

Industrie Canada

Consultation sur un cadre de délivrance des licences pour services mobiles à large bande (SMLB) – bande de 700MHz

Avis de la Gazette No. DGSO – 002-12

**Michel Lincourt PhD
Montréal**

23 juillet 2012

À l'occasion de la consultation sur un cadre de délivrance des licences pour services mobiles à large bande (SMLB) – bande de 700MHz, j'ai l'honneur de soumettre à Industrie Canada quelques commentaires relatifs aux pratiques de l'industrie de la téléphonie sans fil au Canada, relatifs aussi au cadre réglementaire de cette industrie prescrit par le Gouvernement du Canada, notamment celui de la délivrance des licences. C'est à partir du point de vue de l'utilisateur que je formule mes commentaires. Dictés par ma préoccupation de l'intérêt public, ceux-ci se veulent constructifs et ne poursuivent d'autre but que celui d'améliorer le service.

1. Objectifs

Afin d'élargir l'offre de téléphonie sans fil, Industrie Canada s'apprête à mettre aux enchères des blocs de fréquence 700 MHz. Plus tard, il y aura d'autres enchères pour des blocs de 2500 MHz. En temps et lieu, des entreprises privées, contre une redevance, se verront attribuer ces blocs. Pourquoi une telle démarche? Industrie Canada mentionne que la mise aux enchères poursuit trois objectifs, à savoir :

- a. faire bénéficier les Canadiens d'un choix plus vaste de produits et de services de téléphonie sans fil et autres modes de télécommunication, le tout à des prix concurrentiels;
- b. faire bénéficier les Canadiens de technologies de pointe en matière de télécommunication;
- c. assurer une disponibilité du service de téléphonie sans fil partout au Canada, notamment dans les zones rurales ou éloignées des centres urbains.

À n'en pas douter, ces objectifs sont louables. Ils soulèvent cependant une question qui demeure encore sans réponse et qui est celle-ci : Est-ce que la politique gouvernementale et les pratiques de l'industrie qui sous-tendent cette mise aux enchères feront en sorte que ces objectifs seront atteints?

On peut en douter.

En effet, les directives de la mise aux enchères ne disent rien sur certains problèmes notoires de l'industrie, problèmes qui doivent être solutionnés si l'on en croit les objectifs de l'opération. Par exemple, même dans les territoires jouissant actuellement d'une couverture et qui, en plus, seront couverts par le 700 MHz, il y a beaucoup de 'trous'; que propose-t-on pour corriger cette lacune? Par exemple encore, on sait que l'itinérance dite 'obligatoire' ne l'est pas vraiment, si bien que le client d'un fournisseur se voit coupé de service lorsqu'il entre dans une zone 'couverte' par le réseau de son compétiteur; or, les directives restent muettes sur ce problème de fond. Pour le 700 MHz, y aura-t-il cette même ségrégation des réseaux? Ou est la volonté de l'industrie de combler les carences de son service actuel dans le sens de l'intérêt collectif des Canadiens?

Autre sujet de scepticisme. Que signifie l'expression « *prix concurrentiels* » mentionnée dans le premier objectif? Beaucoup vous diront qu'actuellement, au Canada, les tarifs de téléphonie sans fil sont sans doute 'concurrentiels', mais trop chers. L'expérience nous enseigne que les prix dits concurrentiels sont souvent abusivement élevés, comme notamment le prix du pétrole ou les frais bancaires. N'oublions pas que dans une industrie

dominée par une oligarchie, l'alignement des prix concurrentiels ressemble étrangement à une collusion qui ne dit pas son nom.

2. Effet pervers

Le troisième objectif de la vente aux enchères stipule qu'on veut étendre le service dans les zones rurales. Or, lorsqu'on demande à Vidéotron pourquoi il n'étend pas sa couverture dans les zones rurales, il répond qu'il veut conserver ses fonds pour participer aux enchères du 700 MHz. Vidéotron n'est sûrement pas le seul fournisseur à justifier ainsi son immobilisme. Et on peut comprendre sa prudence. Mais l'effet pervers de la mise aux enchères saute aux yeux : l'opération qui consiste à 'vendre' des licences pour étendre le service aux zones rurales devient le prétexte pour ne pas étendre le service aux zones rurales.

3. Service essentiel

Aujourd'hui, au Canada, on compte 28 millions d'utilisateurs de téléphone cellulaire, pour une population de 34 millions. C'est donc dire que la téléphonie sans fil a cessé d'être un loisir pour devenir un mode quotidien, ordinaire, de communication. Désormais, la communication par cellulaire est un service essentiel. La réglementation encadrant cette industrie doit refléter cette réalité. Et elle doit toujours prendre en compte, prioritairement, des intérêts de la population canadienne.

Dans la documentation relative aux enchères, force est de constater que l'intérêt public n'y est guère mentionné. C'est pourquoi, entre autres modifications, il serait opportun de préciser les objectifs de la démarche. La formule suivante pourrait être retenue :

Que chaque utilisateur, où qu'il se trouve sur le territoire national, quel que soit son fournisseur de service et quelle que soit la technologie utilisée, puisse en tout temps communiquer avec n'importe quel autre utilisateur.

En somme, ce que je propose, c'est d'instituer une intégration universelle des réseaux et des technologies, y compris ceux du 700 MHz et du 2500 MHz.

L'adhésion à cet objectif devrait être l'un des critères de qualification des soumissionnaires. Et l'affirmation de cette adhésion devrait s'accompagner d'un programme d'interventions, avec budget et calendrier, démontrant la volonté d'assurer la communication partout au pays. D'ailleurs, cette obligation devrait s'appliquer à tous les fournisseurs, qu'ils soient intéressés aux 700 MHz ou non.

4. Fiabilité et qualité du service

La procédure de mise aux enchères et la politique afférente de la Gestion du spectre d'Industrie Canada ne disent pratiquement rien sur la qualité du service. Quant on parle de faible qualité du service, on pense notamment à la carence de la couverture du territoire, à la faiblesse et à la ségrégation des réseaux, à l'incompatibilité des appareils, aux forfaits avec des clauses punitives abusives, à une facturation souvent obscure, à un service après vente parfois déficient, etc.

La spectaculaire augmentation du nombre de plaintes en 2011 témoigne de la faible qualité du service.

Rappelons que du point de vue du public, ce sont la fiabilité et la qualité du service qui importent. Or, il semble que ces dimensions de la problématique n'entrent pas dans la stratégie gouvernementale que sous-tend à la fois l'actuelle mise aux enchères et les pratiques qui en découleront. Cela m'apparaît comme une lacune à corriger.

5. Imputabilité

Où est l'imputabilité dans cette démarche?

L'imputabilité devrait s'appliquer à tous les intervenants de la téléphonie sans fil et sur tous les plans, non seulement dans la conduite des enchères mais aussi dans la prestation des services.

Au minimum, les fournisseurs de services de téléphonie sans fil doivent être honnêtes. Préoccupés par la transparence du processus d'attribution des licences, les professeurs Taylor et Middleton, de Ryerson University, ont proposé de renforcer la clause touchant l'éventuelle collusion entre soumissionnaires. Ils ont raison d'insister ainsi. Les règles de la mise aux enchères devraient préciser les conséquences de la collusion, devraient expliciter la pénalité imposée à un fournisseur s'il était trouvé coupable d'un tel méfait? Pour asseoir sa crédibilité, Industrie Canada se doit de clarifier cette question.

Mais il y a plus. Quelles seraient les sanctions imposées aux détenteurs de blocs de fréquence 700 MHz si, par leur incurie, les objectifs prescrits dans le règlement des enchères n'étaient pas atteints? Par exemple, que se passerait-il si la couverture dans les zones rurales ne s'installait pas? Ou si les tarifs ne baissaient pas? À quel moment les excuses des fautifs deviendraient des faux-fuyants et devraient être rejetés?

Aussi, quelle serait l'imputabilité d'Industrie Canada, c'est-à-dire du Gouvernement, face à la population canadienne? Car la téléphonie sans fil est maintenant un service essentiel. Que pourrait faire le citoyen si, à terme, suite à une incohérence des politiques ou une carence des règlements, le service n'était pas offert à tous, sur 97% du territoire canadien?

C'est là, n'est-ce pas, une question fondamentale rarement posée mais une qui, aujourd'hui, appelle une réponse.

6. Couverture

Il convient de revenir sur cette question.

Malgré que l'industrie de la téléphonie sans fil soit prospère, elle offre une couverture incomplète ou carrément inexistante sur de vastes secteurs du territoire national.

Je donne un exemple de cette incurie. Actuellement, le client de Vidéotron / Rogers ne peut pas se servir de son appareil cellulaire en Abitibi. Pourquoi? Parce que cette région est desservie par Télébec, une filiale de Bell. Et que les appareils de Vidéotron-Rogers ne sont pas compatibles avec le réseau de Bell / Telus. Arrivent les enchères pour des blocs de

700 MHz. En principe, cet apport doit régler le problème. Mais qu'en sera-t-il en pratique? Posons l'hypothèse que, lors des enchères, ce soit Télébec ou une autre filiale de Bell ou de Telus qui acquiert le bloc de fréquence couvrant le Nord du Québec, c'est à dire le bloc touchant l'Abitibi. Qu'arrivera-t-il alors à ce client? Aura-t-il accès au réseau 700 MHz de Bell / Telus? Si oui, il serait utile qu'Industrie Canada nous explique comment s'effectue cette compatibilité. Si non, on devrait conclure que toute la procédure est viciée et que le troisième objectif, à savoir '*assurer une disponibilité du service de téléphonie sans fil partout au Canada, notamment dans les zones rurales ou éloignées des centres urbains*', n'est rien d'autre qu'un marché de dupes.

L'interconnexion obligatoire des réseaux et des technologies, y compris sur le 700 MHz et sur le 2500 MHz, entraînera des investissements. Je n'en disconviens pas. Mais alors, pourquoi ne pas accélérer sa mise en œuvre en la finançant à même les redevances des enchères? En contrepartie de cet investissement public, en plus d'assurer une couverture universelle pour tous sur l'ensemble du territoire, l'industrie devrait s'engager sur un protocole de qualité de service et de structure de prix, alignés sur des normes internationales. Si on les interrogeait, les Canadiens diraient sans doute qu'ils sont prêts à payer le même prix que les autres pour un service de qualité équivalente, mais pas plus cher. Et surtout pas plus cher pour un service de qualité inférieure.

7. Échéancier

En ce qui concerne la couverture du territoire, la procédure d'enchères donne un échéancier. Elle nous dit que les fournisseurs d'une certaine taille (qui auront plus d'un bloc de fréquence) disposeront d'une période de cinq ans pour couvrir 90% du territoire, et de sept ans pour étendre la couverture à 97%. Pour de très nombreux usagers qui sont actuellement laissés pour compte, cet échéancier est trop long. Au mieux, ceux-ci auront accès à un service décent en 2018. Et ce, dans la mesure où les fournisseurs tiennent leurs promesses?

Si elle devait être maintenue, cette attente de cinq ou de sept ans devrait être compensée par une amélioration radicale de la couverture actuelle.

8. Entre-temps

D'ici à ce que les bandes larges de 700 MHz accomplissent leur miracle et offrent, à tous les Canadiens, partout au pays, un « choix d'au moins quatre fournisseurs » comme le promet l'annonce officielle du gouvernement, il serait peut-être utile de concevoir une politiques de connexion universelle obligatoire entre les réseaux ou les diverses technologies. D'un point de vue technique, cela ne m'apparaît pas impossible puisque, déjà, pour le numéro d'urgence 9-1-1, la connexion inter-réseau se fait.

9. R&D

Dans certaines conditions, les fournisseurs qui obtiendront des blocs de 700 MHz devront affecter une partie de leur budget annuel à des projets de recherche et de développement. Cela m'apparaît une excellente idée. Dans la mesure cependant où ce programme de R&D est utile aux Canadiens.

Je précise ma pensée. Faire de la recherche pour améliorer la fiabilité du service, c'est très bien. Mais utiliser ce budget pour développer des forfaits tordus avec des conditions obscures écrites en minuscules caractères afin de mieux embrouiller le client, c'est à proscrire.

Industrie Canada devrait se garder un droit de regard sur cette activité de l'industrie.

10. Sociétés étrangères

Les règles encadrant les enchères des blocs de 700 MHz favorisent l'arrivée de sociétés étrangères sur le marché canadien de la téléphonie sans fil. Pourquoi? Industrie Canada avance une raison : augmenter la concurrence. Question subsidiaire : pourquoi serait-il désirable d'augmenter la concurrence? Pour faire baisser les prix, nous dit-on. Il y a peut-être deux autres raisons secondaires : obtenir des capitaux et favoriser la contrepartie pour l'entrée de sociétés canadiennes dans les marchés nationaux des sociétés étrangères opérant au Canada.

Examinons ces arguments.

D'abord, il n'est pas du tout sûr que l'arrivée de sociétés étrangères dans le marché canadien fasse baisser les prix. Dans l'industrie du pétrole, par exemple, la présence massive d'entreprises étrangères dans le marché canadien n'a entraîné aucune baisse des prix à la pompe. Personnellement, je pense que la présence de sociétés étrangères n'aura que peu d'influence sur les prix au détail. Un meilleur équilibre des forces sur le marché aurait, je pense, un impact beaucoup plus significatif. Par exemple, au lieu d'avoir trois compagnies qui contrôlent plus de 90% du marché, pourquoi ne pas tendre vers un marché composé d'une vingtaine d'entreprises dont aucune ne posséderait plus de 10% du marché, mais toutes bénéficiant d'un partage stratégique des réseaux, des technologies et des infrastructures.

Ce qui amène la question suivante : pourquoi, si l'on désire équilibrer le marché, les trois sociétés qui dominent le marché, Bell, Telus et Rogers, sont-elles invitées à soumissionner pour des blocs de 700 MHz? Pourquoi ne pas réserver cette fréquence à de plus petits joueurs canadiens?

Obtenir des capitaux étrangers? Je pense qu'il s'agit d'un faux argument. Le Canada possède tous les capitaux nécessaires à l'expansion de ses marchés de télécommunication. En somme, je ne pense pas que l'argent soit le problème.

En ce qui concerne la réciprocité, Industrie Canada devrait nous expliquer à quel niveau elle s'applique. Par exemple, si une société allemande possédait 10% du marché canadien, est-ce à dire que les sociétés canadiennes seraient invitées à soumissionner pour un bloc de 10% du marché allemand? À vrai dire, je ne pense pas que les règles actuelles de l'économie mondialisée favorisent une véritable réciprocité. Alors, pourquoi inviter ces sociétés étrangères?

En fait, la véritable question touche le contrôle potentiel de la téléphonie sans fil canadienne par des étrangers. La règle dit : une société étrangère pourra posséder 100%

d'un fournisseur de services canadien dans la mesure où celui-ci ne contrôle pas plus de 10% du marché local. Mais alors, si je comprends bien, six sociétés étrangères, chacune possédant un fournisseur qui contrôlerait 9% du marché, auraient, ensemble, le contrôle effectif du marché canadien. Je doute fort que cette perspective soit dans l'intérêt du Canada, notamment sur le plan de la sécurité nationale. Limiter la propriété étrangère à dix ou quinze pour cent du marché canadien, toutes entreprises ou participations confondues, m'apparaîtrait un objectif plus prudent.

Conclusion

En conclusion, puis-je suggérer que la mise aux enchères des blocs de 700 MHz serve de tremplin pour corriger les déficiences du service actuel de la téléphonie sans fil au Canada, afin justement d'atteindre les objectifs mis de l'avant par le Gouvernement dans le cadre de ces mêmes enchères.

Le tout au nom de l'intérêt public.

M.L.
