

PAR COURRIEL
ic.spectrumauctions-encheresduspectre.ic@canada.ca

Nicolet, le 25 octobre 2017

Directeur principal
Licences du spectre et opérations des enchères
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

**Objet: Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences
concernant le spectre de la bande de 600 MHz
Partie I de la Gazette du Canada, Avis No SLPB-005-17, Affiché le 4 août 2017**

Madame,
Monsieur,

Vous trouverez en annexe le document suivant en lien avec l'Avis de la Gazette du Canada No. SLPB-005-17 / « Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz ».

- Réplique Sogetel Mobilité Processus d'Enchères 600 MHz

Nous espérons le tout conforme et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Jean-Philippe Saia,
Président-directeur général
Sogetel Mobilité inc.

p.j. (1)

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

Réplique de



présenté à



Innovation, Science and
Economic Development Canada

Innovation, Sciences et
Développement économique Canada

Avis de la Gazette du Canada No. SLPB-005-17

Soumis le 25 octobre 2017

Introduction

1. Sogetel Mobilité (« Sogetel ») remercie ISDE de l'opportunité de soumettre cette réplique aux commentaires soumis le 2 octobre 2017 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 relativement à l'avis de la Gazette du Canada No. SLPB-005-17.
2. Sogetel a pris connaissance de l'ensemble des commentaires soumis à ISDE et est fière de constater le vif intérêt provenant de diverses parties pour stimuler le déploiement et l'offre de services sans fil dans les zones rurales.
3. Le message reçu est clair. De futures enchères de spectre dans la bande 600 MHz constitue une belle occasion pour ISDE de mettre en place des règles de jeu qui favoriseront la venue de nouveaux joueurs qui ont le désir d'offrir un service sans fil dans les zones rurales et autres régions éloignées, en raison de la qualité de propagation de cette bande.
4. Des enchères sur une base de zones de service de niveau 2 ne feront que profiter aux grands opérateurs actuels et favoriseront le statut quo du point de vue de la couverture dans les zones rurales et dans les autres marchés éloignés. Conserver des zones de service de niveau 2 aura pour effet de laisser les régions rurales et éloignées à leur compte pour les 20 prochaines années.
5. Sogetel réitère son désir d'être un joueur actif dans ces futures enchères dans la bande 600 MHz dans l'éventualité où de telles règles favorisant la venue de nouveaux joueurs et incluant des zones de service de niveau 4 seraient mises de l'avant.
6. Sogetel réitère également que son actif spectral actuel demeure insuffisant pour lui permettre de continuer à offrir à ses usagers un service de grande qualité et de demeurer concurrentielle dans ses marchés. De plus, Sogetel est intéressée à étendre sa couverture actuelle et desservir de nouveaux marchés. Les régions rurales demeurent mal desservies à ce jour et Sogetel, de par son expertise dans sa région, veut répondre aux besoins en zones rurales. Cependant, pour ce faire, Sogetel doit avoir accès à du spectre de qualité à un prix juste.
7. En somme, l'utilisation de zones de service de niveau 2 empêchera Sogetel d'être un joueur actif dans de futures enchères dans la bande 600 MHz et mettra en péril sa capacité d'augmenter son offre de services mobiles et de continuer ainsi à offrir des services de grande qualité à la fine pointe de la technologie à sa clientèle en zone rurale.

8. Dans le cadre de cette réplique, Sogetel ne se prononcera pas sur l'ensemble des commentaires reçus par ISDE des diverses parties intéressées dans cette consultation, mais se concentrera sur les principaux enjeux énumérés lors de sa soumission initiale du 2 octobre, et qui ont pour but de permettre à de plus petits opérateurs d'acquérir les fréquences dont ils ont besoin à un prix juste, pour continuer à desservir leur clientèle et poursuivre le déploiement des zones rurales et des régions éloignées, notamment :
- L'augmentation de la portion réservée aux fournisseurs admissibles à 40 MHz;
 - Pour être admissible à la portion réservée de spectre, le revenu brut de l'entité ne devrait pas dépasser 100 M \$;
 - L'offre de licences de spectre sur la base de zones de service de niveau 4;
 - Le découpage des zones de service dites urbaines de celles dites rurales;
 - La revue des prix de départ tenant compte de la réalité des zones de service de niveau 4 de type rural;
 - Le format des enchères doit être moins complexe.
9. Le fait pour Sogetel de ne pas se prononcer sur des éléments de répliques soumis par les diverses parties intéressées dans cette consultation ne doit pas être interprété comme une acceptation, un désaccord ou tout autre positionnement ou prise de décision face à ces éléments.

L'augmentation de la portion réservée aux fournisseurs admissibles à 40 MHz

10. Les vues présentées dans les divers commentaires varient beaucoup dépendamment des intérêts des parties. De façon générale, on observe d'un côté les opérateurs titulaires en faveur d'une réduction de la portion réservée à 0 MHz ou à 20 MHz, avec ou sans plafond de fréquences, et de l'autre côté, des opérateurs qui se sont qualifiés en tant que nouveaux entrants en 2008 et qui encouragent une augmentation de la portion réservée à 40 MHz. D'autres joueurs, incluant Sogetel, sont aussi en faveur d'une portion réservée à 40 MHz, mais pour des raisons différentes.
11. Pour les nouveaux entrants 2008, l'intérêt d'une portion réservée à 40 MHz réside sans doute dans leur capacité à pouvoir obtenir l'entièreté de ce spectre réservé à un faible prix, en particulier dans le contexte de zone de service de niveau 2 qui est un frein à tout autre petit joueur qui voudrait obtenir du spectre.
12. Dans ces circonstances, Sogetel peut comprendre le désir des opérateurs titulaires de limiter les nouveaux entrants 2008 en demandant de réduire la portion réservée.
13. Ces demandes font cependant abstraction de la possibilité qu'un nouveau joueur ou un plus petit joueur ait l'intention d'obtenir du spectre.

14. La proposition de Sogetel d'augmenter la portion de spectre réservé aux fournisseurs admissibles, à 40 MHz, repose sur la prémisse que si deux soumissionnaires pour le spectre réservé devaient se partager 15+15 MHz de spectre, au mieux le plus petit joueur se contenterait de seulement 5+5 MHz, ce qui ne permet pas de concurrencer efficacement les fournisseurs de service établis sur le territoire qui ont déjà à leur disposition une plus grande disponibilité de spectre, sans mentionner leur possibilité d'agrégation des différentes bandes. Par conséquent, un spectre réservé total de seulement 30 MHz ne permet pas que deux fournisseurs de service admissibles à la portion réservée puissent s'établir de façon efficace.
15. De façon implicite, notre hypothèse n'inclut pas la possibilité pour les entrants 2008 d'obtenir plus de 20 MHz, car pour un petit joueur comme Sogetel, ceci aurait le même résultat que de soumissionner sur le spectre non réservé, puisque les nouveaux entrants, qui ont de plus grands moyens financiers, prendront tout le spectre disponible. Le résultat serait alors le même que sans spectre réservé, c'est-à-dire qu'aucun autre joueur régional ne pourrait obtenir du spectre au grand détriment des régions rurales qui continueraient à être mal desservies.
16. Dans cette optique, Sogetel trouve intéressante l'idée mise de l'avant par certains soumissionnaires tels que Cogeco et Xplornet d'imposer un plafond de 20 MHz à toute entité admissible au spectre réservé.
17. Sogetel réitère donc que, dans le but de favoriser l'accessibilité au spectre pour les fournisseurs de service régionaux, et dans la mesure où les nouveaux entrants 2008 demeureraient admissibles au spectre réservé (voir nos commentaires à la prochaine section), la portion réservée aux fournisseurs admissibles devrait être augmentée à 40 MHz et l'ajout d'un plafond de 20 MHz, pour toute entité admissible au spectre réservé, devrait être considéré.

Critère d'admissibilité pour la portion réservée de spectre

18. Tel que mentionné dans ses commentaires initiaux, Sogetel remet en question la définition des fournisseurs titulaires nationaux utilisée par ISDE comme étant : « entreprise ayant une part nationale des abonnés du service mobile sans fil de 10 % ou plus », et permettant ainsi aux nouveaux entrants de 2008 d'être admissibles au spectre réservé. Ces derniers ont bel et bien une part du marché national inférieure à 10 %, pourtant, ils demeurent des joueurs majeurs dans leurs régions respectives, et ont les moyens financiers d'obtenir l'entièreté du spectre réservé dans leurs régions sans réelle concurrence.
19. Sogetel réitère donc que, dans la mesure où des zones de service de niveau 4 seraient utilisées (car sans cela, les plus petits joueurs ne pourront tout simplement pas participer aux enchères), le revenu brut du fournisseur de service ne doit pas dépasser 100 M \$ afin d'être admissible à du spectre réservé. Cette proposition rejoint d'ailleurs celles de BCBA et de CCI.

20. De plus, Sogetel note que l'ensemble des grands opérateurs veut restreindre l'admissibilité au spectre réservé aux entreprises qui offrent déjà des services sans fil. L'idée derrière cette proposition est simple : les grands opérateurs actuels ne veulent voir aucun nouveau joueur dans ces enchères afin d'en tirer le maximum de bénéfices. Pour les nouveaux entrants de 2008, qui demandent 40 MHz de spectre réservé, l'idée est encore plus claire : obtenir tout le spectre réservé, et ce, au plus bas prix, sans véritable concurrence.
21. Sogetel est un opérateur sans fil et demeurerait admissible malgré cette nouvelle restriction. Cependant, Sogetel croit que dans la mesure où des zones de service de niveau 4 seraient utilisées, d'autres joueurs seraient intéressés à entrer dans le marché du sans fil et développer certains marchés ruraux non couverts à ce jour. Sogetel est d'avis qu'il ne faut aucunement restreindre le potentiel de concurrence dans les marchés ruraux. C'est tout à l'avantage de ces marchés. Sogetel comprend également que, de façon générale, les marchés dits urbains ont déjà un niveau de compétition plus élevé et qu'il est moins probable qu'un nouveau joueur puisse y entrer en tant que 5^e joueur. Dans la mesure où il y aurait découpage des zones de service de niveau 4 entre zones urbaines et zones rurales (voir nos commentaires à ce sujet plus loin), Sogetel serait confortable à ce qu'un critère d'admissibilité sans restriction relié au sans fil soit défini uniquement pour les zones de niveau 4 dites rurales.
22. Finalement, Sogetel pense que l'admissibilité au spectre réservé ne devrait pas se limiter uniquement aux zones où le fournisseur offre actuellement un service, en particulier dans le cadre de notre recommandation d'utiliser des zones de service de niveau 4. L'admissibilité pour soumissionner sur la portion réservée du spectre sur l'ensemble des zones permettrait aux fournisseurs de service admissibles de supporter leur plan d'affaires et leur croissance, et d'offrir le service dans des zones rurales adjacentes ou autres zones présentement délaissées par les fournisseurs de service nationaux. Cet élément permettrait entre autres de régler l'enjeu soulevé par SSI Micro par rapport à son admissibilité au Yukon.
23. En somme, Sogetel demeure préoccupé du fait que dans tous les scénarios proposés par les opérateurs titulaires et les nouveaux entrants 2008, il n'y a aucune proposition qui permettrait à un autre opérateur régional d'être concurrentiel et d'accéder à du spectre 600 MHz. Nous réitérons que les entrants 2008 ne devraient pas être éligibles à du spectre réservé et que seuls les opérateurs dont les revenus sont inférieurs à 100 M \$ devraient être éligibles.

L'offre de licences de spectre sur la base de zones de service de niveau 4

24. Sogetel réitère que la seule façon de régler l'enjeu de couverture des zones rurales est de permettre à de plus petits opérateurs régionaux d'avoir accès au spectre dont ils ont besoin, et ce, dans les zones de service de niveau 4 d'intérêt.
25. Le prix des zones de service de niveau 2 et de niveau 3 constitue un frein certain pour des joueurs comme Sogetel, qui ont l'expertise et le désir de couvrir les régions rurales, et les empêche d'être des joueurs actifs dans de futures enchères dans la bande 600 MHz.

-
26. Les commentaires reçus par ISDE dans le cadre de cette consultation sont sans équivoque. D'un côté, les opérateurs titulaires et les nouveaux entrants 2008 qui demandent principalement des zones de service de niveau 2, et de l'autre côté, les plus petits opérateurs et autres parties qui prennent la défense des zones rurales et qui demandent des zones de service de niveau 4.
27. Si les zones de service de niveau 2 sont maintenues, il sera impossible pour un petit opérateur régional, voulant desservir seulement les régions rurales, d'accéder au spectre à un coût raisonnable, de réaliser son plan d'affaires et de fournir un service aux communautés rurales présentement mal desservies. Avec des zones de service de niveau 2, le développement des télécommunications en milieu rural continuera d'être nettement défavorisé.
28. Pour Sogetel, des zones de service de niveau 2 mettent en péril sa capacité d'augmenter son offre de services mobiles et d'offrir des services de grande qualité à sa clientèle en zone rurale, à la fine pointe de la technologie.
29. C'est sur cette base que Sogetel réitère sa recommandation pour que les licences offertes aux prochaines enchères dans la bande du 600 MHz soient sur une base de zones de service de niveau 4, permettant ainsi à de plus petits opérateurs d'acquiescer à un prix juste les fréquences dont ils ont besoin pour continuer à desservir leurs clientèles et poursuivre le déploiement dans les zones rurales et les régions éloignées.
30. Sogetel trouve également intéressante la proposition de Cogeco de limiter la définition des zones de service de niveau 4 uniquement aux blocs de fréquences réservés plutôt qu'à l'ensemble des blocs de fréquences mis en enchères. Par exemple, Sogetel croit qu'il serait impossible pour tout petit joueur régional d'être compétitif pour la portion non réservée du spectre. En conséquence, ces blocs pourraient demeurer sur une base de zones de service de niveau 2. La définition de la portion réservée de spectre en zones de service de niveau 4 serait alors suffisante.
31. Certains intervenants ont soulevé le potentiel d'interférence si de plus petites zones de service étaient utilisées. Sogetel demeure d'avis qu'il est nettement moins complexe de gérer et de mitiger ce risque d'interférence en zones rurales. Les caractéristiques de propagation de la bande 600 MHz rendent cette plage de fréquence très attrayante pour son déploiement en milieu rural et compensent largement la complexité additionnelle de diviser le territoire en zones de service de niveau 4.
32. Sogetel est donc d'accord avec Cogeco qui mentionne :
- "There have not been reports of insurmountable spectrum coordination issues at the boundaries of the PEAs."
- "Cogeco disagrees that coordination between smaller service areas for 600 MHz spectrum would be particularly difficult."

33. Finalement, si, pour certains joueurs, ce risque d'interférence demeurerait, la redéfinition des zones de licences dites urbaines (tel que discuté à la prochaine section) permettrait de limiter les enjeux dans ces nouvelles zones de service. Qui plus est, en laissant la portion non réservée de spectre en zones de service de niveau 2, ce risque serait totalement absent pour ces blocs de fréquences.

Le découpage des zones de service dites urbaines de celles dites rurales

34. Rappelons que l'objectif premier derrière la proposition de Sogetel de diviser les licences selon des zones de service de niveau 4 est de permettre à des opérateurs régionaux de couvrir des zones rurales d'intérêt. Sogetel n'a donc pas d'intérêt dans les grands marchés urbains où 3 ou 4 grands opérateurs sont déjà présents.
35. Il est clair que les zones de service de niveau 2 ne tiennent pas compte des réalités spécifiques aux marchés ruraux et autres petits marchés. La demande de TBayTel pour redéfinir la zone 2-09 est un exemple intéressant. La proposition de TELUS de diviser chaque zone de niveau 2 en deux zones distinctes urbaine et rurale a le mérite de reconnaître l'enjeu du déploiement en zone rurale versus celui en zone urbaine. Cependant, regrouper toutes les zones de service de niveau 4 rurales en une seule sous-licence rurale de niveau 2, comme le propose TELUS, demeure une solution qui ne règle pas les enjeux d'un plus petit opérateur, tel que Sogetel, dont les marchés visés constituent un sous-ensemble d'une telle sous-licence. Toutefois, cette proposition se rapproche grandement de celle de Sogetel. La différence que Sogetel propose est que seuls les blocs de fréquences réservés soient divisés en zones urbaines et rurales et qu'il y ait un découpage fait sur la base de zones de service de niveau 4 dans la portion rurale.
36. Notre proposition de regrouper des zones de service urbaines en une seule zone urbaine et de laisser les zones rurales sur une base de zones de service de niveau 4 repose donc sur cette reconnaissance que les grands opérateurs seront intéressés aux zones urbaines et que seuls les joueurs qui ont un réel intérêt dans les zones rurales soumissionneront pour ces licences de niveau 4 et qu'ils pourront le faire spécifiquement pour les marchés qu'ils visent plutôt que de soumissionner sur un regroupement de zones dont plusieurs ne correspondent pas à leur plan d'affaires.

Des incitatifs pour l'accès au spectre non utilisé en zones rurales

37. Si la mise aux enchères par zone de niveau 4 et la redéfinition des zones urbaines et rurales ne sont pas retenus par ISDE, Sogetel est d'avis qu'avec des zones de service de niveau 2, les petits opérateurs régionaux ne pourront participer aux enchères, et les nouveaux entrants 2008 auront tout le loisir d'acquiescer à faible prix tout le spectre réservé sans réelle concurrence.
38. Auquel cas, Sogetel propose que des mécanismes soient mis en place afin de faciliter la subordination du spectre, permettant ainsi à des fournisseurs de service régionaux de pouvoir accéder au spectre non utilisé à un prix raisonnable et ainsi faciliter le déploiement de la technologie en milieu rural.

39. Nous avons noté plusieurs commentaires d'autres parties allant dans la même direction que la demande de Sogetel et incluant des incitatifs ainsi que d'autres mesures demandés à ISDE afin de rendre le spectre disponible pour les régions rurales :
- Selon BCBA, "The licences should include a requirement for spectrum-holders to respond to requests for spectrum sub-licensing by other providers in a timely manner, and document these requests. This requirement could be structured in a way that is similar to the existing mandatory tower sharing requirement. Licence-holders receiving such a request should provide reasonable justification for a refusal to sub-licence spectrum that is un-used."
 - Selon CanWISP, "there is already underutilized spectrum at this time in rural areas that our members can't access." "Large operators receiving requests for spectrum sub-licensing must respond in a timely manner with a reasonable offer to the demand. Technical issues should be addressed reasonably. The goal should be to share and not for the large operator to keep spectrum. This must be part of the licence conditions."
 - CCSA fait la promotion de conditions qui encouragent les détenteurs de licences spectrales de "sub-divide and sublicense their spectrum holdings in rural and remote areas."
 - Selon FCM, "It is important for provisions to be included to incent and encourage winning carriers to increase broadband and cellular coverage in rural, remote and northern communities."
 - Ecotel et la MRC de Témiscouata demandent aussi que des mécanismes soient mis en place pour faciliter la subordination de spectre.
 - Parmi les autres recommandations, notons CanWISP et CCI qui demandent respectivement que le spectre soit utilisé à l'intérieur de 5 ans et des termes de licences de 5 ans. CCI recommande également que les conditions de déploiement soient par kilomètre carré plutôt que selon un pourcentage de la population couverte. La MRC de Témiscouata demande aussi des conditions de déploiement plus strictes.
40. Sogetel réitère le besoin urgent de mettre en place des mesures qui faciliteront l'accès au spectre aux petits joueurs régionaux et demande à ISDE de considérer le nombre important des demandes qui vont dans ce sens.

Les prix de départ

41. Sogetel réitère que les enchères doivent se faire selon des zones de service de niveau 4 (à tout le moins pour la portion réservée du spectre) et que les zones de service doivent être redéfinies pour tenir compte de la différence entre les réalités rurales et urbaines, tel qu'expliqué dans notre première présentation.

-
42. Sogetel réitère également que les prix de départ proposés des licences doivent être ajustés en fonction de la réalité des zones de service de niveau 4. Comme le mentionne TBayTel dans ses commentaires :

"Acquiring spectrum at prices more in line with the economic opportunities of the region will help drive competition."

43. Il est donc impératif que les prix pour les licences en zones rurales tiennent compte non seulement de la population, mais aussi de l'étendue de la zone et de sa réalité géographique. Le spectre dans la bande 600 MHz constitue un excellent spectre quant à ses qualités de propagation, mais certaines régions rurales d'intérêt pour Sogetel comportent des enjeux géographiques tels que collines, vallées, forêts, etc., qui complexifient et rendent plus coûteux le déploiement dans de telles zones. Les prix de départ des licences doivent donc en tenir compte.

Format des enchères

44. Sogetel est d'avis que le format d'enchères de type ECC (Enchères Combinatoires au Cadran) proposé est complexe et défavorise la participation des petits fournisseurs de service en agissant comme une barrière.
45. Sogetel a pris connaissance de l'ensemble des commentaires touchant le format des enchères provenant des intervenants les plus habitués avec les divers formats possibles. Il est intéressant de constater que, bien que chacun de ces joueurs puissent discuter des moindres détails relatifs aux formats d'enchères, détails qui témoignent de l'incroyable complexité mathématique des formats discutés, aucun d'entre eux ne semble arriver à la même conclusion pour déterminer quel format est le meilleur.
46. Comme le dit Eastlink dans ses commentaires :

"Eastlink reiterates our comments under previous auctions that the CCA format generally discriminates against smaller, regional service providers (...). We submit that the SMRA format is more appropriate for Canada where regional service providers are critical to sustainable competition, particularly in rural areas."

-
47. Sogetel trouve également intéressante la proposition de Rogers quand à sa préférence pour utiliser des enchères de type SMRA ou de type cadran simple :

"Although the combinatorial clock auction (CCA) format has been widely used, the trend in recent auction policy is moving towards formats with greater simplicity."

"Indeed, in recent years, regulators worldwide have advanced the rules for a broad range of formats, including the SMRA, clock auction and sealed bids, as well as combinatorial auctions."

"The CCA is a controversial format for spectrum auctions."

"There is also a growing body of academic literature that has highlighted theoretical and practical flaws in the CCA design, especially in more complex settings such as an auction with many regional categories."

48. En somme, ce que Sogetel retient surtout est qu'il demeure extrêmement complexe pour un petit opérateur de naviguer dans ce processus d'enchères en format ECC, et que des formats plus simples seraient plus appropriés pour les prochaines enchères dans la bande 600 MHz.
49. Sogetel réitère donc sa proposition d'utiliser un format d'enchères plus simple tel que le format d'enchères ascendantes à rondes multiples simultanées (EARMS) ou celui à soumissions cachetées. Sogetel est d'avis que de tels formats seraient mieux adaptés pour les enchères divisées en zones de service de niveau 4 en milieu rural, tel que Sogetel le propose.

Remerciements

50. Sogetel remercie le Département pour l'opportunité qu'il lui offre de partager ses points de vue au sujet du processus d'enchères du spectre de la bande de 600 MHz.

< FIN DU DOCUMENT >