connectées au RTPC (décision Télécom CRTC 79-11).
1980	Libéralisation des marchés des terminaux téléphoniques et des équipements chez le client.
1984	Établissement de duopoles régionaux sur le marché de la téléphonie mobile cellulaire.
1985	Le CRTC rejette la demande d'interconnexion avec les opérateurs historiques du CNCP pour la fourniture de services interurbains concurrentiels. Il estime que les avantages n'en seraient pas suffisants.
1989	La Cour suprême confirme que les compagnies de téléphone provinciales sont de compétence fédérale.
1992	Ouverture du marché des services téléphoniques publics interurbains à la concurrence (décision Télécom CRTC 92-12).
1992	Introduction de la présélection pour les services interurbains et officialisation d'un régime de subvention (contributions) des services interurbains à l'appui des tarifs des services résidentiels locaux (décision 92-12).
1993	Adoption de la <i>Loi sur les télécommunications</i> .
1994	Établissement d'un nouveau régime réglementaire : Examen du cadre réglementaire (décision CRTC 94-19).
1995	Attribution de licences aux systèmes concurrents de communications personnelles sans fil.
1997	Le CRTC annonce un cadre réglementaire pour la concurrence sur le marché des services téléphoniques locaux (décision CRTC 97-8).
1998	Le CRTC libéralise le marché des services téléphoniques payants publics (décision CRTC 98-8).
1998	Mise en œuvre d'un plafonnement des prix (décision CRTC 98-2).
1998	Le gouvernement canadien ouvre à la concurrence le marché des télécommunications internationales entre propriétaires d'installations.
1998	Mise en place d'un régime réglementaire pour les services internationaux (CRTC 98-17).
1999	Le CRTC demande aux câbloopérateurs de fournir des services Internet à prix réduits aux autres FSI (décision CRTC 99-11).
1999	Les revendeurs peuvent se raccorder aux commutateurs centraux par des installations co-implantées concurrentes (CRTC 99-1107).
2000	Fin du monopole de Telesat Canada sur l'acheminement des télécommunications par satellite.

- 2000** Ouverture à la concurrence des services interurbains dans les zones desservies par Northwestel (essentiellement les territoires du Nord-ouest, le Yukon, le Nunavut et le Nord de la Colombie-Britannique) (décision CRTC 2000-746).
- 2001** Entrée en vigueur des modifications au régime de contribution (financement du service universel) (CRTC 2000-745).

Source: *Examens de L'OCDE de la réforme de la réglementation : Canada, rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation, 2002, p. 123.*

ANNEXE 3

QUESTIONS SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

Question 1

Les restrictions à l'investissement étranger au Canada influent-elles beaucoup sur la somme de capitaux que l'on peut y investir dans l'industrie des télécommunications?

Question 2

La performance relative du Canada en termes d'investissement par habitant dans les télécommunications est-elle préoccupante ou y a-t-il simplement « surinvestissement » aux États-Unis?

Question 3

Dans quelle mesure les différences dans les niveaux d'investissement sont-elles imputables aux restrictions à l'investissement étranger?

Question 4

Y a-t-il des entreprises étrangères qui souhaitent s'établir au Canada? Si oui, cela pourrait-il se traduire par de nouveaux services ou des services améliorés, et rendre ainsi la structure du marché canadien plus concurrentielle?

Question 5

Modifier les restrictions à l'investissement étranger aurait-il un effet sensible sur la capacité des nouveaux fournisseurs de services concurrentiels à atteindre une stabilité financière? Pourrait-il y avoir un lien entre l'assouplissement des restrictions à l'investissement étranger et une industrie canadienne des télécommunications plus concurrentielle?

Question 6

Modifier les restrictions à l'investissement étranger pourrait-il faciliter le déploiement d'une infrastructure à large bande dans les régions rurales et éloignées?

Question 7

Le Canada devrait-il faire comme d'autres pays et n'appliquer des restrictions qu'aux fournisseurs existants de télécommunications traditionnels?

Question 8

Avec une telle approche, quelles entreprises devraient demeurer propriété canadienne et sous contrôle canadien? Tous les fournisseurs titulaires ou seulement les gros fournisseurs titulaires?

Question 9

Devrait-on maintenir les mêmes limites en matière de propriété et de contrôle, ou devrait-on augmenter la part maximale d'actions avec droit de vote — actuellement de 20 % — pour les sociétés en exploitation, tout en conservant une participation et un contrôle majoritairement canadiens? Quel serait le pourcentage approprié?

Question 10

Devrait-on adopter la formule américaine en matière de licences? Les entreprises de télécommunication devraient-elles toutes être titulaires d'une licence?

Question 11

Le gouvernement pourrait examiner toutes les demandes de transfert de licence et, en cas de regroupement, veiller au maintien de la propriété et du contrôle canadiens. Le cas échéant, comment définir une « grande » entreprise?

Question 12

En cas d'autorisation d'un regroupement, quelles conditions devraient être imposées pour assurer la réalisation des autres objectifs d'intérêt public?

Question 13

Si le gouvernement devait changer les restrictions à l'investissement étranger, y aurait-il lieu de prévoir un délai entre l'annonce des changements et leur entrée en vigueur?

Source : Industrie Canada, *Les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication*, document de travail, pp. 6-8.

ANNEXE 4

RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE

Australie

Une fois la pleine privatisation terminée, la propriété étrangère dans Telstra sera limitée à 35 %, et la propriété étrangère individuelle à 5 %. La loi dispose que le président et la majorité des administrateurs de Telstra seront citoyens australiens et que le siège de la société, la base de ses activités et son lieu de constitution resteront en Australie. La participation étrangère à l'implantation de nouveaux venus dans le secteur ou aux investissements dans des entreprises existantes nécessite une approbation préalable.

Autriche

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Belgique

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Corée

Les actionnaires étrangers peuvent détenir un maximum de 33 % (20 % pour KT) des actions des fournisseurs de services propriétaires de leurs installations. La participation individuelle est plafonnée à 10 % (15 % pour KT).

Danemark

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Espagne

Une personne physique ou morale, de nationalité espagnole ou étrangère, ne peut contrôler plus de 10 % de Telefonica sans une autorisation administrative préalable.

États-Unis

La participation étrangère au capital d'un titulaire de licence radio est autorisée à hauteur de 20 %. Ce plafond peut être dépassé, sauf si la FCC juge que la participation étrangère n'est pas dans l'intérêt public. Les entreprises de télécommunication ne sont pas visées par cette limite.

Finlande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

France

Dans le secteur des communications mobiles, l'investissement direct étranger est limité à 20 %, pour les sociétés à l'extérieur de l'espace économique européen.

Grèce

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Hongrie

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Irlande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Islande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Italie

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Japon

La participation étrangère à NTT est plafonnée à 20 % des actions émises.

Luxembourg

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Mexique

Seules les personnes physiques ou morales de nationalité mexicaine peuvent obtenir une concession. La participation étrangère est plafonnée à 49 %, sauf pour les services de téléphonie cellulaire, où elle peut être supérieure, avec l'autorisation de la commission de contrôle des investissements étrangers.

Norvège

La PTO est une société à responsabilité limitée dont l'État doit être actionnaire. Il faut l'approbation du Parlement pour modifier la participation.

Nouvelle-Zélande

Aucun opérateur étranger n'est autorisé à détenir plus de 49 % des actions de Telecom New Zealand, et pour y acquérir une participation supérieure à 10 %, les investisseurs étrangers doivent obtenir l'autorisation du gouvernement. Les actions préférentielles (dites « kiwis ») confèrent à l'État des droits de vote spéciaux qui lui permettent de contrôler la participation maximale de toute entreprise étrangère, ainsi que les transferts de blocs d'actions entre entreprise. Aucune restriction ne touche les autres opérateurs.

Pays-Bas

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Pologne

La participation étrangère est limitée dans le cas des services de télécommunication nationaux et locaux, les services mobiles et la télévision par câble. Cette participation ne peut dépasser 49 %, et la part des votes détenus par l'organisation étrangère et par celles sous contrôle étranger, à l'assemblée générale annuelle des actionnaires, ne doit pas dépasser 49 %. La majorité des membres de la direction et du conseil d'administration doivent être citoyens polonais domiciliés en Pologne. La fourniture de réseaux et services de télécommunication internationaux, ainsi que de réseaux et services de radiocommunication internationale, est réservée aux entreprises à 100 % polonaises. Les restrictions à la participation étrangère sont disparues avec l'entrée en vigueur de la loi sur les télécommunications (1^{er} janv. 2001).

Portugal

Aucune restriction à la propriété étrangère.

République tchèque

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Royaume-Uni

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Suède

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Suisse

Aucune restriction à la propriété étrangère. Le gouvernement fédéral doit cependant conserver la majorité des actions de Swisscom.

Turquie

Avec la fin du monopole en 2004, une condition des nouvelles licences sera qu'au moins 51 % du capital soit détenu par des citoyens turcs.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives des communications de l'OCDE 2001*, Paris, 2001.

ANNEXE 5 LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de l'Industrie Michael Binder, sous-ministre adjoint Pierre-Yves Boivin, économiste Peter Harder, sous-ministre Larry Shaw, directeur général, Politique des télécommunications	28/01/2003	12
Ericsson Canada inc. Lionel Hurtubise, président Peter Minaki, directeur, Relations réglementaires et gouvernementales	29/01/2003	13
Microcell Télécommunications Inc. Ed Giacomelli, directeur général, Rothschild (Toronto) Dean Proctor, vice-président, Affaires réglementaires, Microcell Télécommunications inc. et Inukshuk Internet inc. André Tremblay, président et chef de la direction		
Rogers AT & T Communications sans fil Francis Fox, président, Affaires stratégiques Dawn Hunt, vice-présidente, Relations interprestataires et avec le gouvernement		
AT & T Canada John McLennan, vice-président et chef de la direction Chris Peirce, vice-président, Réglementation et Affaires gouvernementales	03/02/2003	14
« CallNet Enterprises Inc. » Jean Brazeau, vice-président principal, Réglementation et Affaires stratégiques William Linton, président et chef de la direction Ian Scott, vice-président, Affaires gouvernementales		
« Upper Canada Networks » Vic Allen, chef de la direction		
Union des consommateurs Jean Sébastien, analyste en télécommunications	04/02/2003	15
Xit Télécom François Ménard, directeur des projets, Télécommunications		

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>Association des Compagnies de Téléphone du Québec inc.</p> <p>Serge Désy, directeur général Jean-François Hébert, avocat conseil</p> <p>TELUS Corporation</p> <p>James Peters, vice-président exécutif, Affaires corporatives et avocat conseil</p> <p>Université de Toronto</p> <p>Hudson Janisch, professeur, Faculté de droit</p>	05/02/2003	16
<p>« Alliance Atlantis Communications Inc. »</p> <p>André Bureau, président, Astral Michael MacMillan, président et directeur général Jay Switzer, président et chef de la direction, CHUM limitée Phyllis Yaffe, chef de la direction</p> <p>La Chambre de commerce du Canada</p> <p>Michael Murphy, premier vice-président, Politiques Daniel Roseman, « Principal, Roseman Associates »</p> <p>Université de Waterloo</p> <p>David Johnston, président</p>	12/02/2003	17
<p>La Guilde canadienne des réalisateurs</p> <p>Grant Buchanan, partenaire</p> <p>Organisation de coopération et de développement économiques</p> <p>Dimitri Ypsilanti</p>	17/02/2003	19
<p>« Bell Canada Enterprises »</p> <p>Bernard Courtois, conseiller exécutif Michael Sabia, président</p> <p>Dominion Télécom inc.</p> <p>Anthony Keenleyside, avocat, McCarthy Tétrault</p> <p>« Friends of Canadian Broadcasting »</p> <p>Ian Morrison, porte-parole</p>	18/02/2003	20

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>Alliance nationale des syndicats en communications</p> <p>Ron Carlson, vice-président, Administration, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)</p> <p>James Kinkaid, Service de la recherche</p> <p>Neil Morrison, vice-président, « Telecommunications Workers Union »</p> <p>Bruce Murdock, vice-président, Média, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier</p> <p>Brian Payne, président, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier</p> <p>Université McGill</p> <p>Richard Schultz, professeur James McGill, Direction des sciences politiques</p>	19/02/2003	21
<p>Gouvernement du Royaume-Uni</p> <p>Claire Durkin, ministère du commerce et de l'industrie</p> <p>David Edmonds, directeur d'OFTEL</p> <p>Alan Richmond, deuxième secrétaire (Économique), Haut-Commissariat de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord</p>	20/02/2003	22
<p>Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications</p> <p>David Colville, vice-président, Télécommunications et conseiller, Région de l'Atlantique</p> <p>Charles Dalfen, président</p> <p>Ministère de l'Industrie</p> <p>Konrad von Finckenstein, commissaire à la concurrence</p>	24/02/2003	23
<p>Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo</p> <p>Francine Bertrand-Venne, directrice générale, Société professionnelle des auteurs et compositeurs du Québec (SPACQ)</p> <p>Anne-Marie Des Roches, directrice, Affaires publiques, Union des artistes (Uda)</p> <p>Solange Drouin, directrice générale et vice-présidente, Affaires publiques</p> <p>Lise Lachapelle, directrice générale, Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)</p> <p>Yves Légaré, directeur général, Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)</p> <p>Richard Paradis, Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF)</p> <p>Claire Samson, présidente-directrice générale, Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)</p>	25/02/2003	24

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>SaskTel Donald Ching, président et chef de la direction</p> <p>À titre individuel Gerry Shannon, conseiller en commerce international</p>	25/02/2003	24
<p>Association canadienne de la télévision par câble Louis Audet, président et chef de la direction, COGECO inc. E.S. Rogers, président et chef de la direction, « Rogers Communications Inc. » Jim Shaw, chef de la direction, Shaw Communications inc. John Tory, président et chef de la direction, « Rogers Cable Inc. » Janet Yale, présidente et directrice générale</p> <p>Université du Québec à Montréal Mathieu Arès, professeur, économie politique internationale, chercheur au Groupe de recherche économique et sécurité de la Chaire Raoul-Dandurand et chercheur au CEIM Michèle Rioux, professeure, directrice de recherche au CEIM</p>	26/02/2003	25
<p>« CanWest Global Communications Corp. » Leonard Asper, président et chef de la direction Geoffrey Elliot, vice-président</p> <p>À titre individuel Robert Yates, Lemay-Yates associés inc.</p>	27/02/2003	26

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (*séances n^{os} 27, 28, 29, 30, 31 et 36 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Walt Lastewka, député

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Contexte

Le gouvernement libéral, largement financé par les télécommunicateurs, a confié au Comité le mandat d'étudier les restrictions à l'investissement étranger dans les télécommunications.

Les recommandations adoptées par le comité ne règlent pas les difficultés rencontrées par l'ensemble des télécommunicateurs, sont contraires aux intérêts des consommateurs et des travailleurs québécois et constituent une démission face à la protection de l'espace culturel canadien et québécois. Pour ces raisons, le Bloc Québécois s'oppose à toute augmentation de la participation étrangère dans les entreprises de télécommunication. Nous croyons que la libéralisation de la propriété est une solution inappropriée. Les problèmes de l'industrie dépassent largement la question de la propriété.

Souveraineté culturelle

Nous nous opposons à la levée du *statu quo* car nous croyons que la déréglementation de la propriété éroderait irrémédiablement la capacité des autorités à réglementer la diffusion de contenu local.

Nous constatons que le contrôle de la propriété a permis de maintenir des exigences de contenu qui ont bien servi les entreprises culturelles au Québec et au Canada. Nous croyons que cet encadrement doit être maintenu et qu'il ne peut surtout pas être étudié en vase clos en faisant abstraction de l'avis du comité permanent du Patrimoine.

Les députés du Bloc Québécois s'étonneront toujours d'avoir à rappeler aux parlementaires des autres formations politiques, particulièrement ceux en provenance du Québec, que la souveraineté culturelle doit être jalousement protégée et non diluée.

Une industrie mal aimée par le gouvernement fédéral

Les consultations menant à la production de ce rapport ont permis de faire un premier bilan des enjeux auxquels sont confrontées les entreprises de télécommunication :

- Endettement
- Érosion de la capitalisation boursière
- Chute des investissements

- Réglementation inadéquate
- Etc.

Le Bloc Québécois est sensible aux doléances des télécommunicateurs. Nous croyons qu'il est nécessaire de revoir l'intervention de l'activité gouvernementale face à cette industrie afin de stimuler l'innovation et la concurrence.

Par contre, le Bloc Québécois ne croit pas que la déréglementation de la propriété et l'arrivée de capitaux étrangers permettraient de résoudre les malaises qui rongent l'industrie.

À court terme, l'ajout de capitaux nouveaux, sans modification des conditions d'accès aux réseaux des entreprises titulaires, permettrait, au mieux, d'éponger les dettes des télécommunicateurs et, au pire, favoriserait une guerre des prix malsaine. En effet, les entreprises titulaires, qui sont toujours en situation de monopole, résisteraient sans doute aux assauts des nouveaux concurrents en coupant momentanément les prix et en investissant massivement dans la publicité et les promotions de reconquête des consommateurs. En bout de ligne, ces nouveaux capitaux forceraient les télécommunicateurs à investir démesurément dans la mise en marché et ce, au détriment de la R&D et des investissements en infrastructure.

Protection des consommateurs

Les recommandations du comité ne correspondent pas aux intérêts des consommateurs. Rappelons d'ailleurs que :

- L'Union des consommateurs, entendue le 4 février 2003 proposait de maintenir les restrictions à la propriété étrangère. L'Union craint une baisse de la qualité du service.
- Un sondage Decima réalisé en décembre 2002 révélait que 72% des consommateurs s'opposent à tout changement permettant d'augmenter la propriété étrangère dans les entreprises de média et de télécommunication.

Le Bloc Québécois ne croit pas que la déréglementation de la propriété réponde aux besoins des consommateurs qui recherchent, en priorité :

- De justes prix à la consommation et
- Un accès aux technologies

Les députés du Bloc Québécois constatent que le CRTC, particulièrement en régions périphériques, n'a pas su permettre un accès démocratique aux technologies de communications. Il est permis de croire que la libéralisation de la propriété érodera encore plus la capacité du CRTC à régler l'industrie.

Protection des travailleurs

L'augmentation des intérêts étrangers dans le secteur des communications se traduira par un recul en matière d'emploi. Divers témoignages, rejetés par la majorité libérale, ont pourtant soutenu cette thèse :

- L'Alliance nationale des syndicats en communications, représentant les employés d'entreprises telles qu'Aliant, Bell Canada, Manitoba Telecom Services, Sasktel, Telus et AT&T Canada, estime que « la centralisation des services et des réseaux essentiels déplacera les emplois au sud de la frontière »¹.
- Pour l'Union des consommateurs, « la dilution de la propriété canadienne a pour corollaire une réorganisation des entreprises qui encouragera aux alliances stratégiques Nord-Sud en vue de réaliser des gains de productivité. Compte tenu du type de services offerts en téléphonie, il s'agit d'un domaine particulièrement sensible à la délocalisation des activités. »²

Le Bloc Québécois ne saurait inciter le gouvernement fédéral à engager les milliers de travailleurs de l'industrie des télécommunications sur une avenue parsemée d'incertitudes.

Protection du marché des télécommunicateurs canadiens et québécois

Les règles relatives à l'investissement étranger font l'objet de négociations à l'OMC. Les négociations touchant les télécommunications doivent se terminer d'ici 2005.

Il nous apparaît tout à fait aberrant qu'un comité parlementaire recommande, à ce stade-ci des négociations multilatérales, un assouplissement de la position canadienne sans avoir obtenu les garanties de réciprocité de nos partenaires. En ce sens, nous croyons que le présent rapport affaiblira la position de négociation du Canada. En conséquence, nous partageons l'opinion exprimée par certains télécommunicateurs, dont BCE, qui réclament une approche prudente. Le Canada ne doit pas abattre ses cartes avant que les négociations en cours n'aboutissent.

Le Bloc Québécois souhaite que les recommandations 4 et 1 du rapport soient mises en place rapidement en permettant aux membres du comité du Patrimoine canadien de participer au comité mixte.

¹ Communiqué de presse du 19 février 2003.

² Mémoire déposé par l'Union des consommateurs.

Conclusion

Au Canada, la « déréglementation » n'a jamais eu lieu. Depuis que l'on a introduit la concurrence dans l'interurbain, jamais l'activité du CRTC n'a été aussi intense³. L'autorité réglementaire a dû, par exemple, établir les paramètres d'interconnexion entre les réseaux des entreprises titulaires et ceux des nouveaux venus et veiller au respect de ces paramètres. À notre avis, il serait plus juste de parler d'une période de «re-réglementation» où le CRTC a tenté d'introduire la concurrence dans les télécommunications en instaurant un régime asymétrique devant permettre aux nouveaux venus de concurrencer les monopoles locaux. Le Bloc Québécois fait un constat d'échec de cette politique qui aura donné le pire des deux mondes aux consommateurs et investisseurs canadiens et québécois :

- Alourdissement du cadre réglementaire
- Ralentissement de la pénétration des technologies de communication en région, malgré les promesses des plans d'amélioration de service.
- Fin de l'interfinancement et hausse des tarifs du service de base
- Affaiblissement des entreprises titulaires, sans gains véritables du côté de la concurrence
- Ralentissement des investissements dans le domaine de la recherche et du développement.

Le Bloc Québécois croit que la réduction des restrictions aux investissements étrangers ne ferait qu'accélérer ces phénomènes et éroderait la capacité de protéger la culture canadienne et québécoise. C'est pourquoi nous nous dissociions de ce rapport.

Paul Crête, député de Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques
Porte-parole pour le Bloc Québécois en matière d'Industrie

³ Kevin G. Wilson : « Du monopole à la compétition : la déréglementation des télécommunications au Canada et aux États-Unis », Université du Québec — Télé-université, Sainte-Foy, 1999.

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Restrictions à l'investissement étranger s'appliquant aux entreprises de télécommunication

Brian Masse, député

Porte-parole du NPD en matière d'industrie, de sciences et de technologie
Avril 2003

« Commencer par une telle révision (sur les restrictions à la propriété étrangère) est comme vouloir réparer quatre pneus crevés de votre voiture en remplissant le réservoir d'essence. À moins de régler le vrai problème, celui qui empêche d'avancer, vous n'irez nulle part. Plus de capital étranger ne fera pas avancer la concurrence. Il ne va pas égaliser le terrain de jeu. »

William Linton, Call-Net Enterprises Inc.

Le ministre de l'industrie, Allan Rock, a demandé au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie d'examiner la question des restrictions canadiennes à l'investissement étranger direct (IED) dans le secteur des télécommunications. Selon certains, il y a déséquilibre entre l'investissement dans le secteur et la politique publique du Canada en matière de souveraineté, créant ainsi des obstacles à l'innovation et à la croissance dans le secteur.

Dans le cadre de cette étude, le Comité a entendu plusieurs témoins et produit son rapport. Je ne puis appuyer les recommandations du rapport car il n'a pas été démontré suffisamment que la levée des restrictions à l'IED rétablira l'équilibre dans le secteur des télécommunications. En outre, de nombreux témoins ont indiqué que l'industrie dans son ensemble a un urgent besoin d'une étude plus détaillée avant que puisse être prise toute décision qui pourrait avoir des effets irréversibles sur l'industrie et les consommateurs canadiens. De plus, il ressort clairement des témoignages qu'il n'y a pas de consensus sur cette question particulière, et qu'une étude plus large s'impose. Ironiquement, dans une de ses recommandations, le Comité propose d'approfondir l'étude, mais **après** la levée des restrictions à l'IED. À mon avis, c'est mettre la charrue devant les bœufs, et voici à cet égard nos recommandations dissidentes que nous vous soumettons pour examen.

Liste de recommandations dissidentes

1. **Que le gouvernement du Canada ordonne à un comité de la Chambre des communes d'entreprendre une étude détaillée de la structure de gouvernance des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada, notamment pour analyser la question de la convergence technologique. L'étude devrait porter au moins sur les points suivants :**
 - (a) **la réglementation régissant le secteur des télécommunications au Canada, afin de déterminer la relation qui existe entre celui-ci et les facteurs suivants : situation de monopole, concurrence, contrôle étranger direct sur la propriété, entreprises de radiodiffusion, établissement des prix à la consommation, emploi et souveraineté nationale;**
 - (b) **démarches que le gouvernement fédéral pourrait adopter pour faciliter davantage la diffusion sur large bande dans les régions rurales et éloignées;**
 - (c) **rôle des ministères fédéraux (Industrie Canada et Patrimoine canadien);**
 - (d) **compétence et mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).**

2. **Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* pour exiger qu'elle fasse à tous les cinq ans l'objet d'un examen par un comité parlementaire.**

Les technologies de l'information et des communications ont toujours joué un rôle primordial dans l'élaboration de la politique sociale, de la politique économique et de la politique publique. Depuis plusieurs années, les Canadiens voient naître et reçoivent un certain nombre de services qui ont une incidence considérable dans leur vie personnelle et professionnelle. Plus récemment, l'évolution rapide de la technologie a compliqué les relations entre les lois, la réglementation et les responsabilités des ministères. Malgré tous ces facteurs, bien des témoins ont reconnu que le Canada est un chef de file mondial pour ce qui est de la disponibilité des services, des possibilités et des prix offerts aux consommateurs.

« D'abord, je voudrais rappeler un commentaire de M. Sabia de BCE, alors qu'il a comparu devant ce comité la semaine dernière. M. Sabia a dit, et je suis d'accord, « Le Canada a bien fait les choses ».

Donald Ching, président et directeur général de Sasktel

Le véritable objectif de l'étude du comité, c'est de mesurer l'IED et les intérêts nationaux : toutefois, bien des témoins ont traité de l'aspect philosophique de la levée des restrictions et de la relation à établir avec une concurrence accrue et l'injection rapide de capitaux. Je rappelle que plusieurs témoins se sont dit préoccupés par d'autres questions auxquelles l'industrie fait face. Pour déterminer comment il faut lever les restrictions à l'IED, il faut examiner plusieurs questions fondamentales et y répondre :

- Y a-t-il un déséquilibre dans la politique publique du Canada qui compromettrait l'accès au capital dans des intérêts nationaux?
- La levée des restrictions à l'IED corrigera-t-elle ce déséquilibre?
- Une augmentation de l'IED peut-elle améliorer la souveraineté nationale?
- L'augmentation de l'IED améliore-t-elle l'accès aux régions rurales et éloignées?
- La levée des restrictions entraînera-t-elle l'injection de nouveaux capitaux et, si oui, cela fera-t-il une différence suffisante pour l'industrie?
- L'élimination complète des restrictions est-elle le seul moyen d'accéder davantage aux capitaux?
- Les consommateurs profiteront-ils de prix réduits?

Qu'arrivera-t-il si la levée des restrictions à l'IED n'engendre que de l'incertitude qui aurait pour effet de compliquer ou d'empirer la situation actuelle de l'industrie. Voici d'autres questions sur la levée des restrictions à l'IED qui méritent une analyse plus poussée :

- Les Canadiens perdront-ils la maîtrise sur une part très importante de l'infrastructure?
- Le Parlement aura-t-il fait des changements dans l'industrie avant que celle-ci soit pleinement évaluée?
- Sera-t-il impossible ou fiscalement improbable que le Parlement puisse revenir sur ces changements si de nouvelles recommandations devaient résulter d'une étude détaillée?
- Avec la levée des restrictions, sera-t-il plus compliqué d'investir sachant que la Chambre et le Sénat étudieront la question plus à fond?

- Cette démarche axée sur l'IED nuit-elle davantage à l'industrie et a-t-elle une incidence néfaste sur les consommateurs et la culture canadienne?
 - La question porte-t-elle vraiment sur le **contrôle**, puisqu'il n'y a actuellement aucune restriction concernant l'investissement étranger sans droit de vote?
-

Opinion dissidente concernant les recommandations du Comité

Malgré plusieurs propositions de rechange à la levée immédiate des restrictions à l'IED, il est recommandé au gouvernement du Canada dans le présent rapport d'éliminer toutes les exigences à l'égard de la propriété canadienne. Cette approche expose l'ensemble de notre infrastructure des télécommunications au reste du monde et pourrait mener à la disparition complète d'entreprises contrôlées par des intérêts canadiens. En outre, elle ne tient aucunement compte du fait que, dans bien des sociétés canadiennes, les options d'IED avec droit de vote n'ont pas atteint leur nombre limite et pourraient encore devenir plus nombreuses dans le contexte juridique actuel.

De plus, cette approche ne tient pas compte des conséquences d'une telle décision concernant la souveraineté nationale, la protection des consommateurs, l'emploi et la relation entre la prise d'une telle mesure et la conduite d'une étude plus détaillée comme il est proposé dans les recommandations contenues dans le présent rapport. Ce que nous savons, c'est que les Canadiens sont préoccupés par cette question :

« Les Canadiens sont contre un accroissement de la propriété étrangère. Selon un sondage Decima, 72 % des Canadiens sont opposés aux modifications que certains envisagent et défendent. »

M. Brian Payne, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Pour ces raisons et d'autres, il est à mon avis primordial de ne pas modifier la réglementation de l'IED d'une manière isolée.

En plus des questions susmentionnées, plusieurs autres méritent d'être mentionnées et analysées plus à fond : accès aux capitaux, concurrence loyale, accords de partage de l'infrastructure, nouveaux venus et participants actuels, stratégies commerciales et bien d'autres questions d'ordre culturel. Le simple fait que bien des entreprises, représentants de l'industrie, experts, organismes, universitaires et organismes gouvernementaux ont soulevé diverses questions dans des contextes fort différents justifie un examen approfondi d'un actif national avant d'envisager la solution la plus radicale : éliminer complètement les restrictions à l'IED.

En conclusion, je ne crois pas que l'interdiction immédiate de l'IED mette fin au processus ou au débat mais, suscitera plutôt un examen plus détaillé des questions prioritaires auxquelles l'industrie fait face. Comme disait Alexander Graham Bell, ***« Lorsqu'une porte se ferme, une autre s'ouvre; mais nous contemplons si***

longtemps et avec tant de regret la porte fermée que nous ne voyons pas celles qui nous sont ouvertes. » Le Comité n'a pas travaillé inutilement; il a plutôt ouvert une porte plus grande dont nous devons ***d'abord*** franchir le seuil. Cela en soi entraînera des améliorations qui permettront aux compagnies d'attirer des capitaux à moindre coût comme M. Leonard Asper l'a indiqué dans son témoignage : ***« C'est pourquoi il suffirait que le marché soit perçu comme plus ouvert pour inciter Can West et d'autres compagnies ayant des visées internationales à entreprendre ce genre de pourparlers avec des compagnies internationales qui peuvent compter sur un cours du marché ou une monnaie plus forte. »***

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 8 avril 2003
(Séance n° 36)

Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Walt Lastewka, président.

Membres du Comité présents: Larry Bagnell, Paul Crête, Walt Lastewka, Serge Marcil, Brian Masse, Dan McTeague, L'hon. Gilbert Normand, James Rajotte et Brent St. Denis.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Lalita Acharya, Geoffrey P. Kieley et Dan Shaw, attachés(e) de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication.

Il est convenu, — Que le projet de rapport (tel que modifié) soit adopté.

Ordonné, — Que le président dépose le troisième rapport (tel que modifié) à la Chambre dans les plus brefs délais.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à son rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter, au besoin, des corrections d'ordre typographique ou des révisions sans modifier la substance du projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 1,000 copies du rapport soient imprimées en anglais et en français en format tête-bêche.

Il est convenu, — Qu'un Communiqué de presse soit émis.

Il est convenu, — Qu'une conférence de presse se tienne le lundi 28 avril 2003, à 15 h 30 suite au dépôt du rapport en Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes et/ou complémentaires en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que le texte des opinions dissidentes et/ou complémentaires soit limité à 3 pages au plus.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente et/ou complémentaires soit reçue par le greffier au plus tard le vendredi 11 avril 2003 à 12 h 00.

Il est convenu, — Que le budget proposé de 12,000\$ soit adopté et que le président présente ledit budget au sous-comité des budgets de Comité du Comité de Liaison.

À 17 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Jean-François Pagé