



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RÈGLEMENTS CANADIENS CONCERNANT LES
INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS**

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

Le président

L'hon. Michael D. Chong, député

JUIN 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RÈGLEMENTS CANADIENS CONCERNANT LES
INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS**

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

Le président

L'hon. Michael D. Chong, député

JUIN 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

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

PRÉSIDENT

L'hon. Michael D. Chong

VICE-PRÉSIDENTS

Anthony Rota

Robert Bouchard

MEMBRES

Peter Braid

Gord Brown

Serge Cardin

Marc Garneau

Mike Lake

Brian Masse

L'hon. Dan McTeague

Dave Van Kesteren

Mike Wallace

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Carole Lavallée

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Michelle A. Tittley

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Mathieu Frigon, analyste

Dillan Theckedath, analyste

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

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le mardi 9 mars 2010, le Comité a étudié les Règlements canadiens concernant les intérêts étrangers dans le secteur des télécommunications et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE À L'ÈRE DE LA CONVERGENCE	1
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE	3
A. Lois et règlements	3
(i) Mesures législatives sur la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications	3
(ii) Contrôle de fait	4
(iii) Le projet de loi C-9 et les plafonds de propriété étrangère qui s'appliquent aux entreprises de communications par satellite	5
B. Études antérieures	6
(i) Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2003)	6
(ii) Comité du patrimoine canadien de la Chambre des communes (2003)	6
(iii) Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications	7
(iv) Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence.....	8
C. Le cas de Globalive	9
CHAPITRE 2 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE — LA DIMENSION ÉCONOMIQUE	13
A. Particularités du marché canadien des télécommunications	13
(i) Accès et utilisation.....	13
(ii) Comparaisons des prix à la consommation	17
(iii) Niveau de concentration.....	19
(iv) Marges d'exploitation dans le secteur du sans-fil et de la distribution de radiodiffusion	20

B. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : les arguments macroéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère	24
C. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : arguments microéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère	25
(i) Un élément décisif : le coût du capital	25
(ii) Lien entre le coût du capital et les restrictions relatives à la propriété étrangère	26
CHAPITRE 3 — RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE : DIMENSIONS SOCIALE ET DE L'ÉQUITÉ	29
A. Répercussions possibles du statu quo sur l'équité	29
B. Problèmes possibles liés à la levée (complète ou partielle) des restrictions relatives à la propriété étrangère.....	30
(i) Traitement différentiel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion	30
(ii) Approche graduelle	32
(iii) Répercussions sur l'emploi.....	32
(iv) Fossé numérique entre régions rurales et centres urbains.....	33
(v) Concentration du marché et concurrence à long terme.....	34
CHAPITRE 4 — SOUVERAINETÉ CULTURELLE DU CANADA	37
A. Restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et arguments habituels en faveur du maintien des restrictions	37
B. Règlementation relative à la propriété étrangère à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales.....	39
(i) Contexte de la convergence technologique et des activités commerciales	39
(ii) Réaction en chaîne sur la culture canadienne provoquée par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère.....	41
CHAPITRE 5 — DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS.....	43

A. Réunir tous les éléments	43
B. L'amincissement de la marge entre Internet et la télévision	44
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	49
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	53
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	55
OPINION COMPLÉMENTAIRE : PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	57
OPINION COMPLÉMENTAIRE : PARTI LIBÉRAL DU CANADA	61
OPINION COMPLÉMENTAIRE : BLOC QUÉBÉCOIS.....	63
OPINION COMPLÉMENTAIRE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	73

LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE À L'ÈRE DE LA CONVERGENCE

INTRODUCTION

Depuis l'imposition de restrictions relativement au degré de propriété étrangère des entreprises de télécommunications¹ par la *Loi sur les télécommunications* de 1993, la question fait débat.

En décembre 2009, elle s'est retrouvée de nouveau au premier plan quand le gouvernement du Canada a décidé d'autoriser Globalive Wireless à offrir des services de télécommunications au Canada. Cette autorisation dérogeait à une décision rendue moins de deux mois auparavant par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). La question était de savoir si la société Globalive Wireless pouvait être considérée comme une société canadienne aux termes de la Loi, une condition nécessaire à l'exploitation d'une société de télécommunications au Canada. Dans ce contexte, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (ci-après le Comité) a amorcé en mars 2010 un examen des règles relatives à la propriété étrangère aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, de la *Loi sur la radiocommunication* et de la *Loi sur la radiodiffusion*. Bien que cet examen soit motivé en partie par un cas particulier, le Comité a étudié la question d'un point de vue assez large et a consulté pour cela de nombreuses parties intéressées, soit des syndicats, des groupes d'artistes, des entreprises de télécommunications et de câblodistribution, des universitaires, des entreprises de radiodiffusion ainsi que des associations.

Le Comité a adopté, pour cette étude, une démarche différente de celle suivie par les rapports précédents sur la question, dans la mesure où il examine les répercussions des restrictions relatives à la propriété étrangère sur trois plans : les considérations économiques, la dimension sociale et les questions d'équité, et la souveraineté culturelle du Canada. Le rapport est donc structuré en conséquence. La première section explique, dans les grandes lignes, les restrictions relatives à la propriété étrangère et résume le cas

1 Aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*, « entreprise de télécommunications » signifie « propriétaire ou exploitant d'une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunications au public moyennant contrepartie », Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-452, paragraphe 7, juillet 2009, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-452.htm>.

de Globalive. Les trois sections qui suivent portent sur les dimensions économiques, sociales et culturelles des restrictions. Enfin, la dernière section traite des conséquences de la convergence pour les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, et expose le point de vue et les recommandations du Comité.

CHAPITRE 1 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE

A. Lois et règlements

(i) Mesures législatives sur la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications

Au Canada, les premières restrictions quant à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications ont été adoptées en 1984 quand le ministère des Communications de l'époque a accordé la première licence de services de radio cellulaires à Rogers Cantel Inc². Le plafond de propriété étrangère retenu à l'époque était de 20 % des actions avec droit de vote.

Le gouvernement fédéral a continué à imposer ce plafond de 20 % au cas par cas dans le secteur des télécommunications, et c'est seulement avec la promulgation de la *Loi sur les télécommunications* (1993)³ que le pourcentage de propriété étrangère a été plafonné en loi pour *toutes* les entreprises de télécommunications. Aux termes de l'article 16 de la *Loi*, une entreprise de télécommunications voulant être admise à opérer au Canada doit être la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien. Aux termes du paragraphe 16(3) :

- a) au moins 80 % des administrateurs de l'entreprise doivent être canadiens;
- b) au moins 80 % des actions avec droit de vote émises et en circulation doivent être la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;
- c) la société ne peut pas être par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

Les alinéas a) et b) constituent l'exigence quantitative ou de droit. Quant à l'alinéa c), il constitue l'exigence du « contrôle de fait ». En outre, la *Loi* valide le Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes (1994), lequel institue le cadre qui permet de déterminer si une entreprise peut être considérée comme canadienne et lequel fixe à 66 $\frac{2}{3}$ % des actions avec droit de vote le seuil minimum de

2 Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/fra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm>.

3 *Loi sur les télécommunications*, <http://laws.justice.gc.ca/fra/T-3.4/page-2.html>.

propriété canadienne pour une société de portefeuille⁴. Par conséquent, compte tenu de toutes les dispositions précitées, le maximum autorisé de propriété étrangère des actions avec droit de vote (directement et indirectement par le biais d'une société de portefeuille) d'une entreprise de télécommunications canadienne s'élève à 46⅔ %⁵.

Par ailleurs, l'article 10 du Règlement sur la radiocommunication (pris en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*) reprend les dispositions de la *Loi sur les télécommunications* pour déterminer les exigences de propriété canadienne — importantes dans le cas des exploitants de sociétés de télécommunications sans fil, qui doivent se procurer une licence radio pour offrir des services sans fil (téléphonie mobile, etc.)⁶.

Le secteur canadien de la radiodiffusion est assujéti aux mêmes restrictions, en matière de propriété étrangère, que le secteur des télécommunications. Cette situation est imputable à une directive du Cabinet de 1997 qui visait à harmoniser les réglementations des deux secteurs à ce sujet. En fait, les restrictions qui frappent les radiodiffuseurs plafonnent aussi le degré de propriété étrangère à 20 % des actions avec droit de vote et 33,33 % d'une société de portefeuille⁷.

L'administration et l'application de ces exigences relèvent du CRTC, une organisation indépendante qui fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien⁸.

(ii) Contrôle de fait

La détermination du contrôle de fait d'une entreprise exige l'analyse de la structure du capital de l'entreprise, de ses dirigeants et de ses créanciers afin de déterminer, indépendamment de la composition du conseil d'administration, de la propriété des actions et de la compétence de constitution (au Canada, le lieu de dépôt des lettres patentes), quelle entité contrôle vraiment l'entreprise et dans quelle mesure celle-ci influe sur l'orientation de l'entreprise et ses opérations courantes. Si l'évaluation révèle que la société en question n'est pas vraiment contrôlée par des intérêts canadiens, celle-ci ne peut pas être exploitée au Canada aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, de la *Loi sur la radiocommunication* ou de la *Loi sur la radiodiffusion*.

4 Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/fra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm>.

5 *Ibid.* Une entité étrangère peut être directement propriétaire de 20 % d'une entreprise de télécommunications et de jusqu'à 33,33 % d'une société de portefeuille, pour une valeur maximale pondérée de 46⅔ % (20 % + [33,33 % X 80 %] = 46,66 %).

6 *Loi sur la radiocommunication*, <http://laws.justice.gc.ca/fra/DORS-96-484/page-2.html>.

7 Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/fra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm>.

8 CRTC, <http://www.crtc.gc.ca/fra/backgrnd/brochures/b29903.htm>.

Ainsi, pour déterminer si une société est canadienne aux termes de ces lois, il faut poser la question du contrôle de fait, laquelle est controversée puisqu'elle est sujette à interprétation. Industrie Canada, responsable de la gestion du spectre des radiofréquences, estime que l'évaluation du contrôle de fait est une question « complexe⁹ ». En outre, certaines décisions du gouvernement fédéral dans le secteur des transports entrent en ligne de compte dans la question du contrôle de fait, notamment une décision de 1993 de l'Office des transports du Canada qui précise :¹⁰

Il n'existe pas une définition de ce que constitue le contrôle de fait, mais, en général, il s'agit du pouvoir ou de la capacité, exercé ou non, de décider de l'orientation du processus décisionnel d'une entreprise sur ses activités.

Par contre, le président du CRTC, Konrad von Finckenstein, est d'avis que :¹¹

Le « contrôle de fait » est un concept bien établi par la loi et par une vaste jurisprudence. L'affaire qui a fait date en la matière mettait en jeu Canadian Pacific Airlines.

(iii) Le projet de loi C-9 et les plafonds de propriété étrangère qui s'appliquent aux entreprises de communications par satellite

Dans le *discours du Trône* de 2010, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il « ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin¹² ». Dans le projet de loi C-9 (*Loi sur l'emploi et la croissance économique*, 2010), le gouvernement se propose de modifier la *Loi sur les télécommunications* pour supprimer les restrictions quant à la propriété étrangère visant les fournisseurs de services de communications par satellite¹³. Si le projet de loi est adopté, la *Loi* autorisera une société à offrir des services de communications par satellite au Canada, qu'elle soit ou non la propriété de Canadiens ou sous contrôle canadien.

9 Industrie Canada, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf01773.html#il>.

10 Office des transports du Canada, décision n° 297-A-1993, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf05412.html#note15>.

11 Konrad von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 13 avril 2010, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4420379&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3>.

12 *Discours du Trône*, 2010, <http://www.speech.gc.ca/fra/media.asp?id=1388>.

13 Projet de loi C-9, *Loi sur l'emploi et la croissance économique*, première lecture, partie 23, http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Government/C-9/C-9_1/C-9_1.PDF.

B. Études antérieures

Plusieurs études (émanant des organes du Parlement ou de groupes nommés par le gouvernement fédéral) ont déjà été réalisées dans le secteur des télécommunications avant l'étude de Comité sur la propriété étrangère. Les rapports auxquels elles ont donné lieu contiennent de nombreuses recommandations sur le degré de propriété étrangère acceptable dans le secteur des télécommunications. On trouvera ci-après un aperçu des principales.

(i) Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2003)

Dans son rapport intitulé *Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a recommandé que le gouvernement du Canada¹⁴ :

- exige un examen parlementaire de la *Loi sur les télécommunications* tous les cinq ans;
- élimine les exigences en matière de propriété canadienne dans le cas des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion;
- exige un examen parlementaire de la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion, compte tenu de la convergence technologique (réglementation, structure de deux ministères fédéraux et mandat du CRTC).

(ii) Comité du patrimoine canadien de la Chambre des communes (2003)

La même année, cependant, le Comité permanent du patrimoine canadien formulait la recommandation suivante¹⁵ :

14 *Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes*, rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, 2003, Liste des recommandations, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032302&Mode=1&Parl=37&Ses=2&Language=F>. (Le rapport contient deux opinions dissidentes.)

15 *Notre souveraineté culturelle — Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, rapport du Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes, annexe 1, Liste des recommandations, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032284&Mode=1&Parl=37&Ses=2&File=357&Language=F>. (Le rapport contient une opinion dissidente et une opinion complémentaire.)

Le Comité recommande que les restrictions actuelles relatives à la propriété étrangère dans le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications soient maintenues aux niveaux actuels.

La question de la convergence est au cœur de cette recommandation. Le Comité craignait en effet que, compte tenu de la convergence croissante des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, un assouplissement des règles de propriété étrangère ait des effets fâcheux sur le système canadien de radiodiffusion¹⁶.

(iii) Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a été établi en 2005 par le ministre de l'Industrie et chargé « d'étudier, pour en faire rapport, les trois domaines qui doivent continuer d'évoluer pour que l'on puisse suivre le rythme des changements rapides observés dans la technologie, la demande de consommation et la structure de marché : réglementation, accès et adoption des technologies d'information et de communication (TIC)¹⁷ ». Il a publié, en 2006, un rapport contenant ses observations et une série de recommandations. Le Groupe d'étude s'est cependant intéressé aussi à des questions qui débordaient son mandat original, mais qui concernaient d'après lui le cadre réglementaire des télécommunications. Ainsi, il a conclu que¹⁸ :

[...] la libéralisation des restrictions en matière d'investissements étrangers dans les entreprises de télécommunications canadiennes pourrait stimuler la compétitivité du secteur des télécommunications, améliorer la productivité des marchés des télécommunications canadiens et, en général, cadrer davantage avec les politiques d'ouverture du Canada qui régissent le commerce et l'investissement.

Le Groupe d'étude estimait que la meilleure manière de procéder à cette libéralisation consistait à adopter, en matière de propriété, une nouvelle réglementation souple permettant d'approuver les demandes qui procurent un avantage au Canada et de rejeter les autres. Ce nouveau système serait appliqué progressivement, en plusieurs phases, de manière à autoriser initialement les investisseurs étrangers à posséder et à exploiter au Canada des entreprises possédant moins de 10 % de leur marché. Dans une seconde phase, après examen du secteur de la radiodiffusion par le gouvernement, les restrictions relatives à la propriété étrangère seraient abolies pour toutes les entreprises de télécommunications et la politique de radiodiffusion serait modifiée¹⁹.

16 *Ibid.*

17 Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Mandat, http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/fra/h_rx00096.html.

18 Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Rapport final, 2006, Sommaire, <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/fra/rx00069.html>.

19 Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Rapport final, 2006, Postface, <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/fra/rx00065.html>.

Le Groupe d'étude s'est intéressé aussi à la question de la convergence, phénomène par lequel, grâce aux progrès des technologies de l'information et des communications, les entreprises de télécommunications et les entreprises de radiodiffusion peuvent offrir la même palette de services, et a formulé l'observation suivante à ce sujet :²⁰

La convergence des marchés de télécommunications et de radiodiffusion remet en question le bien-fondé continu de conserver deux cadres distincts de politique et de réglementation, l'un se rapportant aux entreprises de télécommunications comme les compagnies de téléphone titulaires et l'autre, à leurs concurrents dans la plupart des mêmes marchés, à savoir les compagnies de télécommunications par câble.

Le Groupe d'étude s'est aussi penché sur les complications que pourrait susciter la convergence pour les entreprises qui offrent à la fois des services de télécommunications et des services de distribution de radiodiffusion, selon leur incarnation première (entreprise de télécommunications ou radiodiffuseur). Par exemple, si une entreprise de télécommunications offre également des services de distribution de radiodiffusion et si les restrictions relatives à la propriété étrangère étaient assouplies aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, elle pourrait être dans l'impossibilité d'accepter un investissement étranger additionnel en raison des restrictions contenues dans la *Loi sur la radiodiffusion*. En conséquence, le Groupe d'étude estimait nécessaire d'apporter à la *Loi sur la radiodiffusion* des modifications équivalentes, faute de quoi on risquerait de causer du tort au secteur de la distribution de radiodiffusion²¹.

(iv) Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

Dans le Budget de 2007, le gouvernement du Canada instituait le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence pour examiner le cadre de la concurrence et de l'investissement au Canada. Le Groupe d'étude a été chargé d'analyser la *Loi sur la concurrence* et la *Loi sur l'Investissement Canada*, ainsi que de revoir les restrictions relatives à l'investissement étranger dans certains secteurs. Dans son rapport, *Foncer pour gagner*²², paru en 2008, le Groupe d'étude à son tour, a lui aussi recommandé une démarche en deux phases (faisant même mention du rapport du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications) pour libéraliser les restrictions relatives à la propriété étrangère, y compris une deuxième étape où l'on chercherait à abolir les restrictions concernant les entreprises de distribution de radiodiffusion après un examen du secteur de la radiodiffusion.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 *Foncer pour gagner*, Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (2008), Liste des recommandations du Groupe d'étude, http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/h_00040.html.

Le Groupe d'étude a aussi abordé les questions de convergence, constatant qu'il devenait difficile de distinguer les télécommunications de la distribution de radiodiffusion et concluant qu'il faudrait en tenir compte lors des examens de politique ultérieurs²³.

Internet et d'autres technologies de l'information et des communications ont modifié l'environnement commercial de ces industries. Essentiellement, la convergence aidant, il est de plus en plus difficile d'établir une distinction entre les industries ou secteurs de « télécommunications » et de « radiodiffusion », surtout quand il s'agit de réseaux de livraison ou de distribution.

Pour résumer, entre 2003 et 2008, quatre rapports importants ont été publiés qui contenaient des recommandations sur les restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications :

- deux des rapports recommandaient une démarche progressive d'élimination des restrictions;
- un rapport recommandait la suppression pure et simple des restrictions pour les entreprises de télécommunications et les entreprises de distribution de radiodiffusion;
- un rapport recommandait le maintien des restrictions.

C. Le cas de Globalive

Une société souhaitant offrir des services de téléphonie mobile au Canada doit respecter, entre autres, les deux exigences réglementaires suivantes :

- elle doit remporter une licence de spectre radio par la voie des enchères administrées par Industrie Canada²⁴;
- elle doit aussi prouver qu'elle est une entreprise appartenant à des Canadiens et contrôlée par des Canadiens.

Par convention, Industrie Canada peut délivrer une licence au soumissionnaire gagnant, à la condition que l'entreprise réponde aux exigences en matière de propriété et de contrôle.

23 *Ibid.*

24 Industrie Canada est chargé d'administrer le spectre des fréquences radioélectriques et de ce fait, vend aux enchères des licences d'utilisation du spectre aux parties désireuses d'offrir des services de téléphonie mobile.

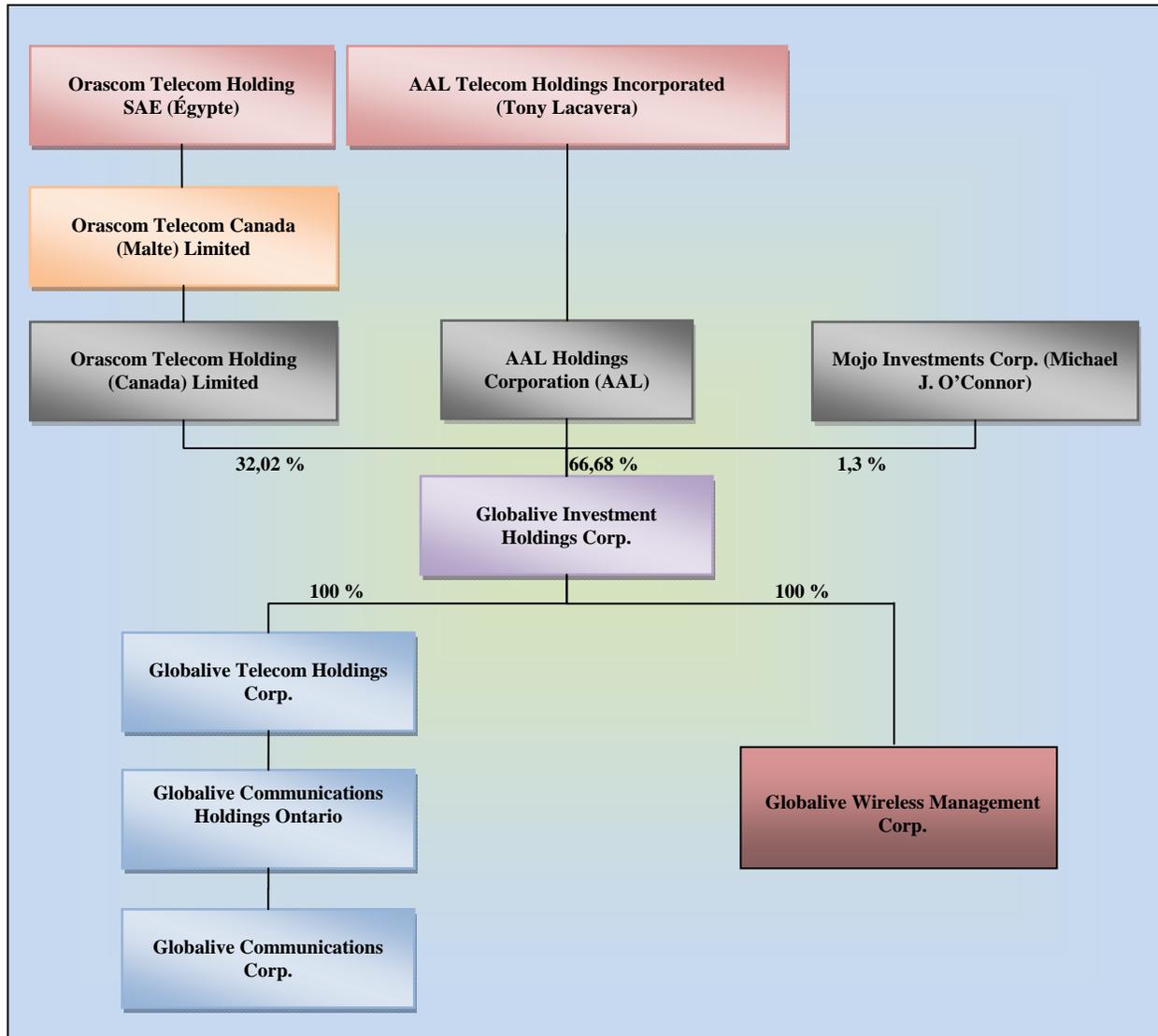
En 2008, Industrie Canada a vendu aux enchères des licences de services sans fil évolués; Globalive Wireless en a remporté 30 pour 442 millions de dollars. Globalive Wireless faisait partie de Globalive Investment Holdings Corp. (GIHC), qui appartenait aux trois sociétés suivantes (voir la figure 1)²⁵:

- AAL Holdings Corporation (66,68 %);
- Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (32,02 %);
- Mojo (1,30 %).

AAL Holdings possédait les deux tiers des actions avec droit de vote de GIHC (la société mère de Globalive), mais il faut savoir que quand on combine la valeur des actions avec droit de vote et des actions sans droit de vote, Orascom (une société établie en Égypte) contrôlait 65,1 % de l'avoir propre de Globalive. En outre, les conventions de prêt d'Orascom valaient environ 500 millions de dollars, ce qui faisait de cette société le principal créancier de Globalive.

25 La structure d'entreprise de Globalive a été modifiée entre 2008 et 2010. Les informations sur la société présentées ici reflètent la situation au moment de l'évaluation du CRTC de 2009.

Figure 1 — Structure de propriété de Globalive²⁶



Source : Service d'information et de recherche parlementaires, avec des données du CRTC.

Industrie Canada avait accordé à Globalive une licence temporaire; mais dans sa décision du 29 octobre 2009, le CRTC a conclu qu'Orascom, une entité étrangère, exerçait un contrôle de fait sur Globalive, ce qui interdisait à cette dernière d'exploiter une entreprise de télécommunications au Canada²⁷. Parmi les facteurs cités par le CRTC dans sa décision, on peut mentionner les suivants²⁸ :

26 En octobre 2009, au moment de l'évaluation du CRTC.

27 Décision de télécom CRTC 2009-678, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-678.htm>.

28 *Ibid.*

- la forte valeur des prêts consentis par Orascom à Globalive;
- le fait qu'Orascom est la principale source d'expertise technique de Globalive;
- le fait qu'Orascom soit en mesure d'infléchir les décisions stratégiques de Globalive.

Le 10 décembre 2009, le gouverneur en conseil a pris un décret modifiant la décision du CRTC pour permettre à Globalive d'exploiter une entreprise au Canada²⁹. (Cela est possible aux termes de l'article 12 de la *Loi sur les télécommunications*.)

Il faut savoir que le Cabinet et le CRTC ont déterminé que Globalive répondait aux exigences quantitatives de propriété canadienne (actions avec droit de vote). Les deux ont en outre constaté que la société satisfaisait à la règle des 80 % en ce qui concerne la composition du conseil d'administration. Les deux ont donc conclu que Globalive répondait aux exigences de propriété canadienne en droit.

C'est au sujet du contrôle de fait de Globalive que les avis du Cabinet et du CRTC divergent. Dans sa décision de 2009 dérogeant à la décision du CRTC, le Cabinet a conclu que Globalive *satisfaisait* à l'exigence de contrôle de fait aux termes des lois pertinentes et qu'elle avait donc le droit d'opérer sur les marchés canadiens. Globalive offre des services de téléphonie mobile sous la marque « Wind Mobile »³⁰.

Il importe enfin de noter que Public Mobile a déposé en Cour fédérale une demande d'examen judiciaire du décret dérogeant à la décision du CRTC sur Globalive³¹. Le p.-d.g. de Public Mobile Alek Krstajic cherche à faire clarifier la question de savoir si cette dérogation représente une modification de la loi qui conférerait à toutes les sociétés de téléphonie mobile le même accès à des capitaux étrangers³². La Cour ne s'est pas encore prononcée à ce sujet.

29 Décret C.P. 2009-2008, [http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/vwapj/PC2009-2008-fra.pdf/\\$file/PC2009-2008-fra.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/vwapj/PC2009-2008-fra.pdf/$file/PC2009-2008-fra.pdf).

30 En date du 10 mai 2010.

31 Cour fédérale du Canada, http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/IndexingQueries/infp_queries_f.php.

32 Public Mobile, <http://blog.publicmobile.ca/blog/tag/federal-court-ruling/>.

CHAPITRE 2 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE — LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

Il serait sans doute inutile d'étudier la dimension économique de la suppression des exigences de propriété canadienne si le secteur des télécommunications du Canada était considéré comme un leader mondial sur le plan des prix, du niveau des services et de la pénétration de la téléphonie mobile. Or, les analystes des deux camps de la question de la propriété étrangère trouvent l'industrie canadienne des télécommunications (notamment le secteur de la téléphonie mobile) trop « satisfaite d'elle-même »³³ et constatent qu'elle enregistre des marges bénéficiaires plus élevées que la « normale ». Nous examinerons donc ici certaines des particularités du marché canadien des télécommunications qui ont été invoquées par les témoins que nous avons entendus pour justifier l'abrogation des restrictions relatives à la propriété étrangère. Nous analyserons ensuite les arguments avancés par certains témoins pour expliquer en quoi l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère améliorerait la situation.

A. Particularités du marché canadien des télécommunications

(i) Accès et utilisation

D'après une étude publiée en 2009 par l'Union internationale des télécommunications (UIT)³⁴, sur 154 pays, le Canada arrive au 19^e rang sur le plan du développement des TIC (données de 2007). Pour effectuer ce classement, l'UIT a conçu un indice de développement des TIC qui prend en compte les facteurs suivants :

- Accès aux TIC (poids : 40 %)
 - 1) Lignes téléphoniques fixes pour 100 habitants
 - 2) Abonnements de téléphonie mobile pour 100 habitants
 - 3) Bande passante Internet internationale (bit/s) par internaute

33 C'est le mot qu'a employé Richard Paradis (président, Groupe CIC) quand il a comparu devant le Comité, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0915.

34 *Measuring the Information Society — The ICT Development Index, 2009*, Union internationale des télécommunications, 96 pages, <http://www.itu.int/net/pressoffice/backgrounders/general/pdf/5.pdf>.

- 4) Proportion des ménages équipés d'un ordinateur
- 5) Proportion des ménages avec accès Internet au foyer;
- Utilisation des TIC (poids : 40 %)
 - 6) Internauts pour 100 habitants
 - 7) Abonnements d'accès fixe à Internet à large bande pour 100 habitants
 - 8) Abonnements d'accès mobile à Internet à large bande pour 100 habitants;
- Compétences en TCI (poids : 20 %)
 - 9) Taux d'alphabétisation des adultes
 - 10) Taux de scolarisation brut (secondaire)
 - 11) Taux de scolarisation brut (tertiaire).

Le Canada était pourtant au 9^e rang en 2002, ce qui veut dire qu'il a perdu 10 places dans le classement. Parmi les 40 pays en tête du classement en 2007, c'est le Canada qui a perdu le plus de terrain, mais la Chine et la Belgique viennent tout de suite derrière : elles ont perdu chacune 9 places. Il est important de noter que l'indice de développement des TIC du Canada s'est quand même amélioré entre 2002 et 2007, mais beaucoup moins que celui des autres pays. Les États-Unis sont à deux places devant le Canada, au 17^e rang, tandis que l'Australie, souvent considérée comme le « pays frère » du Canada sur le plan de la superficie et de la densité de population, devance le Canada de cinq places.

Pour ce qui est de la composante « accès » de l'indice de développement des TIC, le Canada se trouve au 15^e rang (comme en 2002), devançant l'Australie de quatre places et les États-Unis de six. Sur le plan de la composante « utilisation de TIC », le Canada est au 21^e rang, à neuf places derrière l'Australie et cinq places derrière les États-Unis. Comme il se trouvait au quatrième rang à ce chapitre en 2002, force est de conclure que cette composante est largement responsable du piètre développement des TIC au Canada entre 2002 et 2007.

Le tableau 1 résume les résultats de l'étude de l'UIT pour cinq pays. Si le Canada devançait dans l'ensemble les pays présentés au tableau 1 (à l'exception de la Suède) en 2002, en 2007, il était le plus souvent derrière.

Tableau 1 — Classement de certains pays dans l'étude du développement des TIC, 2002 et 2007

	Indice général de développement des TIC		Composante « accès aux TIC »		Composante « utilisation des TIC »	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Canada	9 ^e	19 ^e	15 ^e	15 ^e	4 ^e	21 ^e
États-Unis	11 ^e	17 ^e	16 ^e	22 ^e	10 ^e	16 ^e
Australie	13 ^e	14 ^e	19 ^e	19 ^e	15 ^e	12 ^e
Royaume-Uni	10 ^e	10 ^e	8 ^e	10 ^e	16 ^e	14 ^e
Suède	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	3 ^e	3 ^e

Source : *Measuring the Information Society — The ICT Development Index*, Union internationale des télécommunications, 2009.

L'étude de l'UIT brosse un tableau général de l'état de développement des technologies de l'information et de la communication dans les divers pays. Cependant, lors

Étant donné les tarifs actuels du sans-fil, le Canada est un des pays où il y a le moins de pénétration. La pénétration du sans-fil est encore à peu près à 67 p. 100 chez les Canadiens, comparativement à 80 p. 100 ou 90 p. 100 en Europe.

Richard Paradis, président (Groupe CIC) Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0930.

des audiences du Comité, la discussion a porté essentiellement sur le sans-fil. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publie les *Perspectives des communications de l'OCDE*, document dans lequel elle présente des chiffres sur la pénétration du mobile cellulaire. D'après le numéro de 2009 de ce document³⁵, le Canada arrivait dernier en 2007 sur les 30 pays observés sur le

plan du nombre d'abonnés aux services mobiles cellulaires pour 100 habitants. Avec 62,1 abonnés pour 100 habitants, il est juste derrière le Mexique (65,1 abonnés pour 100 habitants), mais loin derrière les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et la Suède, comme on le voit au tableau 2. Il importe de noter que, suivant l'étude de l'OCDE, le Canada se trouvait au 27^e rang sur le plan de la pénétration des services mobiles en 2002.

35 *Perspectives des communications de l'OCDE* 2009, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9309032E.PDF>.

Tableau 2 — Abonnés aux services mobiles cellulaires pour 100 habitants, 2002 et 2007

	Abonnés aux services mobiles cellulaires pour 100 habitants		Rang en 2007
	2002	2007	
Canada	38,2	62,1	30 ^e
États-Unis	51,3	87,1	25 ^e
Australie	64,1	102,1	22 ^e
Royaume-Uni	83,5	121	6 ^e
Suède	87,5	112,2	14 ^e

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

Comme on l'a constaté durant les audiences, si le Canada tire en général de l'arrière quant à la pénétration des services mobiles cellulaires, il se trouve dans le peloton de tête au chapitre des abonnements aux services à haut débit. On constate au tableau 3 que le Canada devance en général ses pairs à ce chapitre. Cela dit, l'avance du Canada s'est amenuisée considérablement entre 2002 et 2007, et beaucoup de pays le talonnent maintenant.

Tableau 3 — Nombre d'abonnés aux services à haut débit pour 100 habitants, 2002 et 2007

	Nombre d'abonnés aux services à haut débit pour 100 habitants		Rang en 2007
	2002	2007	
Canada	12,13	27,49	9 ^e
États-Unis	6,69	23,29	15 ^e
Australie	1,84	23,20	16 ^e
Royaume-Uni	2,31	25,68	11 ^e
Suède	9,76	30,13	8 ^e

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

En outre, suivant une étude publiée en février 2010 par le Berkman Centre for Internet and Society de l'Université Harvard, sur 30 pays de l'OCDE, le Canada arrive au 16^e rang sur le plan de la pénétration des services à haut débit et au 17^e sur le plan de la

vitesse du haut débit. Les auteurs décrivent la pénétration des services haute vitesse au Canada dans les termes suivants³⁶ :

Dans le sommaire de son *Rapport de surveillance des communications* d'août 2009, le CRTC affirme que le Canada affiche la plus forte proportion de foyers connectés à la large bande parmi les pays du G7. Si le fait est incontestable en soi, plusieurs autres facteurs peuvent compléter le tableau. En décembre 2003, le Canada était au second rang à ce chapitre, derrière la Corée du Sud, mais en septembre 2008, il n'était plus que dixième. Et au chapitre de la rapidité et des prix, il se classe encore moins bien.

Le Comité note que les données les plus récentes de l'UIT et de l'OCDE sont des chiffres de 2007 et que les choses peuvent avoir considérablement évolué en trois ans, une éternité dans le monde en effervescence des télécommunications. Il reste que la piètre progression du Canada entre 2002 et 2007 et le taux de pénétration obstinément faible des services mobiles cellulaires sont préoccupants.

(ii) Comparaisons des prix à la consommation

Les témoins s'accordaient à dire que les prix à la consommation étaient plus élevés au Canada pour certains services sans fil, tels le téléphone cellulaire et l'envoi de télémessages, mais certains soutenaient qu'il est difficile de comparer les prix dans le secteur mondial des télécommunications. En fait, quand il s'agit de comparer des prix entre

Je pense vraiment qu'on trouve beaucoup d'âneries dans un grand nombre de ces études, en particulier dans de nombreuses études de l'OCDE. L'étude de l'OCDE sur le sans-fil, par exemple, décrit les États-Unis comme le pays le plus coûteux dans le monde pour ce qui est du sans-fil. La plupart des gens pensent que les États-Unis ont une industrie du sans-fil très concurrentielle.

Kenneth Engelhart, (vice-président principal, Réglementation, Rogers Communications inc., Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 15 avril 2010, 0935.

pays, les services de communications diffèrent d'un produit relativement homogène comme l'essence; la tâche est complexe et les résultats sont souvent largement influencés par la méthodologie. En fait, Internet, le téléphone et le câble sont souvent « groupés » dans un forfait, d'où la difficulté d'estimer le prix exact de chacun.

Un bref aperçu des comparaisons de prix à l'échelle internationale semblerait étayer cette affirmation. Des études de l'UIT et de l'OCDE renferment des comparaisons de prix totalement différentes pour certains indicateurs, en particulier le segment de la large bande. Par exemple, dans l'étude de l'UIT³⁷, le Canada se classait au deuxième rang parmi 29 pays en 2008³⁸ pour le prix le plus bas des services à large bande. Par contre,

36 *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, rapport final, février 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University, p. 168, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15_Feb2010.pdf.

37 En ce qui concerne la méthodologie utilisée dans l'étude de l'UIT, les problèmes de « taux de change variable » et ceux reliés au niveau du revenu ont été éliminés en exprimant les prix en pourcentages du revenu national brut par habitant.

38 Pour établir des comparaisons entre les deux études, on a tenu compte uniquement des pays étudiés par les deux organismes.

dans l'étude de l'OCDE³⁹, il se classait respectivement aux 22^e, 23^e et 28^e rangs pour les connexions bas débit, débit moyen et haut débit (le prix le plus bas correspond à la première place au classement).

En ce qui concerne le prix de la téléphonie fixe, le Canada venait au 18^e rang dans l'étude de l'UIT. Dans l'étude de l'OCDE, il occupait le premier rang pour les lignes fixes résidentielles à utilisation élevée, le 3^e rang pour l'utilisation modérée et le 6^e rang pour la faible utilisation. Dans le segment des lignes fixes commerciales, il était 20^e dans l'étude de l'OCDE pour les petits bureaux/à domicile et 15^e pour les moyennes entreprises.

Dans le segment de la téléphonie mobile, le Canada occupait le 13^e rang parmi les 29 pays de l'OCDE étudiés par l'UIT. Selon l'étude de l'OCDE, il venait au 20^e rang dans le segment du cellulaire à faible utilisation, au 26^e rang pour l'utilisation modérée et au 18^e rang pour l'utilisation élevée. Le tableau 4 résume les résultats du Canada et d'autres pays sur le marché de la téléphonie mobile dans les deux études en question (dans le cas de l'étude de l'OCDE, on s'est servi des résultats établis pour l'utilisation modérée).

Il ne fait aucun doute que les Canadiens se font arnaquer par les compagnies de cellulaire et de câble.
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, mémoire présenté au Comité, 26 avril 2010.

Tableau 4 — Position de certains pays dans la fourchette de prix de la téléphonie mobile (la première place correspond au prix le plus bas)

	Étude de l'OCDE (utilisation moyenne)	Étude de l'UIT (toutes utilisations)
Canada	26 ^e	13 ^e
États-Unis	28 ^e	9 ^e
Australie	16 ^e	18 ^e
Royaume-Uni	13 ^e	12 ^e
Suède	3 ^e	3 ^e

Source : *Measuring the Information Society*, Indice de développement des TIC, Union internationale des télécommunications, 2009, et *Perspectives des communications de l'OCDE 2009*.

39 L'étude de l'OCDE compare les prix en dollars américains en utilisant le taux de change parité des pouvoirs d'achat.

Dans l'étude de Berkman réalisée en 2010 (mentionnée précédemment), le Canada occupait le 19^e rang parmi les 30 pays membres de l'OCDE pour ce qui est de la vitesse de large bande de la génération actuelle. Le Canada y occupait aussi le 18^e rang parmi 19 pays pour les vitesses de la future génération. Au sujet de la tarification des services à large bande, on y indique⁴⁰ :

Selon notre étude des prix à l'échelle des entreprises offrant des services à haute vitesse dans les pays à l'étude, toutes les entreprises canadiennes sauf une se trouvent dans le groupe des vitesses les plus basses et des prix les plus élevés.

Compte tenu des contradictions apparentes entre les comparaisons des prix dans certains segments de marché, ces comparaisons doivent être interprétées avec prudence. C'est d'ailleurs ce que plusieurs témoins ont indiqué au Comité. Les témoins semblent toutefois s'entendre sur le fait que les prix des téléphones cellulaires au Canada sont généralement plus élevés qu'ailleurs. Le Comité constate que les résultats des deux études susmentionnées ne contredisent pas cette affirmation.

(iii) Niveau de concentration

De toute évidence, le secteur des télécommunications au Canada est fortement concentré, en particulier le segment des réseaux mobiles, où trois fournisseurs (Rogers, Bell et TELUS) détenaient 95,7 % du marché en 2007⁴¹, d'après les données de l'OCDE. La situation du Canada à cet égard n'est pas unique. Le tableau 5 montre le niveau de concentration des trois plus grands exploitants de réseaux mobiles dans différents pays. Un niveau de concentration élevé constitue la norme plutôt que l'exception. Il faut se garder d'établir à la hâte un lien entre le rendement relativement peu reluisant du Canada d'après le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile et le niveau de concentration dans le secteur, car dans de nombreux pays où les réseaux mobiles sont très concentrés, les niveaux de pénétration sont également très élevés (p. ex. Allemagne, Finlande et Nouvelle-Zélande).

40 *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, rapport final, février 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University, p. 168, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15_Feb2010.pdf.

41 D'après le nombre d'abonnés.

Tableau 5 — Part de marché des trois plus grands exploitants de réseaux mobiles dans certains pays, 2007 (pourcentage de la part de marché fondée sur le nombre d'abonnées)

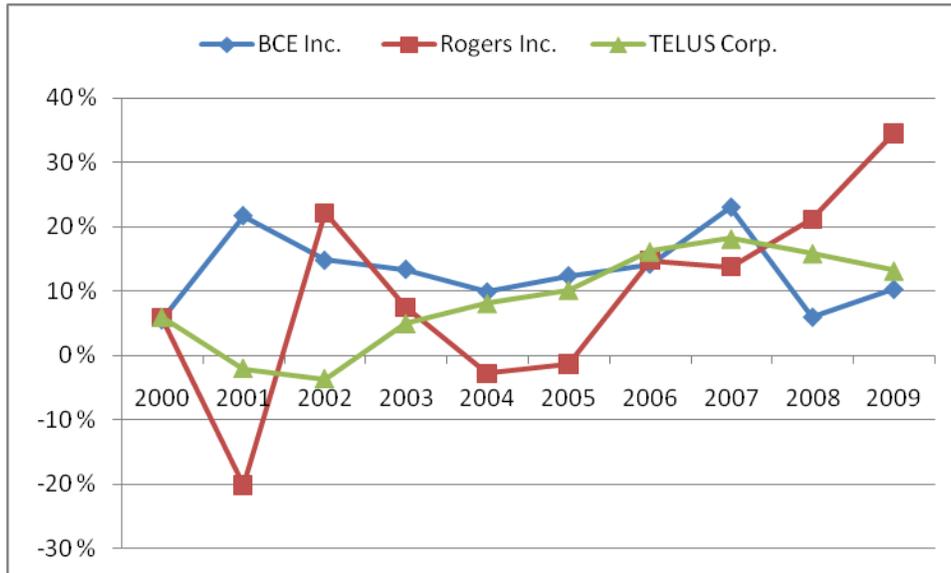
Pays	Part de marché des trois plus grands exploitants
Canada	95,7 %
Australie	92,6 %
Finlande	97,9 %
France	94,7 %
Allemagne	86,7 %
Corée	100 %
Nouvelle-Zélande	100 %
Norvège	89,7 %
Royaume-Uni	73,2 %
États-Unis	81,1 %

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

(iv) Marges d'exploitation dans le secteur du sans-fil et de la distribution de radiodiffusion

Plusieurs témoins ont parlé du rendement des capitaux propres et des marges bénéficiaires des trois grandes entreprises de télécommunications au cours des audiences. Les tenants des deux points de vue opposés sur la propriété étrangère ont fait mention d'importantes marges d'exploitation, notamment dans le secteur du sans-fil. La figure 2 renferme des données sur le rendement des capitaux propres de Bell, de Rogers et de TELUS (appelés ci-après les grandes entreprises) pour les dix dernières années.

Figure 2 — Rendement des capitaux propres des grandes entreprises de télécommunications du Canada



Source : données : Thomson Reuters, MSN Money, <http://money.ca.msn.com/>; graphique : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Canada.

Les grandes entreprises sont des sociétés de portefeuille œuvrant dans maints segments. Les données du graphique 2 sont donc des données agrégées représentant une moyenne dans l'ensemble des segments. Les témoignages présentés au cours des audiences du Comité ont surtout porté sur les marges bénéficiaires dans le segment du sans-fil et, jusqu'à un certain point, dans le segment de la distribution de radiodiffusion. Les données concernant le segment du sans-fil qui regroupe les grandes entreprises y sont également présentées. Les marges d'exploitation⁴² pour ce segment sont indiquées au tableau 6. L'intensité des dépenses en capital, soit les dépenses en capital divisées par les recettes d'exploitation, y est aussi indiquée pour chaque entreprise.

Il est clair qu'en faisant entrer de nouveaux joueurs dans le système, il se peut que les marges bénéficiaires diminuent. En même temps, je vous avoue que, selon moi, des marges bénéficiaires de 46 p. 100 démontrent qu'il manque peut-être de concurrence et que des marges bénéficiaires plus basses peuvent être tout à fait correctes et viables même pour une entreprise en bourse.

Solange Drouin, vice-présidente et directrice générale, Affaires publiques, Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} avril 2010, 1005.

⁴² Signalons que « marge d'exploitation » n'est pas synonyme de « profits ». Elle correspond à l'« excédent brut d'exploitation » (EBE).

Tableau 6 — Marges d'exploitation et intensité des dépenses en capital des grands exploitants du sans-fil au Canada

	Bell sans-fil		Rogers sans-fil		TELUS sans-fil	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Marge d'exploitation	39,8 %	39,5 %	45,2 %	44,2 %	40,8 %	43,0 %
Intensité des dépenses en capital	14,8 %	11,0 %	13,0 %	14,7 %	16,3 %	11,8 %
Marge d'exploitation moins l'intensité des dépenses en capital	25,0 %	28,5 %	32,2 %	29,5 %	24,5 %	31,2 %

Source : Rapports annuels de 2009 (BCE, Rogers, TELUS). La marge d'exploitation correspond à l'excédent brut d'exploitation exprimé en pourcentage des recettes d'exploitation. L'intensité des dépenses en capital correspond aux dépenses en capital exprimées en pourcentage des recettes d'exploitation. La marge d'exploitation moins l'intensité des dépenses en capital équivaut à l'intensité des dépenses en capital moins les dépenses d'exploitation. Pour Rogers, on a utilisé les chiffres concernant les acquisitions de biens, d'usines et d'équipement pour estimer les dépenses en capital.

Comme l'indique le tableau 5, le sans-fil procure une marge bénéficiaire élevée, ce qui pourrait expliquer l'intérêt des nouveaux joueurs dans ce segment de marché au Canada. Même après déduction des dépenses en capital, les marges d'exploitation demeurent considérables. Fait important, il semblerait que le marché du sans-fil au Canada soit un « oligopole stable » en raison de la similitude des marges d'exploitation des

[...] les grands titulaires, dont les réseaux extrêmement étendus ont été en grande partie constitués à l'aide de capitaux étrangers auxquels leurs concurrents n'ont pas accès aujourd'hui, sont en mesure d'utiliser leurs économies d'échelle et leurs liquidités pour investir considérablement et progressivement dans leurs réseaux existants. Moins risqués, de tels investissements sont beaucoup plus attrayants aux yeux des investisseurs canadiens.

Chris Peirce, chef des activités de l'entreprise, MTS Allstream inc., Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 15 avril 2010, 1010.

trois grands joueurs et du peu de disparités entre leurs parts de marché respectives⁴³. Par comparaison, dans le marché américain, lui aussi très concentré, le troisième joueur se démène pour conserver sa part de marché et a des marges d'exploitation beaucoup moins grandes que les deux autres grands joueurs. Au Canada, comparativement à d'autres segments, le sans-fil a donné lieu, ces deux dernières années, à un flux de trésorerie disponible plus élevé pour les grandes entreprises. En effet, les marges d'exploitation ont

43 Selon le CRTC, la part du marché des abonnés au sans-fil de Rogers s'établissait à 38 % en 2008, tandis que Bell et TELUS détenaient chacune 27 %. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2009*, p. 249, <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2009/2009MonitoringReportFinalFr.pdf>.

été plus minces et l'intensité des dépenses en capital plus élevée dans le segment de la téléphonie fixe pour Bell et TELUS, grandes entreprises dans ce marché. Celles-ci pouvaient utiliser le flux de trésorerie issu des activités sans-fil, après intérêt et taxes, pour le rachat de créances ou à des fins d'expansion et de réinvestissement. C'est là un facteur non négligeable pour obtenir des capitaux, qui pourrait expliquer, du moins en partie, pourquoi les grandes entreprises se disent non limitées en capital et loin d'avoir atteint leur limite quantitative sur le plan de la propriété étrangère.

Au cours des audiences, des témoins ont également indiqué au Comité que la distribution de radiodiffusion était aussi un secteur procurant une grande marge bénéficiaire. Le CRTC publie des données agrégées sur les marges d'exploitation dans ce secteur. Ces données sont présentées au tableau 7.

Tableau 7 — Marges d'exploitation dans le secteur de la distribution de radiodiffusion (tous les services) au Canada

	Marge d'exploitation	Marge d'exploitation après dépréciation et amortissement	Marge d'exploitation après dépréciation, amortissement et intérêts
2005	42,7 %	23,2 %	15,1 %
2006	41,7 %	22,3 %	12,0 %
2007	40,2 %	21,2 %	13,0 %
2008	44,5 %	25,3 %	9,9 %
2009	45,1 %	25,1 %	17,9 %

Source : CRTC, <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/branalysis/dist2009/bdu1.htm>.

Les données financières concernant le sans-fil et la distribution de radiodiffusion laissent supposer que ces secteurs procurent aux grandes entreprises qui y œuvrent un important flux de trésorerie disponible pour de nouveaux investissements. Ce flux « disponible » abaisse leur profil de risque et diminue ainsi le coût du capital. Dans la prochaine section du présent rapport, on examine plus à fond cette question dans le contexte des restrictions relatives à la propriété étrangère.

B. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : les arguments macroéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère

Des commentateurs se sont appuyés sur les caractéristiques du marché décrites dans la section précédente pour préconiser la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère. Ils soutiennent qu'un tel changement d'orientation entraînerait en définitive une augmentation de la concurrence au sein du marché canadien du sans-fil, améliorant ainsi certaines caractéristiques du marché. Les rapports précédents sur les

Les investissements étrangers directs font en sorte que les entreprises nationales soient plus compétitives. Ils les font innover. Ils exercent sur elles de la pression pour qu'elles réduisent l'inefficacité, qu'elles baissent leurs prix et qu'elles accroissent leurs offres.

Marta Morgan, sous-ministre adjointe, Secteur de la politique stratégique, ministère de l'Industrie, Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 25 mars 2010.

restrictions relatives à la propriété étrangère exposent plusieurs arguments macroéconomiques appuyant la suppression. Par exemple, dans le rapport du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications de 2006, on signale que l'entrée et la croissance des entreprises étrangères ajoutent aux pressions qui pèsent sur la compétitivité de toutes les entreprises dans le

marché. On y indique aussi que l'investissement étranger peut stimuler l'efficacité économique grâce à l'« adoption » de technologies étrangères, aux investissements dans le capital humain et à l'application de nouvelles formules de gestion stratégique par des entreprises du pays⁴⁴. Des représentants d'Industrie Canada et des universitaires ont avancé ces mêmes arguments au cours des audiences. En particulier, le professeur Randall Morck, de l'Université de l'Alberta, a fait état des facteurs de productivité que sont la compétition, la spécialisation et l'innovation; il a aussi expliqué comment les restrictions relatives à la propriété étrangère, conjuguées à chacun de ces facteurs, ralentissent la croissance de la productivité. Le professeur Walid Hejazi, de l'Université de Toronto, a souligné trois points. Premièrement, le rendement récent du Canada comme destination pour l'investissement étranger direct a été fort décevant. Deuxièmement, les télécommunications représentent un secteur clé de l'infrastructure de sorte que l'augmentation de la participation étrangère profiterait probablement à l'ensemble de l'économie canadienne. Troisièmement, il y a un prix à payer pour garder le secteur des télécommunications aux mains des Canadiens : la diminution de la compétitivité et de la prospérité. Le professeur Steven Globerman, de la Western Washington University, a signalé que l'investissement de non-résidents au pays augmente la productivité dans l'économie hôte.

44 Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *Postface*, rapport final — 2006.

C. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : arguments microéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère

Les entreprises de télécommunications (grandes et petites entreprises, nouveaux venus sur le marché) s'accordaient pour dire que la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère aurait principalement pour effet, à l'échelon de l'entreprise, d'abaisser le coût du capital. Cet aspect est abordé dans les sections suivantes.

(i) Un élément décisif : le coût du capital

Comme l'affaire de Globalive Wireless (expliquée dans l'introduction) est ce qui a déclenché l'étude réalisée par le Comité, les arguments avancés par les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants dans le segment du sans-fil sont également de nature microéconomique. Leurs observations portaient sur la nécessité de supprimer les restrictions relatives à la propriété étrangère pour abaisser le coût du capital pour eux. L'importance du coût du capital résulte de la nature même du secteur des télécommunications, c'est-à-dire un secteur qui exige et qui a toujours exigé beaucoup de capitaux. Les coûts fixes y sont élevés et l'effet de levier financier généralement considérable. Alek Krstajic, de Public Mobile, a décrit l'ampleur des besoins en capitaux⁴⁵ :

Il faut tenir compte du fait que nous avons besoin de capitaux pour mettre en place notre réseau, créer notre marque de commerce, établir notre réseau de distribution et ensuite des mouvements de trésorerie. N'oubliez pas que nous sommes des entreprises à revenus ultérieurs nous partons de zéro. Nous sommes comme des enfants qui ont besoin d'être entourés de soins. Nous n'avons pas encore 18 ans. Dans la situation où nous nous trouverons, nous allons avoir besoin de davantage de capitaux, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. L'accès au capital n'est pas le seul problème; nous devons également nous préoccuper des conditions dont est assorti cet accès, et du prix des capitaux. [...] le capital est l'élément vital. Le capital est ce qui permet à une entreprise de croître et d'être un concurrent plus féroce. En autorisant Globalive à accéder à des capitaux étrangers, ou à un pourcentage plus élevé de capitaux étrangers, c'est comme si vous l'autorisiez à mettre six joueurs sur la patinoire. Par conséquent, Public Mobile et toutes les autres entreprises du secteur se retrouvent en infériorité numérique. Cela est tout simplement condamnable.

Il faut signaler que la réduction du coût du capital est importante pour tous, mais qu'elle est cruciale pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants dans le segment du sans-fil. La raison en est que les grandes entreprises peuvent compter sur un flux de trésorerie « disponible » que leur procure leur position. Comme il l'est expliqué dans la section précédente, les grandes entreprises pourraient utiliser le flux de trésorerie de diverses façons, notamment pour financer leur expansion. Le flux de trésorerie qui provient de l'ensemble de leurs actifs actuels constitue pour elles du capital d'autofinancement et diminue leur profil de risque. Ce profil de risque peu élevé abaisse à

45 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 20 avril 2010.

son tour la prime de risque exigée sur les marchés financiers. Par conséquent, le faible coût du capital pour les grandes entreprises déjà existantes dans le marché du sans-fil pourrait venir de deux voies intimement liées : **1) faible niveau de capital externe exigé en raison du capital d'autofinancement; 2) faible prime de risque exigée sur les marchés financiers.** La situation est différente pour les nouveaux venus. Généralement, ils ne peuvent pas compter sur le flux de trésorerie provenant de leurs actifs actuels pour une partie de leurs besoins en capitaux. Presque tout leur capital doit provenir des marchés financiers, ce qui fait du coût du capital un facteur plus critique pour eux que pour les grandes entreprises du sans-fil.

(ii) Lien entre le coût du capital et les restrictions relatives à la propriété étrangère

Après avoir établi qu'il importe d'abaisser le plus possible le coût du capital, en particulier pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants, on se demande alors comment les restrictions du Canada quant à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications peuvent accroître le coût du capital. Comme des témoins l'ont expliqué, on a tout intérêt à diversifier le plus possible les bassins potentiels de capitaux. En raison des restrictions imposées par le Canada à la propriété, les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants sont confinés au marché financier canadien (toujours peu enclin à courir des risques par rapport au marché étranger) pour la majeure partie de leurs besoins en capitaux. Cela représente un désavantage concurrentiel, le modèle d'affaires des petits intervenants et des nouveaux venus indépendants étant foncièrement plus risqué. L'accès à une plus grande diversité de bassins de capitaux pourrait donc abaisser le coût du capital pour eux. Le représentant de Globalive Communications Corporation a illustré comme suit le lien entre le coût du capital et l'accès au capital étranger⁴⁶ :

Les banques et les fonds de pension du Canada sont peut-être prêts à prêter de l'argent en échange de ces opportunités prometteuses pour générer une situation de quasi-monopole. Les banques et les fonds de pension du Canada ne semblent cependant pas intéressés à financer de nouveaux concurrents à cause des risques inhérents. Une option sûre pour briser ce cercle vicieux est l'accroissement des intérêts étrangers.

Mémoire présenté par la Coalition of Internet Service Providers inc. au Comité.

On parle beaucoup de la concurrence dans le secteur du sans-fil. Sur le plan des capitaux, la situation est la même : plus le bassin de capitaux disponibles est grand, moins il y a de restrictions structurelles quant à la manière dont ils peuvent être investis, et plus les prix diminueront. En outre, plus vous êtes capable d'atténuer les risques — grâce à la croissance de votre entreprise, de ses revenus et du nombre de ses abonnés —, plus votre entreprise deviendra attrayante.

Le coût du capital pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants est plus élevé en raison de la limite que les restrictions relatives à la propriété étrangère imposent aux sources de capital possibles. Pour cette raison, les petits intervenants et les

46 *Ibid.*

nouveaux venus indépendants ne pourraient peut-être pas représenter une menace concurrentielle sérieuse pour les grandes entreprises dans le marché du sans-fil. Des témoins sont d'avis que, faute de cette menace concurrentielle, les caractéristiques du marché exposées dans les sections précédentes risquent de ne pas s'améliorer. Il n'est pas étonnant que les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants (MTS Allstream, Public Mobile, Globalive) aient prôné avec force la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère lorsqu'ils ont comparu devant le Comité et que les grandes entreprises avaient des positions plus nuancées. Bell était en faveur de la réduction à 51 % des exigences applicables à la propriété canadienne et au maintien de la disposition concernant le « contrôle de fait »; Rogers n'avait aucune position officielle sur la nécessité de modifier les règles canadiennes applicables à la propriété étrangère; quant à TELUS, il était favorable à la libéralisation sous réserve de certaines conditions.

Des porte-parole des entreprises de distribution de radiodiffusion (Shaw, Rogers) estimaient aussi que le maintien des restrictions actuelles concernant la propriété étrangère avait principalement pour effet d'augmenter le coût du capital. Ils ont toutefois souligné que l'accès au capital ne pose pas problème pour eux en ce moment.

On a fait valoir que les restrictions relatives à la propriété étrangère restreignaient de façon quantitative la propriété des actions avec droit de vote, et non d'autres formes de capital, et que, de ce point de vue, les restrictions relatives à la propriété étrangère au Canada n'imposaient pas de graves contraintes à l'approvisionnement en capital étranger. Cependant, des tenants de la suppression des restrictions imposées au capital étranger (professeur Morck, MTS Allstream) ont indiqué que cela ne tenait pas compte de facteurs importants :

- Si la propriété étrangère d'actions sans droit de vote et de dettes atteint un point où elle représente une partie importante des actions sans droit de vote en circulation et de la dette, une entreprise pourrait alors être considérée comme étant sous domination étrangère selon le critère de l'utilisation de fait. C'est ce qui fait généralement que les entreprises étrangères sont réticentes à détenir des dettes et des actions sans droit de vote au-delà d'un certain seuil.
- Si une entreprise ne paie pas sa dette, un processus de restructuration est généralement amorcé par lequel la dette est souvent convertie en actions. Compte tenu de la limite imposée sur la propriété étrangère, on ne sait pas exactement, selon ce scénario, dans quelle mesure la dette appartenant à des étrangers pourrait être convertie en participation avec droit de vote. Voilà un autre facteur qui pourrait dissuader les étrangers d'investir beaucoup dans le secteur du sans-fil canadien en assumant la propriété de la dette.

CHAPITRE 3 — RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE : DIMENSIONS SOCIALE ET DE L'ÉQUITÉ

D'après l'exposé économique dont il est question au chapitre 2, les arguments en faveur de l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère semblent convaincants. En effet, dans la mesure où lever ces restrictions pourrait stimuler la concurrence dans le domaine du sans-fil, voire améliorer certaines particularités du marché, un tel changement pourrait profiter au mieux-être économique des Canadiens. Voilà l'argument économique. Cependant, la question de la propriété étrangère est assortie de dimensions sociale et d'équité importantes dont il faut tenir compte, et c'est ce sur quoi portera le présent chapitre.

A. Répercussions possibles du statu quo sur l'équité

Dans son témoignage devant le Comité, Public Mobile, un nouveau venu sur le marché du sans-fil, a mentionné que le taux extrêmement faible de pénétration de la téléphonie cellulaire est révélateur du désintéressement des grandes entreprises titulaires à l'égard des marchés moins lucratifs (les régions rurales et à faible densité de population, ainsi que les personnes à faible revenu). Public Mobile affirme vouloir conquérir les marchés peu desservis par les principaux titulaires⁴⁷ :

Contrairement à quelques-uns des autres nouveaux acteurs, Public Mobile n'est pas en concurrence directe avec certaines des entreprises titulaires. Nous ne visons pas le marché haut de gamme. Nous n'offrons pas de BlackBerry ni de téléphones intelligents. En fait, nous visons directement ce que nous appelons le « marché non desservi ». Nous visons les Canadiens de la classe ouvrière, qui ne peuvent pas se permettre d'avoir de mauvaises surprises lorsqu'ils recevront leurs factures. Si vous menez des recherches et cherchez vraiment à savoir pourquoi les Canadiens de la classe ouvrière, le tiers des Canadiens, n'ont pas de téléphones cellulaires, vous découvrirez que c'est parce qu'ils sont des consommateurs avertis. Ils tentent de joindre les deux bouts entre deux chèques de paie.

Le Comité n'a pas de preuve pour étayer l'argument selon lequel les principales entreprises titulaires s'intéressent davantage aux segments de marché haut de gamme, mais constate que le faible niveau de pénétration de la téléphonie cellulaire au Canada, par rapport à d'autres pays, indique qu'une bonne part de la population canadienne n'a pas encore recours à cette technologie. Bien entendu, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette sous-utilisation. Par exemple, étant donné que réseau câblé et réseau sans fil sont parfois considérés comme des substituts, un marché bien desservi par un réseau câblé, à

47 *Ibid.*

prix raisonnable, pourrait nuire à la pénétration de la téléphonie cellulaire. De fait, dans certains pays, la mauvaise qualité de l'infrastructure câblée a catalysé l'implantation de la téléphonie cellulaire. Les différences culturelles peuvent par ailleurs influencer sur les faibles niveaux d'utilisation des Canadiens. Néanmoins, l'écart entre le Canada et les pays de l'OCDE au chapitre de la pénétration de la téléphonie cellulaire est si important que le Comité croit que les prix du segment sans fil au Canada doivent peser dans la balance. Selon les deux études mentionnées au chapitre 2, le Canada ne figure pas parmi les pays où les coûts de la téléphonie mobile sont faibles.

Le fait qu'une partie de la population canadienne ne se procure pas de téléphone sans fil en raison du prix pose donc un problème d'équité. En effet, certains Canadiens de la « classe ouvrière » pourraient être exclus du marché. Tel qu'indiqué au Comité par Alek Krstajic (chef de la direction, Public Mobile), cela renforce l'argument contre le maintien du statu quo sur la réglementation concernant la propriété étrangère dans la mesure où les règles actuelles n'accroissent pas la concurrence dans le marché du sans-fil, laquelle pourrait provoquer une baisse des prix pour le consommateur et une pénétration du marché plus importante.

B. Problèmes possibles liés à la levée (complète ou partielle) des restrictions relatives à la propriété étrangère

(i) Traitement différentiel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion

Des représentants d'Industrie Canada ont indiqué au Comité qu'il était possible qu'on abolisse les restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications, mais non pour le secteur de la radiodiffusion. Les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) étant assujetties à la *Loi sur la radiodistribution*, un certain nombre de témoins (dont MTS Allstream, Shaw, Rogers, Bell et TELUS), représentant un fournisseur intégré du marché (c'est-à-dire une société qui est à la fois une entreprise de télécommunications et une EDR), ont indiqué au Comité qu'ils s'opposaient fermement à un éventuel traitement différentiel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion en ce qui a trait à l'assouplissement des règles sur la propriété étrangère. Ils ont mentionné que la convergence technologique avait provoqué la convergence des activités commerciales, et que distinguer artificiellement les deux types d'entreprises aux fins de la réglementation les placerait en situation de désavantage concurrentiel.

Avant l'arrivée d'Internet, les services de télécommunications et la distribution de radiodiffusion constituaient des secteurs distincts du point de vue de la technologie et du type d'entreprise; les premiers se concentraient sur la téléphonie et les seconds, sur la télévision. La convergence technologique a changé cette réalité. Dans le segment de la distribution de radiodiffusion, des sociétés auparavant considérées strictement comme des entreprises de téléphonie (Bell, par exemple) veulent obtenir leur part de ce qui était

auparavant considéré comme la chasse gardée d'EDR établies (Rodgers, Shaw et Vidéotron, par exemple). Inversement, ces EDR établies essaient d'obtenir une part du marché de la téléphonie résidentielle occupé par les entreprises de téléphonie conventionnelles. Ces deux types d'entreprises se font également la lutte au chapitre d'Internet à large bande. Dans le segment du sans-fil, deux des principaux acteurs (Bell et TELUS) tirent leurs origines de la téléphonie conventionnelle et un autre (Rogers), de la distribution de radiodiffusion. On pourrait avancer que les fournisseurs intégrés (Bell, TELUS, Rogers, Vidéotron, Shaw et MTS Allstream) sont des concurrents directs dans les segments de la téléphonie fixe, d'Internet à large bande et de la câblodistribution. Par ailleurs, depuis la récente vente aux enchères du spectre, deux nouveaux venus dans le marché du sans-fil proviennent du segment de la distribution de radiodiffusion conventionnelle (Vidéotron et Shaw). La téléphonie sans fil est donc un autre segment de marché pour lequel les principaux fournisseurs intégrés se livrent concurrence.

On comprend facilement pourquoi les fournisseurs intégrés (TELUS, Rogers, Shaw et MTS Allstream) voient d'un œil favorable la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère si cette mesure était appliquée à la fois aux entreprises de télécommunications et aux EDR. Si les restrictions n'étaient abolies que pour les sociétés assujetties à la *Loi sur les télécommunications*, les fournisseurs intégrés se trouveraient en concurrence avec des fournisseurs non intégrés (des entreprises de télécommunications non diversifiées), lesquels bénéficieraient d'un accès illimité aux capitaux étrangers.

Cette menace de concurrence pourrait forcer les fournisseurs intégrés à scinder leurs entreprises de télécommunications (créer des filiales de télécommunications distinctes) afin de devenir admissibles à l'investissement étranger illimité. Ces changements auraient toutefois une incidence sur leurs « offres de services intégrés » (téléphonie, télévision et Internet dans un même forfait) puisque les services Internet et de téléphonie seraient désormais proposés par des filiales distinctes. Ainsi, les fournisseurs intégrés pourraient considérer comme inéquitable l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les seules entreprises de télécommunications.

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a abordé cette question dans son rapport de 2006. Bien qu'il ait recommandé l'élimination partielle des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications dans un premier temps, il a aussi mentionné que le gouvernement fédéral devrait étudier attentivement la façon dont ces changements pourraient englober les EDR sans qu'il n'y ait de répercussions sur le contenu de radiodiffusion.

(ii) Approche graduelle

En 2006 et en 2008, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications et le Groupe d'étude sur la politique en matière de concurrence respectivement ont tous deux proposé une levée graduelle des restrictions relatives à la propriété étrangère. À la première phase, le Cabinet fédéral serait autorisé à éliminer les restrictions pour les entreprises de télécommunications si l'investissement étranger était considéré dans l'intérêt du public. Selon les deux groupes d'étude, on pourrait présumer que l'investissement étranger dans une jeune entreprise de télécommunications ou dans une entreprise qui possède moins de 10 % des parts de marché est dans l'intérêt du public. À la deuxième phase, qui ne commencerait qu'au terme d'un examen exhaustif de la politique de radiodiffusion, on libéraliserait de façon plus importante les règles sur les investissements étrangers pour englober les fournisseurs de toute taille, ainsi que les entreprises de distribution de radiodiffusion (mais non les radiodiffuseurs). De façon générale, les grands fournisseurs établis du marché qui ont témoigné devant le Comité se sont opposés à cette approche graduelle parce que cela avantagerait sur le plan de la concurrence les petits fournisseurs et les nouveaux venus.

Il serait injuste et discriminatoire de permettre à une compagnie étrangère d'établir pignon sur rue au Canada ou d'acquérir une compagnie de télécommunications existante dont la part du marché peut atteindre 10 p. 100, comme le propose le Groupe d'étude sur la politique en matière de concurrence. Il serait ironique d'accorder des avantages aux compétiteurs étrangers tout en limitant la capacité de compagnies canadiennes d'accéder au capital étranger.

Jean Brazeau (premier vice-président, Affaires réglementaires, Shaw Communications inc.)

S'il est logique de libéraliser les règlements en matière de propriété étrangère, il est logique de le faire pour tous les intervenants. La microgestion du marché de manière à modifier les règlements concernant les intérêts étrangers pour une partie du marché aujourd'hui et pour une autre partie dans cinq ans crée des barrières et des distorsions artificielles. Il n'est pas logique de permettre à des intervenants mondiaux d'accéder au marché canadien pour acheter et vendre des actifs à n'importe qui tout en empêchant les entreprises canadiennes d'en faire autant.

Kenneth Engelhart (vice-président principal, Réglementation, Rogers Communications inc.), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 15 avril 2010.

(iii) Répercussions sur l'emploi

On ne peut considérer les télécommunications et la distribution de radiodiffusion comme de la production de biens. Ainsi, déplacer les équipements dans un autre pays pour tirer avantage de coûts moindres n'est pas une possibilité. De ce point de vue, la propriété étrangère dans ce domaine peut sembler moins menaçante pour l'emploi que dans d'autres secteurs. Toutefois, des témoins des deux camps ont fait valoir que l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pourrait entraîner des pertes d'emploi dans les sièges sociaux (y compris dans la recherche-développement). À titre d'exemple, si Verizon Corporation, une grande société américaine de télécommunications, devait acquérir une partie des activités de télécommunications et de distribution de radiodiffusion de Bell Canada, il y aurait des pertes d'emploi au siège social canadien. M. Steven Globerman, de l'Université Western Washington, a indiqué ne pas partager cet avis. En effet, dans les chaînes de valeur mondiales, l'emplacement est un élément

fongible de la stratégie d'entreprise; les entreprises se déplacent donc là où elles peuvent accomplir leurs activités avec le plus d'efficacité possible. Ainsi, selon M. Globerman, en fermant la porte aux étrangers, le Canada pourrait s'empêcher lui-même d'accentuer ses activités de recherche-développement.

Néanmoins, la perte d'emploi dans les sièges sociaux constitue une conséquence indésirable de la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère. Il faut donc en tenir compte lorsqu'on soupèse les avantages possibles d'un tel changement politique.

(iv) Fossé numérique entre régions rurales et centres urbains

Le Comité s'est fait dire clairement que la première étape vers une plus grande concurrence dans le domaine du sans-fil prendra place dans les centres urbains. Compte tenu de la densité de la population, les centres urbains tendent à être plus lucratifs que les régions rurales pour les entreprises de télécommunications. Il n'est un secret pour personne que de nouveaux acteurs indépendants (p. ex. Public Mobile et Globalive) veulent d'abord s'établir dans les centres urbains. Certains ont mentionné qu'avec la saturation du marché urbain, la concurrence se déplacera naturellement vers les régions rurales. Ces témoins ont par ailleurs indiqué que les régions rurales tireront probablement avantage de la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère, mais après les centres urbains. L'entreprise de télécommunications sans fil titulaire Rogers Communications a fait référence à la méthode employée par les nouveaux concurrents.⁴⁸

Globalive ne fera rien pour les régions rurales. Ils ont l'honnêteté de dire qu'ils n'offriront des services que dans les grands centres urbains. Aucun des nouveaux joueurs ne va aller dans les régions rurales. Nous en faisons déjà beaucoup. J'enjoins le Comité de prendre bonne note de cette révolution du sans-fil à large bande.

Le fossé numérique entre régions rurales et centres urbains ne poserait probablement pas de problème d'équité si l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère avait pour effet de stimuler la concurrence et de réduire les tarifs dans les centres urbains, tout en favorisant — ou, du moins, en ne lésant pas — les consommateurs des régions rurales et éloignées. On ne peut toutefois exclure entièrement la possibilité d'une hausse des prix dans les régions rurales provoquée par une concurrence accrue dans les centres urbains. L'interfinancement des segments d'affaires rentables et non rentables est très répandu dans le domaine des télécommunications; ces pratiques adoptées par les principaux acteurs du segment du sans-fil augmenteraient donc le risque que les fournisseurs se livrent une concurrence féroce dans les centres urbains, ce qui aura pour effet de hausser les prix dans les régions rurales et éloignées.

48 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, jeudi 15 avril 2010, 0945.

Certains témoins ont indiqué au Comité que la meilleure façon de combler l'écart entre les régions rurales et les centres urbains est de mettre en place un programme gouvernemental de subventions directes (financé à même les recettes générales). C'est habituellement ce que prônent les économistes, pour qui cette mesure est la plus efficace et cause le moins de distorsion commerciale. C'est aussi l'option qui a été recommandée par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, dans son rapport de 2006, à propos du financement de l'expansion de la large bande dans des régions considérées comme moins rentables par les exploitants commerciaux⁴⁹.

[N]ous pourrions envisager un programme comme celui de l'électrification rurale qui a été mis en place il y a des dizaines d'années. Je pense toutefois que ce genre de programme devrait être financé à même les recettes fiscales — et non pas en taxant les communications entre les sociétés, soit le système circulaire de notre économie. Il est préférable de taxer le revenu d'une façon générale dans ce genre de situation que de taxer un élément crucial pour la plupart des industries.

Randall Morck (professeur, Département des finances et des sciences de la gestion, School of Business, Université de l'Alberta, à titre personnel). Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, jeudi 6 mai 2010.

Le débat sur le fossé séparant les régions rurales et les centres urbains met aussi en cause le fait que l'objectif d'une entreprise, qu'elle soit d'intérêt canadien ou étranger, est de maximiser ses profits et non de répondre à un besoin de société. Sur ce point, il n'y a pas véritablement de différence entre une entreprise de télécommunications canadienne et une société étrangère; aucun n'investira dans un projet dans le seul but d'offrir des services à des régions rurales et éloignées si le projet n'est pas viable commercialement. Seule une politique gouvernementale peut contribuer à ce que de tels investissements soient réalisés.

(v) Concentration du marché et concurrence à long terme

Comme on l'a expliqué au chapitre 2, dans la plupart des pays de l'OCDE, trois entreprises de télécommunications sans fil occupent la majorité du marché intérieur. Sur ce plan, le Canada ne se démarque pas tellement des autres pays. Des témoins ont mentionné qu'à long terme, le marché canadien ne pourrait probablement pas soutenir huit ou neuf acteurs dans le segment

Il n'y a absolument aucun moyen pour le marché canadien d'appuyer autant de concurrents.

M. Michael Hennessy (vice-président principal, Affaires réglementaires et gouvernementales).

Il n'y a pas moyen pour le Canada d'appuyer les huit ou neuf fournisseurs. Alors, le marché évoluera, des changements se produiront comme d'habitude, et nous finirons par trouver un certain équilibre.

M. Mirko Bibic (premier vice-président, Affaires réglementaires et gouvernementales, Bell Canada), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, jeudi 15 avril 2010.

du sans-fil. Par conséquent, si on élimine les restrictions relatives à la propriété étrangère, le Canada pourrait se retrouver avec le pire des deux mondes : il y aurait autant (voire moins) d'entreprises de télécommunications qu'actuellement, mais ces quelques entreprises appartiennent à des intérêts étrangers. Dans un tel contexte, l'augmentation de la concurrence attribuable à la levée des restrictions sur la propriété étrangère pourrait créer un phénomène temporaire de chute des prix et des marges d'exploitation, résultat de

49 Source : Recommandation 8-4 et texte d'accompagnement, <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecr.nsf/fra/rx00062.html>.

la hausse du nombre d'entreprises de télécommunications et de l'élimination des restrictions. On pourrait par la suite assister à des regroupements, les plus forts rachetant les plus faibles ou ces derniers faisant faillite. Au final, il pourrait y avoir une plus grande concentration du marché, moins de concurrence et des prix plus élevés.

Selon M. Globerman, professeur à l'Université Western Washington, le Bureau de la concurrence devrait veiller précisément à protéger et à promouvoir les marchés concurrentiels, et à empêcher qu'un tel scénario ne se produise. À ce propos, Peter Murdoch (de Médias, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier) n'était pas du même avis.⁵⁰

[...] vous vous êtes fait dire que la *Loi canadienne sur la concurrence* empêchera les grandes sociétés étrangères d'acquérir les entreprises de télécommunications canadiennes et de dominer le marché. Mais cette loi n'a pas eu beaucoup de succès au pays. En effet, elle n'a pu stopper les câblodistributeurs canadiens de faire mainmise sur leurs concurrents : ainsi, seulement cinq entreprises décident du prix que 90 p. 100 des abonnés ont à payer.

50 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} avril 2010, 0905.

CHAPITRE 4 — SOUVERAINETÉ CULTURELLE DU CANADA

Dans le monde d'aujourd'hui, où règne la convergence technologique dans le domaine des télécommunications, la dimension culturelle occupe une place encore plus importante dans tout débat sur la réglementation de la propriété étrangère. La convergence technologique et des activités commerciales est, de loin, l'argument le plus souvent invoqué contre l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère aux réunions du Comité.

A. Restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et arguments habituels en faveur du maintien des restrictions

Comme les représentants d'Industrie Canada l'ont mentionné au Comité, les restrictions relatives à la propriété étrangère des services de télécommunications imposées par le Canada sont relativement récentes. Annoncé en 1987, le cadre stratégique a été officiellement mis en vigueur en 1993. Il est important de souligner que les négociations en matière de libre-échange avec les États-Unis ont catalysé l'imposition des restrictions. À l'époque, les législateurs canadiens voulaient appliquer les mêmes restrictions qu'aux États-Unis, tout en veillant à préserver les droits acquis sous le régime de l'entente de libre-échange. De plus, on invoquait la souveraineté et la sécurité nationales, ainsi que le mieux-être économique, social et culturel pour justifier l'imposition de restrictions sur la propriété étrangère. Le Comité s'est fait dire que ces raisons étaient toujours valables. Des témoins opposés à l'élimination des restrictions ont notamment fait ressortir le caractère géostratégique de l'infrastructure des télécommunications et souligné que le contrôle exercé par les actionnaires étrangers sur les entreprises de télécommunications pourrait mettre en péril la sécurité nationale.

La radiodiffusion canadienne est un bien public. Elle est primordiale pour la santé de notre démocratie et notre identité culturelle unique. La radiodiffusion façonne nos opinions, notre aperçu de notre communauté, de notre nation, de notre monde et de nous-mêmes. Elle a trop d'influence, elle est trop précieuse et elle est trop liée à ce que nous sommes pour la laisser entre des mains étrangères.

Mémoire de l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists présenté au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes le 26 avril 2010.

Un représentant de l'OCDE a fait valoir que le contexte a beaucoup évolué depuis les années 1980, la plupart des pays ayant assoupli leurs règles en matière de propriété pour leur marché intérieur tout en continuant de réglementer le contenu de radiodiffusion. Selon l'OCDE, de tous les États membres, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères :⁵¹

Parmi les 30 pays membres de l'OCDE, seulement trois pays ont des limites en matière d'investissement et de propriété qui s'appliquent à tout le domaine des télécommunications publiques. Il s'agit du Canada, du Mexique et de la Corée. Des trois pays, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères. Certains des autres pays de l'OCDE ont des limites, en ce sens que l'État doit être propriétaire majoritaire de l'entreprise de télécommunication titulaire. Par exemple, en Suisse, la Confédération suisse doit être propriétaire majoritaire de Swisscom. La France doit être propriétaire en partie de France Télécom, mais pas nécessairement propriétaire majoritaire. Dans le cas de la France, la part de l'État a diminué pour se chiffrer à environ 23 p. 100. Le Canada est le pays le plus sévère en matière d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications.

Les porte-parole des organismes Friends of Canadian Broadcasting, Writers Guild of Canada et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists ont mentionné qu'il est difficile de comparer le Canada avec d'autres pays de l'OCDE, puisqu'aucun de ces pays ne partage une langue officielle et que leur situation géographique fait en sorte qu'ils ne subissent pas l'énorme influence économique de États-Unis.

La Conférence canadienne des arts et la Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique se sont prononcées en faveur du statu quo en se fondant sur les accords de libre-échange. En effet, elles ont fait valoir que l'exemption culturelle prévue dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'est valable que pour les industries qui existaient à l'époque, ce qui exclut le secteur des nouveaux médias, comme les médias basés sur le Web. Elles ont indiqué que l'ouverture des industries des télécommunications et de la radiodiffusion à la propriété étrangère risque d'exposer le gouvernement du Canada à une contestation en vertu du chapitre 11 de l'ALENA par une entité étrangère qui s'estime désavantagée, en raison de la réglementation canadienne, par rapport à un concurrent canadien. À leur avis, c'est uniquement parce qu'il n'y a pas eu d'investissement étranger dans le secteur de la radiodiffusion que cet aspect de l'ALENA n'a pas posé problème jusqu'ici.

51 Dimitri Ypsilanti (chef, Direction de l'information, communications et politiques des consommateurs, Direction des sciences, technologie et industrie (Paris), Organisation de coopération et de développement économiques), Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 13 avril 2010, 0900.

B. Règlementation relative à la propriété étrangère à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales

Paradoxalement, l'argument le plus fréquent en faveur du statu quo sur les restrictions relatives à la propriété étrangère — la convergence technologique et des activités commerciales — n'était pas un facteur au moment de l'annonce des restrictions imposées aux entreprises de télécommunications en 1987.

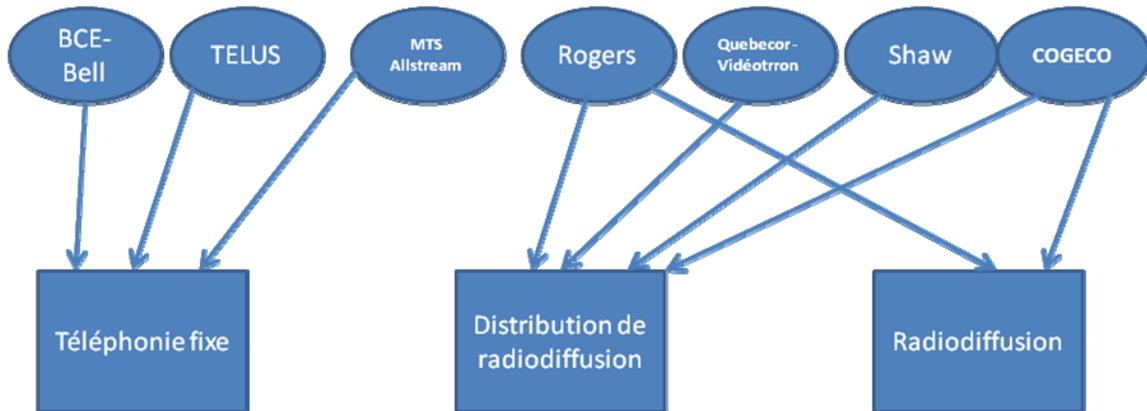
(i) Contexte de la convergence technologique et des activités commerciales

Le chapitre 3 a traité brièvement du concept de convergence technologique et des activités commerciales. La convergence technologique fait référence à l'utilisation d'une infrastructure matérielle donnée pour fournir des services technologiques hautement différenciés. Par exemple, une entreprise de téléphonie utilisant un réseau filaire conventionnel peut maintenant offrir des services Internet et de télévision (comme la télévision par IP), ou un câblodistributeur peut se servir de son infrastructure câblée pour offrir des services de téléphonie. La convergence des activités commerciales englobe deux notions : la convergence « naturelle », qui résulte directement de la convergence technologique, et la convergence « expansionniste », qui s'apparente à une intégration verticale ou horizontale conventionnelle. La convergence technologique et des activités commerciales a changé radicalement le contexte des télécommunications et de la radiodiffusion. La figure 3 présente certaines des sociétés canadiennes « en convergence » ainsi que le contexte de concurrence dans lequel elles évoluaient avant la téléphonie mobile et Internet. La figure 4 brosse le portrait actuel de la concurrence. À la lumière de la récente vente aux enchères du spectre ainsi que des dernières acquisitions de sociétés (Canwest par Shaw, et les stations de radio du groupe Corus, au Québec, par Cogeco), il ne serait pas exagéré d'affirmer que l'ensemble des marchés des uns sont maintenant convoités par tous les autres.

De toute évidence, le Canada doit se doter d'une loi commune couvrant à la fois les télécommunications, la radiodiffusion et les radiocommunications. D'autres pays ont déjà agi. Il est temps que nous fassions de même.
Konrad W. von Finckenstein (président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 13 avril 2010, 1005.

La législation ne tient pas compte de l'environnement de convergence actuel, les industries des télécommunications et de l'information étant régies par trois lois distinctes : la *Loi sur la radiocommunication*, la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. À titre d'exemple, le service de téléphonie de Bell et Bell Mobilité sont tous deux assujettis à la *Loi sur les télécommunications*, mais les services de télévision satellite proposés par Bell (une EDR) relèvent de la *Loi sur la radiodiffusion*. Durant les audiences du Comité, le CRTC a proposé que les législateurs envisagent de fusionner ces trois lois. Certains acteurs du marché, dont Rogers et Shaw, ont toutefois démontré peu d'intérêt à l'égard d'un tel changement.

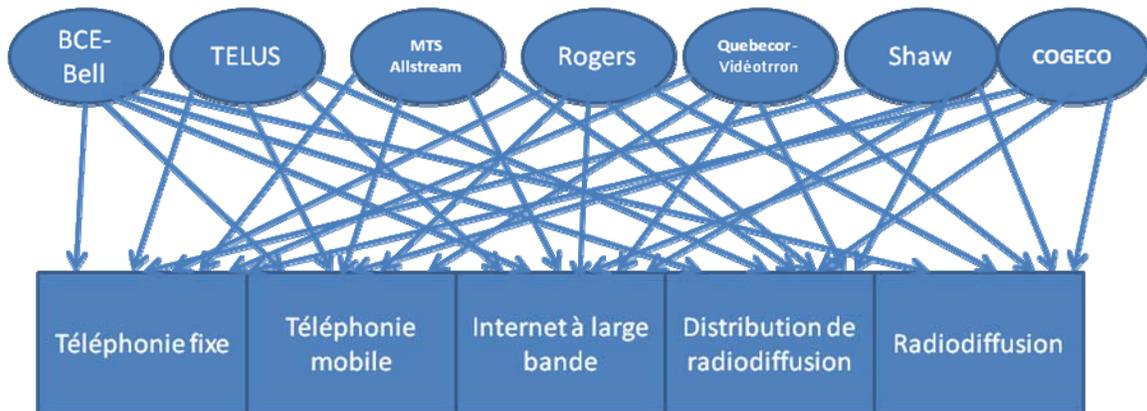
Figure 3 — Portrait de la concurrence avant Internet et la téléphonie sans fil pour les principaux fournisseurs actuels



Remarque : La période précédant l'arrivée de la téléphonie mobile et d'Internet doit être interprétée ici comme étant celle qui s'est terminée vers le milieu des années 1980. Certaines des sociétés mentionnées dans le diagramme n'existaient pas encore sous le nom indiqué, mais leur nom actuel a été utilisé afin de faciliter la comparaison des diagrammes 3 et 4 (p. ex. TELUS est le fruit de plusieurs fusions, Telus dans le diagramme ci-dessus désigne donc les ancêtres de la société actuelle. De même, Vidéotron n'appartenait pas à Quebecor à l'époque).

Source : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Figure 4 — Portrait de la concurrence à l'ère de la convergence pour les principaux fournisseurs actuels



Source : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

(ii) Réaction en chaîne sur la culture canadienne provoquée par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère

Puisque les trois lois renferment des dispositions semblables — mais non identiques — sur les restrictions à l'égard de la propriété étrangère, les fournisseurs intégrés ne voient pas la situation actuelle comme injuste. De leur point de vue, la question de l'équité, comme on l'explique dans le chapitre 3, entre en jeu lorsqu'on envisage d'apporter un changement dans un segment de marché, mais non dans l'autre. En effet, un tel changement pourrait forcer des sociétés en convergence à procéder à de coûteuses restructurations afin d'être sur un pied d'égalité avec les sociétés non diversifiées pour ce qui est de l'accès au capital étranger, et, par ricochet, nuirait à leur capacité de regrouper des services pour proposer des forfaits à leurs clients.

Les opposants à la levée des restrictions sur la propriété étrangère s'appuient sur ce raisonnement pour avancer que l'élimination des restrictions pour les entreprises de télécommunications se répercutera irrémédiablement sur le contenu de radiodiffusion, provoquant une réaction en chaîne. En effet, si les restrictions devaient être levées uniquement pour les entreprises de télécommunications, les sociétés en convergence y verraient une injustice et exerceraient une énorme pression pour que cette mesure soit aussi appliquée aux EDR. Si le gouvernement fédéral englobait les EDR, les sociétés en convergence œuvrant dans la programmation (qui s'occupent donc du contenu) pourraient, à leur tour, y voir une injustice et exercer une pression pour que cette mesure englobe aussi la programmation. Cette réaction en chaîne ouvrirait ainsi la porte à la propriété étrangère dans le domaine de la radiodiffusion et, selon certains témoins, minerait la souveraineté culturelle du Canada.

Il convient de noter que les arguments présentés par les milieux artistiques et des télécommunications se sont partiellement avérés, certains des fournisseurs en convergence (dont TELUS, Rogers, Shaw, MTS Allstream et Bell) soulignant vigoureusement que les changements apportés aux règles sur la propriété devraient s'appliquer aussi aux EDR. Cela dit, aucun témoin n'a recommandé d'éliminer les restrictions relatives à la propriété étrangère pour les initiatives de programmation canadienne. Les fournisseurs intégrés ont indiqué qu'il est possible de séparer par un mur législatif et réglementaire la propriété de la distribution (ce qu'on appelle parfois silo ou canalisation) et le contenu. Ce commentaire a été repris par Dimitri Ypsilanti de l'OCDE.

Dans ce milieu intégré des communications, si on modifie les exigences relatives à la propriété étrangère dans un secteur, soit les télécommunications, on peut s'attendre à des répercussions dans les autres secteurs.

Ian Morrison (porte-parole, Friends of Canadian Broadcasting), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0900.

Permettre le contrôle par des intérêts étrangers des satellites et des télécommunications n'a qu'un effet : entraîner une réaction en chaîne et faire en sorte que des intérêts étrangers deviennent propriétaires des radiodiffuseurs et des entreprises de câblodistribution.

Alain Pineau (directeur général, Conférence canadienne des arts), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} avril 2010.

Compte tenu de la convergence croissante des entreprises de télécommunications et des sociétés de radiodiffusion, et de l'avenir d'Internet mobile et de la télévision mobile, DOC estime qu'il est imprudent de permettre à des entités étrangères d'avoir un contrôle accru sur les nouveaux venus sur le marché des télécommunications sans fil ou les titulaires.

Mémoire de l'Association des documentaristes du Canada présenté au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, le 30 avril 2010.

À l'inverse, M^{me} Solange Drouin, de l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, a indiqué qu'il ne faut pas dissocier la création de la distribution. Pour promouvoir la création, il importe de contrôler la distribution. À son avis, le fait que le gouvernement fédéral ait été en mesure d'exercer un contrôle sur les entreprises canadiennes a joué un rôle prépondérant dans la réglementation du contenu canadien. Selon Astral Communications, dont les activités se limitent à la radiodiffusion, à moins que certaines mesures de protection ne soient prises, dont forcer les EDR à désinvestir le secteur du contenu de radiodiffusion, tout scénario de séparation stricte de la distribution et du contenu de radiodiffusion est improbable⁵² :

Dans les propositions sur la libéralisation de la propriété dans le secteur des télécommunications, comme celle des sociétés de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion, il faut absolument tenir compte du rôle clé que les EDR ont traditionnellement joué dans l'atteinte des objectifs sociaux et culturels figurant dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Contrairement aux entreprises de télécommunications pure laine, les EDR jouent un rôle actif et crucial en influençant le contenu qu'elles offrent aux consommateurs. Elles ne se contentent pas de diffuser et prennent quotidiennement des décisions en matière de programmation, exerçant ainsi un contrôle et un pouvoir décisionnel sur les services de programmation auxquels les consommateurs accéderont. Elles prennent des décisions fondamentales sur les services qui seront commercialisés, promus et offerts, sur le prix qu'elles paieront pour ces services de programmation et sur les frais qui seront imposés aux consommateurs. L'influence des EDR sur les services de programmation pourrait s'accroître, en raison de la décision récente du CRTC concernant la valeur des signaux des stations conventionnelles de télévision. Ainsi, la libéralisation des restrictions imposées à la propriété des EDR pourrait facilement déboucher sur un degré inacceptable d'influence des entreprises non canadiennes sur le réseau de télédiffusion. En fait, cela pourrait se produire même si on ne modifie pas les règles de propriété qui régissent les services de programmation.

En conséquence, la réaction en chaîne mentionnée par les tenants du statu quo se déroulerait ainsi : l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère dans les télécommunications aurait un effet sur le contenu de radiodiffusion, puis, ultimement, sur la souveraineté culturelle du Canada. Ainsi, une EDR appartenant à des intérêts étrangers pourrait promouvoir vigoureusement une programmation de contenus étrangers au détriment du contenu canadien, tout en respectant techniquement les règles régissant ce dernier.

52 André Bureau, président du Conseil d'administration, Astral Media inc., Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 4 mai 2010, 0910.

CHAPITRE 5 — DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Le chapitre 1 a présenté des renseignements historiques sur les restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications au Canada. Le chapitre 2 a abordé quelques-unes des dimensions économiques de ces restrictions, en particulier la façon dont certaines particularités du marché canadien des télécommunications pourraient être améliorées par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère. Le chapitre 3 s'est attardé aux enjeux sociaux et en matière d'équité du maintien du statu quo ou de l'élimination des restrictions pour les entreprises de télécommunications, et le chapitre 4 a exposé les répercussions éventuelles de l'élimination des restrictions sur la souveraineté du Canada. La question des restrictions sur la propriété étrangère dans l'industrie canadienne des télécommunications n'est pas simple, et les tenants des deux points de vue alimentent considérablement le débat. Le présent chapitre résume les différents avis et présente la position du Comité et ses recommandations.

A. Réunir tous les éléments

Dans l'ensemble, la performance de l'industrie canadienne des télécommunications est insatisfaisante. Selon le Comité, la faible pénétration de la téléphonie sans fil et les progrès décevants des dernières années au chapitre de la large bande indiquent que tout n'est pas rose dans l'industrie canadienne des télécommunications (au chapitre des prix, des services offerts et de l'environnement général de la concurrence). Comme on l'a expliqué au chapitre 2, les restrictions relatives à la propriété étrangère pénalisent de manière disproportionnée les nouveaux venus et les acteurs modestes en raison de leur effet sur les coûts du capital; par conséquent, ils sont moins susceptibles de concurrencer de façon efficace les entreprises titulaires importantes. De plus, du point de vue macroéconomique, l'investissement direct de l'étranger présente des avantages et peut entraîner une augmentation de la productivité, stimuler la concurrence et abaisser les prix. L'argument économique en faveur de la levée des restrictions des restrictions est donc sans équivoque.

Certains témoins ont indiqué que l'élimination des restrictions concernant la propriété étrangère des entreprises de télécommunications pourrait cependant causer ce qui suit :

- pertes d'emploi dans les sièges sociaux;
- effets négatifs sur les résidants des régions rurales et éloignées résultant d'une concurrence féroce dans les centres urbains;

- augmentation temporaire de la concurrence menant ultimement à la propriété étrangère d'entreprises de télécommunications canadiennes et à l'accentuation de la concentration du marché.

Les économistes prétendent habituellement que si ces éléments posent de véritables problèmes, il est possible de les surmonter en adoptant des mesures plus efficaces (p. ex. des subventions directes ou une réglementation), plutôt qu'en imposant des restrictions sur la propriété étrangère. Ceux qui s'opposent à cet argument prétendent, quant à eux, que rien ne garantit que l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications mènera aux règlements de ces problèmes.

Maintenir les restrictions pour les EDR, mais les éliminer pour les entreprises de télécommunications pose par ailleurs un problème d'équité à l'égard des fournisseurs intégrés, qui se trouveraient forcés de scinder leurs filiales de télécommunications pour se placer sur un pied d'égalité, du point de vue de la concurrence, avec des entreprises non diversifiées bénéficiant d'un accès illimité au capital étranger. Ce dernier élément est important, puisqu'il renvoie directement à la réaction en chaîne et à la souveraineté culturelle du Canada dont il a été question précédemment. De fait, ceux qui s'opposent à l'élimination des restrictions ont indiqué qu'à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales, lever les restrictions sur la propriété étrangère pour un secteur de l'industrie des télécommunications provoquerait une réaction en chaîne qui aurait des répercussions négatives irrémédiables sur le contenu canadien de radiodiffusion (et, par ricochet, sur la souveraineté culturelle du Canada). Des pressions seraient d'abord exercées pour qu'on libéralise la distribution de la radiodiffusion et permette ainsi à ces entreprises d'être sur le même pied que les entreprises de télécommunications, ce qui, ultimement, se répercuterait sur le contenu de la radiodiffusion. Ces répercussions éventuelles sur le contenu canadien ont été qualifiées de « problème criant » par la directrice exécutive de la Writers Guild of Canada, Maureen Parker. Avant de formuler ses recommandations, le Comité aimerait approfondir cette question.

B. L'amincissement de la marge entre Internet et la télévision

La convergence technologique, loin de se stabiliser, s'accélère comme jamais. Ces dernières années, elle a favorisé la création de liens considérables entre Internet et la télévision. Désormais, on reconnaît que le mouvement se poursuivra jusqu'à la convergence complète des deux médias, ce qui se produira, peu importe l'issue du débat sur la propriété étrangère dans l'industrie des télécommunications. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un problème criant et que les sociétés s'affairent activement à se préparer à cette ultime convergence. C'est ce qu'a affirmé le président-directeur-général de Rogers Communications, dans son rapport annuel de 2009 :⁵³

53 Rogers Communications Inc., rapport annuel de 2009, p. 2.

La transformation en cours de notre industrie est marquée par des frontières plus floues entre le filaire et le sans-fil; entre l'écran de télévision, l'écran d'ordinateur et l'écran du téléphone intelligent; entre l'engouement du temps réel et la commodité du différé. Elle a pour points saillants un contenu plus riche, une mobilité accrue et un surcroît de vitesse sur la plateforme de choix de nos clients. Elle consiste à proposer des contenus numériques sur de multiples plateformes fondées sur le protocole Internet. [...]

À mesure que notre industrie se transforme, elle est appelée à se définir en fonction de la conjugaison de la large bande et du sans-fil dans un univers entièrement IP, ouvrant la voie à de nouvelles façons d'interagir, de nouer des contacts et de consommer l'information, les communications et les divertissements, tout en facilitant le croisement entre le contenu et la distribution. L'avenir sera de plus en plus marqué par les consommateurs désireux d'avoir accès aux médias et de communiquer partout, en tout temps, de n'importe où.

La préparation à cette fusion d'Internet et de la télévision ne se limite pas aux distributeurs de signal de radiocommunication, ni aux entreprises privées. Le Comité note, par exemple, le lancement du site Web *ou.tv* de Radio-Canada, en collaboration avec 9 autres radiodiffuseurs et 11 producteurs francophones, qui offre une programmation haute définition en français, sur demande et sans frais (dont la version française de séries américaines populaires telles que *Beautés désespérées* et *Perdus*).

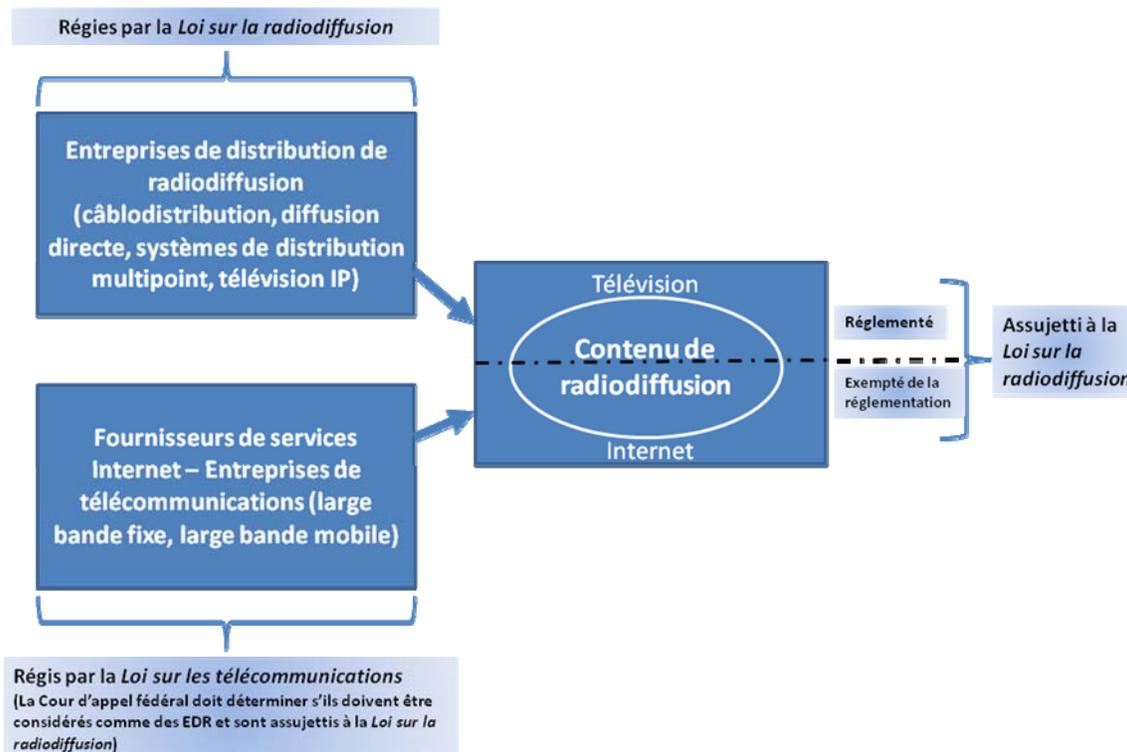
Il convient de souligner que le CRTC a déterminé, en 1999, que la transmission d'émissions par Internet (les entreprises de radiodiffusion néomédiatique) constituait de la « radiodiffusion » au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵⁴. Le CRTC a rendu une ordonnance d'exemption selon laquelle les entreprises de radiodiffusion néomédiatique ne sont pas tenues de se soustraire aux règlements prévus par la *Loi*. Elles n'ont donc pas besoin de s'inscrire auprès du CRTC et ne sont pas assujetties aux exigences en matière de contrôle et de propriété canadienne, ni aux niveaux minimums de contenu canadien. Après une série de consultations, l'exemption a été renouvelée en grande partie en 2009⁵⁵. Dans la même veine, le CRTC a demandé, en 2009, à la Cour d'appel fédérale de déterminer si des fournisseurs de services Internet qui sont des entreprises de télécommunications⁵⁶ constituent, en tout ou en partie, des « entreprises de radiodiffusion » assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion* (au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour d'appel fédérale n'avait toujours pas rendu sa décision). La figure 5 montre le cheminement actuel du contenu de radiodiffusion dans le contexte de la décision de 2009 du CRTC et de la convergence entre Internet et la télévision.

54 Avis public CRTC 1999-197, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1999/pb99-197.htm>.

55 Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-329.htm>.

56 Selon l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*, « entreprise de télécommunication » signifie « propriétaire ou exploitant d'une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunication au public moyennant contrepartie ». Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-452, par. 7, juillet 2009, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-452.htm>.

Figure 5 — Cheminement du contenu de radiodiffusion dans un contexte de convergence : amincissement de la marge entre Internet et la télévision



Les enjeux posés par la convergence entre Internet et la télévision pour le secteur de la radiodiffusion du Canada sont si importants qu'ils pourraient aller bien au-delà des effets de toute réaction en chaîne provoquée par l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le domaine des télécommunications. Lorsque la convergence d'Internet et de la télévision sera complète, rien ne pourrait empêcher des entreprises contrôlées et détenues par des intérêts étrangers de distribuer et de promouvoir vigoureusement leur contenu de radiodiffusion par Internet à un auditoire canadien. Cela risque donc de compromettre énormément le contenu canadien et complique davantage la protection et la promotion de la souveraineté culturelle canadienne. Les économistes indiqueraient sans doute que toute innovation technologique considérée comme économiquement souhaitable, mais ayant un effet négatif sur un objectif sociétal — dans ce cas-ci, la distribution et la promotion du contenu canadien — devrait faire l'objet de subventions directes qui contrecarreraient les externalités négatives.

Par conséquent, même si l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications et de distribution de radiodiffusion permettrait d'accroître la concurrence, d'améliorer les services et de baisser les prix, il est aussi urgent de répondre à la question suivante : quelle est la meilleure façon de protéger et de promouvoir la souveraineté culturelle du Canada en ce qui a trait au contenu de radiodiffusion, dans le contexte d'une convergence éventuelle complète d'Internet et de la télévision?

À la lumière des témoignages qui lui ont été présentés et de la discussion qui précède, le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait étudier les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Clarifier l'interprétation de l'exigence de « contrôle de fait ».

Recommandation 2

Supprimer les restrictions relatives à la propriété étrangère à l'égard de la propriété ou de l'exploitation de satellites au Canada puisque les sociétés canadiennes de communications par satellite (comme Télésat) sont déjà exposées à la concurrence de sociétés étrangères sur le marché canadien.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de l'Industrie</p> <p>Anne-Marie Lévesque, avocate générale principale, Services juridiques</p> <p>Helen McDonald, sous-ministre adjointe, Spectre, technologies de l'information et télécommunications</p> <p>Marta Morgan, sous-ministre adjointe, Secteur de la politique stratégique</p>	2010/03/25	5
<p>À titre personnel</p> <p>Steven Globerman, directeur, Center for international business, Kaiser Professor, Western Washington University</p> <p>Friends of Canadian Broadcasting</p> <p>Ian Morrison, porte-parole</p> <p>Groupe CIC (Communication, Information, Culture)</p> <p>Richard Paradis, président</p>	2010/03/30	6
<p>Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio</p> <p>Ferne Downey, présidente nationale</p> <p>Stephen Waddell, directeur général national</p> <p>Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo</p> <p>Solange Drouin, vice-présidente et directrice générale, Affaires publiques</p> <p>Conférence canadienne des arts</p> <p>Garry Neil, président de Neil Craig associates</p> <p>Alain Pineau, directeur général</p> <p>Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier</p> <p>Peter Murdoch, vice-président, Médias</p> <p>Michel Ouimet, vice-président exécutif, Québec</p> <p>Writers Guild of Canada</p> <p>Maureen Parker, directrice générale</p> <p>Rebecca Schechter, présidente</p>	2010/04/01	7

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes</p> <p>Len Katz, vice-président, Télécommunications John H. Keogh, avocat général principal Konrad W. von Finckenstein, président</p>	2010/04/13	8
<p>Organisation de coopération et de développement économiques</p> <p>Dimitri Ypsilanti, chef, direction de l'information, communications et politiques des consommateurs, Direction des sciences, technologie et industrie (Paris)</p>		
<p>Bell Canada</p> <p>Mirko Bibic, premier vice-président, Affaires réglementaires et gouvernementales</p>	2010/04/15	9
<p>MTS Allstream inc.</p> <p>Chris Peirce, chef des activités de l'entreprise</p>		
<p>Rogers Communications inc.</p> <p>Kenneth Engelhart, vice-président principal, Réglementation</p>		
<p>Shaw Communications inc.</p> <p>Jean Brazeau, premier vice-président, Affaires réglementaires Ken Stein, premier vice-président, Affaires de gestion et de réglementation</p>		
<p>TELUS Communications</p> <p>Michael Hennessy, vice-président principal, Affaires réglementaires et gouvernementales</p>		
<p>Globalive Communications Corporation</p> <p>Edward Antecol, vice-président, Affaires réglementaires et relations avec les entreprises Simon Lockie, directeur des services juridiques et secrétaire du Globalive Communications Corporation, Directeur du conseil du Globalive Wireless Management Corporation Andrea Wood, directrice des services juridiques et secrétaire, Globalive Wireless Management Corporation</p>	2010/04/20	10
<p>Public Mobile</p> <p>Bruce Kirby, vice-président, Stratégie Alek Krstajic, chef de la direction</p>		
<p>Astral Media inc.</p> <p>André Bureau, président du conseil d'administration</p>	2010/05/04	13

Organisations et individus	Date	Réunion
Sophie Émond, vice-présidente, Affaires réglementaires et gouvernementales		
TéléSAT Canada		
Daniel S. Goldberg, président et chef de la direction		
Ian Scott, directeur général, Affaires gouvernementales et réglementaires		
À titre personnel	2010/05/06	14
Walid Hejazi, professeur agrégé de commerce international, Rotman School of Management, Université de Toronto		
Randall Morck, professeur, Département des finances et des sciences de la gestion, School of Business, Université de l'Alberta		
Ministère de l'Industrie	2010/05/13	16
Paul Boothe, sous-ministre délégué principal		
Tony Clement, ministre de l'industrie		
Richard Dicerri, sous-ministre		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio

Association des Documentaristes du Canada

Coalition de fournisseurs d'accès Internet inc.

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Elliott, Douglas

Galaxy Broadband Communications inc.

Guilde canadienne des réalisateurs

Hejazi, Walid

Le groupe de diffuseurs indépendants

MTS Allstream inc.

Organisation de coopération et de développement économiques

Public Mobile

Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n^{os} 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18 et 19](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Michael D. Chong, député

Opinion du Parti conservateur du Canada sur les recommandations contenues dans le rapport sur la propriété étrangère :

Le gouvernement du Canada a senti la nécessité de revoir les restrictions concernant la propriété étrangère des entreprises dans le secteur des télécommunications.

Dans le discours du Trône du 3 mars 2010, le gouvernement a annoncé qu'il « ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin ».

Cette déclaration d'intention a été confirmée dans le budget de 2010, lequel porte que « [l]e gouvernement du Canada tient à ce que les Canadiens puissent tirer profit d'une hausse de la concurrence et des investissements dans le secteur des télécommunications, ce qui se traduira par une plus grande innovation et par de meilleurs prix pour les consommateurs. L'augmentation de l'investissement étranger est un moyen important d'intensifier la concurrence sur le marché et d'attirer de nouveaux capitaux et des idées novatrices de l'étranger. »

Conformément aux engagements qu'il a pris dans le discours du Trône, le gouvernement devrait se donner des politiques susceptibles d'attirer plus de capital dans le secteur des télécommunications, d'encourager l'innovation au niveau des technologies et au niveau des modèles d'entreprise et de stimuler la concurrence, ce qui, par l'amélioration des services et la baisse des prix, avantagera les consommateurs.

Une réforme nécessaire :

Les témoignages entendus par le Comité attestent clairement la nécessité d'une réforme :

- Un grand nombre de témoins ont vivement réclamé une réforme.
- Aucune des entreprises canadiennes de télécommunications et de câblodistribution n'est contre une réforme des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications au Canada.
- Plusieurs entreprises de télécommunications prônent une réforme de ces restrictions, tandis que d'autres privilégient une réforme à certaines conditions.

Avantages d'une réforme :

Beaucoup de témoins ont fait valoir les avantages potentiels d'une réforme :

- Abaissement du coût du capital;

- Réduction des obstacles à l'entrée sur le marché;
- Amélioration de la viabilité des sociétés nouvelles venues sur le marché des télécommunications et des jeunes entreprises du secteur;
- Stimulation de la productivité et de l'innovation;
- Plus de choix pour les consommateurs; et
- Maintien de l'élan vers une industrie des télécommunications de classe internationale.

Témoignages entendus par le Comité :

Les témoignages entendus par le Comité montrent que les restrictions concernant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications nuisent au développement des nouvelles entreprises et des petites entreprises parce qu'elles augmentent le coût du capital pour celles-ci et les empêchent de livrer une vigoureuse concurrence aux grandes entreprises bien établies.

Le Comité a entendu Dimitri Ypsilanti de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a déclaré que, sur les 30 pays que compte l'OCDE, trois seulement imposent des restrictions à la propriété étrangère à tous les exploitants d'entreprises de communications publiques : le Canada, le Mexique et la Corée. D'après M. Ypsilanti, « [d]es trois pays, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères ».

Sur la question des répercussions des restrictions sur l'emploi dans les sièges sociaux, M. Walid Hejazi a dit qu'il n'existe pas de preuve rigoureuse montrant qu'on est en train de « vider » l'économie canadienne. En outre, à son avis, « selon des recherches de Statistique Canada, l'activité des sièges sociaux situés à l'étranger est plus forte que celle des sièges sociaux établis ici ».

Les témoins ont aussi abordé la question des répercussions potentielles sur la culture des changements éventuellement apportés aux restrictions visant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications. Certains craignent par exemple que, dans le contexte de la convergence des technologies et des entreprises, une modification des restrictions en question ait des effets sur le contenu radiodiffusé, ce qui aurait des conséquences sur la souveraineté culturelle du Canada. Quand il a comparu devant le Comité le 13 mai 2010, le ministre de l'Industrie Tony Clement a affirmé catégoriquement que le gouvernement n'allait « envisager aucune mesure susceptible de réduire notre capacité à réaliser les objectifs de notre politique en matière de culture et de contenu canadiens ».

Mesures :

Le gouvernement du Canada a publié récemment un document de consultation en vue de l'élaboration d'une stratégie sur l'économie numérique visant à doter le Canada d'un secteur des technologies de l'information et des communications de classe mondiale. D'après le ministre Tony Clement, l'investissement direct

étranger jouera un rôle important dans la stratégie sur l'économie numérique, en particulier en ce qui concerne la construction de l'infrastructure numérique du XXI^e siècle.

Recommandations :

Conformément aux engagements qu'il a pris dans le discours du Trône de 2010, le gouvernement devrait mettre en œuvre les politiques voulues pour :

- attirer davantage d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications;
- encourager l'innovation au niveau des technologies et au niveau des modèles d'entreprise;
- voir à ce que les branches du secteur des télécommunications qui ont le plus besoin de capital puissent en obtenir;
- stimuler la concurrence dans le secteur des télécommunications;
- avantager les consommateurs grâce à une amélioration du service et une diminution des prix;
- améliorer la compétitivité et la productivité de l'économie canadienne.

En outre, le gouvernement doit se garder d'adopter des mesures qui l'empêcheraient de protéger la culture canadienne et d'encourager le contenu canadien.

Sur la question générale de la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion, le Parti libéral propose la solution suivante :

Solution proposée par le Parti libéral

Maintien des restrictions actuelles concernant la propriété étrangère jusqu'après un examen exhaustif des conséquences éventuelles de l'élimination de ces restrictions et de la convergence technologique (en particulier de la convergence d'Internet et de la télévision) sur le secteur canadien de la radiodiffusion.

Si cet examen permet de garantir qu'il est possible de protéger la souveraineté culturelle du Canada par la voie de la réglementation courante ou de nouvelles mesures réglementaires, on pourra alors porter à 49 % le plafond de propriété étrangère des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunications, des entreprises de distribution de radiodiffusion et des entreprises de programmation tout en conservant la condition de « contrôle de fait » pour les trois groupes.

Dans le cas contraire, les plafonds actuels devront rester.

Opinion complémentaire du Bloc Québécois

Vendre sa souveraineté au plus offrant.

Mise en contexte

D'entrée de jeu, le Bloc Québécois tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes du Québec et du Canada qui ont témoigné devant le comité sur l'importante question de la propriété étrangère dans le secteur des communications.

« *Globalive est une entreprise canadienne qui satisfait aux exigences de la Loi sur les télécommunications en matière de propriété et de contrôle canadiens.*¹ » Voilà ce que le ministre conservateur de l'Industrie déclarait en décembre 2009 pour renverser la décision du CRTC qui avait jugé que l'entreprise de télécommunication qui voulait s'implanter au Canada ne répondait pas aux critères de contrôle de fait de la Loi.

Le CRTC avait pris sa décision en octobre 2009, après que Globalive ait acquis pour 442 millions de dollars de spectre aux enchères arguant que « *le Conseil a jugé comme particulièrement important le fait qu'Orascom possède 65,1 p. 100 des capitaux, qu'elle ait conclu un arrangement technique stratégique avec Globalive, qu'elle contrôle et détienne la marque de commerce « Wind » sous laquelle Globalive exercera ses activités et qu'elle détienne la majorité des titres de créance.*² »

Le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement conservateur a toujours su que Globalive contrevenait à la partie II de la Loi sur les télécommunications mais que, résolu à éliminer les restrictions en matière de propriété étrangère, il a fait fi, par décret, de la loi et s'est empressé de faire connaître son intention de l'amender.

L'étude du comité visait à cet égard à entériner ou non cette contravention de la loi. Tout au long des travaux, le Bloc Québécois s'est interrogé sur la question de la propriété étrangère en axant sa réflexion sur l'intérêt des consommateurs et des citoyens en général et sur la souveraineté culturelle du Canada et, du coup, du Québec.

L'intérêt des consommateurs se trouve-t-il ailleurs ?

Le 21 septembre 2005, le ministre de l'Industrie de l'époque, David Emerson, passé en février 2006, aux Conservateurs, s'était dit ouvert à un relâchement de la réglementation actuelle sur la propriété étrangère dans le

1 Communiqué de presse du ministre de l'Industrie, 11 décembre 2009

2 Communiqué de presse du conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada, 29 octobre 2009.

secteur des télécommunications, si jamais cela pouvait permettre au Canada d'être plus concurrentiel.

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire en télécommunication a notamment recommandé «*une libéralisation progressive des règles sur la propriété étrangère pour les entreprises qui ne s'adonnent pas à la radiodiffusion*³» dans son rapport de mars 2006. Tant à l'époque que plus récemment, Maxime Bernier, alors ministre de l'Industrie, s'était ouvertement montré favorable à cette idée.

Le Discours du Trône du 3 mars 2010 allait plus loin encore. «*Notre gouvernement ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin*⁴. »

L'argument conservateur reste le même dans tous les cas : l'intérêt des consommateurs. «*Notre objectif a toujours été d'augmenter la concurrence dans l'industrie des télécommunications, ce qui mène à une réduction des prix, à un meilleur service et à un plus grand choix pour les consommateurs et les entreprises*,⁵» déclarait le ministre de l'Industrie en décembre 2009.

Le Bloc Québécois n'a pas été convaincu par les témoignages lors des audiences du comité que la propriété étrangère correspond à l'intérêt des consommateurs. D'ailleurs, il serait fort surprenant que les entreprises de télécommunication étrangères s'intéressent aux régions éloignées, ce qui laisse croire que la présence de ces nouveaux joueurs ne garantit nullement une plus grande accessibilité à la large bande en région.

Selon le dernier rapport sur l'état de la concurrence dans le secteur des communications produit par le CRTC, environ 94 % des foyers canadiens ont accès à des services à large bande qui utilisent des installations terrestres. Les Canadiens ont aussi accès à des services mobiles à large bande et environ 91 % d'entre eux y accèdent par des appareils portables. Plus de 99 % de la population canadienne était abonnée à un service de téléphonie terrestre ou mobile.⁶

Le Bloc Québécois est d'avis que l'arrivée d'entreprises étrangères ne garantirait nullement une plus grande accessibilité au système de télécommunication. D'ailleurs, Mirko Bibic, chef des affaires réglementaires chez Bell Canada, affirmait que si «*Verizon, AT&T et T-Mobile étaient propriétaires de*

3 http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/fra/h_rx00100.html

4 <http://www.discours.gc.ca/fra/media.asp?id=1388>

5 Communiqué de presse du ministre de l'Industrie, 11 décembre 2009

6 Rapport de surveillance du CRTC sur les communications, août 2009, page i.

Bell, de Rogers et de TELUS, le Canada ne disposerait pas aujourd'hui des meilleurs réseaux sans fil HSPA+ du monde, en particulier dans les petites collectivités et les collectivités rurales⁷. »

Est-il assuré que la présence de ces entreprises étrangères contribue à diminuer les coûts liés aux services de télécommunication ? Le Bloc Québécois n'en est nullement certain. Comme le soulignait Richard Paradis au comité, « *même si on laisse entrer une foule de compagnies, cela ne signifie pas qu'elles seront en mesure d'offrir des produits à meilleur prix.*⁸ »

Le rapport de surveillance du CRTC de 2009 nous apprenait aussi qu'en 2008, les revenus du secteur de la radiodiffusion sont passés à 14 milliards de dollars (une hausse de 7 %), tandis que ceux des télécommunications ont atteint 40 milliards de dollars (une hausse de 6 %)⁹. Donc contrairement à l'idée reçue selon laquelle ce secteur bénéficierait considérablement de l'apport de capitaux étrangers, force nous est de constater que même au creux de la crise financière internationale de 2008-2009, les choses n'allaient pas trop mal. Il est probable que les actionnaires seraient gagnants de l'arrivée massive de ces capitaux, pour ce qui est du consommateur, par contre, rien ne l'assure.

Le commentaire au comité de monsieur Kenneth Engelhart, de Rogers Communication, est éloquent sur la question des coûts liés aux télécommunications. « *Je pense vraiment qu'on trouve beaucoup d'âneries dans un grand nombre de ces études, en particulier dans de nombreuses études de l'OCDE. (...) Vous devez regarder les bonnes mesures... Dans le domaine du sans-fil, par exemple, vous pourriez demander quel est le revenu moyen à la minute. C'est la façon la plus simple et la plus facile de comparer les pays, et lorsque vous le faites, le Canada fait partie des 10 pays au monde où les coûts sont les plus faibles. Si vous regardez nos services à large bande et les vitesses que vous obtenez réellement, par opposition aux vitesses que les gens annoncent dans la publicité, encore une fois, nous offrons l'une des meilleures valeurs dans le monde. Alors, je pense que si les études étaient effectuées de manière appropriée... Un rapport du Forum économique mondial montrait que le Canada arrivait au septième rang dans le monde comme un des meilleurs pays à ce chapitre. Le professeur Waverman a (...) démontré que les études de l'OCDE étaient erronées et que le Canada était un des pays où ces services étaient les moins coûteux. Si vous regardez les bons chiffres et si vous examinez la question de manière appropriée, je crois que nous faisons très bien les choses au Canada.*¹⁰ »

7 Mirko Bibic, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010.

8 Richard Paradis, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.

9 Rapport de surveillance du CRTC sur les communications, août 2009, page i

10 Kenneth Engelhart, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010.

Enfin, il faut aussi, comme l'a fait si bien souligné monsieur Ian Morrison, tenir compte du contexte économique : « *J'aimerais simplement souligner qu'en 2003, lorsque ce comité a étudié pour la dernière fois cette question, le dollar canadien était faible, se situant à environ 70 ¢ et moins. Aujourd'hui, le dollar canadien est évalué à 98 ¢ et on s'attend à ce qu'il dépasse le seuil de la parité. C'est un changement de 50 p. 100 dans la valeur du taux de change avec le dollar américain. L'euro était à 1,6 quelque chose et il est maintenant à 1,35. C'est un changement de 15 p. 100. Ces éléments influent sur les statistiques de telle sorte que notre infrastructure semble être plus dispendieuse, mais cela n'a rien à voir avec les paramètres économiques fondamentaux sous-jacents.*¹¹ »

Or, le ministre de l'Industrie prétend que l'ouverture à la propriété étrangère permettra un accès aux fonds et à l'expertise dont les télécommunications ont besoin. Avec des revenus de 40 milliards de dollars, en hausse de 6% en pleine période de crise, faut-il conclure que le principal problème du secteur est technologique ? Non, nous ont dit les témoins.

Encore une fois, il convient de citer monsieur Engelhart de Rogers Communications qui est très clair sur la question. « *Le Canada est en tête des pays du G-8 pour ce qui est du déploiement de la capacité à large bande. Nous avons un déploiement des capacités à larges bandes beaucoup plus grand que la plupart des pays de l'OCDE et la plus grande préoccupation des gouvernements a été le service à large bande ultrarapide. Au Canada, Shaw, Rogers, Vidéotron, Cogeco, EastLink offrent tous un service à large bande ultrarapide. Cela représente en partant 90 p. 100 de la population du Canada. Dans le domaine du sans fil, la toute dernière nouveauté est la large bande sans fil ultrarapide, un réseau appelé HSPA plus. Il y a 17 réseaux de ce genre dans le monde et le Canada en possède trois: Bell, Rogers et TELUS en ont chacun un. Alors, je suis tout à fait en désaccord avec ceux qui disent que le Canada est en retard du point de vue de l'investissement et de l'innovation. Maintenant, je comprends le point que l'OCDE veut faire valoir. Elle dit que les marchés libres sont une bonne chose et l'accès libre aux entreprises étrangères fait en sorte que le marché est encore plus libre. Je comprends cela. Mais je ne suis pas d'accord avec ceux qui disent que nous sommes en retard sur le reste du monde. En fait, nous sommes à l'avant-garde du monde.*¹² »

Le président du CRTC abonde dans le même sens : « *En fait, je pense que nous sommes un des seuls pays à offrir à l'heure actuelle un accès sans fil à haute vitesse d'un océan à l'autre. On se tire donc pas très mal d'affaire. Surtout si l'on tient compte de la superficie du pays, c'est quand même extraordinaire*¹³. »

11 Ian Morrison, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.

12 Kenneth Engelhart, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010

13 Konrad W. von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. 13 avril 2010.

Ainsi, le Bloc Québécois ne s'est fait convaincre ni sur la question de l'accessibilité, ni sur l'augmentation de la concurrence, ni sur l'innovation, ni sur les coûts associés à la consommation quant aux avantages d'ouvrir à la propriété étrangère. C'est pourquoi le Bloc Québécois croit qu'il est essentiel de conserver les quotas actuels prévus par la loi.

Et si l'intérêt des consommateurs passait par la réglementation ?

Le CRTC, afin de stimuler la concurrence, préconisait dans sa décision *Abstention de la réglementation des services locaux de détail d'Avril 2006* une abstention de réglementation à partir du moment où dans une région donnée la concurrence détenait 25% du marché.

Le 13 juin 2006, le ministre instruisait le CRTC de faire volte-face et de laisser plus de place aux forces du marché. On pouvait lire alors dans leur communiqué de presse ce qui suit : « *En déposant ce document, le gouvernement manifeste son intention d'instruire le CRTC de miser sur le libre jeu du marché autant que possible en vertu de la Loi sur les télécommunications et d'adopter des règlements - dans les cas où cela est encore nécessaire - d'une manière qui gêne le moins possible les forces du marché, a déclaré le ministre Bernier. Tous les consommateurs canadiens bénéficieront d'un environnement plus compétitif qui leur fournira plus de choix, ainsi que des prix plus bas et de meilleurs services.* »¹⁴

Ainsi, malgré la puissance des entreprises titulaires, Maxime Bernier souhaitait déjà la déréglementation en juin. Peut-être était-ce dû en partie à l'enseignement de l'Institut économique de Montréal qui stipule : « *Même si l'on pouvait soutenir que la téléphonie était un monopole naturel avant le développement des nouvelles technologies, tel n'est plus le cas ; il semble donc que le CRTC n'ait plus de raison d'intervenir dans ce domaine. Il existe de bons arguments économiques pour justifier une déréglementation réelle et complète des télécommunications canadiennes.* »¹⁵

Le comité de l'Industrie demandait alors un moratoire de l'Instruction du 13 juin jusqu'au 31 mars 2007. Or, le 11 décembre 2006, le ministre fédéral de l'Industrie de l'époque, Maxime Bernier, annonçait que les entreprises de services téléphoniques pourraient établir à leur guise leurs tarifs dans toute région géographique où au moins trois compagnies de téléphone se font concurrence.

Le Bloc Québécois note que depuis le décret de décembre 2006, la concurrence n'a pas augmenté au Québec et que la déréglementation exigée par les conservateurs n'a pas eu l'effet escompté. Force est de constater que le sacro-saint libre-marché n'a pas rempli ses attentes et que rien ne prouve que ce

14 Ministre de l'Industrie, communiqué de presse, 13 juin 2006

15 Institut économique de Montréal, A-t-on encore besoin de réglementer la téléphonie ?, Mai 2004

que la déréglementation n'a pas réussi à faire, l'ouverture à la propriété étrangère y parviendra.

« Nous devrions peut-être trouver des façons de mettre de la pression sur les entreprises pour qu'elles diminuent leurs tarifs, mais introduire de nouveaux joueurs n'est pas une solution¹⁶, » proposait Richard Paradis au comité.

Or, le CRTC avait les pouvoirs, avant les instructions et les décrets libre-marché conservateurs, d'établir des prix-plancher et des prix-plafond, les premiers visant à permettre l'établissement de la concurrence et les seconds, à empêcher que les entreprises en situation quasi-monopolistique n'abusent de celle-ci.

La réglementation en télécommunication telle que pratiquée au Canada avant l'arrivée des conservateurs visait notamment à modifier le marché de la téléphonie, souvent monopolistique, et le faire évoluer vers un marché concurrentiel. La réglementation diminue dans ce cas à mesure que se met en place la concurrence.

De plus, seule la réglementation garantit le respect de la Politique canadienne de télécommunication qui vise à :

- favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
- permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;¹⁷

La réglementation va plus loin cependant. Dans le rapport du CRTC présenté au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire en matière de télécommunication, on rappelait que :

« Le 16 décembre 1992, juste avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les télécommunications, le Conseil a amorcé une instance publique pour déterminer si le cadre réglementaire existant devrait être modifié à la lumière de l'évolution de l'industrie. Dans cette instance, le Conseil a noté que dans une économie axée sur l'information, une infrastructure moderne et efficace de télécommunication constitue un élément et un véhicule fondamental pour ce qui est de la production et de la consommation de biens et services. Le Conseil a aussi noté que depuis quelques années, l'évolution de la technologie et la

16 Richard Paradis, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.

17 Loi sur les télécommunications

concurrence croissante avaient nettement modifié la nature de l'industrie des télécommunications, de sorte qu'en plus de répondre aux besoins fondamentaux de communication de tous les abonnés, les télécommunications sont devenues un outil de gestion de l'information ainsi qu'un outil d'amélioration de la productivité pour les entreprises. Ces changements ont permis aux compagnies de téléphone de développer une large gamme de nouveaux services audio, vidéo et de services de transmission de données haute vitesse pour satisfaire la demande des abonnés d'affaires et de résidence dans les marchés des services téléphoniques locaux et interurbains. »

La réglementation des télécommunications devient essentielle lorsqu'on comprend que celles-ci sont devenues un « outil de gestion de l'information ».

On ne peut donc aborder la question des télécommunications dans une perspective strictement commerciale, la nature même de ce commerce affecte la transmission de l'information partout au Québec.

Le Québec n'a aucun moyen d'harnacher le secteur de la téléphonie et ne peut mettre en place de politique encourageant le développement de la concurrence et encadrant adéquatement le secteur. Seul un organisme de réglementation peut le faire.

Hélas, il s'en abstient désormais. Comme le soulignait Peter Murdoch, « *Dans le fond, le problème, c'est que les fournisseurs réglementés de services de télécommunications du Canada n'ont pas eu à innover pour réduire leurs prix parce que la Loi sur les télécommunications n'oblige pas le CRTC à réglementer dans l'intérêt public.*¹⁸ »

Souveraineté culturelle à vendre ?

Les développements technologiques en télécommunication et en radiodiffusion sont particulièrement rapides et il est de plus en plus difficile de les séparer l'un de l'autre. Comme le soulignait le président du CRTC, « *tout le monde est d'accord pour dire que la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion est un fait accompli. Ce qui anime encore le débat, c'est son incidence sur la structure législative et réglementaire du Canada.*¹⁹ »

« *Au début de la radiodiffusion, le Canada était vraiment menacé d'annexion culturelle par les États-Unis. Les mesures prises à l'égard de la radiodiffusion par des gouvernements émanant de tous les partis ont permis au*

18 Peter Murdoch, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 1^{er} avril 2010.

19 Konrad W. von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. 13 avril 2010

*pays de conserver son identité culturelle.*²⁰ », pouvait-on lire il y a plus d'un demi-siècle dans le rapport de la commission Massey.

« *Dès 1929, alors que la radio régnait seule sur la galaxie Fessenden, Sir John Aird alertait le gouvernement : le Canada était en passe de devenir à brève échéance un simple satellite de la radiodiffusion américaine*²¹. », nous rappelait en 1986 le rapport Caplan-Sauvageau.

Les habitudes de consommation culturelle canadiennes — à l'exception du Québec — ont toujours témoigné de la très forte influence de la culture américaine au Canada.²² Pour préserver sa diversité culturelle, le gouvernement fédéral s'est doté de moyens de protection notamment la Politique canadienne de radiodiffusion.

Alors qu'il n'y a nulle réglementation sur le contenu pour les appareils de téléphonie portables et que ceux-ci deviennent de facto des outils de radiodiffusion²³, une perte du contrôle effectif par des intérêts canadiens de ces entreprises signifierait pour le Bloc Québécois le début de l'abandon par le gouvernement fédéral de sa souveraineté culturelle. Les radiodiffuseurs trouveront à juste titre qu'il est injuste que des quotas de contenu canadien s'appliquent à eux alors que d'éventuelles entreprises de télécommunication pourraient diffuser sur des portables le contenu qu'ils souhaitent.

Monsieur André Bureau d'Astral Média soulignait, à cet égard, que « *le problème de la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications trouve écho auprès des radiodiffuseurs comme nous, puisque nous exerçons maintenant nos activités dans un environnement caractérisé par la convergence entre la radiodiffusion et les télécommunications. Il est en effet de plus en plus vrai chaque jour que les entreprises de câblodistribution, de téléphonie et de communications sans fil se trouvent à offrir une gamme semblable de services de téléphonie, de traitement de données et de radiodiffusion-vidéo.*²⁴ »

Le Bloc Québécois est d'avis qu'il faut non seulement conserver les restrictions actuelles en matière de propriété étrangère mais plus encore fusionner les lois sur la radiodiffusion et sur les télécommunications afin de

20 Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, 1949. Page 327.

21 Rapport du groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, septembre 1986, page 745.

22 « *Sauf au Québec où le public se passionne pour les dramatiques originales créées ici, les émissions américaines dominent les ondes à un point qui est pratiquement inconnu et inimaginable dans tout pays autre que les Etats-Unis eux-mêmes.* », Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne, Comité permanent du patrimoine canadien, juin 2003, pages 4-5.

23 D'ailleurs, comme le soulignait encore Konrad Von Finckenstein, « Compte tenu de la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion, toute libéralisation des règles de propriété étrangère au chapitre des télécommunications doit bien tenir compte des objectifs sociaux et culturels de la Loi sur la radiodiffusion. »

24 André Bureau, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. 4 mai 2010

pouvoir réglementer adéquatement en fonction de la dite convergence et de la nouvelle réalité des communications.

Le combat du Québec pour ses télécommunications et sa radiodiffusion

Le Québec a toujours demandé que la radiodiffusion soit reconnue comme compétence des provinces. Dès 1929, le premier ministre du Québec, Alexandre Taschereau, faisait voter la « Loi relative à la radiodiffusion en cette province ». Le gouvernement fédéral répondait le 26 mai 1932, avec l'adoption de la Loi canadienne de la radiodiffusion qui prévoyait la création de la Commission canadienne de la radiodiffusion (CCR), laquelle instituée la même année devenait l'ancêtre du CRTC.

Daniel Johnson exprimait très clairement, le 25 février 1968, pourquoi le Québec devait avoir son mot à dire en matière de communication :

« L'attribution des ondes ne peut et ne doit pas être l'apanage du gouvernement fédéral. Le Québec ne peut tolérer plus longtemps d'être tenu à l'écart d'un domaine où son intérêt vital est aussi évident. »

Cette dimension vitale au développement du Québec a été défendue par les gouvernements du Québec de toutes les allégeances.

De façon plus explicite, lors du passage au ministère des Communications de Lawrence Cannon, entre 1990 et 1992, le ministère préparait un projet de position québécoise dans lequel on pouvait lire :

« Le Québec doit pouvoir déterminer les règles de fonctionnement des systèmes de radio et de télévision, contrôler les plans de développements des réseaux de télécommunications, la tarification des services de même que la réglementation des nouveaux services de télécommunications. (...) Le Québec ne peut laisser à d'autres le contrôle de la programmation des médias électroniques sur son territoire. (...) Pour y arriver le Québec doit avoir pleine juridiction et avoir recours à un seul organisme de réglementation. »

L'opiniâtreté des gouvernements du Québec d'avoir la compétence des télécommunications relève ainsi de sa volonté de pouvoir travailler à l'établissement de paramètres régissant les relations entre les citoyens (incluant les citoyens corporatifs) sur le territoire québécois.

Le gouvernement du Québec, sur la base que le message transmis était essentiellement culturel, a, depuis Taschereau, toujours revendiqué le droit de gérer sa radiodiffusion. La Cour suprême, considérant que les ondes dépassaient les territoires des provinces a jugé très rapidement que cette compétence était fédérale.

Conclusion

Face aux différents défis auquel fait face le Québec par rapport au reste du Canada, notamment la langue et la culture, le Bloc Québécois recommande :

- De maintenir les quotas actuels en propriété étrangère;
- D'entreprendre une étude sur une nouvelle loi sur les communications, intégrant les télécommunications et la radiodiffusion;
- D'adopter une loi dans les meilleurs délais permettant la création d'un Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications québécois qui régulerait en fonction de la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur les télécommunications.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NPD

Lors des audiences du Comité, de nombreux témoins ont soulevé de multiples questions et exprimé diverses préoccupations au sujet des règles relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications. Les membres du Comité n'ont semblé s'entendre unanimement que sur un point, à savoir que des propositions simplistes ne sauraient régler les problèmes de ce secteur auxquels se heurtent les consommateurs, les entreprises commerciales, l'industrie culturelle et les entreprises technologiques sur le plan de l'innovation.

Avec la vente aux enchères du spectre qui a donné l'occasion à trois nouveaux venus de s'installer sur le marché, il faut s'en tenir au plan initial pour les deux prochaines années et laisser le marché évoluer pour qu'il y ait concurrence entre les nouveaux venus et les exploitants établis. Qui plus est, des capitaux importants ont été investis, et des plans d'affaires ont été élaborés et mis en œuvre en fonction des règles établies par gouvernement au moment de la vente aux enchères du spectre. Ces exigences consistaient à n'offrir le spectre qu'aux nouveaux venus pour une période précise et à interdire aux exploitants établis de fusionner. Changer l'actuel régime réglementaire au cours de cette période est injuste et discriminatoire pour ceux qui ont respecté les règles, car ils s'attendaient à ce qu'elles demeurent en place pour la période prévue.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la concurrence :

- La levée des règles relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications entraînera des fusions et des acquisitions au sein des entreprises canadiennes existantes. Par conséquent, la structure du marché continuera de n'être constituée que de deux ou trois concurrents. C'est du moins ce qu'a démontré l'expérience dans les autres marchés où les restrictions relatives à la propriété étrangère ont été levées.
- Comme l'ont démontré diverses études, le Canada pratique des tarifs de services de télécommunications sans fil qui sont parmi les plus élevés au monde. Le regroupement par des entreprises étrangères ne réglerait pas ce problème.
- Selon les principaux investisseurs étrangers et experts du secteur des télécommunications sans fil, on assistera à un important regroupement des entreprises de l'industrie au cours des prochaines années. Tous les exploitants de petites et de moyennes tailles sont à la recherche d'occasions de fusions et d'acquisitions intéressantes pour être capables d'assurer leur position dans leur marché respectif. Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère au Canada placerait le marché canadien du sans-fil dans ce processus de regroupement mondial.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de l'innovation :

- Comme en fait foi l'expérience dans le secteur de la technologie en général, le régime de propriété décide du lieu où se font la recherche et le développement.
- La faillite et la vente à des intérêts étrangers des divisions de Nortel, autrefois le plus important bailleur de fonds privé au Canada dans le secteur de la recherche et du développement, ont miné de façon substantielle la capacité du Canada en matière de recherche et d'innovation dans le domaine du sans-fil.
- Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère accélérera le déplacement vers l'étranger des futures initiatives de recherche et développement, au détriment de l'innovation et de la productivité à long terme du Canada.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la souveraineté culturelle :

- La convergence entre les médias, l'internet et le secteur du sans-fil à laquelle nous assistons actuellement soulève des inquiétudes et des questions importantes au sujet de ses répercussions sur l'industrie culturelle canadienne.
- Il faut étudier l'efficacité de la réglementation concernant le contenu canadien pour assurer le dynamisme et la solidité de notre industrie culturelle.
- Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur du sans-fil avant un examen exhaustif de la situation et l'établissement d'un nouveau mécanisme de réglementation nuira à la souveraineté culturelle du Canada.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la consommation :

- Le fait de s'ouvrir à la propriété étrangère ne réglera pas le problème que pose le besoin de règles exécutoires contraignant les exploitants à adopter des normes et un comportement éthique favorables aux consommateurs.
- La propriété étrangère n'entraînera pas de réduction tarifaire pour les consommateurs si elle a pour résultat de regrouper les entreprises plutôt que de stimuler la compétitivité (que doit garantir une réglementation efficace), comme c'est le cas dans d'autres marchés étrangers de télécommunications sans fil.
- Il faut créer une déclaration des droits des consommateurs de produits sans fil qui comprendrait des mesures sérieuses de protection des consommateurs empêchant toute exploitation, ainsi qu'un véritable mécanisme de plaintes qui tiendrait compte véritablement des déclarations des consommateurs et appliquerait avec diligence des mesures coercitives à l'encontre des entreprises fautives.

- Le poste de commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications que le gouvernement a créé il y a quelques années n'est pas efficace et doit être réformé.
- Il faut établir des garanties d'accès universel à la téléphonie sans fil, comme dans d'autres pays, afin que le marché soit abordable et équitable.

En conclusion, les actuelles restrictions relatives à la propriété étrangère et la stratégie en place liées à la vente aux enchères du spectre doivent être maintenues pour les deux prochaines années. Il faut également mener une nouvelle étude sur la convergence entre les médias, l'internet et le secteur du sans-fil et ses répercussions sur la souveraineté culturelle du Canada avant de modifier les structures fondamentales du marché. Il revient aux entreprises établies et aux nouvelles venues d'offrir un meilleur service à la clientèle, des produits novateurs de classe mondiale et des tarifs plus compétitifs pour les consommateurs. Ces éléments sont les véritables tests et les mesures les plus pertinentes du succès de tout régime réglementaire.

