

Le 14 mars 2003

Monsieur Jan Skora
Directeur général
Réglementation des radiocommunications et de la radiodiffusion
300, rue Slater
Ottawa (Ontario)

**Commentaires de l'ACTS – Avis DGRB-004-02 publié dans la *Gazette du Canada* :
Consultation sur un nouveau régime de droits et de délivrance de licences
applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de
communications personnelles (SCP) en place tel que modifié par l'avis DGRB 001-03**

Monsieur,

L'Association canadienne des télécommunications sans fil (« l'ACTS ») remet le mémoire ci-joint comme réponse à l'avis précité (« l'Avis »). L'ACTS reconnaît et appuie l'objectif visant à simplifier les régimes disparates de délivrance de licences applicables aux titulaires de licence de services cellulaires et SCP. Nous soutenons également l'harmonisation des droits de licence avec les droits associés à la délivrance de licences de fréquence SCP par mise aux enchères. Les avantages qui découleront de cette rationalisation et de cette harmonisation doivent, toutefois, être tempérés par les conséquences, potentiellement graves, pour l'industrie et les consommateurs, qui utiliseront un barème tarifaire, nouveau et plus onéreux.

L'ACTS croit que le Ministère a surestimé la juste valeur économique du spectre concerné. De plus, il n'est pas clair que le ministère a mené les évaluations requises – tel que prescrit par les politiques du Conseil du Trésor – sur l'incidence des droits de licence; l'effet cumulatif qu'aurait, sur l'industrie, l'application de tarifs multiples, les avantages que retirera le public de l'utilisation des télécommunications sans fil ou encore l'impact qu'auront les tarifs, tout ceci aura une incidence sur les objectifs primordiaux comme l'Innovation, la Connectivité et le Déploiement de la large bande.

L'ACTS incite donc le Ministère à réévaluer les droits proposés et à réduire le fardeau sur l'industrie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

[dépôt électronique]

Le vice-président,
Affaires réglementaires et de l'industrie de l'ACTS
J. David Farnes

DGRB 004-02

Consultation sur un nouveau régime de droits et de délivrance de licences applicable aux titulaires de licence de services cellulaires et SCP en place tel que modifié par l'avis DGRB 001-03

Réponse de

**l'Association canadienne
des télécommunications sans fil**



**présenté à
Industrie Canada**

14 mars 2003

1. L'ACTS constitue l'autorité en matière de télécommunication sans fil, de ses progrès et des tendances qui caractérisent ce secteur de l'industrie au Canada. Elle représente des exploitants de services cellulaires et SCP, de radiocommunications mobiles, de téléavertissement, de télécommunications fixes sans fil et de télécommunications mobiles par satellite, de même que les entreprises qui conçoivent et réalisent des produits et des services pour l'industrie du sans fil.

SOMMAIRE

2. Depuis deux décennies, le coût des droits de licence des radiofréquences est sans doute la question la plus litigieuse qui oppose l'industrie des radiocommunications et Industrie Canada. Le Ministère est passé d'une politique de recouvrement intégral des coûts liés à la gestion du spectre à une politique de génération de recettes qui excède les coûts, dans le but de satisfaire aux objectifs de la politique fiscale et sociale du gouvernement; récemment, le Ministère a réorienté sa politique qui vise maintenant à s'approprier une rente basée sur les ressources du spectre utilisées.
3. Ces changements de politiques ont eu pour résultat d'entraîner une escalade constante des frais que doit assumer l'industrie, en particulier les exploitants de services cellulaires et SCP sans qu'il n'y ait eu – comme l'exigent les lignes directrices du Conseil du Trésor – un examen structuré et approfondi, ni de discussions au sujet de la pertinence de ces droits de licence, et des répercussions concrètes de ceux-ci sur l'industrie.
4. Les droits de licence de spectre imposés par Industrie Canada sont parmi les plus élevés de tous les frais d'utilisation imposés par le gouvernement fédéral. Les droits applicables aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et de SCP, qui se chiffrent à 137 millions de dollars par année (375 000 dollars par jour) constituent environ la moitié du montant total des droits de licence de spectre recueillis par le Ministère, et ce, même en tenant compte du fait que l'industrie n'utilise qu'une petite fraction du spectre de radiofréquences.
5. L'idée d'imposer des droits sous forme de redevances pour l'utilisation de ressources publiques est dictée par la nécessité de veiller à ce que les avantages financiers liés à l'utilisation de ces ressources soient partagés avec le grand public. Comme nous l'expliquons ci-dessous, le public canadien récupère déjà une redevance, que constituent les nombreux avantages qui vont de pair avec la fourniture de services sans fil partout au Canada.
6. L'ACTS est en désaccord avec l'évaluation de la valeur économique du spectre attribuée aux services cellulaires et SCP par le Ministère. L'ACTS estime également qu'un modèle de réseau unique, rétrospectif, qui repose sur la pertinence des droits actuels – comme l'a proposé le Ministère – est vicieux. Par conséquent, les droits proposés sont beaucoup trop élevés.
7. Le Ministère a proposé des droits de licence de 0,052 \$ par 1 MHz de spectre assigné par pop dans une zone géographique déterminée. L'ACTS évalue que, au niveau total, les droits proposés entraîneront une hausse des recettes, pour le Ministère, provenant des titulaires de licence de systèmes cellulaires et de SCP; cette hausse se traduira par une augmentation de 34 % entre les droits actuels et la

fin de la période de transition proposée. En chiffres absolus, cela représente une hausse annuelle d'environ 50 millions de dollars en 2010, date à laquelle le régime proposé sera entièrement en vigueur. Par suite de la période de transition proposée, l'augmentation des droits annuels se situera à environ 4,25 %. Bien que l'ACTS ne prédisse aucune croissance des droits en vertu du régime actuel, même si on appliquait une augmentation annuelle des droits de 1,5 %, le niveau proposé de droits de licence représente plus que le double de toute croissance anticipée.

8. Des droits élevés ont pour effet de placer l'industrie canadienne en situation de désavantage comparatif par rapport à l'industrie américaine. Ceux-ci vont à contre-courant de l'objectif de la politique des télécommunications défini dans la partie 7 c) de *Loi sur les télécommunications*. L'ACTS évalue que les titulaires de licence canadiens paient, chaque année, environ 12 \$ par abonné; quant aux exploitants américains du CMRS, ils paient, chaque année, 0,24 \$ par abonné pour un spectre comparable.
9. En dépit des exigences contenues dans la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* du Conseil du Trésor, le Ministère ne fournit aucune indication qu'il a procédé à l'analyse de l'incidence des droits de licence, l'effet cumulatif qu'aurait, sur l'industrie, l'application de tarifs multiples, les avantages que retirera le public de l'utilisation des télécommunications sans fil ou encore, de l'impact qu'auront les tarifs sur les objectifs primordiaux de la politique.
10. L'ACTS est d'avis que le gouvernement du Canada a défini trois objectifs primordiaux de politique qui sont d'une très grande pertinence pour l'industrie des télécommunications sans fil. Il s'agit de :
 - Innovation : encourager l'innovation et reconnaître ainsi l'importance que celle-ci jouera dans notre économie axée sur le savoir;
 - Connectivité : faire du Canada le pays le plus branché du monde;
 - Accès à large bande : faciliter l'accès de tous les Canadiens aux services à large bande.
11. Les mesures précises que prendra le Ministère en matière de délivrance de licences et de gestion du spectre doivent appuyer les trois objectifs politiques supérieurs. Malheureusement, dans le document de consultation, on trouve peu d'explications nous permettant de comprendre comment les niveaux de droits de licence proposés par le Ministère viennent appuyer – si c'est le cas – les objectifs du gouvernement. L'ACTS soutient que les niveaux de droits de licence proposés augmenteront le fardeau existant imposé aux exploitants de services de télécommunications sans fil, et par conséquent entravent ainsi la capacité de ces derniers à : innover davantage, à étendre leurs réseaux afin de brancher un plus grand nombre de Canadiens et à investir dans la fourniture de nouveaux services de communications sans fil à large bande.
12. Chaque dollar que recueille le gouvernement des titulaires de licences, c'est un dollar de moins que les exploitants pourraient investir dans les services ou les ressources de réseau. Ces droits de licence ont des répercussions directes sur le prix des services offerts aux consommateurs.

13. Les politiques gouvernementales devraient favoriser les consommateurs et aider à réduire les coûts rattachés à la fourniture de services sans fil. L'ACTS croit que le gouvernement devrait procéder par étape – en conjugaison avec ses programmes de dépenses — pour diminuer les frais qu'assument les fournisseurs de services et ainsi, aider ceux-ci à développer et à étendre leurs services. Les exploitants de services de téléphonie cellulaire et de communications personnelles (SCP) – à l'inverse des fournisseurs locaux de téléphonie fixe – ne reçoivent aucune subvention qui les aiderait à assurer le service dans des régions de vie chère. Le chemin le plus simple à emprunter, pour réduire les coûts incombant aux exploitants consiste à abaisser les droits de licence.
14. L'ACTS fait valoir le choix du Ministère d'adopter un modèle de récupération des coûts conserve encore de sa pertinence. La politique du Conseil du Trésor permet l'adoption de ce système, si le Ministère décide tout compte fait que les objectifs de la politique ou le public seraient mieux servis par cette méthode. De plus, un système du genre demeure cohérent avec les droits imposés par la Commission fédérale des communications des États-Unis et avec plusieurs autres frais d'utilisation imposés par le gouvernement du Canada.
15. Si le Ministère décide de suivre une politique de rente économique, l'ACTS pressera le Ministère de refondre le modèle utilisé pour établir les droits. Ce faisant, le Ministère devra effectuer une évaluation approfondie de l'impact cumulatif de tous les frais fédéraux et obligations fédérales (y compris, par exemple, les obligations de contributions du CRTC); les avantages pour le public qu'aurait l'utilisation du spectre radio dans le but d'offrir des services cellulaires et SCP et l'impact de tout nouveau droit sur les objectifs en matière de politiques du gouvernement. L'ACTS soutient qu'en fixant des droits qui se situeraient entre 0,01 \$ et 0,037 \$ constitue un bon point de départ à examiner. Cette plage est balisée par les frais que l'Australie impose pour un spectre semblable (0,01 \$) et le montant qui maintiendrait les niveaux de frais globaux actuels (0,037).
16. En ce qui concerne les autres aspects du régime proposé, l'ACTS souscrit aux objectifs visant à simplifier les régimes disparates de délivrance de licences applicables aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et de services de communications personnelles (SCP) et à harmoniser les droits de licence avec les droits associés à la délivrance de licences de fréquence SCP par mise aux enchères.
17. Dans l'ensemble, les conditions de licence proposées expriment une vision commune généralement acceptée quant aux conditions existantes, dans leur forme et leur esprit. Cependant, l'ACTS s'inquiète sérieusement au sujet des modifications apportées à la condition touchant l'installation de station radio, ainsi qu'une nouvelle condition de licence relative aux droits d'accès au système (DAS). La première condition, celle qui touche les installations de station radio, ne doit pas être modifiée tant qu'un examen national de la politique du Ministère sur les pylônes d'antenne est toujours en cours. La condition relative aux DAS est inutile, et en réalité, imprécise.
18. L'ACTS estime également que le Ministère doit revoir ses politiques à l'égard des zones mal desservies. La politique existante, la *Politique concernant la fourniture de*

services cellulaires par des nouvelles entreprises, ne servira pas adéquatement le nouveau régime.

19. En outre, le Ministère se doit d'établir un mécanisme, en vertu du nouveau régime, qui permettra aux titulaires de licences de revendre leurs licences de spectre, ainsi qu'un processus qui s'appliquera à la réattribution ultérieure de spectre ainsi revendu.
20. L'ACTS demande que le Ministère clarifie les mécanismes s'appliquant aux volets de service ainsi que le processus qu'empruntera le Ministère pour définir les nouvelles entreprises de services téléphoniques locaux et les nouveaux titulaires de licence. De plus, l'ACTS encourage le Ministère à vérifier, avant la mise en œuvre du régime, toutes les informations démographiques sur lesquelles reposera l'établissement des nouveaux droits de licence.
21. Sous réserve de la mise en œuvre par le Ministère des recommandations de l'ACTS, le régime proposé portera fruit et sera profitable au Ministère, à l'industrie et aux Canadiens.

DROITS DE LICENCE DE SPECTRE DE RADIOFRÉQUENCES

22. Tout d'abord, l'ACTS désire exprimer ses inquiétudes face au niveau de frais proposés qui figure dans l'Avis. Depuis deux décennies, les droits de licence de spectre de radiofréquences constituent sans doute la question la plus litigieuse qui oppose l'industrie des radiocommunications et Industrie Canada. Le Ministère est passé d'une politique de recouvrement intégral des coûts¹, liés à la gestion du spectre à une politique de génération de recettes qui excède les coûts, dans le but de satisfaire aux objectifs de la politique fiscale et sociale du gouvernement²; tout récemment, le Ministère a réorienté sa politique qui vise maintenant à récupérer une rente économique basée sur les ressources du spectre utilisées³.
23. Ces changements de politiques ont eu pour résultat d'entraîner une escalade constante des frais que doit assumer l'industrie, en particulier les exploitants de services cellulaires et SCP sans qu'il n'y ait eu – comme l'exigent les lignes directrices du Conseil du Trésor – un examen structuré et approfondi, ni de discussions au sujet de la pertinence de ces droits de licence, et des répercussions concrètes de ceux-ci sur l'industrie.
24. Cet examen devra d'abord se pencher sur la nécessité de séparer les aspects des droits de licence relatifs au *recouvrement des coûts* et à la *rente économique*. C'est la rente économique qui compose la grande part des droits de licence. L'ACTS ne s'oppose pas aux frais d'utilisation destinés à récupérer les coûts découlant du rôle de gestionnaire de spectre joué par le Ministère. Pas plus qu'elle ne s'oppose catégoriquement à l'objectif d'établir des droits de licence dans le but de garantir l'utilisation efficace d'une ressource peu abondante ou un rendement économique équitable au grand public. L'ACTS est en désaccord avec l'évaluation effectuée par le Ministère en ce qui concerne la valeur économique du spectre attribué aux services cellulaires et SCP ; en outre, nous doutons que le Ministère a pondéré le bien public dans son calcul des frais.
25. Dans l'Avis, le Ministère propose des droits de licence de 0,052 \$ par 1 MHz de spectre assigné par pop dans une zone géographique déterminée (les MHz étant fixés en tenant compte de la population). Comme on le décrit dans l'Avis, ce chiffre est calculé en fonction d'une partie des droits de licence actuels payés par un exploitant. Ce calcul suppose deux affirmations importantes : 1) les niveaux de droits de licence actuels ne sont pas adéquats; 2) tout réseau constitue un système modèle approprié.

Les droits de licence actuels sont trop élevés

26. Plusieurs facteurs viennent remettre en question la pertinence des niveaux actuels de droits de licence en tant que mesure de la valeur économique du spectre

¹ Document de discussion sur les droits de licence autres que pour la radiodiffusion au Canada, mars 1984

² Règlements généraux de radiofréquences, Partie I – modification , Gazette du Canada, 19 décembre, 1992, p. 3931

³ *Consultation sur les droits de licence radio – Phase 1*, Industrie Canada, 19 février 1996, p. 1 et *Consultation sur un nouveau régime de droits et de délivrance de licences applicable aux titulaires de licence de systèmes cellulaires et du service de communications personnelles (SCP) en place*, Industrie Canada, 21 décembre 2002, p. 7

cellulaire et SCP, y compris l'absence de mesures ou de formules connexes au moment de l'établissement des droits; de plus, ces facteurs mettent en relief le fait que, avec le régime actuel, l'industrie n'a toujours pas atteint ses objectifs de rentabilité.

27. Au moment d'établir le régime de droits de licence actuel, le Ministère a indiqué que celui-ci était destiné à recouvrir plus que les coûts afférents à la gestion du spectre. Dans son appel de demandes destiné au SCP, le Ministère précisait que « Industrie Canada continue d'être d'avis que les droits de licence de radiofréquences doivent refléter la valeur économique des ressources du spectre utilisées »⁴. Bien que le Ministère ait par la suite examiné d'autres modèles possibles d'établissement des droits de licence qui cherchent à mesurer la valeur économique, l'ACTS ignore quels sont les modèles ou formules ayant été utilisés pour établir les droits de licence en vigueur présentement.
28. Il convient également de remarquer que, selon le barème de droits existant, la plupart des titulaires de licence de systèmes cellulaires et du SCP, ainsi que l'industrie dans son ensemble, n'ont toujours pas atteint leurs objectifs de rentabilité. L'imposition de frais fondés sur la rente économique s'appliquant à l'utilisation de ressources publiques vise à garantir que les avantages financiers liés à leur utilisation soient partagés avec le grand public. Comme il a été mentionné précédemment et comme nous le décrirons plus loin, le public canadien récupère déjà une rente sous forme des nombreuses retombées publiques associées à la prestation de services sans fil d'un bout à l'autre du Canada.
29. L'ACTS croit fermement que le bien public découlant de l'utilisation de la ressource du spectre des radiofréquences sont substantiels et qu'en conséquence, ces avantages justifient une réduction significative des droits de licence de radiofréquences imposés par le Ministère. Par exemple, le Ministère indique dans l'Avis que le réseau cellulaire RWI « couvre plus de 93 % de la population canadienne et les principaux couloirs de circulation ». À la fin de 2002, le Canada comptait environ 11,9 millions d'abonnés au sans fil. Selon Statistique Canada, la population du Canada à ce temps était de 31.4 millions d'habitants. Par conséquent, environ 40 % de la population utilisait le service sans fil, tandis que 93 % de la population y avait accès. L'ACTS soutient que ces niveaux de couverture et d'abonnement supposent que l'utilisation du spectre pour les services cellulaires et SCP offre des avantages à pratiquement tous les Canadiens et non seulement aux titulaires d'une licence de services cellulaires et SCP. Il suffit de penser à l'arsenal d'applications utiles comme la sécurité publique, l'efficacité commerciale et l'utilité personnelle, mais notamment aussi aux emplois directs et indirects, à la R-D, à l'innovation et à la prestation de services grandement évolués aux Canadiens dans les zones urbaines et rurales, dans toutes les régions du pays. Plutôt qu'une seule entreprise, ou seule un poignée d'entreprises, et leurs actionnaires bénéficient de l'utilisation du spectre, l'économie en entier bénéficie de la prestation de services sans fil par le truchement du spectre de radiofréquences.

⁴ *Politique et appel de demandes* : SCP sans fil dans la plage de 2 GHz, Industrie Canada, 15 juin 1995, p. 14

30. L'ACTS estime que les droits de licence de services cellulaires et SCP s'élèvent à plus de 137 millions de dollars par année, soit un montant équivalent à environ 12 \$ par abonné. Voilà un contraste très marqué avec les exploitants américains du CMRS qui versent 0,24 \$ (US⁶) par abonné, par année, pour un spectre comparable. Il s'ensuit que les exploitants américains disposent de fonds plus importants à investir dans l'infrastructure et les services. Les droits élevés ont des conséquences directes sur les coûts et les prix demandés aux consommateurs. Comme il a été démontré après les changements apportés au régime de contribution du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC »), les titulaires de licence ne sont pas en mesure d'assumer les obligations imposées par le gouvernement. Dans un marché à prix élevé élastique comme celui des télécommunications sans fil, ces augmentations de prix réduiront le niveau de la demande de service et l'étendue de la pénétration du marché.
31. Ce scénario désavantage l'industrie canadienne par rapport à sa contrepartie américaine et va à l'encontre de l'objectif du Canada qui est de faire du Canada le pays le plus branché au monde. Ce désavantage va aussi à l'encontre de l'objectif de la politique des télécommunications défini à la partie 7 c) de la *Loi sur les télécommunications*. Cet objectif vis à « améliorer l'efficacité et la compétitivité, aux niveaux national et international, des télécommunications canadiennes ».

Modèle de réseau simple

32. Comme il a été décrit dans l'Avis, les droits proposés par le Ministère ont été établis à partir du modèle de réseau cellulaire de 800 MHz de Rogers Sans-fil inc. (RWI). Cette proposition suppose qu'un seul réseau permet efficacement de modéliser le déploiement et l'utilisation optimale du spectre pour les divers réseaux en concurrence au Canada. Elle ne tient pas compte non plus d'une portion significative du spectre sous licence de RWI.
33. L'ACTS prétend qu'aucun réseau simple ne peut servir de base appropriée pour l'établissement des droits de licence d'utilisation du spectre. L'utilisation du spectre et le déploiement de réseau dépend d'un certain nombre de facteurs dont les choix de technologie, le chargement du réseau, la demande des consommateurs, les considérations de marketing, les philosophies de conception de réseau et la disponibilité du capital. Chacun de ces facteurs touche différemment les titulaires de licence et bien évidemment chaque réseau.
34. Même si un seul réseau constituait un modèle acceptable, l'ACTS soutient qu'une portion d'un réseau ne doit pas être utilisée de façon isolée. Comme le Ministère le sait, RWI exploite trois réseaux – un réseau analogique et deux réseaux numériques – utilisant le cellulaire, le SCP du titulaire et aujourd'hui, le spectre de SCP à l'enchère. Près de 30 % du spectre soumis à cette consultation utilisé par RWI pour fournir des services sans fil mobiles est le spectre SCP de 10 MHz accordé au titulaire en 1995. Les deux réseaux numériques ont la même portée et la même couverture que celles du réseau analogique et peuvent chacun utiliser chaque bande de spectre. Utilisant des combinés toutes ondes, les clients de RWI sont desservis de façon directe et transparente par toutes ces bandes. Par conséquent, la notion implicite dans l'utilisation proposée par le Ministère du réseau

⁶ 0,24 \$ (US) équivaut à 0,36 \$ (CDN), Banque du Canada, le 3 mars 2003

cellulaire de 800 Mhz de RWI comme modèle est incorrecte. Le réseau mature et national de RWI utilise plus que simplement la bande cellulaire de 800 MHz. Il est donc inapproprié d'isoler la bande de 800 MHz pour en arriver à un modèle convenable de système.

35. En outre, l'ACTS est d'avis qu'un modèle rétrospectif comme celui préconisé par le Ministère, ne dessert pas le Ministère non plus que l'industrie aussi bien que ne le ferait un modèle prospectif qui examinerait en profondeur les répercussions de tous les droits et les avantages pour le public de l'utilisation de la ressource. L'ACTS remarque que le droit proposé a été conçu pour les systèmes analogiques mais s'appliquera, pour la prochaine décennie ou plus longtemps, à des réseaux qui sont en grande partie numériques.
36. L'ACTS note que le Ministère aurait pu opter de se servir de l'acquisition en 2000 de Clearnet Communications Inc. (« Clearnet ») par Telus Corporation (« TELUS ») ou de l'enchère du spectre de SCP de 2001 en tant qu'indicateurs pour déterminer la valeur du spectre cellulaire/SCP. L'ACTS soutient que ni l'un ni l'autre de ces « indicateurs » ne constituent un point de référence valide d'établissement du prix du spectre.
37. Le prix de vente à l'enchère du spectre de SCP de 2001 reflète une rareté artificielle du spectre qui a été créée quand le Ministère a retenu 40 MHz de spectre du bloc « C » (30 MHz) de SCP et du bloc « E » (10 MHz) de SCP. Ensemble, ces blocs retenus représentent 33 % de 120 MHz de spectre de SCP attribués au Canada ou 50 % du spectre attribué au spectre de SCP au Canada. Cette rareté artificielle a eu pour effet de faire gonfler les prix payés à l'enchère de façon artificielle.
38. L'acquisition de Clearnet par TELUS ne signifiait pas seulement l'achat du spectre de radiofréquences, mais aussi d'une base de clients, d'une équipe de gestion éprouvée, de méthodes de marketing, de conventions d'approvisionnement, d'un fonds commercial, d'une infrastructure, d'immobilier et d'une présence pancanadienne avec deux réseaux numériques. Tous ces facteurs entrent en ligne de compte dans la valeur que TELUS attribue à Clearnet.
39. Par surcroît, tant la mise à l'enchère et l'acquisition de Clearnet ont eu lieu à un moment où le secteur de la haute technologie était énormément surévalué et surcoté par les marchés de capitaux publics. L'éclatement subséquent de la « bulle des actions de haute technologie » vient corroborer ce fait. L'ACTS croit fermement que si la même enchère et la même acquisition avaient lieu aujourd'hui, l'évaluation et les prix seraient substantiellement plus faibles. Par conséquent, l'enchère du spectre de SCP de 2001 non plus que l'acquisition de Clearnet par TELUS, ne représentent un indicateur valide ou utile de la valeur du spectre des services cellulaires et SCP au Canada. Conséquemment, ces « indicateurs » ne devraient pas être utilisées pour déterminer les droits de licence pour le spectre des services cellulaires et SCP.

Droits proposés par Industrie Canada

40. Compte tenu du fait que les niveaux de droits sont indûment élevés et que le modèle du Ministère est vicié, l'ACTS soutient que le niveau d'ensemble des droits déterminé à partir du nouveau régime devrait être baissé. L'ACTS croit que les

niveaux de droits devraient *tout au plus* maintenir le niveau actuel prélevé en vertu du régime existant. L'industrie ne peut pas espérer maintenir des bas prix et réaliser un profit face aux coûts des intrants croissants, comme les droits proposés dans l'Avis.

41. Bien que l'Avis ne présente aucune analyse d'impact du régime proposé, l'ACTS estime que les droits proposés entraîneront une augmentation des revenus des licences de services cellulaires et SCP du Ministère d'environ 34 % par rapport aux droits d'aujourd'hui et la fin de la transition. En termes concrets, cela représente près de 50 millions de dollars annuellement lorsque le régime proposé entrera entièrement en vigueur. Au cours de la période de transition proposée, l'augmentation d'ensemble des droits annuels est d'environ 4,25 %.
42. Bien que l'Avis ne tente pas d'expliquer ou de justifier cette augmentation, l'ACTS croit que le Ministère a supposé, qu'en vertu du régime de droits d'utilisation du spectre actuel, le montant total de revenus des licences d'utilisation du spectre augmenteraient entre 2003 et 2011. L'ACTS estime qu'une telle croissance, au niveau d'ensemble, ne se matérialisera pas, ce qui signifie que le niveau actuel de droits sera, tout au plus, maintenu.
43. Tout d'abord, la croissance historique des droits de licences d'utilisation du spectre est attribuable à l'utilisation de spectre qui n'a pas été mis à l'enchère. Cependant, de manière prospective, certains titulaires de licence feront un usage de plus en plus marqué du spectre qu'ils ont acquis à l'enchère du spectre SCP de 2001. Ce faisant, ces titulaires de licence auront la possibilité de déployer une couverture et une capacité additionnelles sans devoir régler des droits additionnels de licence d'utilisation du spectre. Par conséquent, la croissance passée dans le montant des droits d'utilisation de spectre perçu par le Ministère obtenus ne constitue pas un indicateur valide de la croissance future de ces droits.
44. Deuxièmement, tous les télécommunicateurs ont des plans visant à minimiser les droits d'utilisation du spectre payable. Cet objectif s'appuie sur le déploiement de technologies plus efficaces dans l'utilisation du spectre et une plus grande conversion de canaux analogiques au numérique.
45. La technologie de l'émetteur-récepteur vocodeur, la technologie de la compression de données, les techniques de saut de fréquence, la conception d'antennes « intelligentes », le traitement des signaux, l'élimination du bruit et de l'interférence et les techniques de modulation d'ordre supérieur font partie des améliorations techniques. Toutes ces améliorations techniques permettront aux titulaires de licence de services cellulaires et SCP d'étendre et d'améliorer la couverture, sans devoir mettre en place des canaux de radiofréquences et des emplacements de station de base additionnels ou de verser des droits de licence d'utilisation de spectre additionnels.
46. Par surcroît, à mesure que s'accroît la demande de services numériques et que la demande de services analogiques décline, les titulaires de licence de services cellulaires et SCP remplacent la technologie analogique par une technologie numérique de capacité plus grande. Avec le temps l'effet évident de cette tendance sera vraisemblablement une réduction d'ensemble du nombre de canaux de radiofréquence. Il en sera de même lorsque la technologie de 2^e génération

(« 2G ») sera remplacée par la technologie 2.5G et quand la technologie 2.5 sera remplacée par la technologie de 3^e génération (« 3G ») et ainsi de suite. À mesure que les canaux de capacité plus faible seront remplacés par des canaux de plus grande capacité, le nombre de canaux d'ensemble dans le réseau diminuera. Il va de soi aussi que les droits de licence d'utilisation du spectre diminueront aussi.

47. Tous ces facteurs compenseront les effets de l'élargissement continu du réseau, de la croissance du nombre d'abonnés et la fourniture de services à largeur de bande plus grande qui ont été, historiquement, à l'origine de l'augmentation de l'ensemble des droits d'utilisation du spectre versés par les titulaires.
48. Même advenant une croissance organique annuelle de 1,5 %, le niveau de droits proposé représente plus du double de la croissance prévue. Tout porte à croire qu'en vertu du régime actuel les titulaires de licence ne réussiraient pas à maintenir ou à réduire les droits de licence entre 2003 et 2011. Dans un tel scénario, l'augmentation totale des droits suscitée par le régime proposé serait supérieure à 34 % tel qu'évalué par l'ACTS.

49. En outre, compte tenu que les droits proposés par le Ministère sont déterminées en fonction de la population, le Ministère a probablement supposé que pour chaque abonné additionnel, des revenus supplémentaires seront produits. L'ACTS soutient que même si l'industrie des services cellulaires et SCP a connu une croissance extraordinaire au cours de huit dernières années, cette tendance commence à montrer des signes de ralentissement à mesure que le taux de pénétration dépasse les 40 %. Merrill Lynch a

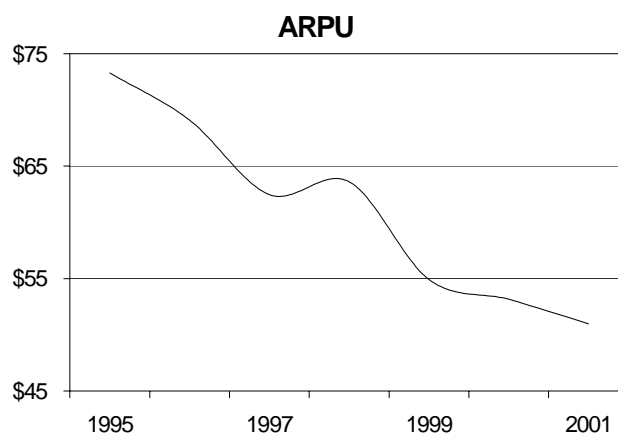


Figure 1⁷

récemment indiqué que « la courbe de croissance du marché se stabilise plus rapidement que [nous l'avions] prévu ... comparativement aux prévisions [de Merrill Lynch] commerciales américaines actuelles⁸ ». De plus, le revenu moyen par utilisateur (ARPU) a baissé de façon significative. Comme il est indiqué à la figure 1, entre 1995 et 2001 le revenu moyen par utilisateur a chuté de 30 % pour passer de 73 \$ à 51 \$ par utilisateur. Ces deux facteurs, soit le déclin du taux de croissance des abonnés et du revenu moyen par utilisateur, suggèrent, en prospective, que les droits de licence représenteront une proportion de plus en plus grande de la facture mensuelle de l'abonné.

50. L'ACTS remarque que les titulaires de licence de services cellulaires et SCP versent approximativement 50 % de tous les droits de licence prélevés par le

⁷ Compilé à partir des *Statistiques de télécommunications trimestrielles*, Statistique Canada

⁸ *Services sans fil canadiens*, Merrill Lynch, 24 février 2003, p. 3

Ministère, malgré qu'ils ne bénéficient que d'une petite fraction du spectre assigné. Le spectre de 130 MHz qui fait l'objet de cette consultation ne représente que 0,22 % du spectre dans les bandes inférieures à 60 MHz que le Ministère considère utilisables⁹. C'est là un contraste marqué avec les 1 053 MHz de bandes de spectre « utiles » consenties aux services de diffusion¹⁰. L'ACTS remarque que les diffuseurs versent indirectement des droits pour couvrir les frais de gestion du spectre par le Ministère et un genre de rente économique. En 2001-2002 le montant payé par les diffuseurs s'élevait à 85,7 millions de dollars¹¹. Calculé sur la base par MHz par pop, même si les diffuseurs ne rejoignent que 50 % de la population, le taux est de 0,0056 \$ ou d'un dixième (1/10) de ce qui est proposé par le Ministère pour les droits des services cellulaires et SCP.

51. L'ACTS remarque aussi que les droits de licence d'utilisation du spectre représentent l'une des plus grandes sources de revenus d'utilisation de tout Ministère fédéral¹². D'autres frais d'utilisation sont examinés en plus amples détails ci-dessous.
52. À partir des droits de licence d'ensemble actuellement versés et le spectre total assigné aux services cellulaires et SCP, l'ACTS estime que des droits de 0,037 \$ par MHz par pop produirait les mêmes revenus de droits de licence pour le Ministère qu'aujourd'hui. L'ACTS croit que la demande de droit proposé (0,052 \$) engendrerait une augmentation déraisonnable et injustifiable des droits versés par les titulaires de services cellulaires et SCP et dans les revenus d'ensemble du Ministère.

POLITIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR

53. Il est évident que les droits de licence d'utilisation du spectre sont une forme de frais d'utilisation. L'ACTS remarque que la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification du Conseil du Trésor¹³ (la « Politique du Conseil du Trésor ») définit un certain nombre d'exigences qui régissent l'étendue à laquelle les ministères du gouvernement fédéral peuvent imposer des frais d'utilisation. Comme il a été indiqué précédemment, et comme il est stipulé dans la politique du Conseil du Trésor, un des objectifs des frais d'utilisation vise « à donner au grand public sa juste part du produit des ressources ou activités publiques ou contrôlées par le gouvernement ».
54. Le Conseil du Trésor indique aussi que « Le gouvernement a pour politique d'appliquer des frais d'utilisation pour les services qui confèrent à des récipiendaires identifiables des avantages directs au-delà de ceux dont bénéficie le grand public, à moins que cela ne porte atteinte à des objectifs politiques supérieurs ». Dans un

⁹ *Questions et réponses : Wireless Broadband Communications at 24 GHz and 38 GHz Proposed Policy and Licensing Procedures*, Industrie Canada, <http://spectrum.ic.gc.ca/auctions/engdoc/q&ajim.html>, voir la réponse à la question 17

¹⁰ Demande de Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) pour l'abrogation de la Partie II de for the Repeal of Part II of the *Droits de licence de radiodiffusion, 1997*, ACR, janvier 2002, http://www.cab-acr.ca/english/research/02/sub_jan2402.pdf, para. 55

¹¹ *Partie III Rapport sur les plans et priorités, estimations 2002-2003*, CRTC, p. 33

¹² *Lise des frais d'utilisation externes; comparaison une année sur l'autre*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 25 juin 1999.

¹³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, 8 avril 1997.

même ordre d'idée, la politique du Conseil du Trésor stipule que « les ministères sont aussi tenus de consulter d'autres parties concernées afin de s'assurer de ne pas porter atteinte à des objectifs stratégiques concurrents ».

55. Principe fondamental de la politique du Conseil du Trésor « la perception de frais d'utilisation ne doit pas simplement servir à générer des revenus pour répondre aux besoins en financement d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental ». En conséquence, les ministères fédéraux doivent tenir des consultations véritables avec les clients visés et, comme l'indique la politique du Conseil du Trésor, « Le but des consultations doit être d'éviter l'imposition de coûts injustifiés aux clients... ».
56. Avant d'imposer des frais d'utilisation, les ministères fédéraux doivent « effectuer des études d'impact pour cerner tous les effets potentiels importants, positifs et négatifs, et d'en tenir compte en vue de prendre une décision bien pensée au sujet des frais ». De plus la politique du Conseil du Trésor exige que les ministères gouvernementaux « évaluent avec les clients l'impact cumulatif des frais imposés par toutes les entités fédérales, et évaluer les frais proposés dans ce contexte ».
57. L'ACTS remarque que l'Avis ne fait aucunement référence à ces éléments de la politique du Conseil du Trésor et elle doute que les droits de licence d'utilisation du spectre ont été conçus conformément à ces exigences. Pour cette raison, l'ACTS croit que le régime de droits de licence proposé est déraisonnable et doit être recalculé et réduit de façon significative.

Études d'impact requises

58. Comme il a été indiqué précédemment, une base économique claire pour les droits actuels ou proposés n'est pas apparente. En outre, l'ACTS soutient que le niveau des droits actuels – et il s'ensuit, le régime de droits proposé – ne tient pas compte de l'impact cumulatif des frais multiples de toutes les entités fédérales ou du bien public associé aux services cellulaires et SCP, comme l'exige la politique du Conseil du Trésor.¹⁴
59. L'ACTS exhorte le Ministère à garder à l'esprit que le coût de ces droits influence directement la capacité des télécommunicateurs à innover et à répondre aux exigences de niveau de service et aux attentes en matière de prix du consommateur et du gouvernement. Les coûts additionnels pour l'industrie influenceraient directement la demande pour les services sans fil et par conséquent, auraient un impact sans équivoque sur l'entreprise et le consommateur canadiens. Une étude exhaustive de ces questions aidera le Ministère à déterminer un régime de droit approprié. Comme il est décrit en détail ci-dessous, une telle étude est exigée dans le cadre de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification du Conseil du Trésor.
60. L'ACTS préconise depuis longtemps une approche plus holistique aux frais et droits divers imposés par le gouvernement¹⁵. L'équité dicte que les obligations

¹⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, 8 avril 1997, p. 3

¹⁵ Voir par exemple les commentaires de l'ACTS sur : l'Avis public du CRTC 99-6, Présentations au Comité permanent des finances en préparation du budget, années 2000, 2001, 2002, commentaires de

réglementaires établies dans le cadre des objectifs des politiques gouvernementales ne peuvent et ne doivent pas être examinées sans tenir compte des autres obligations. Le train de mesures en entier, c'est-à-dire toutes les obligations établies par le gouvernement à des fins de politiques publiques, doivent être étudiées dans l'ensemble.

Objectifs politiques supérieurs

61. Dans la perspective de l'ACTS, le gouvernement du Canada a établi trois objectifs politiques supérieurs qui sont très pertinents pour l'industrie des télécommunications sans fil. Ces objectifs politiques supérieurs sont les suivants :

- Innovation : encourager l'innovation et reconnaître ainsi l'importance que celle-ci jouera dans notre économie axée sur le savoir;
- Connectivité : faire du Canada le pays le plus branché du monde;
- Accès à large bande : faciliter l'accès de tous les Canadiens aux services à large bande.

62. Les interventions précises du Ministère en matière de gestion des licences et du spectre doivent, à notre avis, et conformément aux politiques du Conseil du Trésor, venir à l'appui de ces trois objectifs politiques supérieurs. Malheureusement, le document de consultation n'offre que très peu d'explication quant à savoir comment, si en tout, les niveaux de droit proposés par le Ministère feront la promotion des objectifs du gouvernement. L'ACTS soutient que le régime proposé accroîtra le fardeau des exploitants du sans fil et par conséquent, nuira à la capacité des télécommunicateurs d'innover davantage, d'étendre les réseaux pour brancher un plus grand nombre de Canadiens et investir dans la prestation de nouveaux services mobile à larges bandes.

63. Le Ministère a indiqué, quand il a introduit sa politique de SCP, qu'il « s'attendait à ce que les réseaux de services de communications personnelles en particulier jouent un rôle clé dans le développement de l'inforoute canadienne ». ¹⁶ Plus récemment, le Ministère a déclaré, « L'importance du secteur des télécommunications pour l'économie canadienne est devenue de plus en plus cruciale – la disponibilité de services de télécommunications à faible coût, perfectionnés et universellement disponibles est une des plates-formes sur quoi repose une société et une économie innovatrices. » ¹⁷ Par conséquent, conformément à la politique du Ministère, il conviendrait d'établir un régime de droit qui, contrairement à celui proposé, ne crée pas un fardeau exagéré sur l'industrie.

l'ACTS sur : Demande visant à réviser et à modifier la lettre-décision du Conseil 2000-745, réponse de l'ACTS à la consultation sur la stratégie d'innovation du gouvernement fédéral

¹⁶ *Politique et appel de demandes : SCP sans fil dans la plage de 2 GHz*, Industrie Canada, 15 juin 1995, p. 3

¹⁷ *Les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications*, Industrie Canada, 19 novembre 2002, version électronique

<http://www.strategieinnovation.gc.ca/cmb/innovation.nsf/MenuF/Invest02>

64. L'industrie des et, en fait, du monde entier, se remet d'une période de difficultés économiques et financières très graves. À un niveau plus vaste, les économies nationales et mondiales sont empreintes d'incertitude à mesure que les événements géopolitiques viennent semer davantage le doute quant à la vitesse et la nature de la reprise économique dans le secteur des télécommunications. Un bon nombre d'entreprises bien en vue au Canada ont procédé à une restructuration financière ou ont fermé les portes. Dans le secteur du sans fil au Canada, certaines entreprises ont de la difficulté à survivre, tandis que la rentabilité demeure une illusion pour l'ensemble du secteur. Les coûts financiers même pour les secteurs qui réussissent le mieux ont augmenté. À l'instar, la concurrence dans le secteur du sans fil au Canada, est décrite comme étant intense par des observateurs avertis et se reflète dans un revenu moyen par utilisateur en qui est en déclin depuis plusieurs années à la grandeur de l'industrie. Bien que ce soit de bonnes nouvelles pour le consommateur canadien, cette situation augmente les défis financiers que doivent relever les fournisseurs de service.

Considérations relatives au bien public

65. En ce qui a trait au bien public retiré des services cellulaires et SCP, l'ACTS ferait remarquer que le gouvernement fédéral a de manière conséquente et répétée insisté sur l'importance des télécommunications au Canada. Les objectifs de la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiocommunication* visent à réaliser une infrastructure de télécommunications grandement déployée, abordable et fiable partout au Canada. Comme il a été décrit précédemment, le programme de connectivité et l'initiative d'accès aux larges bandes du gouvernement fédéral visent à accroître la disponibilité des communications pour le public canadien. Les exploitants de services cellulaires et SCP procurent des avantages significatifs au public canadien :

- Près de 12 millions de Canadiens utilisent les services cellulaires et SCP quotidiennement, ce qui représente 37 % de toutes les connexions au RTPC. Ce nombre continue de grandir continuellement.
- Les exploitants de services cellulaires et SCP emploient quelque 14 000 Canadiens directement. La plupart de ces employés occupent des postes hautement spécialisés et gagnent, en moyenne, 30 % de plus que le travailleur canadien moyen. Cela ne compte pas les milliers d'emplois créés par les sous-secteurs qui produisent des biens et des services pour l'industrie.
- L'industrie du sans fil au Canada fait des contributions importantes à l'industrie canadienne. Par exemple, depuis 1996 les exploitants de services cellulaires et SCP ont investi plus de 1 milliard en dépenses en capital chaque année dans des réseaux, des produits et des services de téléphonie cellulaire.
- Au cours du troisième trimestre de 2002 uniquement, les exploitants de services cellulaires et SCP ont contribué environ 1,3 milliard de dollars ou PIB. En 2001, les exploitants du sans fil ont contribué environ 4,9 milliards de dollars au PIB du Canada.

- Le sans fil fait aussi des contributions indirectes importantes à l'économie, étant donné qu'il s'agit d'une technologie habilitante pour de nombreux autres secteurs de l'économie. En plus de construire l'infrastructure de communications essentielle, la technologie du sans fil favorise une plus grande efficacité des employés en les habitant à fournir un service plus rapide à la clientèle. Elle permet aux entreprises de surveiller l'équipement dans des régions éloignées. Elle permet à des entreprises de suivre des immobilisations mobiles. Pour de nombreuses petites et moyennes entreprises, la commodité des communications mobiles est vitale et peut contribuer à un équilibre vie/travail. Elle rend possible des réunions immédiates virtuelles où des décisions d'affaires cruciales peuvent être prises. En bref, le fil peut améliorer la productivité dans tous les secteurs et fondamentalement, elle peut améliorer l'exploitation d'une entreprise.

66. Le Ministère même a déclaré : « L'impact de l'industrie des télécommunications sur l'économie canadienne va au-delà des revenus et de l'emploi créés par l'industrie proprement dite. Les télécommunications, y compris les services sans fil, fournissent une infrastructure critique aux secteurs axés sur l'information et d'autres secteurs économiques, qui a un impact « habilitant » énorme sur le reste de l'économie ». ¹⁸
67. Les coûts additionnels pour l'industrie auraient des répercussions directes sur la demande de services sans fil et par conséquent, aurait un impact sans équivoque sur la capacité du sans fil de fournir d'étendre ses réseaux et sa couverture. Par ricochet, cela aurait un effet négatif sur les entreprises et les consommateurs canadiens.

Impact de frais multiples

68. En plus des droits de licence d'utilisation du spectre, les exploitants de services cellulaires et SCP versent des frais ou des droits à l'appui d'objectifs politiques supérieurs et qui vont bien au-delà de l'imposition typique des sociétés. Tous les titulaires de licence de SCP, comme il est indiqué dans l'Avis, sont tenus de consacrer 2 % de leur revenu brut rajusté à des activités de recherche et développement désignés qui représentent un total des dépenses de plus de 50 millions de dollars par années. En tant que fournisseurs de services de télécommunications, les exploitants de services cellulaires et SCP sont tenus d'effectuer des versements au Fonds de contribution nationale établi par le CRTC dans les régions à coût élevé de service. L'ACTS estime que l'obligation de contribuer des exploitants de services cellulaires et SCP était de 185 millions de dollars en 2001 et de 75 millions de dollars en 2002, ce qui représente une augmentation de 1956 % et de 369 % respectivement par rapport aux 15 millions de dollars qui ont été versés en 2000.
69. Outre ces frais directs, les décisions en matière de politique et de réglementation comme les exigences d'interception légale des télécommunications et la prestation du service 9-1-1 imposent des coûts directs à l'industrie. De plus, on s'attend à ce que l'industrie, et elle le fait, contribue des ressources significatives aux activités de

¹⁸ *Contexte stratégique de gestion du spectre pour le Canada* (édition révisée en 2002), Industrie Canada

réglementation nationales et internationales. Par le biais du Conseil consultatif canadien de la radio, les titulaires aident à l'élaboration et à la tenue à jour d'un grand nombre de normes et de plans techniques. Les titulaires de licence aide aussi à faire progresser et à protéger les intérêts du Canada à des forums comme ceux de la CITELE et de l'UIT.

70. Certaines provinces imposent aussi des frais à l'industrie. Par exemple, Terre-Neuve et le Labrador perçoivent une en vertu de la « *Taxation of Utilities and Cable Television Act* » [de Terre-Neuve]. Cette loi exige que 2,5 % des revenus bruts soient versés au gouvernement provincial. Combiné au coût administratif pour déterminer et verser cette taxe, il s'agit là d'une obligation significative.
71. Chaque dollar que le gouvernement soustrait aux exploitants représente un dollar de moins que les exploitants peuvent investir dans le ressources ou les services. En cette période où le marché financier du secteur des télécommunications amorce une reprise, le gouvernement ne devrait pas prendre de décisions qui rendront la rentabilité plus difficile à réaliser. L'augmentation des coûts pour l'industrie par les droits de licence d'utilisation du spectre ébranlera la confiance des investisseurs et réduira encore davantage la disponibilité de capitaux.
72. Du point de vue du consommateur, la qualité du service peut être mesurée en termes de qualité de connexion, d'étendue de la disponibilité du réseau et de la plage d'applications offertes. Du point de vue de l'exploitant, la qualité de la connexion fait appel à un certain niveau de densité de réseau, la portée du réseau exige un déploiement géographique et les applications nécessitent un développement constant ou l'acquisition de services nouveaux et innovateurs. Le succès est assuré seulement lorsque l'équilibre approprié de chacun de ces objectifs est réalisé. Les exploitants doivent constamment choisir quand consacrer les ressources restreintes disponibles pour réaliser cet équilibre. L'augmentation des droits d'utilisation du spectre réduirait le montant de ressources disponibles.
73. À un moment où le gouvernement prend des décisions visant à améliorer le coût et la disponibilité du service de télécommunications pour les Canadiens et tenter de créer un climat d'appui à la concurrence, il est contre-intuitif d'augmenter le coût de l'un des plus importants intrants pour les titulaires de licence de services cellulaires et SCP, le segment le plus concurrentiel de l'industrie des télécommunications en entier en termes de prix, de sélection et de portée. Les politiques gouvernementales ne devraient pas aller à l'encontre du consommateur et devraient aider à baisser le coût de fournir le service sans fil. Dans ces circonstances la décision prudente est de *tout au plus* maintenir les niveaux de droits actuels. L'ACTS recommande qu'en conjugaison avec les programmes de dépenses le Ministère réduise les coûts des fournisseurs de service pour aider à étendre et à prolonger les services. Pour ce qui est des exploitants de services cellulaires et SCP, la façon la plus directe de le faire pour le Ministère serait de réduire les droits de licence.

Exigences particulières du Conseil du Trésor

74. Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Canada a établi, dans la perspective de l'ACTS, trois objectifs politiques supérieurs pertinents à l'industrie du sans fil. Ces objectifs supérieurs sont : l'innovation, la connectivité et le déploiement de la large bande. Les interventions précises dans la gestion des

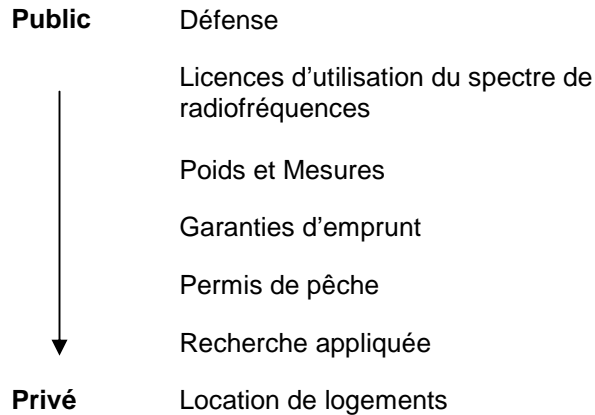
licences et du spectre doivent appuyer ces trois objectifs politiques supérieurs. Malheureusement, dans le document de consultation, on trouve peu d'explications nous permettant de comprendre comment les niveaux de droits de licence proposés par le Ministère viennent appuyer – si c'est le cas – les objectifs du gouvernement. L'ACTS soutient que les niveaux de droits de licence proposés augmenteront le fardeau existant imposé aux exploitants de services de télécommunications sans fil, et par conséquent entravent ainsi la capacité de ces derniers à : innover davantage, à étendre leurs réseaux afin de brancher un plus grand nombre de Canadiens et à investir dans la fourniture de nouveaux services de communications sans fil à large bande. En fait, les politiques du Conseil du Trésor exigent que tous les objectifs politiques supérieurs soient considérés avant que les ministères établissent des droits.

75. Comme il a été mentionné, les responsabilités du gouvernement en ce qui a trait à la détermination et à l'établissement des frais d'utilisation émanent de politiques élaborées par le secrétariat du Conseil du Trésor. Les exigences de mise en œuvre de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification du Conseil du Trésor décrivent un certain nombre de principes sous-jacents que les ministères doivent observer lorsque des frais d'utilisation sont introduits ou modifiés. La consultation et l'utilisation de pratiques d'établissement des coûts et des prix appropriés font partie de ces principes.
76. À l'intérieur du cadre de consultation, et comme il a été indiqué précédemment, la politique du Conseil du Trésor exige, entre autres choses, que les ministères¹⁹ :
 - effectuent des études d'impact pour cerner tous les effets potentiels importants, positifs et négatifs, et d'en tenir compte en vue de prendre une décision bien pensée au sujet des frais. [Ces études devraient] mettre l'accent sur des facteurs économiques, comme la compétitivité, la conception de nouveaux produits, l'investissement, et la concurrence loyale avec des concurrents dans d'autres administrations,
 - évaluer avec les clients l'impact cumulatif des frais imposés par toutes les entités fédérales, et évaluer les frais proposés dans ce contexte
77. En déterminant les pratiques appropriées d'établissement des coûts et des prix, la politique du Conseil du Trésor prévoit que lorsqu'un service confère à la fois des bénéfices publics et privés, les frais devraient être inférieurs au coût total.²⁰ Bien qu'il soit difficile de différencier entre les avantages publics et privés, la politique du Conseil du Trésor propose un continuum, avec des exemples, biens purement « publics » purement privés²¹. En clair, le Conseil du Trésor a déterminé que des avantages publics sont tirés de l'utilisation du spectre de radiofréquences pour fournir des services de télécommunications.

¹⁹ Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, 8 avril 1997, p. 3

²⁰ *ibid.*, p. 3

²¹ *ibid.*, note 1, p. 6



78. L'ACTS appuie entièrement les activités de consultation du Ministère et considère que l'Avis satisfait à la plupart des exigences de la politique. L'Association soutient cependant que le régime de droits proposé ne répond pas entièrement à tous ces principes. Le Ministère n'a pas démontré que les objectifs de politique du gouvernement visant à promouvoir la connectivité, la prestation du service à larges bandes et favoriser l'innovation ne seraient pas compromis par les propositions contenues dans la consultation. Plutôt, le Ministère semble uniquement concentré sur le rendement économique pour le gouvernement de fournir aux titulaires de licence l'accès au spectre.
79. Dans un même ordre d'idées, le Ministère n'a pas présenté d'études d'impact qui identifieraient tous les effets significatifs, positifs et négatifs. Non plus a-t-il démontré comment les résultats de telles études d'impact ont été pondérés dans le régime de droits qu'il propose. Le document de consultation ne fait pas non plus état de preuves de telles études d'impact, non plus qu'il contient des études de l'impact cumulatif de l'application des tarifs multiples de toutes les sources fédérales. Par conséquent, l'ACTS croit fermement que le régime de droits proposé est trop élevé de façon déraisonnable et injustifiable.

Les droits d'utilisation du spectre en contexte

80. Les droits de licence d'utilisation du spectre ne représentent seulement qu'un aspect d'une multitude de frais d'utilisation mis en place par les gouvernements canadiens. Tous ces frais visent à promouvoir l'efficacité économique²² en recouvrant les coûts associés aux services ou à fournir un rendement au public pour l'utilisation d'une ressource publique. Dans le contexte de cette consultation, il est instructif de mettre les droits d'utilisation du spectre en perspective et de les comparer avec d'autres frais perçus par le gouvernement.
81. Comme il a été mentionné précédemment, les titulaires de licence de services cellulaires et SCP versent plus de la moitié des sommes perçues par Industrie Canada pour les droits de licence d'utilisation du spectre, soit une somme d'environ 137 millions de dollars par année. Ce montant est équivalent à 375 000 dollars par jour ou 4,30 dollars par seconde.

²² Frais d'utilisation dans le gouvernement fédéral – Un document d'information, Secrétariat du Conseil du Trésor, p. 8

82. Vous trouverez ci-dessous un tableau qui identifie un groupe de frais d'utilisation choisis et les montants perçus par le gouvernement fédéral. Les frais présentés ont produit parmi les revenus les plus élevés entre 1994 et 1998²³. Les droits d'utilisation du spectre comptent parmi les plus élevés de ce groupe.

Ministère ²⁴	GRC	Industrie	CIC	MAECI	MPO
(000) \$	Services de police à contrat	Droit de licence radio	Droit exigé pour l'établissement	Frais de permis import/export	Licences commerciales
1996-97	738 282 \$	149 369 \$	167 313 \$	10 046 \$	31 300 \$
1997-98	731 085 \$	189 848 \$	119 708 \$	13 830 \$	27 000 \$
1998-99	756 900 \$	180 900 \$	106 500 \$	12 900 \$	28 000 \$
1999-00	765 100 \$	180 900 \$	131 000 \$	13 400 \$	28 500 \$
2000-01	776 300 \$	191 800 \$	131 000 \$	13 900 \$	26 200 \$
2001-02	776 300 \$	254 500 \$	147 000 \$	16 800 \$	14 100 \$
2002-03	776 300 \$	253 000 \$	125 000 \$	14 500 \$	13 700 \$

83. L'ACTS remarque que les frais de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Citoyenneté et Immigration Canada semble être des instruments de recouvrement de coûts. Les frais de services de police à contrat de la GRC représentent les coûts des services que la GRC fournit dans huit provinces, les trois territoires, plus de deux cents municipalités, soixante-cinq collectivités autochtones et trois aéroports. Le droit exigé pour l'établissement par Citoyenneté et Immigration Canada est de 975 \$ exigé de tous les immigrants de plus de 19 ans qui demandent à devenir résidents permanents du Canada.
84. Les permis de pêche commerciale du ministère des Pêches et des Océans représentent un autre droit d'utilisation d'une ressource dans la liste. L'ACTS remarque que ces droits diminuent depuis 2000. Cette diminution ne correspond pas à une fermeture de la pêche, étant donné que la valeur annuelle des débarquements commerciaux a augmentée à plus de 2 milliards de dollars au cours de cette période. La diminution du droit de licence semble plutôt coïncider avec la publication d'un rapport intitulé « *Cumulative Impact of Federal User Fees on the Commercial Fish Harvesting Sector* »²⁵. L'objet de ce rapport était d'étudier l'effet combiné de divers frais d'utilisation sur les opérations de pêche afin de donner une orientation sur le futur des droits des permis de pêche ou d'autres frais.

²³ *Liste de frais d'utilisation externes : comparaison d'une année sur l'autre*, Secrétariat du Conseil du Trésor. Les montants dans le tableau ont été compilés à partir de ce document ainsi que la *Partie III sur les plans et priorités* du ministère. Ces chiffres représentent des estimations et en ce sens, il pourrait y avoir des écarts entre les données de l'ACTS et celles présentées dans ce tableau.

²⁴ GRC : Gendarmerie royale canadienne; Industrie : Industrie Canada; CIC : Citoyenneté et Immigration Canada; MAECI : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; MPO : Ministère des Pêches et des Océans

²⁵ *Cumulative Impact of Federal User Fees on the Commercial Fish Harvesting Sector*, Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd. and GS Gislason & Associates, préparé pour Pêches et Océans Canada, mars 1999

85. Malgré les avantages publics plus limités associés aux pêcheries relativement à l'utilisation du spectre radio (comme l'indique le continuum au paragraphe 77), les droits de permis de pêche chutent, tandis que le Ministère propose une augmentation des droits de licence d'utilisation du spectre. Du point de vue de l'ACTS, cette iniquité vient vraisemblablement du fait que le Ministère n'a pas mené une étude semblable à l'étude d'impact cumulatif que le ministère des Pêches et des Océans a réalisé conformément à la politique du Conseil du Trésor.
86. Les gouvernements provinciaux perçoivent la plupart des redevances en matière de ressources au Canada. Par exemple, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador perçoit les redevances pour l'exploitation des ressources pétrolifères et gazières. En 2002 le gouvernement a perçu environ 50 millions de dollars. Au cours de la même année, la valeur de production pétrolifère a été évaluée à 5,5 milliards de dollars. Pour le pétrole et le gaz – une industrie où les gouvernements fédéral et provincial ont investi massivement – la valeur de la production est liée directement à la ressource naturelle non renouvelable consommée par l'industrie.
87. Après avoir examiné le droit de licence d'utilisation du spectre dans ce contexte plus large, il semblerait pour l'ACTS que le régime n'est pas entièrement conforme avec d'autres activités d'imposition de frais des gouvernements fédéral ou provinciaux soit en termes de montants absolus ou relativement aux avantages associés à l'utilisation de la ressource.
88. L'ACTS remarque que dans le budget fédéral de 2003 on annonçait que la politique du Conseil du Trésor en matière de frais d'utilisation serait révisée²⁶. Ces changements à venir créent un niveau d'incertitude pour l'Association étant donné que cette politique établit la justification et les processus pour l'établissement des frais comme les droits de licence d'utilisation du spectre. Une analyse ou un examen plus poussé du Ministère pourrait s'avérer nécessaire lorsque les nouvelles lignes de conduite paraîtront.

Conception des droits de rechange

89. Le Ministère a clairement marqué son intention de percevoir des droits de licence qui traduisent la valeur économique – telle que perçue par le Ministère – du spectre assigné aux titulaires. Comme il a été expliqué précédemment, l'ACTS est en désaccord avec l'évaluation actuelle du Ministère de cette valeur et avec le niveau de rente économique que le Ministère veut percevoir par le biais du droit de licence d'utilisation du spectre.
90. L'ACTS soutient qu'un modèle de recouvrement des coûts demeure une option légitime pour le Ministère. Comme il a été décrit précédemment en regard des pratiques de la FCC, un tel système est conforme aux droits imposés pour un spectre semblable aux États-Unis et un certains nombres d'autres droits au Canada.
91. Comme moyen de rechange, si le Ministère préfère une politique de tarification fondée sur une rente, l'ACTS incite le Ministère à évaluer pleinement l'impact

²⁶ *Amélioration de la gestion des dépenses et la responsabilité* (chapitre 7 du Plan budgétaire 2003), Ministère des Finances du Canada, 18 février 2003, p. 21

cumulatif de tous les frais et obligations imposés par le fédéral (y compris, par exemple, les obligations de contribution au CRTC); les avantages publics associés à l'utilisation du spectre de radiofréquences pour la prestations de services cellulaires et SCP; et l'impact de tout nouveau droit sur les objectifs politiques du gouvernement. Étant donné qu'un tel examen ne semble pas avoir été fait, l'ACTS soutient que les droits actuels et proposés sont trop élevés. L'ACTS suggérerait un barème entre 0,01 \$ et 0,037 \$ comme point de départ approprié à considérer.

92. L'ACTS remarque que pour un spectre de 1 800 MHz qui n'a pas été mis à l'enchère, l'Australie demande aux titulaires 0.01 \$ (AUS²⁷) par MHz par pop²⁸. Ce régime établit le bas de gamme de la plage proposée par l'ACTS. La géographie et la distribution de la population de l'Australie sont très semblables à celles du Canada dans le sens où la majorité de la population se trouve dans des régions urbanisées bien définies avec de grandes étendues de territoire peu développées. L'Australie ressemble aussi au Canada d'un point de vue culturel et économique. Il est aussi important de noter que la pénétration du sans fil mobile en Australie est supérieure à 60 %, un pourcentage beaucoup plus élevé qu'au Canada qui se situe actuellement à 40 %.
93. Le haut de gamme de la plage proposée produirait le même revenu de droits de licence pour le Ministère qu'il en perçoit actuellement de l'industrie des services cellulaires et SCP. Comme il a été expliqué précédemment, ce montant s'élève à 0,037 par MHz par pop.

LA TRANSITION D'UN RÉGIME À L'AUTRE

94. L'ACTS remarque que le Ministère a proposé de commencer la transition au nouveau régime de droits le 1^{er} avril 2004 et de graduer tous les changements dans les droits jusqu'en 2011. Cette date en 2011 correspond à la fin des conditions des licences accordées à la suite de l'enchère de SCP en 2001 ainsi que les conditions prolongées proposées pour les licences de services cellulaires et SCP titulaires.
95. L'ACTS s'attendrait qu'à la fin des conditions de licence des titulaires de licence de l'enchère, ces licences seraient traitées de la même manière, au chapitre des modalités et de droits, que tout autre spectre cellulaire/SCP tel que déterminé par la présente consultation. Compte tenu des attentes élevées suscitées dans la politique de l'enchère, il faudra prévoir un certain régime de licence. L'ACTS comprend qu'on ne peut pas entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre, mais pour des fins de planification des affaires et d'investissement, il faut un certain degré de certitude. L'ACTS demande que le Ministère fournisse des clarifications dans la politique finale qui émanera de la présente consultation.
96. L'ACTS remarque qu'aux États-Unis aujourd'hui, il n'y a pas d'attente politique à ce que des droits soient versables à la fin des conditions d'une enchère. L'ACTS croit que les droits proposés dans la présente consultation ne devraient pas s'appliquer au spectre renouvelé à la fin des conditions d'une enchère. Encore une fois l'ACTS

²⁷ 1 \$ (AUS) équivaut à 0,90 \$ (CDN), Banque du Canada, 3 mars 2003

²⁸ PMTS Class B licences operating at 1.8 GHz, *Apparatus Licence Fees and Charges*, Australian Communications Authority, 31 mai 2002, http://www.aca.gov.au/licence/fees/assigned_licence_fees.htm

demande des clarifications dans la politique finale qui émanera de la présente consultation.

CONDITIONS D'OCTROI D'UNE LICENCE

97. En général, l'ACTS appuie la plupart des conditions d'octroi d'une licence proposées dans l'Avis pourvu que les coûts associés à ces conditions soient pondérés dans la détermination d'un droit approprié. Comme il a déjà été noté, l'ACTS croit que ceci n'a pas été fait dans l'élaboration du droit proposé, c'est-à-dire que le droit proposé n'est pas approprié et qu'il est trop élevé. Les conditions proposées reflètent convenablement l'accord d'ordre général de l'existence des conditions de licence existantes dans sa forme et son intention.
98. En particulier, l'ACTS soutient la spécification que la condition d'interception légale ne s'applique qu'aux systèmes de téléphonie classique à circuit commuté.
99. Cependant, l'ACTS a des préoccupations importantes quant à deux autres conditions proposées, c'est-à-dire la condition existante portant sur les installations de station radio et la nouvelle condition de licence relative aux droits d'accès au système (DAS).

Installations de station radio

100. L'ACTS remarque qu'un changement draconien a été proposé à l'égard de la condition d'octroi d'une licence d'installation de station radio. Comme il a été présenté dans l'Avis, la condition proposée exige (insistance accrue) :
 - une consultation de **toutes** les installations de station radio, plutôt que la politique existante qui est de consulter les installations **significatives**, et
 - une consultation avec **toutes** les municipalités locales ou les administrations chargées de l'utilisation des terres plutôt que la politique actuelle de consulter les administrations chargées de l'utilisation des terres **appropriées**.
101. Par surcroît, la référence à la consultation *Processus environnemental, champs de radiofréquences et consultation sur l'utilisation du sol (CPC-2-0-03)* se trouve à un paragraphe distinct et semble maintenant constituer une obligation supplémentaire plutôt qu'une méthode pour réaliser la conformité.
102. Ces changements peuvent ne pas sembler significatifs, mais ils représentent un changement substantiel de politique. L'ACTS est préoccupé par le fait que ce changement de politique a été présenté au moment où le Ministère est sur le point d'entreprendre une tournée de consultation nationale sur la politique nationale sur les pylônes d'antennes²⁹. L'Association est extrêmement préoccupée du fait que le Ministère semble s'embarquer dans une consultation double et possiblement simultanée de sa politique qui touche au même problème. Cela équivaut à placer les intervenants dans une situation de double obstacle. L'ACTS soutient qu'il serait

²⁹ Allan Rock annonce l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes, Communiqué de presse de Industrie Canada, le 31 octobre 2002

inapproprié de modifier cette condition d'octroi d'une licence avant d'avoir achever un processus de consultation entier et complet.

103. De toute manière, les titulaires de licence de services cellulaires et SCP consultent déjà les administrations appropriées comme l'exigent les politiques locales. Par conséquent, l'introduction de cette condition plus onéreuse d'octroi d'une licence n'est pas nécessaire. Une nouvelle exigence que les titulaires de licence consultent, même si la consultation n'est pas requise par les administrations locales, aurait vraisemblablement l'effet de retarder, sinon de paralyser, le déploiement continu de réseaux cellulaires et SCP. L'ACTS croit que si les administrations chargées de l'utilisation des terres locales déterminent que la consultation est nécessaire, elles modifieront leurs arrêtés municipaux.
104. Comme il a été indiqué, les titulaires de services cellulaires et SCP effectuent déjà, et continueront de le faire, des consultations publiques relativement aux pylônes d'antennes suivant les exigences de la collectivité locale. L'ACTS croit que cette approche est plus efficiente que de mettre en œuvre une politique générale dans une tentative de prévoir les rares exceptions. Le processus actuel fonctionne bien et tient compte de la volonté des collectivités locales.
105. Autrement, si le Ministère insiste à modifier cette condition d'octroi d'une licence, l'ACTS recommande que le libellé soit modifié pour refléter le fait que la consultation publique sera nécessaire seulement si les politiques locales l'exigent. L'ACTS recommande la formulation suivante à cet égard :
- *Avant l'installation de pylônes d'antennes, les municipalités locales ou les administrations chargées de l'utilisation des terres seront consultées, tel que prévu par les arrêtés municipaux, dans le but de trouver des solutions de consensus...*
106. L'ACTS croit que cette formulation permet de concilier la nécessité de procéder à des consultations avec les objectifs de faciliter le développement ordonné des services de télécommunications dans les régions rurales et urbaines, dans tous les coins du pays.

Droit d'accès au système

107. Le Ministère a proposé une condition sans précédent en ce qui concerne les pratiques de facturation et de communication avec la clientèle. Cette condition proposée exigerait la reproduction de certains textes prescrits dans les documents contractuels et d'information de la clientèle lorsqu'une ligne du genre « Droit d'accès au système », « Frais de réseau et de licence » ou toute autre texte semblable figurant sur les factures envoyées aux clients.
108. Comme le Ministère le sait, le DAS est seulement un élément du prix du sans fil au Canada depuis les années 1980. Le DAS a été suscité par le Ministère lorsqu'il a délégué la gestion des terminaux d'abonné aux titulaires de licence dans le cadre du régime mis sur pied en 1986. Le DAS a été instauré afin de compenser les coûts assumés par l'industrie pour son nouveau rôle et pour compenser les coûts des droits de licence d'utilisation du spectre accrus. Pour réitérer, ce changement de politique a augmenté les responsabilités administratives et les coûts des exploitants

de services cellulaires ainsi que le niveau des droits de licence d'utilisation du spectre. Comme le Ministère l'a indiqué aux consommateurs à l'époque, « votre exploitant de service cellulaire indiquera cette augmentation de ses coûts dans les factures qu'il vous fera parvenir »³⁰. De toute évidence, le Ministère s'attendait à ce que les exploitants fassent payer ces coûts par le consommateur.

109. Avec le temps, les éléments qui constituent le DAS ont changé. Aujourd'hui, le DAS est conçu pour recouvrir un certain nombre de coûts associés à la prestation des services sans fil, y compris les coûts de réseau, les droits de licence d'utilisation du spectre et le régime de contributions du CRTC.

110. Le CRTC a récemment établi les règles relativement au DAS, ainsi que d'autres frais similaires mis en place par les fournisseurs de télécommunications câblées, dans le contexte du régime de contributions. Le CRTC a trouvé que « les antécédents de cette façon de faire démontrent que le but de ces frais n'est pas exclusivement de recouvrir les coûts du régime de contribution »³¹. Si on pousse le raisonnement, il est évident que le DAS n'est pas directement présenté comme reflétant le coût de droits ou de frais précis du gouvernement, y compris les droits de licence d'utilisation du spectre. Comme il est indiqué dans l'Avis, tous les exploitants de services définissent le DAS de manière différente, par exemple :

- Bell Mobilité : Le droit d'accès au système annuel est perçu par Bell Mobilité afin d'aider à recouvrir les coûts significatifs associés à l'exploitation de son réseau sans fil, y compris les coûts d'entretien courant, l'installation de nouvel équipement, les mises à niveau de système et les droits de licence d'utilisation du spectre perçus par le gouvernement.
- Rogers Sans-fil, inc. : Le droit d'accès au système est facturé un mois à l'avance pour couvrir les divers coûts opérationnels associés à l'exploitation, à l'agrandissement et à l'entretien de notre réseau.
- TELUS Mobilité : Une part significative des frais de réseau et de licence couvrent les droits de licence du gouvernement, le restant étant utilisé pour défrayer d'exploitation d'un réseau sans fil y compris l'entretien courant, le nouvel équipement, les installations et les mises à niveau technologiques.

111. L'ACTS remarque qu'aucune de ces descriptions de DAS n'est fautive ou propre à induire en erreur et par conséquent, le texte obligatoire sur le DAS est inutile.

112. Dans certains cas le DAS est approuvé par le CRTC. Pour les exploitants dont le tarif est toujours réglementé par le CRTC, le DAS ou des frais semblables font partie d'un tarif approuvé. Par exemple, le point 9 du tarif général de téléphones de Prince Rupert indique simplement « A System Access Fee (SAF) of \$6.95 per month is applied to each Cellular customer. This charge is prorated according to the month of activation. » (Un droit d'accès au système (DAS) de 6,95 \$ par mois est

³⁰ Lettre du Ministère des Communications, Directeur général, Direction générale de la réglementation des radiofréquences pour les abonnés du cellulaire, le 9 février 1987 (joint à l'annexe A)

³¹ Décision du CRTC en matière de télécommunications 2002-65, para. 32

appliqué à chaque client du cellulaire. Ce droit est calculé au prorata selon le mois d'activation du service).

113. De plus, l'ACTS soutient que le Ministère pourrait ne pas avoir l'autorité d'imposer une telle condition étant donné qu'elle pourrait enfreindre le droit du fournisseur de service au discours commercial, garantie en vertu de la *Charte des droits et libertés* et cette autorité ne semble pas conforme avec les pouvoirs du Ministre en vertu de la section de la *Loi sur la radiocommunication*.
114. Il semblerait aussi que le Ministère n'a pas non plus tenu compte des coûts substantiels qui seraient associés aux changements dans les contrats, les systèmes de facturation, les tarifs (le cas échéant) et d'autres documents de communication avec les clients.
115. De toute manière, le texte proposé est incorrect dans les faits. Par exemple, le Ministère continue d'ignorer la réalité que les droits qu'il impose sur l'industrie augmente réellement les coûts pour le consommateur. Son affirmation qu'il n'y a pas de corrélation entre les droits de licence et le nombre d'abonnés desservi est illogique puisqu'en vertu du régime proposé, les droits sont établis en fonction de la population.
116. Pour les raisons décrites précédemment, l'ACTS est fortement opposée à l'introduction d'une condition d'octroi de licence relative au message de DAS. Si le Ministère a des préoccupations particulières concernant le message de DAS utilisé par un titulaire particulier ou plusieurs titulaires, l'ACTS est d'avis que, plutôt que de recourir à une condition d'octroi de licence, le Ministère devrait transiger directement avec le ou les titulaires concernés.

DROITS DE LICENCE

Droits harmonisés

117. L'ACTS appuie les efforts du Ministère pour harmoniser les droits associés à l'harmonisation des droits de licence de services cellulaires et SCP titularisés avec ceux du spectre SCP à l'enchère. La divisibilité et la transférabilité, un terme étendu, et l'abolition d'autorisations radio particulières à l'emplacement devraient profiter à l'industrie et aux consommateurs. L'ACTS remarque que ces mesures réduiront aussi le fardeau de gestion du Ministère et par conséquent, réduiront aussi les coûts de gestion du spectre à recouvrir par les droits de licence.

Retour de spectre inutilisé

118. Pour fins de clarification, l'ACTS cherche à obtenir la confirmation que les titulaires de licence pourront retourner au Ministère les portions de spectre qui pourraient être désagrégées soit au niveau du spectre ou de la géographie. Bien que les titulaires seront autorisés à transférer des portions de leur licence dans le marché secondaire, l'ACTS croit fermement que l'option de retourner les licences directement au Ministère devrait aussi être offerte. L'ACTS s'attendrait à ce que le processus pour retourner le spectre soit simple et direct, ne requérant qu'une lettre adressée au Ministère par le titulaire demandant que sa ou ses licences soient modifiées pour tenir compte de la réduction de spectre. Un tel système est essentiel

compte tenu que le Ministère a proposé que des droits soient exigés même si un titulaire n'utilise pas son spectre dans une région géographique.

119. Une occasion semblable est proposée dans l'Avis pour le traitement des entreprises téléphoniques indépendantes par laquelle elles auront le droit d'un premier refus lorsqu'elles n'auront pas encore fait demande pour une licence d'utilisation de spectre pour offrir le service dans leur territoire d'exploitation. Les dispositions proposées précédemment offriraient la même souplesse à tous les titulaires.
120. L'ACTS remarque qu'une décision de retourner un spectre indiquerait clairement le défaut d'une bonne analyse de rentabilité à l'appui du déploiement du service. Contrairement au service câblé local où la contribution subventionne le service dans les régions desservies à coût élevé, les exploitants de services cellulaires et SCP doivent compter uniquement sur la capacité de produire des revenus à tout le moins égaux aux coûts de fournir le service. Étant donné que les coûts marginaux d'agrandissement d'un réseau existant sont significativement inférieurs aux coûts d'établissement d'un nouveau réseau, les exploitants existants ont une plus grande capacité d'offrir le service dans les régions à coûts plus élevés et marginaux. Lorsqu'une analyse de rentabilisation a établi que la meilleure option pour un titulaire est de retourner le spectre, il est invraisemblable qu'un nouvel entrant sans l'infrastructure existante serait en mesure de faire un usage viable du spectre. De manière significative, il ne se trouve pas d'exemple de l'application de la politique pour une nouvelle entreprise sans financement gouvernemental.
121. Peu importe, dans le cas où du spectre est retourné au Ministère, une méthode de réassignation de ce spectre devra être élaborée. L'ACTS recommande que le Ministère entreprenne une consultation publique afin d'examiner les moyens par lequel le spectre retourné puisse être attribué à une nouvelle entreprise titulaire par le Ministère.

Politique concernant la fourniture de services cellulaires par des nouvelles entreprises (PR-019)

122. Le Ministère a suggéré que la *Politique concernant la fourniture de services cellulaires par des nouvelles entreprises (PR-019)* sera utilisée pour assigner les licences qui ne sont pas acquises par les indépendants et que cette politique restera en vigueur dans les régions où la fourniture d'un service cellulaire concurrentiel n'est pas offert. Bien que l'ACTS comprend l'intention du Ministère d'encourager la prolongation du service dans les régions mal desservies, il est mal à propos pour de nouveaux entrants d'être en mesure d'exproprier dans les faits un titulaire de licence qui est assujéti à des paiements continus. L'Association ne croit pas que RP-019, dans sa forme actuelle, constitue l'outil approprié dans le cadre du nouveau régime.
123. Il est difficile d'imaginer comment un titulaire de licence pourrait négocier de manière juste les modalités d'un transfert de licence ou de sa division avec une tierce partie, lorsque cette même tierce partie a l'option de demander au Ministère de lui transférer les titres de spectre du titulaire de cette licence. L'ACTS allègue que RP-019 doit être révisée ou révoquée et suggère que toute révision soit entreprise par la voie d'une consultation distincte en conjugaison avec l'octroi de la licence d'utilisation du spectre retourné décrit précédemment.

Souplesse

124. L'ACTS appuie la proposition que les titulaires aient toute la souplesse voulue dans la prestation des services à partir du spectre attribué, particulièrement en ce qui touche le choix des technologies de réseau. L'ACTS remarque qu'une des limites de cette souplesse demeure, de manière bien compréhensible, l'attribution du spectre canadien applicable. Actuellement, les attributions canadiennes pour les spectres cellulaires et SCVP sont différentes. Pour le spectre cellulaire de 800 MHz, il y a une attribution primaire mobile et une attribution secondaire fixe tandis que le spectre SCP de 1 900 MHz PCS compte des attributions co-primaires fixe et mobile³². Cette divergence peut engendrer des différences dans les types de service qui peuvent être déployés par les titulaires. Les changements aux attributions de fréquences sont des entreprises très complexes et par conséquent l'ACTS ne préconise pas de changement en ce moment. Cette question pourrait toutefois être considérée par le Ministère.

POINTS DE RAPPEL

125. L'ACTS remarque qu'il semble y avoir des inexactitudes dans les données démographiques présentées pour les zones de service TEL-45, TEL-46 et TEL-47. En particulier, la population de la zone TEL-46 : Nord de la Colombie-Britannique semble être surévaluée d'environ 100 000. Bien que l'ACTS ait révisé les chiffres de population des zones de service provinciales et nationales, elle n'a pas été en mesure de vérifier l'exactitude de toutes les zones de service, en particulier les zones de service desservies par les nouvelles compagnies de téléphone locales. À la lumière de l'erreur décelée précédemment, l'ACTS invite le Ministère à chercher l'aide de Statistique Canada pour vérifier tous les chiffres de population sur lesquels nous pourrions compter sous le nouveau régime.

126. L'ACTS appuie l'utilisation de chiffres de population constante pour toute la durée des autorisations et ne s'objecte pas à l'utilisation des données du recensement de 1996. L'ACTS s'intéresse toutefois aux données de recensement qui pourraient être utilisées après 2011. Les changements démographiques sur quinze ans (de 1996 à 2011) peuvent être draconiens. L'ACTS suggère qu'il sera préférable de choisir les données de recensement après 2011 dans le cadre d'une consultation un peu plus tard vers la fin du mandat.

127. Pour fins de clarification, l'ACTS demande la confirmation de l'applicabilité du régime proposé pour les licences autorisées dans le cadre de la *Politique concernant la fourniture de services cellulaires par des nouvelles entreprises (PR-019)*.

128. L'ACTS demande que le Ministère clarifie les mécanismes s'appliquant aux volets de service ainsi que le processus qu'empruntera le Ministère pour définir les nouvelles entreprises de services téléphoniques locaux et les nouveaux titulaires de licence.

³² *Tableau d'attribution des radiofréquences au Canada*, Industrie Canada, décembre 2000

CONCLUSION

129. L'ACTS soutient la rationalisation des régimes de licence disparates et l'harmonisation des droits des titulaires de licence. Cependant, l'ACTS soutient que les droits proposés sont trop élevés de façon injustifiable.
130. L'ACTS croit que le Ministère a surestimé la juste valeur économique du spectre en question. L'ACTS soutient que le Ministère doit, question fondamentale, mener les études appropriées – comme l'exige la politique du Conseil du Trésor – des impacts des droits de licence, de l'effet cumulatif des frais multiples sur l'industrie, des avantages publics des télécommunications sans fil et de l'effet qu'auront les droits sur l'innovation, la connectivité et le déploiement de la large bande. L'imposition de tout nouveau droit doit refléter de telles études.
131. Sous réserve de la mise en œuvre par le Ministère des recommandations de l'ACTS, le régime proposé portera fruit et sera profitable au Ministère, à l'industrie et aux Canadiens.

Annexe A



Government of Canada
Department of Communications

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

300 Slater Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0C8

Cantel Inc.
40 Eglinton Avenue East
Toronto Ontario
M4P 3A2

February 9, 1987

Dear Sir/Madam:

As part of the Government's de-regulation initiatives, the Department of Communications has introduced amendments to its radio regulations to eliminate the need for licences for cellular mobile radios, effective April 1, 1987. This measure will reduce the paper burden and associated costs and delays for all parties involved. As a cellular subscriber and currently the holder of a radio licence for your cellular phone, you are hereby advised that you will no longer be required to hold a radio licence nor be required to pay the Department of Communications annual radio licence fees for your cellular phone effective April 1, 1987. This is made possible by the nature of cellular radiotelephone operations which enables effective regulation of the system via licensing of the cell site stations of the service provider.

In order to continue to meet its cost recovery objectives and so as not to transfer the costs of the spectrum management program to the Canadian taxpayer, the Department will compensate for this loss of mobile station revenues by increasing its radio licence fees paid by the providers of cellular services. Your cellular service provider will be reflecting this increase in their costs in their invoicing of you.

This change does not affect licences for other radio services.

Yours truly,

R.W. Jones
Director General
Radio Regulatory Branch

Canada