



TEMPÊTE PARFAITE À L'HORIZON –

INCIDENCES SUR LES MUNICIPALITÉS
DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET
DES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS
DANS LE SECTEUR CANADIEN
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

AVRIL 2010



©Fédération canadienne des municipalités, 2010

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) K1N 5P3

La version électronique peut être téléchargée à www.fcm.ca

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :
Adam Thompson
Analyste de politiques
Téléphone : 613-907-6247
athompson@fcm.ca





TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	2
PORTRAIT DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	4
LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	7
RÈGLES RELATIVES AUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS	11
DEMANDE FUTURE ET TENDANCES	13
CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE SOUTENUE DANS LES AGGLOMÉRATIONS URBAINES AU CANADA	14
LA NOUVELLE TECHNOLOGIE DES FIBRES OPTIQUES	15
QUELLE POSITION POURRAIENT ADOPTER LES MUNICIPALITÉS À L'ÉGARD DES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET DE LA CONCURRENCE?	17
CONCLUSION	20



CONTEXTE

L'afflux d'acteurs étrangers qui voudront à leur tour occuper les emprises municipales pour y installer leurs équipements de télécommunications accroîtra-t-il le fardeau financier des municipalités?

En réalité, la question que se pose le secteur municipal est la suivante : si le gouvernement fédéral atteint son objectif d'accroître l'envergure des investissements étrangers dans les télécommunications canadiennes, assisterons-nous à une autre vague d'investissements comme celle que l'on a connue après 1993? Et si c'est le cas, les municipalités auront-elles encore à subir la pression exercée par de nombreux nouveaux joueurs qui réclameront l'accès aux emprises municipales? Le bref rapport qui suit vise à apporter quelques réponses.

La *Loi sur les télécommunications* de 1993 avait suscité une vague d'investissements dans les infrastructures de base des télécommunications. Il s'agissait principalement de l'installation de câbles, de tours, de dispositifs de commutation et de conduits d'accès dans des espaces existants et de nouveaux espaces municipaux.

Les villes canadiennes, habituées depuis des décennies de traiter avec une seule société dans ce domaine – Bell ou le monopole provincial – avaient alors été prises au dépourvu par l'arrivée de nouvelles sociétés toutes plus déterminées les unes que les autres. Tant au chapitre des coûts, des

calendriers de travail que des autres enjeux en matière d'accès, les pratiques de ces nouveaux joueurs étaient fort différentes de celles de Bell et d'autres compagnies de téléphone provinciales telles que Sasktel et Manitoba Telephone (maintenant MTS Allstream).

Une récente publication de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) résume les relations qui s'étaient développées entre les municipalités et ces monopoles depuis l'adoption de l'*Acte des chemins de fer* de 1899¹. Le libellé de cette vieille loi rédigée à l'époque victorienne, dont l'article 43, le plus pertinent pour cet enjeu municipal, a été recopié à peu près mot à mot dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993, ce qui a eu pour conséquence de limiter les droits de propriété et de permettre ainsi à des entreprises commerciales privées de faire plus facilement des bénéfices, même si ce n'était pas là l'intention des législateurs.

Comme il sera expliqué subséquemment dans le présent rapport, dès lors, le rapport de force dans les négociations entre les municipalités et les sociétés de télécommunications privées a nettement favorisé ces dernières, du moins sur le plan juridique.

Dans la foulée de la Loi de 1993, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a affirmé sa compétence dans

¹ Protéger les emprises municipales dans les négociations avec les sociétés de télécommunications – Guide pour les municipalités, Fédération canadienne des municipalités, juin 2009, www.fcm.ca



les conflits relatifs aux emprises municipales touchant les infrastructures de télécommunications (peut-être était-ce déjà le cas, mais elle ne l'avait pas exercée jusque-là). Depuis, la plus importante décision a été celle dans *Ledcor c. Vancouver* (2001)². Les principes ainsi établis ont eu pour effet de faire porter une part considérable du coût d'installation des infrastructures de télécommunications sur les municipalités.

Selon la FCM, les contribuables des grandes villes se sont ainsi trouvés à subventionner ce secteur à hauteur de 646 millions de dollars depuis 2001, soit environ 107 millions par année. Le problème résulte du régime législatif régissant l'installation et l'entretien des conduits et des câbles de télécommunications de propriété privée enfouis sous la voie publique municipale. Ces activités sont une source de coûts permanents considérables que ne peuvent recouvrer les gouvernements municipaux à cause du contrôle réglementaire fédéral. Dans le régime actuel, les gouvernements municipaux ont perdu la capacité de contrôler leurs propres emprises et de recouvrer les coûts récurrents qui leur sont imposés lorsque les sociétés de télécommunications excavent les voies publiques pour installer leur matériel dans les emprises municipales³.

Récemment, la décision dans *MTS Allstream c. Vancouver* (2009) a clarifié les coûts que les municipalités peuvent recouvrer des sociétés de télécommunications qui occupent les emprises municipales et effectuent des travaux de construction nécessitant la surveillance et l'approbation des municipalités. Les dépenses recouvrables sont en outre assorties d'un facteur de majoration visant à tenir compte des « coûts accessoires » dont le coût d'établissement dépasse la valeur des coûts en question.

² *Ledcor/Vancouver* – décision du CRTC 2001-23. Toutes les décisions du CRTC sont accessibles en version intégrale sur le site Web du Conseil, à www.crtc.gc.ca

³ *Aux frais des contribuables - Comment le régime canadien des télécommunications pèse lourd sur les contribuables et les voies publiques*, Fédération canadienne des municipalités, juin 2008

PORTRAIT DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Industrie Canada relate dans une publication : « La restructuration de l'industrie s'est poursuivie. Les technologies en évolution, les habitudes de consommation et la réglementation ont toutes joué un rôle dans la restructuration des industries des services de télécommunications et le rendement financier de ses divers segments ces derniers temps. En 2006, les fusions, les acquisitions et la restructuration des effectifs ont également eu des conséquences considérables. Ces changements organisationnels sont survenus au moment où de nombreuses entreprises s'efforçaient d'améliorer ou de conserver leur rentabilité. En outre, la popularité toujours grandissante du sans-fil et la concurrence accrue dans les marchés des télécommunications fixes sont des tendances générales qui ont continué de dominer le tableau⁴. »

Ce secteur représente encore à l'heure actuelle une partie considérable du Produit intérieur brut (PIB) canadien.

Les télécommunications et le PIB

En 2008, la part du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) dans le PIB du Canada s'est élevée à 59,2 milliards de dollars (en dollars constants de 2002), soit l'équivalent de 4,8 pour cent du PIB total, comparativement à 4,2 pour cent en 2002.

En 2008, le secteur des TIC a été l'un des moteurs de la croissance nationale en suscitant un accroissement de 2,7 pour cent du PIB. En moyenne, ce secteur a affiché une croissance annuelle de 4,7 pour cent depuis 2002, près de deux fois la croissance de l'ensemble de l'économie (2,4 pour cent). Croissant plus rapidement, le secteur des TIC a produit à lui seul 8,9 pour cent de la hausse du PIB du Canada depuis 2002.

Les entreprises de fabrication des TIC ont enregistré une croissance de 1,1 pour cent en 2008, poursuivant ainsi sur leur lancée pour une quatrième année d'affilée. Les entreprises d'équipements de communications sans fil ont pour leur part réalisé une forte progression (19,3 pour cent). Les services de TIC, sous l'impulsion des entreprises de conception des systèmes informatiques (3,8 pour cent), ont accru leur apport au PIB de 2,9 pour cent en 2008. Les entreprises de gros des TIC n'ont pas été en reste, leur croissance s'étant établie à 9,6 pour cent en 2008. Tant le sous-secteur des services que le secteur de gros affichent une croissance soutenue depuis 2003⁵.

Par suite de son enquête sur les projets d'investissement, Industrie Canada estime que les dépenses en immobilisations devraient rebondir sous peu malgré le récent ralentissement de ces dépenses occasionné par la crise économique⁶.

⁴ Statistique Canada, *Bulletin de service, Radiodiffusion et télécommunications*, 38-1, septembre 2008

⁵ *Profil du secteur canadien des TIC*, Direction générale des Technologies de l'information et des communications, Industrie Canada, août 2009

⁶ *Profil statistique des TIC au Canada* (http://www.ic.gc.ca/eic/site/jict-tic.nsf/fra/h_it06155.html) Direction générale des Technologies de l'information et des communications, Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications, Industrie Canada, dernière édition, avril 2010, enquête menée entre octobre 2008 et janvier 2009.



Dans ses perspectives, Industrie Canada indique que : « Les dépenses en immobilisations dans le secteur des TIC ont diminué de 3,7 % en 2008 pour atteindre 11 milliards de dollars, et on prévoit une croissance de 1 % en 2009. Cette hausse porterait les dépenses en immobilisations totales du secteur canadien des TIC à 11,2 milliards de dollars, un niveau toutefois toujours inférieur de 11 % à celui de 2002. Les dépenses en immobilisations prévues dans le secteur des TIC équivalent à 4,7 % des investissements totaux prévus au Canada en 2009, mais cette part a constamment diminué depuis 2002 (à cette époque, la part du secteur des TIC dans le total était de 7,9 %).

« Les dépenses en immobilisations prévues en 2009 dans les industries des services des TIC étaient évaluées à 9,0 milliards de dollars, une baisse de 0,5 % par rapport à l'année précédente.

« Les investissements par les industries de la fabrication des TIC devraient augmenter considérablement en 2009, soit de 3 % pour atteindre 764 millions de dollars. Ce niveau d'investissement est néanmoins de 18,1 % inférieur au niveau de 2002 qui était de 933 millions de dollars. Cependant, depuis 2004, les dépenses en immobilisations ont augmenté à un taux annuel composé de 7 %. »

Néanmoins, en dépit de la reprise prévue après 2009, les dépenses en immobilisations affichent une tendance à la baisse croissante au Canada comme dans les pays développés en général. Trois facteurs expliquent cette baisse : la fin des programmes de mise en œuvre des services large bande, la saturation du secteur des appareils mobiles et l'incertitude de l'orientation technologique dans ce secteur et, enfin, la pression sur les marges bénéficiaires engendrée par la vive concurrence⁷. Cela étant dit, l'importance de ce secteur n'en souffrira pas, affirme un éminent analyste.

Selon lui, malgré le contexte financier difficile, le secteur canadien des télécommunications a prévu et affecté des sommes considérables aux investissements dans les infrastructures, de façon à établir les bases de la participation du pays à l'économie mondiale de l'information. Ainsi, les principales sociétés ont prévu des dépenses en immobilisations de 8,5 milliards de dollars en 2009, notamment pour élargir leurs réseaux et accroître la vitesse de transmission. Ces montants s'ajouteront aux milliards investis par le secteur privé depuis le lancement des services large bande résidentiels au milieu des années 1990. Les nouveaux joueurs dans le secteur des appareils mobile au Canada ont fait part de milliards d'investissements en 2009 et en 2010, ce qui permettra de créer des milliers d'emplois⁸.

Il va donc de soi que les orientations générales de la principale autorité de réglementation, c.-à-d. le gouvernement fédéral, ne doivent pas miner les conditions propices à la croissance et au développement. En même temps, le gouvernement fédéral doit être conscient des coûts sociaux que peuvent imposer ces sociétés privées aux contribuables, en particulier à l'échelle municipale.

Aperçu des revenus des sociétés de télécommunications⁹

Faits saillants

Les revenus globaux liés aux services des télécommunications se situent à environ 4 milliards de dollars et progressent de quelque 5 pour cent par année. Une bonne part de la croissance a été réalisée par le secteur du sans-fil (15 pour cent) et le secteur des services large bande (18 pour cent). À l'inverse, les revenus de l'interurbain ont chuté de 7 pour cent. Selon les estimations, les secteurs du sans-fil et des services large bande accaparent à eux seuls plus de 50 pour cent des revenus du secteur des télécommunications.

⁷ *Telecommunications and Capital Investments: Looking Beyond the Financial Crisis 2010-2015*, The Insight Research Corporation, Boston, Mass., mars 2010

⁸ *Lagging or Leading: The State of Canada's Broadband Infrastructure*, Mark Goldberg and Associates, 2010

⁹ Estimations 2008 de BuddeComm, à <http://www.budde.com.au/Research/2008-Canada-Telecoms-Wireless-and-Broadband.html>

Les entreprises de moindre envergure représentent environ 15 pour cent des réseaux résidentiels et commerciaux. Les câblodistributeurs, en particulier, se sont taillé une place intéressante sur le marché de la téléphonie locale, leur part équivalant à environ 10 pour cent des lignes résidentielles.

En dépit de la forte croissance des revenus du secteur du sans-fil, le nombre d'abonnés à ces services continue de fléchir et se situe actuellement sous 10 pour cent. Comparativement à d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la pénétration du sans-fil, autour de 60 pour cent, demeure faible malgré une couverture presque totale et présente encore de bonnes possibilités de croissance.

Dès le milieu de 2007, plus de 85 pour cent des ménages canadiens ayant accès à Internet étaient raccordés à des réseaux large bande. Au chapitre de la pénétration globale des services large bande cependant, le Canada avait glissé de la deuxième place en 2002 à la neuvième place en 2006 parmi les pays de l'OCDE.

Le secteur de la VoIP (voir par IP) poursuit son essor. Collectivement, les abonnés à la téléphonie numérique par câble de Vidéotron Ltée, Rogers, Shaw Cablesystems et Cogeco sont passés d'autour de 200 000 à la fin de 2005 à quelque 1 million à la fin de 2006 et à plus de 1,6 million à la fin de 2008 (plus récentes données accessibles).

Par contre, la croissance des services de télévision numérique a été plus lente qu'on l'avait prévu à l'origine, le nombre d'abonnés n'ayant augmenté que de 10 pour cent par année.

D'après un récent rapport ciblant les fournisseurs de services de réseaux, les dépenses des Canadiens pour les services sans fil croîtront plus rapidement

que celles consacrées à tous les autres services de communications au cours des cinq prochaines années¹⁰.

Sans-fil – Prévisions sur les abonnés et la croissance des revenus, 2008-2013			
Année	Abonnés	Pénétration	Revenus (en milliards \$)
2008	21 300 000	64 pour cent	16,6
2009	23 200 000	69 pour cent	19,0
2010	25 300 000	74 pour cent	21,6
2011	27 600 000	80 pour cent	24,6
2012	30 100 000	86 pour cent	28,1
2013	32 800 000	93 pour cent	32,0

Dans ses prévisions relatives aux services de communication vocale, d'Internet, de télévision et de sans-fil, le groupe-conseil IDC Canada avance que les dépenses de services sans fil augmenteront de 8,4 milliards de dollars en 2009 à 11,9 milliards à la fin de 2011. À elles seules, les dépenses de consommation de services de données sans fil devraient passer d'un peu plus de 1 milliard à la fin de l'an passé à 2,75 milliards dans cinq ans. À ce moment-là, les usagers du téléphone cellulaire atteindront plus de 76 pour cent de la population. IDC Canada croit qu'il existe deux fois plus de consommateurs que d'entreprises qui utilisent le téléphone cellulaire.

Les municipalités doivent s'attendre à une demande croissante d'accès aérien (tours d'antenne) des divers concurrents dans ce domaine.

¹⁰ Prévisions d'IDC Canada pour 2010, www.idc.ca



LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Dès son avènement, le secteur des télécommunications au Canada a été organisé en tant que monopole par le gouvernement fédéral. Les télécommunications étaient un « monopole naturel » selon les législateurs fédéraux, parce qu'elles nécessitaient de telles économies d'échelle et une telle portée qu'un marché donné ne devait pas être occupé par plus d'un fournisseur. Compte tenu de ces contraintes, la concurrence ne serait ni efficace ni efficiente, croyaient-ils.

Le gouvernement fédéral, voulant éviter que les entreprises détenant ces monopoles ne soient tentées d'abuser de leur emprise sur le marché, imposa des règlements détaillés au chapitre des tarifs et des services essentiels afin de protéger les clients captifs. Dans ce choix d'orientation, le gouvernement ne cherchait pas seulement à soutenir l'efficacité des monopoles, mais visait également des objectifs sociaux comme l'universalité de l'accès. Conséquemment, ces entreprises ont été entièrement protégées de la concurrence tant intérieure qu'internationale.

À compter des années 1980 toutefois, la notion voulant que les télécommunications soient un monopole naturel fut examinée de plus près dans la foulée des progrès technologiques et des nombreux exemples de privatisation fructueuse ailleurs dans le monde. Par suite de l'adoption de la *Loi sur les télécommunications de 1993*, le CRTC a entamé une série de discussions exploratoires. Récemment, la concurrence semble vouloir

s'intensifier au Canada depuis que le CRTC a entrepris l'examen de conditions réglementaires sous-jacentes dans l'optique d'éliminer les obstacles à la venue de nouveaux joueurs, perspective qui n'enchant pas les grosses sociétés qui se partagent plus de 80 pour cent du marché des services de téléphonie et d'Internet¹¹.

En 2006, le CRTC a lancé l'*Examen du cadre de réglementation concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, lequel pourrait modifier en profondeur l'évolution de la concurrence dans les services de télécommunications compte tenu de nouvelles exigences de politiques et des attentes des consommateurs¹². En 2008, le Bureau de la concurrence a également entrepris une étude sur la compétitivité et les investissements étrangers englobant le secteur des télécommunications¹³.

Il est généralement admis aujourd'hui que l'absence de concurrence a entraîné des investissements insuffisants dans la machinerie et les équipements, la formation et l'innovation, somme toute, dans tous les facteurs de productivité dans les télécommunications. Les travailleurs canadiens ont accès à la moitié moins de technologies de l'information et des communications, à peu près, que leurs homologues américains.

Le régime dont se rapproche le plus le secteur des télécommunications canadien est celui d'un oligopole approuvé par les autorités. Il compte trois gros joueurs, Bell, TELUS et Rogers, de même

¹¹ www.mhgoldberg.com/blog/2007/10/setting-conditions-for-telecom.html

¹² *Avis de consultation de télécom CRTC 2010-14*, accessible à www.crtc.gc.ca

¹³ *Foncer pour gagner*, R. J. Wilson, président, Bureau de la concurrence, juin 2008, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/accueil>

que deux nouveaux, Shaw et MTS Allstream dans l'Ouest, auxquels pourrait s'ajouter Wind/Orascom. On trouve divers autres joueurs secondaires, tels Virgin et Dave, mais ceux-ci appartiennent à toutes fins utiles aux trois plus gros.

Les entreprises tendent à se réserver un marché et à respecter celui des autres; la concurrence directe est donc limitée, du moins au chapitre des tarifs, et cela donne des tarifs semblables pour les trois plus grandes sociétés. Elles fragmentent également le marché en différentes catégories – usagers de services de base, usagers commerciaux et gros usagers d'Internet. L'éventail des contrats à « forfait » offerts est tellement vaste qu'il est extrêmement difficile pour les consommateurs de comparer les tarifs, au point de décourager les plus avertis. Il n'est donc pas étonnant que l'OCDE ait déterminé que les frais de téléphone cellulaire et d'Internet au Canada sont parmi les plus élevés au monde.

L'industrie conteste fortement cette constatation en s'appuyant sans doute sur les forfaits bas de gamme, mais il est probable que les systèmes de télécommunications au Canada soient les plus coûteux de tous les pays développés compte tenu de la pléthore de frais additionnels qui s'ajoutent aux tarifs de base.

L'OCDE affirme que les abonnés aux services avancés de téléphonie cellulaire et d'Internet est en baisse au Canada, ce qui n'est pas surprenant dans les circonstances. Autrement dit, les tarifs établis par les gros joueurs sur le marché en sont venus à détourner les usagers¹⁴.

TABEAU 1
OCDE – SERVICES MOBILES D'USAGE MOYEN,
AOÛT 2008, TAXES INCLUSES¹⁵

	Fixes	Usage	Messages	Total (USD PPP)
Pays-Bas	131,44	0,00	0,00	131,44
Finlande	7,17	85,43	38,84	131,44
Suède	124,89	0,00	13,04	137,94
Danemark	3,59	120,62	18,48	142,68
Norvège	0,00	133,39	31,93	165,33
Islande	196,04	0,00	0,99	197,03
Autriche	0,00	137,82	61,82	199,64
Luxembourg	0,00	145,88	60,38	206,26
Nouvelle-Zélande	248,12	6,46	1,44	256,02
Suisse	7,21	225,27	34,60	267,08
Japon	255,45	12,04	0,00	267,49
Pologne	134,57	67,05	67,65	269,27
Turquie	211,75	54,01	3,58	269,34
Royaume-Uni	262,06	7,63	2,33	272,02
Hongrie	309,03	0,00	0,00	309,03
OCDE	193,75	89,62	34,39	317,77
Irlande	296,73	31,83	1,71	330,26
Australie	37,84	224,98	70,17	332,99
Corée	236,55	87,10	16,49	340,13
Portugal	38,85	281,09	50,42	370,35
France	317,09	48,16	12,77	378,02
Italie	0,00	291,44	102,82	394,26
Grèce	364,90	0,00	35,93	400,82
Allemagne	270,67	0,00	134,53	405,20
Mexique	365,24	9,50	42,87	417,62
République slovaque	302,10	140,76	34,61	477,46
République tchèque	331,24	114,06	39,03	484,34
Canada	461,66	35,28	3,69	500,63
Espagne	9,60	364,51	134,15	508,26
États-Unis	635,85	0,00	0,00	635,85

¹⁴ Perspectives des communications de l'OCDE 2009, août 2009, www.oecd.org

¹⁵ Perspectives des communications de l'OCDE 2009, août 2009



La position développée dans le rapport de l'OCDE a été réitérée dans une étude connexe réalisée par l'Université Harvard. Comme en a fait état la CBC en octobre 2009 : « Les services Internet haute vitesse au Canada sont parmi les plus médiocres des pays développés et sont le résultat d'une stratégie d'orientation à ne pas suivre, selon une étude.

« L'étude de 232 pages, commandée par les autorités américaines et publiée mercredi soir, a constaté que comparé aux pays pairs, le Canada fait piètre figure en ce qui a trait à l'adoption nationale d'Internet large bande, aux capacités réseaux et aux tarifs.

« Le Canada se classe 22^e parmi les 30 pays évalués par le Berkman Center for Internet and Society de l'Université Harvard. Le Canada figure en 16^e place pour l'adoption d'Internet large bande, en 20^e pour la vitesse et la capacité et en 25^e pour les tarifs. Dans ce classement, les premières places reviennent au Japon, à la Suède et à la Corée du Sud, tandis que les États-Unis occupent la 13^e.

« Comme l'indiquent les auteurs de l'étude, le Canada est souvent jugé parmi les meilleurs, parce que le critère d'évaluation le plus courant est la pénétration par 100 habitants. Toutefois, comme leur analyse porte sur des mesures importantes pour lesquels le Canada a obtenu des résultats plutôt faibles – tarifs, vitesses et pénétration de la technologie large bande 3G –, ils en concluent que le Canada, globalement, ne tire pas très bien son épingle du jeu.

« La vive concurrence qui s'est développée rapidement entre les fournisseurs dotés d'installations a certes donné une longueur d'avance au Canada, avancent-ils, mais elle ne semble pas avoir été suffisante pour maintenir le pays dans le peloton de tête. Les auteurs tirent la

conclusion suivante : l'expérience canadienne porte à croire que de se fier purement au jeu de la concurrence entre de gros câblodistributeurs et de grosses compagnies de téléphone, ce n'est peut-être pas assez pour atteindre et conserver, à long terme, une forte pénétration, une grande capacité et de bas tarifs¹⁶ » [trad].

Un autre rapport préparé par un expert-conseil à la demande des sociétés de télécommunications canadiennes établies réfute les affirmations de l'OCDE et de l'Université Harvard au chapitre de l'accès et de l'adoption. Il rejette également l'idée que les Canadiens paient davantage que les usagers d'autres pays, mais n'avance pas à cet égard d'arguments très convaincants. Récemment, les grandes sociétés ont mis de l'avant une nouvelle base de facturation par mégabit et des techniques d'allocation de bande passante qui auront d'importantes répercussions sur l'abordabilité. D'un point de vue commercial, cette logique se défend : pourquoi investir sans savoir si les revenus seront au rendez-vous? Autrement dit, les Canadiens paient les plus hauts tarifs et s'y sont adaptés en renonçant de s'abonner, mais d'autres facteurs – et pas seulement les prix – expliquent cette défection.

Un récent article du quotidien *Montreal Gazette* affirmait que les progrès technologiques sont tellement fulgurants que les autorités de réglementation n'arrivent plus à suivre, et donnait le cas des communications sans fil à titre d'exemple. L'auteur de l'article indiquait que le taux d'adoption du sans-fil au Canada est à la traîne de nombreux autres pays développés. Ce n'est pas l'effet du hasard, avançait-il, si on regarde toutes les restrictions imposées par nos règles en matière de capitaux et de technologies¹⁷.

Quoi qu'il en soit, les possibilités du marché au Canada sont suffisantes pour justifier un certain

¹⁶ *Canada Broadband Blasted by Harvard Study*, CBC, 15 octobre 2009, accessible à <http://www.cbc.ca/technology/story/2009/10/15/harvard-fcc-broadband-study.html>
¹⁷ <http://www.montrealgazette.com/business/everyone+agrees+with+CRTC+chief/2912703/story.html#ixzzolQGcloDk>

niveau d'investissements supplémentaires dans le secteur et dans les infrastructures de télécommunications, à la condition de stimuler le taux d'adoption par des tarifs plus concurrentiels.

Dans ce domaine, la venue d'investisseurs étrangers pourrait représenter un défi pour les municipalités, mais ce n'est pas le seul. Selon les prévisions, le secteur du sans-fil s'accaparerait la part du lion des nouveaux investissements. Davantage de tours et de stations relais seront construits, autant de structures qui pourraient causer des maux de tête aux municipalités et à leurs résidents, principalement à cause des questions d'emplacement et de responsabilité.

L'importance des investissements étrangers est difficile à prédire, parce qu'elle dépend de divers facteurs dont l'un, et non le moindre, est la décision que prendra en fin de compte le gouvernement fédéral en matière de propriété étrangère. Pour en avoir une idée, si les investisseurs étrangers visent une part de 15 pour cent du marché canadien, ils auraient sans doute à investir 1 milliard de dollars, ce qui représente également 15 pour cent des investissements actuels.

À l'heure actuelle, les sociétés de télécommunications investissent environ 9 milliards dans les infrastructures, et 15 pour cent de plus porteraient en effet les investissements à quelque 10 milliards de dollars par année. Aux investissements prévus, les nouveaux joueurs devraient probablement ajouter les coûts de démarrage. Les modalités et conditions qu'établiront les autorités fédérales constitueront néanmoins le facteur décisif. Celles-ci souhaitent vivement des investissements étrangers, mais elles hésitent à voir des propriétaires étrangers s'implanter, en particulier dans les secteurs à portée culturelle.



RÈGLES RELATIVES AUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Cela fait un certain temps que le gouvernement fédéral soutient qu'une concurrence accrue s'impose dans le secteur des télécommunications. En vertu de la loi actuelle, c'est du Bureau de la concurrence que relève l'état de la concurrence sur le marché des télécommunications. Le Bureau de la concurrence n'utilise cependant pas de moyens établis afin d'évaluer les risques de domination de ce marché¹⁸.

Prenant acte des enjeux de concurrence et d'insuffisance des investissements dans le secteur des télécommunications, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de mars 2010 qu'il se pencherait sur l'opportunité d'ouvrir le secteur canadien des télécommunications aux investisseurs étrangers.

Il a pris cette décision par suite des nombreux signaux qui se sont accumulés depuis que le gouvernement conservateur a pris le pouvoir. Deux ans auparavant, Maxime Bernier, alors ministre de l'Industrie, avait annoncé : « ...un programme d'action ambitieux pour le secteur des télécommunications, fondé sur un nouveau cadre réglementaire plus moderne, souple et efficient. Le nouveau gouvernement du Canada a modifié la décision du CRTC afin d'accélérer la déréglementation des prix des services téléphoniques de détail des entreprises de téléphonie traditionnelles. Les consommateurs devraient bénéficier d'un plus grand nombre de choix, de produits et services améliorés et de prix plus bas. La décision révisée augmente également la place accordée au libre jeu des forces du marché, ce qui encouragera encore plus l'innovation et la concurrence dans l'industrie des télécommunications¹⁹ ».

Les règles actuelles stipulent que les investisseurs étrangers peuvent acquérir jusqu'à 46,7 pour cent de toute société de télécommunications. Il est donc inévitable que ce secteur ne compte que peu d'investissements étrangers, et que ceux-ci se limitent à l'acquisition de petites quantités d'actions des sociétés des télécommunications. Les grands investisseurs institutionnels, principalement des États-Unis, ont bien des actions des sociétés de télécommunications canadiennes dans leur portefeuille, mais pas en quantité suffisante pour exercer une influence quelconque. Ils conservent ces actions bien plus pour leur stabilité que pour le rendement qu'ils en tirent.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore dévoilé les détails de son projet d'ouverture du marché aux investisseurs étrangers et les audiences parlementaires se poursuivent, au moment de la rédaction du présent rapport. Jusqu'ici, il est impossible de savoir si les investisseurs étrangers pourraient être autorisés à détenir un intérêt majoritaire.

Le gouvernement a cependant indiqué que l'article 116 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait éliminé en grande partie. La disposition de l'article 116 sur l'acquit (le certificat) des autorités fiscales constitue un frein considérable pour les entreprises canadiennes qui désirent attirer des investissements étrangers²⁰. Ainsi, si un fonds américain de capital-risque achète des actions dans une entreprise de technologie canadienne puis veut les revendre, il doit y être autorisé en obtenant d'abord un certificat selon le processus établi à l'article 116²¹.

¹⁸ *Competition in Telecommunications* 1995, rapport de l'OCDE, extrait : « En vertu de la *Loi sur la concurrence*, le directeur des enquêtes et recherches a l'autorité légale d'intervenir devant le CRTC et de faire des déclarations sur des questions ayant trait à la concurrence [trad.], <http://www.oecd.org/dataoecd/34/50/1920287.pdf> Le directeur s'est prévalu abondamment de ces pouvoirs pendant plusieurs années. Les interventions du directeur devant le CRTC sont faites en toute indépendance et transparence. La jurisprudence liée à la *Loi sur la concurrence*, désignée « moyen de défense relatif à l'activité réglementée », a eu pour effet de restreindre l'application de cette Loi au secteur des télécommunications, du moins en ce qui a trait à la conduite criminelle. Les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de statuer sur le moyen de défense qui s'appliquerait de la même manière à des questions civiles relevant de la compétence du Tribunal de la concurrence. Le fondement de ce moyen de défense est que l'activité autorisée ou exercée conformément à un système de réglementation valide est censée être dans l'intérêt public. Cependant, la *Loi sur la concurrence* confère au CRTC l'autorité de s'abstenir de réglementer lorsqu'il juge que la concurrence est suffisante pour protéger les intérêts des usagers.

¹⁹ Allocution du ministre de l'Industrie, Maxime Bernier, 4 avril 2007, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ici1.nsf/frq/02124.html>

²⁰ Consulter l'analyse dans *ITBusiness.ca* du 5 mars 2010, www.itbusiness.ca/it/client/en/home/News.asp?id=3667021

²¹ Circulaire d'information 72-17R5, mars 2005, Agence de revenu du Canada, <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/1c72-17r5/1c72-17r5-f.pdf>

Cela oblige les centaines et parfois les milliers d'investisseurs d'un fonds de capital-risque à soumettre des renseignements à l'Agence de revenu du Canada pour que celle-ci détermine s'ils sont assujettis à l'impôt sur les gains tirés de la cession de ces actions. Les investisseurs étrangers doivent non seulement soumettre une déclaration aux autorités fiscales canadiennes, mais assumer, à leurs frais, la coûteuse préparation de ces documents. La plupart des investisseurs ont donc préféré s'abstenir et se tourner vers des marchés en développement plus risqués mais moins compliqués et offrant des taux de rendement élevés.

À la mi-avril 2010, le président du CRTC, Konrad von Finckenstein, a déclaré que, selon lui, le pourcentage des intérêts étrangers pourrait atteindre 49 pour cent, mais pas davantage. Il a soutenu que les instruments d'investissement étrangers ne devaient pas « posséder » une société canadienne de télécommunications. Cette observation du président von Finckenstein reflète la crainte que les entreprises canadiennes ne deviennent des « filiales » d'entreprises étrangères, ce qui affaiblirait le secteur culturel canadien. La crainte des investisseurs étrangers ne semble pas partagée par de nombreux pays. La plupart des pays développés, hormis la Corée du Sud et le Japon, ont levé la plupart des restrictions sur les investissements étrangers dans les télécommunications. Le pays le plus comparable au Canada à cet égard est les États-Unis. Chez nos voisins du sud, la Federal Communications Commission a le droit de remettre en question et de bloquer des investissements étrangers de plus de 20 pour cent dans une société de télécommunications américaine. Toutefois, elle n'a jamais invoqué cette règle et a autorisé d'importants investissements étrangers.

Les sociétés canadiennes établies ne sont pas nécessairement contre l'ouverture du secteur à la concurrence et aux investisseurs étrangers, mais elles veulent que la portée des réformes englobe tout le champ des télécommunications et non pas uniquement les services de téléphonie cellulaire. De cette façon, elles pourraient continuer de partager leurs ressources entre les diverses gammes de services.

Les grandes sociétés ont été accusées de se servir des bénéficiaires d'une activité pour compenser des pertes ailleurs, mais ces allégations sont extrêmement difficiles à vérifier. Mais, de toute façon, si tel est le cas, il n'est pas évident qu'une telle pratique ne soit pas légale. Dans son témoignage devant le Comité de la Chambre des communes, le président von Finckenstein a affirmé que même si le CRTC s'est penché sur la question dans son examen de 2006-2007, il reste que la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* sont deux lois distinctes régies par deux autorités de réglementation distinctes²².

La libéralisation des règles canadiennes en matière de propriété étrangère réclamée par les grandes sociétés et cela, dans tous les sous-secteurs et non pas seulement dans celui de la téléphonie cellulaire, s'inscrit également dans le contexte du seul développement digne de mention au chapitre de la propriété étrangère dans ce secteur, soit l'émergence du Wind Group²³.

Appuyé par l'Orascom Group financé par des intérêts égyptiens et réagissant au signal voulant que le gouvernement fédéral s'appête à ouvrir le secteur des télécommunications aux investisseurs étrangers, la franchise Wind a obtenu des droits en matière de spectre à une mise aux enchères d'Industrie Canada. Bien que Wind/Orascom ait été considérée comme une entité sous contrôle canadien dans cette mise aux enchères, le CRTC a déterminé par la suite qu'elle ne remplissait pas les critères qui en feraient une exploitation appartenant majoritairement à des intérêts canadiens. Il a fallu une ordonnance spéciale du Cabinet fédéral pour permettre à Wind/Orascom d'exercer ses droits relatifs au spectre.

Forte d'un prêt qui atteindrait les 440 millions USD, Wind cherche maintenant à se bâtir une clientèle dans les grands centres urbains. Offrant des services prépayés à rabais, les analystes prévoient que l'entreprise pourrait conquérir jusqu'à 15 pour cent du marché canadien des communications mobiles.

²² Consulter les notes d'allocation à <http://www.crtc.gc.ca/fra/com200/2010/s100413.htm>

²³ Consulter l'entrevue avec Ken Campbell, chef de la direction de Wind, à <http://kempton.wordpress.com/2010/03/31/wind-mobile-calgary-service-review-interview-with-wind-ceo-ken-campbell/>



DEMANDE FUTURE ET TENDANCES

L'avenir d'Internet en tant qu'outil commercial, éducationnel et gouvernemental ne se situe pas dans les services conventionnels de téléphonie cellulaire, qui en sont déjà rendus au point de saturation. Il se situe plutôt dans les services tels que le cybercommerce, la cybersanté, la cyberéducation et, avant tout, dans la distribution de jeux en ligne, de films, de musique et d'autres produits de divertissement.

Pour ce genre de produits, la capacité de transmission d'un à deux gigabits des fibres optiques est un incontournable. Les câbles coaxiaux en cuivre actuels, et même les services par satellite, n'ont pas une largeur de bande suffisante pour assurer ces applications. Il est possible cependant que les satellites de prochaine génération puissent traiter de tels volumes de données, mais sur le plan de la compétitivité, leur avantage proviendra de la largeur de bande et non pas des tarifs. La question touche d'abord les usagers des zones rurales, car à l'image de la répartition de la population canadienne, le gros des clients éventuels se trouve dans les villes, à la portée, théoriquement, des réseaux de transmission par fibres optiques. C'est surtout le cas des gros usagers commerciaux.

Les municipalités doivent savoir que la demande future de services Internet, en particulier celle liée aux raccordements par fibres optiques plus intrusifs, croîtra vraisemblablement de façon exponentielle, et cela, pour trois raisons.

Premièrement, la croissance démographique dans les municipalités; deuxièmement, les mises en chantier prévues dans le domaine résidentiel; troisièmement, le pourcentage en hausse des consommateurs qui voudront une connexion Internet puissante, fiable et à large bande. Plus les usagers seront au courant des possibilités et de l'importance de ne pas se laisser devancer par les concurrents, tant des États-Unis que de l'Europe, plus ils exigeront ce qui, hier encore, ne leur semblait qu'un luxe.

Il importe de mentionner que les joueurs sur le marché ont eu tendance à sous-évaluer la demande de nouveaux services. Le téléphone cellulaire en est un exemple classique. Les premiers fournisseurs de services avaient calculé que seules les entreprises seraient intéressées et avaient donc laissé entrer des fournisseurs axés sur les consommateurs dans les réseaux, pensant qu'ils ne pourraient se tailler qu'une petite part du marché. Mal leur en prit, car les fournisseurs axés sur les consommateurs en vinrent à occuper le marché. Il y a seulement cinq ans, Facebook et YouTube n'existaient pas, mais ils sont aujourd'hui parmi les plus gros utilisateurs de large bande.

CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE SOUTENUE DANS LES AGGLOMÉRATIONS URBAINES AU CANADA

Vancouver, Toronto, Montréal, Calgary, Ottawa et Halifax resteront les principaux foyers de croissance démographique au Canada. Le gouvernement fédéral poursuit ses efforts stratégiques pour assurer l'accès en milieu rural, mais c'est surtout dans les villes que vivent la plupart des Canadiens. Ces villes attirent les immigrants et, graduellement, les résidents ruraux qui s'y installent souvent après avoir vécu un temps dans des villes régionales de plus petite taille.

TABLEAU 2
CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE PRÉVUE D'ICI À 2031, PAR PROVINCE²⁴

Canada : de 32 270,5 (2005) à 41 810,8 (2031)
Terre-Neuve-et-Labrador : de 516,0 à 526,0
Île-du-Prince-Édouard : de 138,1 à 157,0
Nouvelle-Écosse : de 937,9 à 1 026,7
Nouveau-Brunswick : de 752,0 à 797,7
Québec : de 7 598,1 à 8 884,4
Ontario : de 12 541,4 à 17 474,2
Manitoba : de 1 177,6 à 1 446,5
Saskatchewan : de 994,1 à 1 022,9
Alberta : de 3 256,8 à 4 402,8
Colombie-Britannique : de 4 254,5 à 5 943,6
Yukon : de 31,0 à 35,7
Territoires du Nord-Ouest : de 43,0 à 57,7
Nunavut : de 30,0 à 35,6

*Note : toutes les données sont en milliers

La croissance démographique se répercutera d'abord et avant tout sur la demande de nouveaux logements. Les grands centres du pays enregistreront la plus grande partie de la croissance démographique découlant de l'immigration, de la migration et de la croissance naturelle, et seront donc particulièrement visés par les nouveaux projets d'investissement. La densité de la population est en effet un facteur d'atténuation de coût qui entre en ligne de compte dans les projets de développement des réseaux. Dans les centres urbains canadiens, la densité dépasse celle des centres urbains des États-Unis (sauf à New York, qui se démarque entre tous) dans une proportion de 3 à 5 pour cent.

²⁴ Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2005 à 2031, Statistique Canada, catalogue n° 91-520-XIF, 2008



LA NOUVELLE TECHNOLOGIE DES FIBRES OPTIQUES

La croissance de la population se reflète également dans les projets de construction à contenu de calculs techniques envisagés, dont la plupart sont liés à des investissements dans les infrastructures de télécommunications.

Les nouvelles dépenses d'ingénierie seront d'abord centrées dans les services aériens (tours) pour le soutien des services de téléphonie cellulaire. Toutefois, lorsque le marché arrivera à saturation, les investissements et les études techniques porteront de plus en plus sur l'installation de fibres optiques, à mesure que les sociétés chercheront à élargir leur couverture sur les marchés des technologies du FTTH (Fibre-to-the-Home – raccordement de l'abonné en fibres optiques) et du FTTB (Fibre-to-the Building – raccordement d'un immeuble d'abonnés).

Outre les plus grandes vitesses de connexion à Internet, la technologie du FTTH permettra la transmission d'un grand nombre de signaux de télévision haute définition (TVHD) et vocaux au moyen d'une connexion intégrée commune, permettant ainsi aux sociétés en concurrence avec les câblodiffuseurs de lutter plus efficacement sur le terrain de la vitesse et des forfaits. D'ici 2015, les dépenses globales dans les réseaux optiques passifs sous-jacents devraient atteindre 7,6 milliards de dollars par année²⁵.

Diverses entreprises plus petites installent des réseaux optiques dans des immeubles d'habitation

et des lotissements résidentiels. C'est le cas notamment de Novus, qui a installé ce genre de réseaux dans des immeubles d'habitation à Vancouver et dans certains immeubles de l'Ontario et du Québec. À la fin de l'année 2008, cependant, les technologies du FTTH et du FTTB ne représentaient qu'une part infime du marché résidentiel des services large bande au Canada. Selon l'OCDE, leur pénétration était égale à zéro. Par contre, d'après des entrevues menées avec des entreprises de télécommunications de Vancouver, où ont été construites la plupart des nouvelles infrastructures, jusqu'à 5 pour cent des abonnés auraient déjà accès aux technologies du FTTH et du FTTB (mais seulement ceux des nouveaux immeubles d'habitation)²⁶.

Les câbles de fibres optiques sont généralement installés dans les emprises de services publics et sous les allées dans des conduits souterrains. La technique de construction utilisée, le perçage à orientation, consiste à percer un trou vertical et à pratiquer une tranchée horizontale au moyen de l'outil de perçage jusqu'au prochain point de raccordement. Cette technique réduit au minimum les perturbations au milieu, aux résidences et aux terrains. Il reste que le raccordement des abonnés résidentiels aux fibres optiques provoquera certains dégâts aux terrains des maisons, car les fibres sont enfouies généralement à six à huit pouces de la surface. Les installateurs évitent de les enfouir plus profondément afin de ne pas risquer de frapper d'autres conduits de services publics.

²⁵ Consulter l'article sur les prévisions relatives aux réseaux optiques passifs (PON), Electronics.ca, à www.electronics.ca/presscenter/articles/1262/1/Global-Passive-Optical-Network-Equipment-Market-Projected-to-Reach-762-Billion-by-2015/Page1.html

²⁶ Entrevues réalisées pour le présent rapport

Aux États-Unis, le coût de la technologie FTTH diminue rapidement, en particulier grâce à l'utilisation de relais aériens ne nécessitant pas de construction souterraine²⁷. Au Canada, toutefois, les risques de dommages causés par la glace dans la plupart des villes et les préoccupations esthétiques des citoyens incitent les compagnies de téléphone à enfouir leurs câbles.

Au 30 mars 2009, la société américaine Verizon avait branché plus de 3,3 millions de résidences à son service par fibres optiques, le FiOS. Bien que Verizon soit le plus gros fournisseur dans le domaine et de beaucoup, elle n'est pas la seule sur ce marché. Selon le groupe-conseil RVA, les États-Unis comptaient, au 30 mars 2009, 681 autres fournisseurs dans le domaine du FTTH, pour un total de plus de 1,1 million de raccordements. Verizon estime qu'en quelque 20 ans, 23 milliards USD seront dépensés pour le déploiement de la technologie du FTTH.

Le déploiement de cette technologie peut être comparé à celui des deux premiers réseaux câblés déployés aux États-Unis : les lignes téléphoniques à câblage en cuivre, à compter de 1876, et les réseaux de télédiffusion à câbles coaxiaux, à compter de 1948. Il faudra un certain temps pour déployer le FTTH, mais il est improbable que le raccordement de 90 pour cent des abonnés exige 90 ans, comme ce fut le cas pour les réseaux à câblage en cuivre, ou 50 ans, comme les réseaux à câbles coaxiaux.

Le Canada n'a pas encore de réelle stratégie sur les fibres optiques, quoiqu'il en ait été question dans des échanges sur une possible stratégie nationale du numérique organisés par Industrie Canada en 2009. Les principales sociétés de télécommunications, soucieuses d'éviter les nouvelles dépenses en capital élevées nécessaires et les hausses de tarifs qui en découleraient, se sont opposées à l'inclusion de l'accès Ethernet (consistant essentiellement en des réseaux optiques passifs grande vitesse) dans le groupe de services d'accès de base exigés. Le CRTC a tranché en leur faveur, jugeant que les grandes sociétés ne devaient pas

être tenues d'assurer l'accès Ethernet (par fibres optiques) compte tenu de la présence d'autres fournisseurs sur le marché²⁸.

Cette décision est discutable à plusieurs égards. Les autres joueurs ne représentent que 5 pour cent du marché et dépendent fortement des grandes sociétés pour accéder aux nouveaux lotissements résidentiels, qui forment l'essentiel de leur marché. Il pourrait cependant s'agir d'une victoire à la Pyrrhus pour les gros joueurs, parce que même si elle leur a permis de se soustraire (pour le moment) à de gros investissements, le marché du haut de gamme exigera ces services et sera à la recherche de fournisseurs.

Bell Aliant est devenue la première grande société à installer au Canada la technologie du FTTH dans des villes entières²⁹. La société investit 60 millions de dollars afin de raccorder 70 000 résidences et commerces de Fredericton et de Saint John d'ici la mi-2010. Elle juge que ces deux villes ont les caractéristiques économiques requises pour le déploiement d'une architecture entièrement fondée sur les fibres optiques, notamment de nombreuses possibilités d'installation de câbles aériens. L'installation de câbles aériens est en effet beaucoup moins coûteuse que l'installation de câbles enfouis. L'étude mentionnée précédemment avait révélé que, pour raccorder les maisons de San Francisco, il en coûterait à peu près le huitième du coût en optant pour des câbles aériens plutôt que des câbles enfouis. Les auteurs estimaient que, par maison, l'installation au moyen de câbles aériens coûterait autour de 420 USD comparativement à environ 3 270 USD pour des câbles enfouis.

La situation au Canada est par ailleurs compliquée par les montants considérables investis par les gros joueurs dans les installations à câblage de cuivre et à câblage coaxial qui ne sont pas encore entièrement amortis. Il est normal qu'ils ne soient pas enthousiastes à l'idée d'investir massivement dans une nouvelle couche de connectivité avant même que la demande ne se soit fait sentir.

²⁷ *Fiber Optics for Government and Public Broadband: A « Feasibility Study »*, Columbia Telecommunications Corporation, janvier 2007, p. 135, citée dans Hornes with Tails (novembre 2008) par Derek Slater et Tim Wu. Cette étude a examiné le coût du raccordement par fibres optiques de 200 000 résidences de San Francisco couvrant 900 milles de rues. En présumant des installations aériennes pour la moitié des résidences et des installations souterraines pour l'autre moitié, l'étude estime qu'il en coûterait, respectivement, 41,9 millions USD et 327 millions USD.

²⁸ Pour les décisions successives, consulter www.crtc.gc.ca/recherche-search/?q=Ethernet+Essential+Service&n=e&d=crtc&m=#

²⁹ Communiqués de Bell Aliant du 7 juillet 2009 et du 18 septembre 2009



QUELLE POSITION POURRAIENT ADOPTER LES MUNICIPALITÉS À L'ÉGARD DES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET DE LA CONCURRENCE?

Les municipalités verront les investissements se multiplier à court terme, tant du côté des sociétés établies, afin de moderniser leurs équipements, que du côté de Wind/Orascom, dans le but de se tailler une place sur le marché. Ces investissements n'auront toutefois qu'une incidence limitée sur les infrastructures municipales. Les projets porteront principalement sur des tours, et bien que certains immeubles municipaux puissent être touchés, les ententes seront surtout d'ordre privé entre les propriétaires d'immeubles et les sociétés voulant obtenir l'accès aux toits.

Cette dimension, soit celle des ententes privées, ne touche pas les municipalités, car elle n'a pas de répercussions sur le bien public. Mais tout en souhaitant une baisse des prix et une plus forte concurrence qui seraient bénéfiques pour le développement d'entreprises et de services axés sur Internet, les municipalités souhaitent d'abord recouvrer les coûts qui leur sont occasionnés par des expansions du secteur privé. Ce serait en effet la moindre des choses que les municipalités, en tant que facilitateurs, puissent recouvrer leurs coûts en entier de sociétés qui profitent de loyers dérisoires comme de quasi-monopoles.

Les choses risquent de se compliquer avec la venue possible de nouveaux investisseurs étrangers, qui ne seraient pas en aussi bonne situation que les gros joueurs sur ce marché, mais qui auraient besoin du même accès et de la même collaboration de la part des municipalités.

Les municipalités ne verront sans doute pas la pertinence de composer avec tous ces niveaux d'investisseurs, mais voudront plutôt maintenir le cap pour obtenir un régime de recouvrement de coûts cohérent et équitable. Elles devraient réserver un bon accueil aux nouveaux investisseurs, comme elles l'ont fait pour ceux qui les ont précédés, en les traitant tous sur un pied d'égalité comme elles en ont l'obligation fiduciaire envers leurs contribuables. À cet égard, la récente décision du CRTC dans le litige *MTS Allstream c. Vancouver* donne une bonne idée de la marche à suivre. Malheureusement, la mise en œuvre de cette décision a très peu progressé, en partie parce qu'elle est largement méconnue des parties prenantes et que ceux-ci ont peu d'expérience sur ce plan.

La bataille décisive sur le marché aura lieu sans doute dans le cadre de l'expansion des réseaux de FTTH et de FTTB. Les avantages des fibres optiques au chapitre de la fiabilité, du coût et de la bande passante ne seront pas déclassés avant un bon moment, malgré de possibles progrès dans la technologie du satellite. Les câbles en cuivre tressés et les câbles coaxiaux, quoique dominants à l'heure actuelle, seront périmés d'ici cinq ans, à tout le moins dans l'esprit des consommateurs qui réclameront un accès d'un et à deux gigabits.

L'avènement des technologies du FTTH et du FTTB présage de nouvelles difficultés pour les municipalités. À l'heure actuelle, le marché de la technologie du (FTTP) est petit. Rappelons pour

mémoire que l'OCDE estime que la pénétration de la technologie du FTTP est nulle (zéro pour cent) au Canada. De son côté, l'industrie est d'avis que la pénétration du FTTP est d'autour de 5 pour cent dans les grands centres urbains.

La demande croîtra en fonction de la demande commerciale et des aspirations politiques. L'Australie s'est doté du plus ambitieux programme de fibres optiques qui soit, ayant affecté 43 milliards AUD à la mise sur pied d'un réseau national à large bande. La France et la Corée du Sud ont également dévoilé des plans de grande envergure pour s'assurer d'un accès FTTH presque total. Les États-Unis entendent consacrer 7,2 milliards USD à la réalisation d'un programme d'accès par fibres optiques visant principalement les milieux ruraux. À l'autre extrême, le gouvernement canadien a annoncé des crédits de 225 millions de dollars dont la majeure partie ira à un programme d'accès pour les régions rurales et éloignées axé très fortement sur une couverture satellite³⁰.

Les villes canadiennes, conscientes qu'un renforcement des services Internet large bande fait partie intégrante de leur développement économique dans des domaines tels le cybercommerce, la cybersanté, le cybergouvernement et la cyber-éducation, se réjouiront de l'arrivée des nouvelles infrastructures. Néanmoins, étant responsables au premier chef vis-à-vis de leurs contribuables et de leurs résidents, les villes devraient être entièrement indemnisées pour les coûts qui leur sont occasionnés et qui contribuent à la rentabilité des investisseurs privés.

Les villes peuvent favoriser la croissance des infrastructures, mais elles n'ont pas à la subventionner. Si des subventions sont nécessaires, c'est au gouvernement fédéral de les fournir puisqu'il exerce le contrôle réglementaire de ce secteur et que ses décisions, en particulier celles du CRTC, déterminent les coûts supportés par les municipalités.

Que nous réserve le proche avenir?

Les villes se sont retrouvées dans une situation inédite – un organisme de réglementation plutôt obscur a pris le contrôle réel de l'accès aux entreprises municipales et des permis d'accès, pour ce qui est des sociétés de télécommunications.

D'un point de vue philosophique, il s'agit là d'un empiètement incroyable dans un droit inaliénable, celui du droit de propriété. Dans la pratique, toutefois, la Cour fédérale convient de la compétence du CRTC et la Cour suprême a maintes fois refusé d'entendre les litiges municipaux. Le mieux est de se doter d'un régime qui évite tout effet sur les revenus et assure aux municipalités le recouvrement de la totalité de leurs coûts de réglementation, d'inspection et d'administration.

Affichant l'une des plus fortes croissances qui soient parmi les villes canadiennes, Vancouver a été une figure centrale dans l'évolution des relations entre le CRTC, les sociétés de télécommunications et les gouvernements municipaux. Ainsi, l'approche de la Ville de Vancouver lors de la construction du village olympique mérite d'être soulignée. En gros, la ville a sous-traité la liberté d'accès pour tous les fournisseurs de services de télécommunications. Elle s'est assurée que les conduits de câblage puissent loger de nombreux câbles et a appliqué une politique d'accès neutre. Des entreprises privées s'emploient maintenant à raffiner ce modèle, dont A2B Fibre de Vancouver, qui négocie avec des promoteurs pour obtenir un accès égal aux conduits de nouveaux complexes d'habitation. Le résultat escompté est de concevoir des solutions privées pour des intérêts privés, ce qui a le double mérite d'atténuer et de compenser les coûts publics.

Toutefois, l'enjeu pour les municipalités ne se borne pas à faciliter la tâche aux entreprises privées tout en protégeant l'intérêt public. Lorsqu'une

³⁰ Consulter Fast Company, « Australia », 10 avril 2010 à <http://www.fastcompany.com/blog/kit-eaton/technomix/australia-plans-national-fiber-broadband-net-us-debates-stimulus-funds>



municipalité exécute des travaux sur ses infrastructures, elle doit prévoir le déplacement temporaire des infrastructures de télécommunications. La Ville de Baie-Comeau, au Québec, a eu une telle expérience³¹. Ayant dû remplacer de vieilles conduites d'égouts, elle s'est retrouvée en conflit au sujet des coûts avec Bell Canada, dont les canalisations avaient été installées au-dessus des couloirs d'accès municipaux, souvent à l'insu de la municipalité. Comme les municipalités canadiennes commencent à s'attaquer à leur déficit des infrastructures de 123 milliards de dollars, la situation survenue à Baie-Comeau risque fort de se reproduire un peu partout.

Ronald Coase, éminent économiste et prix Nobel, a écrit un article fondamental sur la question des coûts sociaux³² qui énonce la structure de base que doivent prévoir les ententes contractuelles afin de tenir compte des « facteurs externes » des services publics et des infrastructures reliées. Il est un peu ironique que Coase ait choisi l'exemple des sociétés ferroviaires, qui payaient autrefois une indemnité annuelle aux producteurs agricoles pour les dédommager si jamais des étincelles produites par une locomotive enflammaient leurs cultures. L'*Acte des chemins de fer* du Canada avait adopté cette disposition originaire des États-Unis, faisant du gouvernement fédéral le gardien de cette mesure socialisante. À la faveur d'un réexamen de la *Loi sur les télécommunications*, peut-être y aurait-il lieu d'inclure une mesure adaptée, en s'inspirant de cette bonne compréhension de la responsabilité dont avaient fait preuve nos ancêtres.

³⁰ Consulter Fast Company, « Australia », 10 avril 2010 à <http://www.fastcompany.com/blog/kit-eaton/technomix/australia-plans-national-fiber-broadband-net-us-debates-stimulus-funds>

³¹ CRTC Telecom Decision 2008-91 at www.crtc.gc.ca

³² Coase, Ronald, « The Problem with Social Cost, » *Journal of Law and Economics*, Université de Chicago, octobre 1960.



CONCLUSION

La libéralisation des règles en matière d'investissements étrangers dans le secteur des télécommunications entraînerait-elle un afflux considérable de nouveaux investissements au Canada?

Certes, le marché canadien des services de télécommunications a atteint sa maturité, mais il continue d'évoluer et, comme l'a montré la présente analyse, il reste de la place pour de nouveaux produits et services et pour un accroissement de la pénétration. Même les défenseurs du régime actuel avouent que la pénétration de la téléphonie cellulaire et d'Internet au Canada est d'au moins 20 pour cent inférieure à celle qui existe en Europe de l'Ouest.

Une première vague d'investissements pourrait être concentrée sur le marché de la téléphonie cellulaire puis, à plus long terme, les investisseurs pourraient se tourner vers les occasions dans les services Internet haute vitesse (deux gigabits et plus) capables de soutenir une gamme complète de services électroniques et de cyberentreprises. Dans ce dernier cas, il est fort probable qu'il faudra miser sur les technologies du FTTH et du FTTB par le biais d'Ethernet et de réseaux optiques passifs.

Les services par satellite pourraient jouer un certain rôle, mais surtout dans les régions rurales et éloignées et cela dépendra des coûts. Par contre, les réseaux utilisant les câbles de cuivre et câbles coaxiaux deviendront de plus en plus désuets pour

les usages haut de gamme, à moins que l'on ne trouve de nouveaux moyens d'en accroître la capacité.

L'analyse aux présentes a montré que des modifications aux règles sur la propriété étrangère pourraient atténuer les problèmes de sous-investissement dans le secteur des télécommunications au Canada (malgré les marges bénéficiaires élevées). L'arrivée de nouveaux capitaux, de nouveaux joueurs, de nouvelles technologies et de nouvelles questions de responsabilité (p. ex. à qui la responsabilité en cas de panne causée par le bris d'un câble) pourrait engendrer une « tempête parfaite » qui pourrait submerger les municipalités de coûts considérables, à moins que le régime actuel ne soit amélioré pour mieux protéger les intérêts publics.

Une chose est sûre, les municipalités doivent s'attendre à recevoir de plus en plus de demandes d'accès aux emprises pour l'installation de fibres optiques. C'est déjà commencé à Vancouver, où environ 5 pour cent des logements ont des raccordements par fibres optiques et où la Ville doit assurer la gestion des inspections, des permis et traiter des enjeux de responsabilité. Dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique, l'accès par fibres optiques progresse à raison de 30 000 à 40 000 nouveaux clients par année. Ce nombre est deux fois plus élevé que les demandes d'accès liées aux technologies du FTTH et du FTTB,



et la Ville de Vancouver ainsi que les municipalités environnantes seront bientôt aux prises avec un facteur de coût important qu'il leur sera difficile de compenser dans leurs revenus de sources autonomes.

Globalement, les municipalités se retrouveront dans une situation floue, car aucun des gros joueurs ne sait vraiment ce qu'il adviendra et, plus important encore, nul ne sait encore comment et par qui seront acquittés les coûts afférents. Reste que c'est le gouvernement fédéral qui dirige le processus de réglementation, tant au chapitre des investissements éventuels que des coûts subis par les municipalités en rapport avec les permis d'accès aux emprises et autres permis. Il mise énormément sur la croissance fructueuse du secteur des télécommunications. Une telle ambition ne va pas néanmoins sans responsabilités.

Les villes, qui supportent le gros des coûts non commerciaux, ont droit à un traitement équitable tant de la part des sociétés que du gouvernement fédéral. Et c'est dans les villes que se conjuguent les capitaux, l'innovation technologique, la demande des consommateurs, les stratégies commerciales et les aspirations politiques. Les gouvernements municipaux n'ont nullement l'intention d'empêcher le progrès, mais ils sont légitimement en droit de s'attendre à un juste partage des coûts d'entrepreneuriat et d'atteinte des objectifs stratégiques.

Assurer aux Canadiens l'accès aux services de télécommunications de la meilleure qualité qui soit à un prix raisonnable est un objectif réalisable. Les municipalités ont à cœur de participer aux efforts de stimulation de la croissance économique. Il reste aux autres joueurs sur ce terrain en pleine évolution de reconnaître leur contribution.

