



612, rue St-Jacques, 15e étage
Montréal (Québec) H3C 4M8

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE
(ic.spectrumauctions-encheresduspectre.ic@canada.ca)

Montréal, le 3 novembre 2017

Directrice principale, Licences du spectre et opérations des enchères
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
235, rue Queen
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Objet : ***Gazette du Canada, Partie I, le 19 août 2017, Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz – Avis n°SLPB-005-17– Réponse de Québecor Média inc.***

Madame,

En conformité à la procédure décrite à l'Avis n°SLPB-005-17 (telle que modifiée par l'Avis n°SLPB-008-17), nous vous soumettons par la présente la réponse de Québecor Média inc., déposée en son nom et en celui de Vidéotron s.e.n.c., dans le cadre de la consultation mentionnée en rubrique.

Recevez, Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Dennis Béland
Vice-président, Affaires réglementaires
Télécommunications
Ligne directe : 514 380-4792
Courriel : dennis.beland@quebecor.com



Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz

Avis de la Gazette du Canada SLPB-005-17

**Réponse de Québecor Média inc.,
déposée en son nom
et en celui de Vidéotron s.e.n.c.**

3 novembre 2017

Table des matières

I.	INTRODUCTION ET SOMMAIRE	1
II.	MESURES FAVORABLES À LA CONCURRENCE	3
	A) Une réserve de fréquences dans le 600 MHz : la mesure qu'il faut afin de favoriser la concurrence	3
	B) Une réserve de fréquences de 40 MHz plutôt que de 30 MHz	8
	C) Parmi les autres mesures suggérées, aucune n'est supérieure à une réserve de fréquences de 40 MHz	10
	D) Seuls les fournisseurs dotés d'installations qui offrent des services mobiles sans fil doivent être admissibles au spectre réservé	11
	E) Aucune objection sérieuse contre l'idée d'un moratoire sur le transfert du spectre réservé	14
	F) Pour une flexibilité optimale : le spectre réservé mis aux enchères par bloc de 5 + 5 MHz	14
III.	DES ZONES DE SERVICE DE NIVEAU 2 POUR LES LICENCES DE 600 MHz	15
IV.	LA STRUCTURE, LES RÈGLES ET LE PROCESSUS D'ENCHÈRES DE LA BANDE DE 600 MHz	16
	A) La structure de mise aux enchères appropriée pour la bande de 600 MHz : celle des ECCA	16
	B) Aucune raison de modifier la règle relative aux entités associées	18
	C) Quant aux offres de départ : l'atteinte d'un juste équilibre tout en évitant l'arbitraire	18
V.	LES CONDITIONS DE LICENCES PROPOSÉES	19
	A) Des exigences de déploiement modulées en trois paliers : une approche pragmatique et réaliste	19
	B) Quelques observations additionnelles en lien avec certaines des conditions de licence proposées	20
VI.	TRAITEMENT DES TÉLÉDIFFUSEURS	23

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. Québecor Média inc. (« Québecor Média »), en son nom et en celui de sa filiale à part entière Vidéotron s.e.n.c. (« Vidéotron »), a le plaisir de déposer la présente réponse aux commentaires soumis dans le cadre de la *Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz*, avis n°SLPB-005-17 publié le 19 août 2017 dans la partie I de la Gazette du Canada (le « Document de consultation »).
2. Le message transmis par la vaste majorité des intervenants à la présente consultation est on ne peut plus clair : il ne peut être question de permettre aux trois grands fournisseurs titulaires de faire main basse sur le spectre de la bande de 600 MHz. C'est donc à juste titre que le Ministère propose de créer une réserve de spectre pour les fournisseurs de service régionaux lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.
3. Tel qu'indiqué dans nos commentaires du 2 octobre dernier, Québecor Média adhère pleinement à la proposition du Ministère. Notre soutien repose sur trois éléments de fait : (i) le rôle déterminant joué par les fournisseurs de services mobiles régionaux (ci-après, les « fournisseurs régionaux ») dans l'endigement de la puissance commerciale des fournisseurs titulaires, ce qui permet aux consommateurs canadiens de véritablement bénéficier des avantages de la concurrence; (ii) le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs régionaux font face; et (iii) la menace et les conséquences bien réelles du verrouillage passif (*foreclosure action*) du spectre de basses fréquences par les fournisseurs titulaires.
4. Nous ne fûmes pas les seuls à invoquer ces trois éléments de fait en appui à la proposition de créer une réserve de fréquences. C'est pourquoi il est absolument essentiel que le Ministère poursuive ses efforts afin d'établir des règles d'enchères qui garantissent un accès équitable au spectre de basses fréquences. Il est indéniable que les fournisseurs titulaires possèdent non seulement la motivation, mais aussi les moyens requis pour bloquer l'accès des fournisseurs régionaux à ces ressources publiques. L'exemple des récentes enchères américaines dans la bande de 600 MHz le démontre bien. La création d'une réserve de fréquences de 40 MHz lors des prochaines enchères canadiennes dans cette même bande représente le moyen le plus sûr de garantir l'atteinte de cet objectif.
5. Aucune autre des mesures suggérées n'est supérieure à la création d'une réserve de fréquences de 40 MHz. Premièrement, réduire la quantité de spectre réservé à 20 MHz ne permettrait pas de combler de façon maximale le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs régionaux font face. Deuxièmement, un plafond de fréquences de 20 MHz spécifique à la bande de 600 MHz ne protégerait pas adéquatement les fournisseurs régionaux contre la menace d'un verrouillage passif. Troisièmement, un plafond de fréquences de 50 MHz applicable à l'ensemble du spectre de basses fréquences serait trop radical, car cela mènerait à l'exclusion de certains soumissionnaires. Finalement, limiter la quantité de spectre réservé pouvant être acquis en

instaurant un plafond spécifique aux fréquences réservées serait complexe et inutile.

6. Seuls les fournisseurs dotés d'installations qui offrent des services mobiles sans fil doivent être admissibles au spectre réservé, autrement la porte sera ouverte aux spéculateurs et l'accès des fournisseurs régionaux aux fréquences de 600 MHz sera compromis, en contradiction avec la politique du gouvernement fédéral visant à assurer la présence et la viabilité d'un quatrième joueur fort partout au pays.
7. Aucune objection sérieuse n'a été soulevée contre l'idée d'un moratoire sur le transfert du spectre réservé. Toutefois, ce moratoire ne sera véritablement efficace que si sa durée est prolongée à dix ans. Cela aura pour effet de stimuler l'utilisation rapide des fréquences mises en réserve et l'investissement dans les installations au-delà des grandes et moyennes agglomérations du pays.
8. Aucun intervenant ne s'est formellement objecté à la proposition du Ministère de mettre le spectre réservé aux enchères par bloc de 5 + 5 MHz. Procéder ainsi permettra une flexibilité optimale dans la délivrance des licences de 600 MHz.
9. L'utilisation des zones de services de niveaux 2 pour délivrer les licences de 600 MHz s'impose, car elle est appuyée par la grande majorité des opérateurs mobiles. Par ailleurs, la proposition de scinder géographiquement en deux les licences de 600 MHz doit être rejetée. C'est une proposition inutile qui repose sur une prémisse parfaitement fautive, à savoir que les déploiements effectués par les nouveaux entrants auraient été limités aux grands centres urbains.
10. À l'instar de Québecor Média, plusieurs intervenants ont souligné que la structure d'enchères combinatoires au cadran améliorées (ECCA) présente un certain nombre d'avantages qui justifient son adoption en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz. De plus, la règle actuelle relative aux entités associées s'est révélée être efficace puisqu'elle a permis de protéger l'intégrité des processus d'enchères précédents. Rien ne justifie donc qu'elle soit modifiée afin de prendre en considération l'existence d'ententes de partage de réseau. Par ailleurs, Québecor Média réitère que la proposition de fonder le montant des offres de départ pour le 600 MHz uniquement sur les résultats des enchères de 700 MHz de 2014 est très problématique. Une approche supérieure consisterait à appliquer la méthodologie proposée par le Ministère à chacune des quatre enchères les plus récentes et ensuite faire une moyenne des résultats obtenus.
11. La proposition du Ministère de moduler les exigences de déploiement en trois paliers est une approche pragmatique et réaliste. De plus, resserrer ces exigences serait prématuré, puisque le Ministère n'a encore jamais exigé l'atteinte de niveaux de déploiement fondés sur les zones de service de niveau 4.
12. Verser aux télédiffuseurs une partie du produit des enchères de 600 MHz afin de rembourser leurs coûts de déplacement constitue une mesure de compensation raisonnable et justifiée.

II. MESURES FAVORABLES À LA CONCURRENCE

A) Une réserve de fréquences dans le 600 MHz : la mesure qu'il faut afin de favoriser la concurrence

13. À la lecture des commentaires initiaux déposés en réponse à la présente consultation, un premier constat émerge immédiatement : la vaste majorité des intervenants appuie la proposition du Ministère de mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir la concurrence dans le marché canadien des services mobiles sans fil partout au pays.
14. Le message transmis par cette multiplicité de voix est on ne peut plus clair : il ne peut être question de permettre aux trois grands fournisseurs titulaires de services mobiles sans fil de faire main basse sur le spectre de la bande de 600 MHz. C'est donc à juste titre que le Ministère propose de créer une réserve de spectre pour les fournisseurs de service régionaux lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.
15. Comme nous l'avons indiqué dans nos commentaires du 2 octobre dernier, Québecor Média adhère pleinement à la proposition du Ministère. Notre soutien repose sur trois éléments de fait : (i) le rôle déterminant joué par les fournisseurs de services mobiles régionaux (ci-après, les « fournisseurs régionaux ») dans l'endiguement de la puissance commerciale des fournisseurs titulaires, ce qui permet aux consommateurs canadiens de véritablement bénéficier des avantages de la concurrence; (ii) le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs régionaux font face; et (iii) la menace et les conséquences bien réelles du verrouillage passif (*foreclosure action*) du spectre de basses fréquences par les fournisseurs titulaires.
16. Nous verrons au cours des paragraphes qui suivent que nous ne fûmes pas les seuls à invoquer ces trois éléments de fait en appui à la proposition du Ministère de créer une réserve de fréquences en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.

i) Le rôle déterminant des fournisseurs régionaux dans l'endiguement de la puissance des titulaires

17. Dans nos commentaires initiaux, nous avons démontré que ce n'est que par l'engagement sans faille des nouveaux entrants qui ont fait le choix de la concurrence fondée sur les installations que les consommateurs canadiens peuvent maintenant bénéficier d'avantages concrets et durables, que ce soit en termes de prix ou de qualité de service. À ce titre, les fournisseurs régionaux ont donc joué un rôle déterminant dans l'endiguement de la puissance commerciale des trois grands fournisseurs titulaires de services mobiles sans fil.
18. SaskTel, au paragraphe 3 de ses commentaires initiaux, a résumé de façon succincte, mais très convaincante les bienfaits d'une concurrence à quatre joueurs forts en Saskatchewan :

Unlike many other places in Canada there are four competitive, engaged wireless carriers operating in Saskatchewan, the three national majors and SaskTel. Review any recent media commentary on cellular service prices and it is obvious that Saskatchewan has the lowest prices mixed with the best service offerings in the country.

19. Bragg Communications Inc., faisant affaires sous le nom d'Eastlink (« Bragg »), quant à elle, a décrit comme suit les nombreux avantages pour les consommateurs canadiens qui ont résulté directement des mesures favorables à la concurrence mises en place par le Ministère depuis 2008 :

Eastlink submits that this 600 MHz auction is the most important for rural Canada since the Department first enabled regional service providers to enter the mobile wireless market in 2008. The Department's decision to set aside spectrum in 2008 was instrumental to the entry of new regional competitors and has had a strong and positive impact on Canada's mobile wireless retail market, with per-use prices steadily declining, the most advanced networks in the world being widely deployed, and increasingly consumer-friendly policies and programs launching each year, driven largely by the competition from regional service providers.¹

(Nos soulignés)

20. Shaw Communications Inc. (« Shaw ») a fait valoir un point de vue similaire, en soulignant que bien que la pérennité de la concurrence dans le sans-fil entre quatre joueurs forts ne soit pas encore assurée, ses effets à ce jour se sont néanmoins fait sentir de façon plus que notable :

Strong, sustainable competition would not only position Canada and the Canadian economy for long-term success in the global, innovation economy, it will also improve the lives of all Canadians, regardless of their income levels or where they live. Competition is the key driver of affordability, as it promotes pricing discipline and more valuable offerings to consumers.

(a) The Competition Bureau has recently highlighted that prices are lower in markets with a strong, regional competitor that can bring pricing discipline and an alternative to the wireless incumbents.

(b) Similarly, prices for mobile services are lower in cities where there is an alternative, strong facilities-based provider to the incumbents.

(c) Indeed, as the Department has stated, new facilities-based competitors in the market have begun to deliver innovation and consumer choice at competitive prices, given the empirical evidence from the market, not least of which is that "average new entrants offer prices up to 36% less than the national incumbents" and that lower

¹ Commentaires de Bragg, 2 octobre 2017, paragraphe 6.

prices that have been observed in some markets is “caused by the presence of a strong regional competitor” in such markets.²

(Notes de bas de page omises)
(Nos soulignés)

21. Bref, la politique du gouvernement fédéral visant l’arrivée de nouveaux entrants forts dans toutes les régions du Canada a permis l’atteinte de résultats appréciables et positifs pour les consommateurs canadiens. Cela dit, il reste du travail à accomplir quant à un aspect clé de cette politique : la nécessité d’assurer un accès équitable aux ressources spectrales par les nouveaux entrants déjà établis.

ii) Le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs régionaux font face

22. Tel qu’expliqué dans nos commentaires initiaux, tout fournisseur de services sans fil doit nécessairement disposer d’une quantité adéquate de spectre de hautes fréquences et de basses fréquences s’il veut être à même de défendre sa place dans un marché aussi féroce concurrentiel que celui du sans-fil. C’est la condition sine qua non de sa rentabilité et de sa viabilité à long terme.
23. Or, le grave problème au Canada qu’est le très haut niveau de concentration de l’ensemble des fréquences de spectre mobile entre les mains des trois grands fournisseurs titulaires persiste encore en 2017, malgré toutes les mesures favorables à la concurrence qui ont été mises en place depuis 2008. Ce problème est encore plus grave en ce qui concerne le spectre de basses fréquences, puisque les titulaires détiennent 91.5% du spectre de basses fréquences dans chaque région du Canada (108 MHz sur 118 MHz). Les fournisseurs régionaux, eux, doivent se débrouiller avec seulement 8.5% de cette ressource publique.
24. Nous avons indiqué dans nos commentaires initiaux que s’il fallait que le Ministère permette aux fournisseurs titulaires de soumissionner sur la totalité des 70 MHz dans la bande de 600 MHz, ce pourcentage pourrait augmenter à 94.7% (178 MHz sur 188 MHz). Nous avons prévenu le Ministère que si cette éventualité se concrétisait, la capacité des fournisseurs régionaux à livrer concurrence aux fournisseurs titulaires sur une base durable serait sérieusement remise en question.
25. Shaw et Bragg ont chacune de leur côté brossé un tableau similaire au nôtre, tel qu’il appert des extraits suivants :

Shaw

Even with several pro-competitive measures implemented in spectrum auctions over the last decade, the trend in spectrum holdings concentration has not changed meaningfully. The situation is particularly dire in regards to low-frequency spectrum, given that

² Commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphe 18.

cellular spectrum was handed to Rogers, Bell, Telus, and other regional incumbents for free over 35 years ago. In the 700 MHz band, only 10 MHz was protected from incumbent bidding (via caps), such that a full 40 MHz of 700 MHz spectrum was available for open bidding by the incumbents. The result was that the national incumbents obtained 6 of the 7 blocks available in virtually all areas of the country. As described in more detail below in our response to question 1B, we are still not on a trending pattern of reducing spectrum concentration in Canada. More needs to be done.

As demonstrated above, Canada's incumbents have a profound advantage over new competitors in their spectrum holdings, particularly in low-band spectrum. Network operators need and use a mix of lower and higher spectrum frequencies to leverage the various, respective technical attributes of each band. In the absence of this mix, new wireless competitors simply cannot compete against incumbents.³

(Notes de bas de page omises)
(Nos soulignés)

Bragg

However, the Canadian national incumbents hold far more spectrum than their regional competitors, which limits regional service providers' ability to provide the same quality of wireless service indoors and/or in rural areas, and to expand networks in rural areas where the additional sites required to build using only mid- or high-band spectrum make such builds economically impractical.

It is critical that the disparity between national service providers and regional providers' low-band holdings not worsen under this auction, as doing so would weaken retail mobile wireless competition, which is not in the economic or social interest of Canadians. Eastlink submits that, under the 600 MHz auction, the Department should ensure that regional service providers have a realistic opportunity to narrow the gap in spectrum holdings with those of the national incumbents, so that regional providers can compete on speed and coverage throughout their expanding serving areas.⁴

(Nos soulignés)

26. Il est donc absolument crucial pour l'avenir de la concurrence dans le sans-fil au Canada que les fournisseurs régionaux puissent acquérir une quantité suffisante du spectre de 600 MHz lors des enchères à venir. Cependant, une menace réelle les guette : les fournisseurs titulaires feront assurément tout en leur pouvoir pour les en empêcher.

³ Commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphes 31 et 32.

⁴ Commentaires de Bragg, 2 octobre 2017, paragraphes 17 et 19.

iii) La menace et les conséquences bien réelles du verrouillage passif du spectre de basses fréquences par les titulaires

27. Dans nos commentaires du 2 octobre dernier, nous avons démontré que les motivations qui guident les fournisseurs titulaires dans le choix de leurs soumissions diffèrent de celles qui guident les fournisseurs régionaux dans le choix des leurs et c'est pour cette raison que les fournisseurs titulaires sont en mesure de totalement dominer chacun des processus d'enchères. Tandis que les fournisseurs régionaux doivent soumissionner en se basant uniquement sur la valeur intrinsèque qu'ils attribuent à une licence donnée en prévision de l'offre de nouveaux services, les fournisseurs titulaires, eux, sont libres d'ajouter à ce montant une valeur (*foreclosure value*) qu'ils attribuent au verrouillage passif du marché dans le but d'entraver la nouvelle concurrence. La conséquence ? La menace d'un verrouillage passif opéré par les fournisseurs titulaires dans le but de bloquer l'accès des fournisseurs régionaux aux fréquences de la bande de 600 MHz est bien réelle, tout comme les conséquences négatives d'une telle tactique pour les consommateurs (les fournisseurs régionaux étant forcés de n'offrir à ces derniers qu'un service de portée limitée – *targeted service*).
28. Shaw s'est montrée d'un avis similaire au nôtre, en s'appuyant notamment sur le rapport d'expert déposé en annexe à ses commentaires initiaux (le rapport, intitulé « *The Critical Importance of the Set-aside in the Canadian 600 MHz* », fut préparé à l'attention de Shaw par le professeur Peter Cramton – ci-après, le « Rapport Cramton »). Dans l'extrait qui suit, Shaw et le professeur Cramton utilisent l'exemple des récentes enchères américaines dans la bande de 600 MHz comme démonstration patente d'un verrouillage passif opéré par des fournisseurs titulaires :

In circumstances where firms, such as Canada's wireless incumbents, are able to exercise market power downstream in the provision of services that use wireless spectrum, they also understand and are able to act on their strategic incentive to obtain or maintain downstream market power by paying a premium beyond the value of the spectrum to them in order to keep smaller rivals from acquiring the spectrum – this is what the economic literature refers to as the "foreclosure risk" in spectrum auctions. Even though there is greater societal value to be derived from the award of spectrum to new competitors, an incumbent will be motivated to bid an inflated amount for the chance to block the competitor from acquiring spectrum and thereby reduce competition in the wireless market.

Professor Peter Cramton's paper, included as Appendix A with this submission, substantiates the incumbents' strong incentives to foreclose new competitors. As recounted by Professor Cramton, AT&T and Verizon effectively did "not show up at the auction," obtaining no spectrum, or very little spectrum, in the U.S. 600 MHz auction and thereby demonstrating that additional low-frequency spectrum was of low marginal utility to both of the two largest and most established wireless carriers in the United States. After all, prior to the U.S. 600 MHz auction, Verizon already held 46 MHz of low frequency spectrum and AT&T considerably more than this amount,

on a national weighted average basis. *Notwithstanding their near-zero economic demand for 600 MHz spectrum, the dominant U.S. wireless carriers “feigned great interest in the 600 MHz spectrum”, and lobbied “strenuously against a set-aside.”*

In Professor Cramton’s view, *the dominant U.S. wireless carriers were clearly driven to foreclose competition by T-Mobile, amongst other potential rivals. He believes the same dynamic is likely to play out in Canada noting that “[t]he economic setting of the Canadian 600 MHz auction is similar, with the exception that the competition problem is more severe in Canada, since the dominant incumbents command an even more dominant position in Canada both in terms of market share and low-band spectrum holdings.”*⁵

(Notes de bas de page omises)
(Nos soulignés)

29. Québecor Média est absolument convaincue de la justesse du pronostic de professeur Cramton quant à la dynamique des prochaines enchères canadiennes dans la bande de 600 MHz. C’est pourquoi nous prions à nouveau instamment le Ministère de poursuivre ses efforts pour établir des règles d’enchères qui garantissent un accès équitable au spectre de basses fréquences. Il est indéniable que les fournisseurs titulaires possèdent non seulement la motivation, mais aussi les moyens requis pour bloquer l’accès des fournisseurs régionaux à ces ressources publiques. La création d’une réserve de fréquences de 40 MHz lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz représente le moyen le plus sûr de garantir l’atteinte de cet objectif.

B) Une réserve de fréquences de 40 MHz plutôt que de 30 MHz

30. Nous avons affirmé dans nos commentaires initiaux que l’utilisation d’une réserve de fréquences dans le cadre des enchères de la bande de 600 MHz est la seule mesure concrète qui permettrait d’atténuer le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs régionaux font actuellement face. Puisqu’aucune autre attribution de spectre de basses fréquences n’est prévue dans un avenir prévisible, nous avons indiqué que c’est maintenant qu’il fallait agir. Bien que nous ayons salué la proposition du Ministère de réserver 30 MHz de spectre de la bande de 600 MHz, nous avons estimé que cette proposition n’allait pas assez loin. De l’avis de Québecor Média, augmenter la quantité de spectre réservé à 40 MHz ferait en sorte de garantir que la mainmise des titulaires sur le spectre de basses fréquences serait réduite à 73.4% (138 MHz sur 188 MHz).
31. Dans ses commentaires initiaux, Shaw a elle aussi insisté sur le fait que les enchères de la bande de 600 MHz représentaient la dernière opportunité (dans un avenir prévisible) permettant d’établir une certaine parité dans la répartition du spectre de basses fréquences entre les fournisseurs titulaires et les fournisseurs régionaux et que, de ce fait, une réserve de 40 MHz était préférable :

⁵ Commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphes 43 à 45.

The upcoming 600 MHz auction is the last foreseeable opportunity for the Department to address the current imbalance in low-frequency spectrum held by new facilities-based competitors. New competitors require a measure that brings them closer to parity in low-frequency spectrum holdings.

*In Shaw's view, a 40 MHz set-aside would also be more effective at leveling the playing field from an LTE configuration perspective.*⁶

(Nos soulignés)

32. Bragg a également demandé à ce que la réserve de fréquences soit augmentée à 40 MHz pour des motifs similaires aux nôtres ainsi qu'à ceux mis de l'avant par Shaw :

Eastlink reiterates that while the incumbent national providers have an average of 53 MHz of low-band spectrum, non-national incumbents such as Eastlink, Freedom and Videotron have only 10 MHz of low-band spectrum. Setting aside 30 MHz for operating non-national wireless service providers would not close the gap, as the result would be – at best – national service providers with an average 73 MHz and regional providers with an average 40 MHz. This still represents a considerable difference in speeds and wireless network performance (especially when paired with the national providers' larger mid-band holdings).

*As the Department's stated objective for this auction is to ensure regional wireless providers have an opportunity to "effectively compete" with the incumbents, Eastlink submits that the set aside spectrum could be 40 MHz, instead of just 30 MHz.*⁷

(Nos soulignés)

33. De l'avis du professeur Cramton, « [t]he 600 MHz auction is a critical opportunity to strengthen competition, especially the relative disparity in newer entrants' low-band holdings. To avoid excessive concentration of low-band spectrum and motivate participation in the auction from the newer rivals, a significant set-aside is essential »⁸. Le professeur Cramton considère qu'une réserve de fréquences de 40 MHz serait idéale, tel qu'il appert de l'extrait qui suit :

A set-aside of 40 MHz (four of the seven blocks) would be ideal in the Canadian 600 MHz auction. A 40-MHz set-aside maximizes participation and competition among non-dominant facilities-based carriers. It guarantees that at least one facilities-based carrier in each service area can obtain the spectrum needed to compete against the dominant incumbents. Such disruptive competition would create enormous social value.

⁶ Commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphes 61 et 62.

⁷ Commentaires de Bragg, 2 octobre 2017, paragraphes 27 et 28.

⁸ Rapport Cramton, page 5.

A key advantage of the 40-MHz, rather than 30-MHz, set-aside is that it prevents the dominant incumbents from splitting the non-set-aside blocks, (2-2 between Rogers on the one hand and Bell/Telus, who have an extensive spectrum sharing agreement, on the other hand), at low prices, as we have observed in other auctions (Ausubel et al.; Grimm et al. 2003). With only 30-MHz available for the dominant incumbents, if they choose to compete for more low-band spectrum, they must fight to determine who gets more, since the only possibilities for the dominant incumbents is 2-1, 2-0, 1-1, 1-0, 0-0, and the reverse.⁹

(Nos soulignés)

34. Pour tous ces motifs, nous réitérons notre recommandation que la quantité de fréquences réservée pour les fournisseurs régionaux lors des prochaines enchères dans la bande de 600 MHz soit de 40 MHz et non 30 MHz.

C) Parmi les autres mesures suggérées, aucune n'est supérieure à une réserve de fréquences de 40 MHz

35. Divers intervenants à la présente consultation ont suggéré au Ministère de mettre en place à l'occasion des prochaines enchères de la bande de 600 MHz des mesures favorables à la concurrence autres que la création d'une réserve de fréquences de 30 MHz telle que proposée par le Ministère dans le Document de consultation. Nous avons regroupé en quatre catégories les diverses mesures suggérées. Nous les analyserons à tour de rôle et expliquerons pourquoi aucune d'entre elles n'est supérieure à la création d'une réserve de fréquences de 40 MHz.

i) Réduction de la quantité de fréquences réservées

36. Certains¹⁰ ont suggéré de réduire à 20 MHz la quantité de fréquences réservées. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les fournisseurs régionaux font actuellement face à un déficit marqué en spectre de basses fréquences et les enchères à venir dans la bande de 600 MHz représentent la dernière opportunité (à tout le moins dans un avenir prévisible) de redresser un tant soit peu la situation. Dans ce contexte, réduire la quantité de fréquences réservées à 20 MHz n'équivaudrait à rien d'autre qu'une mesure inutile et contre-productive.

ii) Mise en place d'un plafond de fréquences spécifique à la bande de 600 MHz

37. D'autres¹¹ ont suggéré la mise en place d'un plafond de fréquences de 20 MHz spécifique à la bande de 600 MHz (ci-après, « plafond intrabande »). Cette approche ne protégerait pas adéquatement les fournisseurs régionaux contre la menace d'un verrouillage passif. Cela se comprend aisément, puisqu'un plafond intrabande de 20 MHz permettrait de façon quasi automatique aux trois grands

⁹ Rapport Cramton, page 5.

¹⁰ Voir, par exemple, les commentaires de Bell, 2 octobre 2017, paragraphe 35.

¹¹ Voir, par exemple, les commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphe 14.

fournisseurs titulaires de faire main basse sur six des sept blocs de 5 + 5 MHz disponibles. Les fournisseurs régionaux seraient alors forcés de se contenter d'un seul bloc de 5 + 5 MHz et le déficit en spectre de basses fréquences auquel ils sont actuellement confrontés s'en trouverait aggravé. De toute évidence, cette approche est inacceptable.

iii) Mise en place d'un plafond de fréquences de 50 MHz applicable à l'ensemble du spectre de basses fréquences

38. TELUS Communications Inc. (« TELUS ») a suggéré la mise en place d'un plafond de fréquences de 50 MHz applicable à l'ensemble du spectre de basses fréquences dévolu par un soumissionnaire dans une zone de licence donnée¹². Cette approche, selon nous, est trop radicale, car elle mènerait à l'exclusion de certains soumissionnaires dans certaines zones de licence. Une telle exclusion n'a pas sa raison d'être puisque l'objectif du Ministère est de permettre aux fournisseurs régionaux d'acquiescer une quantité adéquate de spectre de la bande de 600 MHz - pas d'empêcher de façon absolue un soumissionnaire dont les avoirs en spectre de basses fréquences dépasseraient un certain seuil de tenter d'acquiescer des fréquences ne faisant pas l'objet d'une mise en réserve.

iv) Mise en place d'un plafond de fréquences à l'intérieur de la réserve de fréquences de 600 MHz

39. Quelques intervenants¹³ ont par ailleurs demandé à ce que la quantité de spectre réservé pouvant être acquis par un soumissionnaire admissible soit limitée par la mise en place d'un plafond spécifique aux fréquences réservées. Cette approche, selon nous, est inutilement complexe. Le Ministère a déjà à portée de main une solution simple qui laisse ouverte la possibilité à de multiples gagnants pour le spectre réservé. Pour ce faire, il suffit pour le Ministère de créer une réserve de fréquences de 40 MHz et de mettre aux enchères le spectre réservé par le biais de blocs distincts de 5 + 5 MHz.

D) Seuls les fournisseurs dotés d'installations qui offrent des services mobiles sans fil doivent être admissibles au spectre réservé

40. En considération du fait que les fournisseurs régionaux ont joué un rôle déterminant dans l'endigement de la puissance commerciale des trois grands fournisseurs titulaires de services sans fil, nous avons prié le Ministère dans nos commentaires initiaux de rendre l'admissibilité à déposer une soumission sur le spectre réservé conditionnelle à la démonstration par un soumissionnaire potentiel qu'il possède des installations sans fil et qu'il offre des services sans fil commerciaux dans chaque zone de licence où il prévoit déposer une soumission pour du spectre réservé.
41. De nombreux intervenants à la présente consultation ont fait valoir des arguments similaires aux nôtres. Bragg, par exemple, a affirmé que l'ajout des mots « mobiles sans fil » au paragraphe 29 du Document de consultation était

¹² Commentaires de TELUS, 2 octobre 2017, paragraphe 54.

¹³ Voir, par exemple, les commentaires d'Xplornet, 2 octobre 2017, page 3.

nécessaire afin de s'assurer que la définition des fournisseurs admissibles concorde avec les objectifs derrière la mise en réserve d'une portion des fréquences de 600 MHz. Nous citerons dans son intégralité le paragraphe 36 de la soumission de Bragg :

In any case, it is critical that set-aside-eligible bidders be already providing mobile wireless services in the areas where they apply to bid on set-aside spectrum because to allow otherwise would encourage speculative bidding from service providers that have not entered the wireless market yet and may never do so, and/or may never invest meaningfully in the licence area. In the event such a speculative bidder acquired mobile wireless spectrum, the spectrum may lay unused for years while the regional service provider actually investing in the area and offering service would not be able to expand its network into rural areas, improve its in-building coverage in urban areas, or diversify its network technology. This would be entirely inconsistent with the Department's overarching policy objectives for this spectrum auction (e.g., to promote competition, and to encourage investment from operating new and established service providers) and with its stated objectives for the set-aside (e.g., to provide additional spectrum to mobile wireless service providers that are already offering service).

(Notes de bas de page omises)

(Nos soulignés)

42. Québecor Média souscrit entièrement aux propos de Bragg. Déployer un réseau mobile sans fil représente une entreprise d'envergure, tant au niveau des investissements financiers requis qu'au niveau des équipements et des installations à déployer. Sur cette base, il est illusoire de croire qu'un fournisseur de services de télécommunications qui n'a pas déjà procédé à de tels investissements et qui n'offre pas déjà des services mobiles sans fil dans une région donnée serait capable d'utiliser le spectre réservé dont il ferait l'acquisition. Si le Ministère ne clarifie pas la définition des fournisseurs admissibles comme nous le lui demandons, il risque fort d'ouvrir la porte aux spéculateurs intéressés uniquement par le jeu des enchères et par le gonflement de la valeur des licences acquises – tout le contraire de ce que le Ministère cherche à accomplir en proposant de réserver une portion appréciable des fréquences de 600 MHz aux fournisseurs autres que les fournisseurs titulaires nationaux.
43. Aux yeux de SaskTel, rendre admissibles les fournisseurs autres que les fournisseurs de services mobiles sans fil dotés d'installations ne ferait que compromettre l'accès des joueurs régionaux aux fréquences de 600 MHz, en contradiction avec la politique du gouvernement fédéral visant à assurer la présence et la viabilité d'un quatrième joueur fort dans chaque région du pays. Comme l'affirme SaskTel au paragraphe 31 de ses commentaires initiaux, cette politique doit demeurer prioritaire :

The policy priority should be supporting the most logical and effective deployment of the spectrum for the benefits of the provincial

residents, not the facilitation of a fifth competitor in Saskatchewan. In pursuit of the Government of Canada's goal of four viable competitors, it would be highly inappropriate to take any policy steps to aid a fifth competitor, which would clearly be to the detriment of the regional competitor and impede their efforts to provide quality service in challenging rural areas.

44. Le danger décrit par SaskTel est à notre avis bien réel, car la politique du gouvernement fédéral n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Tel que mentionné plus haut, un aspect clé de cette politique réside dans la nécessité d'assurer un accès équitable aux ressources spectrales, notamment au spectre de basses fréquences, en raison de ses caractéristiques de propagation et de pénétration supérieures. Or, les fournisseurs titulaires détiennent actuellement une part écrasante du spectre de basses fréquences actuellement attribué au Canada. Tant et aussi longtemps que ce déséquilibre persistera, la politique du quatrième joueur fort dans toutes les régions du Canada doit garder le haut du pavé.
45. Pour Xplornet Communications Inc. (« Xplornet »), la solution est évidente : le Ministère devrait procéder comme il l'a fait en 2015 à l'occasion des enchères SSFE-3 en limitant l'admissibilité au spectre réservé dans la bande de 600 MHz aux fournisseurs dotés d'installations qui offrent activement des services mobiles sans fil dans la zone de licence visée par une soumission :

Contrary to ISED's stated intention to limit the potential bidders, the use of "telecommunication services" instead of "mobile wireless services" opens up the field of potential bidders to include telephone and cable companies, thereby introducing the potential for spectrum speculation by those telecommunication service providers who are not, in fact, in the mobile services business. It is not hard to imagine larger non-mobile telecommunication service providers opting to bid on spectrum and warehousing it as an investment for five years.

Xplornet strongly urges ISED to reconsider this approach and to follow the approach taken in the AWS-3 auction of limiting eligible bidders for the set aside spectrum to those facilities-based providers that are actively providing commercial mobile wireless services. While that approach meant Xplornet was not eligible for the AWS-3 auction, Xplornet appreciates that ISED wanted to insure that there were real commitments to deploying the AWS-3 spectrum for the intended purpose of providing mobile wireless services. ISED has the same goal with the 600 MHz spectrum.¹⁴

(Nos soulignés)

46. Nous partageons l'avis d'Xplornet. L'approche employée lors des enchères SSFE-3 a fait en sorte que le spectre réservé soit acquis par des joueurs de l'industrie du sans-fil déterminés et capables de le mettre en utilisation, pour le plus grand bénéfice des consommateurs canadiens. Cette approche a donc fait

¹⁴ Commentaires d'Xplornet, 2 octobre 2017, page 4.

ses preuves. Par conséquent, rien ne pourrait justifier qu'elle ne soit pas appliquée lors des enchères à venir dans la bande de 600 MHz.

E) Aucune objection sérieuse contre l'idée d'un moratoire sur le transfert du spectre réservé

47. Seule Bell s'est véritablement opposée à la proposition du Ministère de bloquer pendant les cinq premières années de validité d'une licence obtenue par un soumissionnaire admissible au spectre réservé le transfert à une société n'ayant pas été admissible. Bell, pour l'essentiel, estime qu'une telle restriction serait inutilement contraignante « *because there may be situations where, for the benefit of Canadians, the best course of action is for set-aside spectrum to be sold to an incumbent* »¹⁵.
48. L'argument de Bell n'a aucune valeur, puisque c'est par l'instauration d'une mesure qui permettra de veiller à l'efficacité du spectre réservé que les intérêts des Canadiens seront les mieux servis. Or, c'est précisément ce que le Ministère cherche à accomplir en suggérant l'instauration d'un moratoire sur le transfert du spectre réservé.
49. Comme nous l'avons expliqué dans nos commentaires initiaux, nous sommes d'accord avec le principe d'instaurer un moratoire sur le transfert du spectre réservé. Nous croyons toutefois que le moratoire ne sera véritablement efficace que dans la mesure où le Ministère en prolonge la durée, à savoir de cinq à dix ans. Selon nous, une telle prolongation stimulera non seulement l'utilisation rapide des fréquences de la bande de 600 MHz mises en réserve, mais aussi l'investissement accru dans les installations au-delà des grandes et moyennes agglomérations du pays.

F) Pour une flexibilité optimale : le spectre réservé mis aux enchères par bloc de 5 + 5 MHz

50. Nous avons indiqué dans nos commentaires du 2 octobre dernier que nous étions d'accord avec la proposition du Ministère de mettre aux enchères le spectre réservé par le biais de blocs appariés distincts de 5 + 5 MHz, puisque cela permettrait à plus d'un soumissionnaire admissible d'obtenir des licences dans chaque zone de licence, et accorderait pendant les enchères une plus grande souplesse aux soumissionnaires admissibles dans l'expression de la valeur qu'ils donnent à un ou plusieurs blocs.
51. De tous les intervenants qui ont abordé la question, aucun ne s'est formellement opposé à la proposition du Ministère. Devant ce concert de voix unanime, une conclusion s'impose : le Ministère a visé juste en proposant de scinder le spectre réservé en blocs distincts de 5 + 5 MHz.

¹⁵ Commentaires de Bell, 2 octobre 2017, paragraphe 42.

III. DES ZONES DE SERVICE DE NIVEAU 2 POUR LES LICENCES DE 600 MHz

52. À l'instar de la grande majorité des opérateurs mobiles qui sont intervenus dans le cadre de la présente consultation, nous avons indiqué dans nos commentaires initiaux que nous étions favorables à la proposition du Ministère d'utiliser les zones de service de niveau 2 pour délivrer les licences de spectre de la bande de 600 MHz.
53. Cette pluralité de voix n'a rien de surprenant, puisque les zones de service de niveau 2 conviennent particulièrement bien à l'exploitation des services mobiles sans fil. En effet, ces zones de service ont une superficie nettement plus grande que les zones de service de niveau 3 ou 4. Par conséquent, leur utilisation permet d'éviter les situations de morcellement géographique (ce qui se traduit en une exploitation plus efficace du spectre) en plus d'augmenter la rentabilité des déploiements d'installations à grande envergure grâce à des économies d'échelle (ce qui facilite le déploiement des réseaux dans les secteurs ruraux et éloignés).
54. Parmi les intervenants en faveur de la proposition du Ministère, on retrouve Shaw, qui a identifié un autre avantage découlant de l'utilisation des zones de service de niveau 2 dans le contexte des enchères de la bande de 600 MHz :

*This geographic division reflects the physical propagation characteristics of 600 MHz spectrum and is large enough that the number of price clock rounds in the auction would not become overly burdensome, while at the same time being small enough to accommodate bidders with specific geographic interests.*¹⁶

(Nos soulignés)

55. Québecor Média est tout à fait d'accord avec Shaw. L'utilisation de zones de service plus petites (comme le demandent certains intervenants) ne ferait qu'alourdir le processus d'enchères, sans réel avantage pour les participants qui souhaiteraient limiter les activités de soumission à certains secteurs géographiques particuliers.
56. Bref, parce qu'elle rendra possible une utilisation plus efficace du spectre de 600 MHz, parce qu'elle facilitera le déploiement de ce spectre dans les secteurs ruraux et éloignés et parce qu'elle établira un point d'équilibre entre l'efficacité du processus d'enchères à venir et les besoins des participants intéressés par des secteurs particuliers, l'utilisation des zones de service de niveau 2 pour la délivrance des licences de spectre de 600 MHz est indéniablement l'approche que le Ministère doit préconiser.
57. Une chose, cependant : le Ministère doit à tout prix rejeter la proposition de TELUS « *that each of the Tier 2 licences be broken into two sub-licences such*

¹⁶ Commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphe 82.

that the 111 of 172 Tier 4 service areas without a population centre greater than 30,000 pops are grouped in a sub-licences by Tier 2 region »¹⁷.

58. D'une part, cette proposition de scinder en deux les licences de spectre de la bande de 600 MHz est parfaitement inutile et contre-productive. D'autre part, cette proposition repose sur la prémisse voulant que les nouveaux entrants se soient bornés à déployer leurs fréquences que dans les grands centres urbains du pays. Or, cette prémisse est absolument fautive et ce que Vidéotron a su accomplir en moins de dix ans en est la preuve la plus éclatante.
59. En effet, le ministère a en sa possession des rapports annuels de licences contenant des statistiques de déploiement qui démontrent clairement que Vidéotron a déployé son réseau bien au-delà des grands centres urbains. Qui plus est, nous continuons inlassablement d'investir dans l'agrandissement de notre réseau parce que nous sommes habités par le désir profond d'apporter les bienfaits de la concurrence entre quatre joueurs forts dans le plus nombre possible de communautés rurales et éloignées.
60. Certains autres nouveaux entrants, pour des raisons historiques, n'ont peut-être pas été en mesure d'atteindre à ce jour un stade de déploiement similaire à celui de Vidéotron. Nous sommes cependant confiants qu'ils sauront suivre notre exemple, notamment grâce à la mise en place d'une réserve de fréquences de 40 MHz dans le 600 MHz qui facilitera le déploiement en profondeur géographique, grâce à aux caractéristiques de propagation supérieure de ces basses fréquences.

IV. LA STRUCTURE, LES RÈGLES ET LE PROCESSUS D'ENCHÈRES DE LA BANDE DE 600 MHz

A) La structure de mise aux enchères appropriée pour la bande de 600 MHz : celle des ECCA

61. Nous avons fait remarquer dans nos commentaires du 2 octobre dernier que la structure d'enchères combinatoires au cadran est extrêmement complexe et qu'elle soulève certaines préoccupations liées à la gouvernance d'entreprise. Nous avons soutenu que la structure d'enchères combinatoires au cadran améliorées (ECCA) proposée par le Ministère répond directement à ces préoccupations. Premièrement, l'idée de fournir aux soumissionnaires de l'information sur leur paiement basé sur leur deuxième prix éventuel tout au long de l'étape d'attribution réduira considérablement l'incertitude à laquelle ils font face quant au deuxième prix éventuel d'un ensemble donné. Deuxièmement, le resserrement des règles de préférence révélée (particulièrement lors de la ronde supplémentaire) ainsi qu'une dépendance accrue sur les rondes au cadran pour l'établissement des prix finaux permettront de réduire le risque que les ensembles gagnants des soumissionnaires soient soudainement changés de

¹⁷ Commentaires de TELUS, 2 octobre 2017, paragraphe 76.

façon inattendue pendant la ronde supplémentaire. Nous avons souligné que ces modifications feront en sorte que la ronde supplémentaire servira essentiellement à réduire le nombre de licences surnuméraires disponibles après la dernière ronde au cadran. Compte tenu de ces avantages, nous avons incité le Ministère à adopter la structure des ECCA en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.

62. Plusieurs intervenants ont comme nous souligné le fait que la structure des ECCA présente un certain nombre d'avantages qui justifient son adoption par le Ministère.
63. Xplornet, par exemple, s'est montrée d'avis qu' « *on balance the Enhanced combinatorial clock is the best option since it reduces the bidder's uncertainty about the base price it will have to pay for a given package of spectrum blocks.* »¹⁸
64. Tbaytel, de son côté, a affirmé qu'elle était favorable à l'utilisation de la structure des ECCA « *as it encourages truthful bidding, reduces spiteful bidding and reduces uncertainty.* »¹⁹ Tbaytel a accordé une grande importance à la nécessité de réduire l'incertitude lors du déroulement des enchères de la bande de 600 MHz, car, selon elle, «*[u]ncertainty has been an issue in preceding auctions given the complexity of the second price rule. Reducing uncertainty will encourage bidders to put forth their true valuation of the spectrum* ». ²⁰
65. Cogeco Communications Inc. (« Cogeco ») a présenté comme suit les raisons qui l'ont amené à appuyer l'adoption de la structure des ECCA pour la mise aux enchères des fréquences de 600 MHz :

The Enhanced Combinatorial Clock Auction ("ECCA") proposal has a number of desirable features, which Cogeco believes would be positive for the CCA auction process. In particular:

- a) provision of discount information to bidders during the clock rounds,*
- b) certainty surrounding the max and protection bids, ensuring bidders can be sure of winning their final clock package, and,*
- c) capping of supplementary round bid values to reduce the impact of "strategic bidding".*²¹

66. Pour terminer, nous citerons le paragraphe 93 des commentaires initiaux de Shaw, dans lequel cette dernière présente comme suit l'avantage principal offert par la structure des ECCA :

¹⁸ Commentaires d'Xplornet, 2 octobre 2017, page 6.

¹⁹ Commentaires de Tbaytel, 2 octobre 2017, paragraphe 41.

²⁰ Commentaires de Tbaytel, 2 octobre 2017, paragraphe 43.

²¹ Commentaires de Cogeco, 2 octobre 2017, paragraphe 104.

The ECCA has potential benefits over the CCA design. Most of all, it provides greater certainty about auction outcomes by skipping the supplementary round when there is no excess supply and by providing bidders with protection prices when there is a supplementary round.

67. Compte tenu de ce qui précède, nous réitérons que la structure de mise aux enchères appropriée pour la bande de 600 MHz est celle des ECCA.

B) Aucune raison de modifier la règle relative aux entités associées

68. Quelques intervenants ont demandé au Ministère de modifier la règle relative aux entités associées en vue des prochaines enchères dans la bande de 600 MHz afin de prendre en considération l'existence d'ententes de partage de réseau entre fournisseurs participants. À titre d'exemple, Rogers a demandé que les fournisseurs titulaires liés par ce type d'entente soient forcés de participer aux enchères en tant que soumissionnaire unique²².
69. Québecor Média est d'avis qu'il n'y a aucune raison qui pourrait justifier que la règle relative aux entités associées soit modifiée comme le demandent ces intervenants. La règle proposée pour les enchères de la bande de 600 MHz est essentiellement identique à celle appliquée par le Ministère lors des récentes enchères de spectre mobile. Or, ces enchères ont produit des résultats satisfaisants, nonobstant l'existence d'ententes de partage de réseau entre certains des fournisseurs participants. Prenons l'exemple des enchères de la bande de 700 MHz tenues en 2014 : l'entente de partage de réseau entre Bell et TELUS n'a pas empêché Rogers d'être la grande gagnante de cette mise aux enchères, avec l'acquisition de 22 licences de spectre apparié réparties à travers le pays.
70. Bref, la règle du Ministère relative aux entités associées fonctionne. Elle s'est révélée être efficace puisqu'elle a permis de protéger l'intégrité des processus d'enchères dans le cadre desquels elle a été appliquée. Sur cette base, la modifier afin qu'elle prenne en considération l'existence d'ententes de partage de réseau entre fournisseurs participants serait tout simplement inutile.

C) Quant aux offres de départ : l'atteinte d'un juste équilibre tout en évitant l'arbitraire

71. En ce qui a trait aux offres de départ proposées en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz, nous avons souligné dans nos commentaires du 2 octobre dernier que nous avons de sérieuses réserves concernant la méthodologie utilisée par le Ministère pour établir ces valeurs. Nous avons indiqué que nous considérons comme très problématique la proposition du Ministère de fonder le montant des offres de départ pour le 600 MHz sur un seul point de données, à savoir les résultats des enchères de 700 MHz tenues au Canada en 2014.

²² Commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphes 158 et 159.

72. Nous avons expliqué nos réserves comme suit. Chaque vente aux enchères de spectre se déroule dans un contexte qui lui est propre, en termes de conditions prévalant sur le marché, d'état de développement de la technologie, de calendrier des cycles d'investissement, de structure de l'industrie et de politiques gouvernementales. La valeur des soumissions dépend de tous ces facteurs et elle peut varier considérablement d'une vente aux enchères à l'autre. Choisir une vente aux enchères spécifique comme seul point de référence – et en particulier une aussi féroce compétitive que celle tenue au Canada au 2014 dans la bande de 700 MHz – risque de produire un portrait déformé des valeurs de spectre sous-jacentes.
73. Sur cette base, nous avons soutenu qu'une approche supérieure pour fixer les offres de départ consisterait à appliquer la méthodologie proposée par le Ministère à chacune des quatre enchères de spectre les plus récentes (SSFE-1 en 2008, 700 MHz en 2014, SSFE-3 en 2015 et 2 500 MHz en 2015) et ensuite faire une moyenne des résultats obtenus.
74. Nous réitérons que cette approche devrait être celle suivie par le Ministère, puisqu'elle permettrait l'atteinte d'un juste équilibre tout en évitant l'arbitraire.

V. LES CONDITIONS DE LICENCES PROPOSÉES

A) Des exigences de déploiement modulées en trois paliers : une approche pragmatique et réaliste

75. Québecor Média constate que la majorité des intervenants à la présente consultation ont, tout comme nous, indiqué qu'ils n'avaient pas d'objection à ce que le Ministère impose des exigences de déploiement modulées en trois paliers répartis sur toute la durée des licences de spectre de la bande de 600 MHz.
76. Quelques intervenants ont toutefois demandé à ce que les exigences de déploiement proposées soient resserrées soit au niveau des pourcentages exigés, soit au niveau des laps de temps accordés pour atteindre lesdits pourcentages.
77. Québecor Média est d'avis que ces intervenants n'ont pas su démontrer le bien-fondé de leurs arguments. De plus, il serait selon nous prématuré de resserrer à ce stade-ci les exigences de déploiement des fréquences de la bande de 600 MHz, et ce, en raison du fait que le Ministère (à notre connaissance) n'a encore jamais à ce jour imposé aux titulaires de licences de spectre mobile commercial l'atteinte de niveaux de déploiement fondés sur les zones de service de niveau 4.
78. Nous considérons que l'approche en trois paliers proposée par le Ministère constitue une approche pragmatique qui permettra d'accélérer de façon réaliste (et économiquement viable) le déploiement des fréquences de la bande de 600 MHz au-delà des grandes et moyennes agglomérations du pays, au bénéfice du plus grand nombre possible de Canadiens.

B) Quelques observations additionnelles en lien avec certaines des conditions de licence proposées

79. Nous souhaitons profiter de l'occasion offerte par la présente réponse afin de soumettre quelques observations additionnelles concernant trois items en lien avec les conditions de licence proposées par le Ministère pour les fréquences de 600 MHz.

i) Itinérance obligatoire

80. Bell et TELUS ont toutes les deux remis en question la pertinence de maintenir la condition de licence exigeant la conformité au cadre réglementaire du Ministère en matière d'itinérance obligatoire (tel que décrit à la Circulaire de procédure concernant les clients, 2-0-17, *Conditions de licence concernant l'itinérance obligatoire, le partage des pylônes d'antennes et des emplacements, ainsi que l'interdiction des emplacements exclusifs* [ci-après, la « CPC »]).
81. Elles considèrent que cette condition de licence est devenue redondante et inutile en raison de la mise en place par le CRTC en 2015 d'un cadre réglementaire visant les services d'itinérance de gros. Tandis que TELUS se limite à suggérer la possibilité d'amender la CPC, Bell demande carrément l'élimination de la condition de licence relative à l'itinérance obligatoire, non seulement pour les licences de spectre de la bande de 600 MHz, mais aussi pour toutes les licences de spectre existantes.
82. Québecor Média ne partage pas l'opinion de Bell et de TELUS, et ce, pour trois raisons.
83. Premièrement, le fait que le CRTC ait mis en place en 2015 son propre cadre réglementaire ne diminue en rien la pertinence de la CPC. La réglementation du CRTC est de nature ciblée, car elle ne vise que les services d'itinérance de gros fournis sur des réseaux GSM par Bell, TELUS ou Rogers à d'autres FSSF qui offrent leurs services au Canada, alors que la CPC, elle, continue de régir les ententes d'itinérance de gros n'impliquant pas Bell, TELUS ou Rogers. Il est intéressant de noter que Rogers est d'un avis similaire au nôtre, tel qu'il appert de l'extrait qui suit des commentaires qu'elle a déposés en réponse à la présente consultation :

Rogers supports the mandatory roaming condition of licence. Client Procedures Circular (CPC) 2-0-17 Conditions of Licence for Mandatory Roaming and Antenna Tower and Site Sharing and to Prohibit Exclusive Site Arrangements covers important areas not duplicated by the CRTC Telecom Regulatory Policy 2015-177, including the mandated roaming requirement itself. CPC-2-0-17 further includes a roaming request process backed-up by commercial negotiation timelines and arbitration if the two parties cannot come to a roaming agreement. This end-to-end process benefits millions of Canadian mobile customers by balancing the objective of encouraging the "deployment of advanced networks that provide the greatest choice of basic and advanced services available at competitive prices to the greatest number of Canadians" with the fact

that operators may require access to wholesale roaming services on a reasonable basis as they continue to expand their networks in an orderly manner.²³

(Note de bas de page omise)
(Nos soulignés)

84. Deuxièmement, la CPC demeure nécessaire en tant que mesure de protection réglementaire ultime, notamment en raison du fait que le CRTC s'est d'abstenu de réglementer les ententes d'itinérance de gros impliquant Bell, TELUS ou Rogers, mais négociées hors tarif.
85. Troisièmement, parce qu'elles ont chacune leur propre portée d'application et qu'elles sont de nature distincte, la CPC et la réglementation du CRTC peuvent tout à fait coexister côte à côte, en parfaite complémentarité.
86. Compte tenu de ce que nous venons voir, Québecor Média estime qu'il n'existe aucun motif qui pourrait justifier que le Ministère amende la CPC, ou encore élimine la condition de licence relative à l'itinérance obligatoire stipulée aux licences de spectre existantes et proposée par le Ministère pour les licences de spectre de la bande de 600 MHz.

ii) Recherche-développement et rapports annuels

87. Dans nos commentaires du 2 octobre dernier, nous avons suggéré au Ministère d'abolir la condition de licence relative à la recherche-développement, puisqu'elle n'a plus sa raison d'être. Nous avons fait valoir que le marché canadien du sans-fil est un marché hautement concurrentiel et les joueurs de l'industrie n'ont pas besoin d'une mesure réglementaire pour les inciter à investir dans la recherche-développement. Parce qu'ils doivent demeurer innovateurs, ces joueurs le font de leur propre chef.
88. La vaste majorité des parties intéressées qui ont abordé la question de la condition de licence relative à la recherche-développement ont adopté une position similaire à la nôtre²⁴. Nous estimons que le Ministère devrait prendre acte de cette nette pluralité de voix, et abolir sans délai la condition de licence relative à la recherche-développement.
89. Concernant la condition de licence relative à la soumission de rapports annuels de conformité, nous avons soutenu dans nos commentaires du 2 octobre dernier que le temps était venu pour le Ministère d'alléger le fardeau administratif provoqué par la préparation et la soumission de ces rapports. Or, plusieurs parties intéressées ont également appelé le Ministère à prendre des mesures

²³ Commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphe 181.

²⁴ Commentaires de Bell, 2 octobre 2017, paragraphes 74 à 77; commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphes 176 à 179; commentaires de Shaw, 2 octobre 2017, paragraphe 104; commentaires de TELUS, 2 octobre 2017, paragraphes 122 à 126.

d'allégement en la matière²⁵. Deux mesures relativement simples permettraient de répondre aux préoccupations de ces parties : réduire la fréquence à laquelle les rapports annuels doivent être soumis ou encore limiter de façon spécifique les informations dont la soumission continuerait d'être exigée sur une base annuelle. Ces deux mesures nous apparaissent raisonnables et limitées. De plus, leur mise en œuvre ne mettrait pas en péril la capacité du Ministère de s'assurer de la conformité des titulaires à leurs conditions de licence. Par conséquent, nous prions instamment le Ministère de les adopter le plus rapidement possible.

iii) Accès « opportun »

90. Dans nos commentaires du 2 octobre dernier, nous avons indiqué que nous sommes extrêmement préoccupés par la possibilité que l'accès « opportun » au spectre sous licence soit éventuellement imposé, puisque cela aurait pour effet de fausser les hypothèses sur lesquelles a été basée la décision commerciale d'investir dans l'acquisition du spectre, et qu'il résulterait une perte de confiance envers les futurs processus d'enchères du Ministère.
91. D'autres fournisseurs de services mobiles sans fil qui ont fait le choix d'investir massivement dans l'acquisition de spectre mobile ont exprimé des inquiétudes similaires. À titre d'exemple, nous citerons dans un premier temps les propos de SaskTel :

*Contemplation of new conditions of licence allowing for opportunistic spectrum access technologies to operate in the exclusively licensed 600 MHz spectrum being auctioned needs to be stopped now. Careful consideration must be given to all of the impacts of these licence conditions on existing networks, including impacts to customer experience and network investments. Full and thorough public consultations on opportunistic spectrum usage must be conducted prior to the introduction of any licence conditions allowing this new spectrum access model as such use could be extraordinarily disruptive. Operators acquiring mobile spectrum have, until now, bought that spectrum with conditions of licence providing exclusive spectrum access. Expectations among bidders for 600 MHz spectrum will be the same. The prices bid and paid for such exclusive licences are paid expecting exclusivity for the entire term of the licence. The potential introduction of future conditions of licence in the middle of the licence term demoting that exclusive spectrum access to some form of shared access will immediately devalue the spectrum, resulting in serious financial loss and risk to the licence holders. Introducing the spectre of shared usage prior to the 600 MHz auction will create uncertainty and devalue spectrum unless certainty regarding exclusivity can be provided.*²⁶

(Nos soulignés)

²⁵ Commentaires de Bell, 2 octobre 2017, paragraphes 85 à 87; commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphe 180; paragraphes de SaskTel, 2 octobre 2017, paragraphe 63 à 65; commentaires de TELUS, 2 octobre 2017, paragraphe 140.

²⁶ Commentaires de SaskTel, 2 octobre 2017, paragraphe 19.

92. Son de cloche similaire du côté de Rogers, qui a également signalé la présence d'un autre aspect qui doit être pris en considération – le caractère actuellement quasi expérimental des technologies permettant l'accès opportun :

The Department should take a very cautious approach when exploring opportunistic access so as not to negatively affect the advanced mobile networks that already provide connectivity to digital technologies and services that is a defining feature of the digital economy. Opportunistic sharing technology is still years away from commercial deployment and has substantial technical, regulatory, and business challenges to overcome before it can become a reality.²⁷

(Note de bas de page omise)
(Nos soulignés)

93. Nous souscrivons entièrement aux propos de SaskTel et Rogers. C'est pourquoi nous réitérons qu'imposer l'accès opportun au spectre sous licence constituerait un changement radical aux règles actuelles en matière de politique de gestion du spectre au Canada. Il s'agit d'une question grave qui soulève de nombreux enjeux très complexes. Elle doit donc nécessairement faire l'objet d'un processus exhaustif de consultation publique aux paramètres clairement définis, de façon à ce que toutes les parties intéressées puissent pleinement faire valoir leurs arguments et défendre leurs intérêts.

VI. TRAITEMENT DES TÉLÉDIFFUSEURS

94. Le Ministère mentionne ce qui suit au paragraphe 40 du Document de consultation :

Les entreprises de télédiffusion utilisant actuellement la bande de 600 MHz pourront poursuivre leurs activités actuelles selon les mêmes modalités (canaux et diffusion analogique ou numérique) jusqu'à ce que ce spectre soit nécessaire pour le déploiement du service mobile à large bande, tel qu'énoncé dans le document SLPB-004-15, Décisions sur la réattribution de la bande de 600 MHz. Si ISDE établit que le fonctionnement continu de certains canaux empêcherait le déploiement de nouveaux services mobiles dans la bande de 600 MHz, il émettra un préavis de déplacement visant uniquement les télédiffuseurs exploitant ces canaux.

95. Le déplacement des télédiffuseurs de la bande des fréquences de 600 MHz afin d'y permettre le déploiement des services mobiles sans fil pourrait se traduire en des frais considérables. Devant cette éventualité, certains intervenants à la présente consultation ont suggéré qu'une partie du produit de la mise aux

²⁷ Commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphe 163.

enchères de la bande de fréquences de 600 MHz soit utilisée afin de rembourser les coûts de déplacement des télédiffuseurs²⁸.

96. Québecor Média est d'accord avec cette suggestion principalement parce que le déplacement éventuel des télédiffuseurs exploitant la bande de 600 MHz découle directement de la décision prise par le Ministère de réattribuer cette bande de fréquences au service mobile. Dans un tel contexte, une mesure de compensation nous apparaît raisonnable et justifiée.

97. Le tout, soumis respectueusement.

²⁸ Commentaires de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, 2 octobre 2017, paragraphe 7; commentaires de Bell, 2 octobre 2017, paragraphe 6; commentaires de Rogers, 2 octobre 2017, paragraphe 27.