

Postface



Table des matières

Convergence des marchés	11-4
Transformations du milieu de la radiodiffusion.	11-6
Réglementation asymétrique d'une industrie convergée	11-8
Tendances internationales	11-9
Conclusions et approche proposée	11-10
Propriété étrangère	11-14
Débat en matière de politique	11-15
Avantages et risques de la libéralisation	11-17
Considérations d'intérêt public.	11-22
Conclusions et proposition	11-26

Le mandat du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications était de recommander un cadre moderne en matière de politique et de réglementation visant à s'assurer que le Canada continue de disposer d'une industrie des télécommunications solide et concurrentielle à l'échelle internationale, offrant des produits et services de calibre mondial et à coût abordable pour le bénéfice économique et social de tous les Canadiens. Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude devait se pencher sur trois domaines clés : la réglementation des télécommunications, l'accès aux services à large bande et l'adoption des technologies de l'information et des communications (TIC). Dans ce rapport final, il recommande des mesures à prendre dans chacun de ces domaines afin d'atteindre les objectifs généraux de l'examen.

Dans la présente postface, le Groupe d'étude aborde deux questions connexes qui ne faisaient pas précisément partie de son mandat, mais qui influent beaucoup sur l'avenir de l'industrie canadienne des télécommunications :

- les répercussions, sur le cadre de politique et de réglementation de la radiodiffusion du Canada, des tendances de la technologie et du marché qui transforment l'industrie des télécommunications;
- les politiques actuelles qui restreignent la propriété et le contrôle étrangers des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR).

Les tendances de la technologie et du marché, qui ont été abordées au chapitre 1, touchent les industries des télécommunications et de la radiodiffusion. Bon nombre des principaux intervenants de l'industrie canadienne des télécommunications, comme BCE Inc., Rogers Communications Inc., Shaw Communications Inc. et Vidéotron ltée, sont aussi d'importants intervenants dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion. La convergence croissante des industries de communications du Canada, se traduisant par le fait que les anciennes compagnies de « câblodistribution » et de « téléphone » offrant à présent une gamme similaire de services de la voix, de données et de vidéo sur les plateformes de protocole Internet (IP) à large bande, augmentera considérablement la concurrence entre les industries des télécommunications et de la radiodiffusion. L'entrée des entreprises de services sans fil dans le milieu de la distribution vidéo intensifiera encore cette concurrence.

La convergence des marchés de télécommunications et de radiodiffusion remet en question le bien-fondé continu de conserver deux cadres distincts de politique et de réglementation, l'un se rapportant aux entreprises de télécommunications comme les compagnies de téléphone titulaires et l'autre, à leurs concurrents dans la plupart des mêmes marchés, à savoir les compagnies de télécommunications par câble.

La deuxième question porte sur les restrictions concernant la propriété et le contrôle étrangers des entreprises canadiennes de télécommunications. Les débats stratégiques sur cette question portent généralement sur des facteurs différents de ceux concernant la propriété ou le contrôle étrangers des radiodiffuseurs canadiens. Dans le cas des entreprises canadiennes de télécommunications, les facteurs stratégiques englobent la concurrence accrue, l'efficacité économique, l'accès au

capital et à la technologie, ainsi que les préoccupations à propos de la sécurité nationale, de l'emploi au Canada et du contrôle des fonctions du siège social. Les débats sur la propriété des entreprises de la radiodiffusion mettent l'accent sur les questions liées à la création et à la distribution du contenu canadien, à l'accès aux sources canadiennes d'information et à la souveraineté culturelle.

Au cours des dernières années, les réseaux des entreprises canadiennes tant de télécommunications que de distribution de radiodiffusion ont de plus en plus servi à fournir à la fois des services de radiodiffusion et d'autres services de télécommunications. Par conséquent, la question consistant à savoir s'il faut assouplir les restrictions en matière de propriété ou de contrôle étrangers de ces infrastructures met inévitablement en jeu deux séries très différentes de considérations et d'intérêts stratégiques.

Même si le Groupe d'étude n'était pas précisément appelé à fournir des recommandations sur ces questions, celles-ci présentent des liens évidents avec les objectifs de l'examen de la politique de télécommunication. Ces liens ont amené le Groupe d'étude à utiliser la présente postface pour suggérer des approches que le gouvernement pourrait utiliser à l'avenir pour mettre fin aux débats stratégiques qui existent depuis longtemps sur ces questions.

Convergence des marchés

Bon nombre des principales tendances qui révolutionnent l'industrie des télécommunications, décrites au chapitre 1 et discutées à différents endroits dans le présent rapport, s'appliquent tout aussi bien à l'industrie de la radiodiffusion. Ces tendances sont les suivantes :

- une transition vers les réseaux de communications basés sur IP;
- un plus grand recours aux architectures de réseau ouvertes;
- une convergence des industries des technologies de l'information et des communications et du contenu.

L'effet de ces tendances se manifeste particulièrement dans l'industrie du câble, qui offre à la fois des services de télécommunications et de radiodiffusion. Toutefois, ces tendances commencent aussi à influencer les radiodiffuseurs traditionnels et les autres producteurs de contenu audio et vidéo. Comme il fallait s'y attendre, plusieurs de mémoires présentés au Groupe d'étude soulevaient des questions sur la relation entre la politique et la réglementation des télécommunications et celles de la radiodiffusion.

Les mémoires de diverses parties soulignent les défis de taille que ces tendances posent pour le système canadien actuel de « réglementation parallèle » qui repose sur des cadres stratégiques, législatifs et réglementaires assez distincts pour les industries de la radiodiffusion et des télécommunications.

Une grande entreprise canadienne de radiodiffusion a indiqué qu'il serait de plus en plus difficile pour les organismes de réglementation de veiller à ce qu'une architecture de distribution plus diffuse assure le respect par les EDR de leurs obligations actuelles en vertu du cadre réglementaire en vigueur¹. Certains représentants de l'industrie de la câblodistribution ont suggéré que la convergence accrue des industries des télécommunications et de la radiodiffusion devrait amener le Groupe d'étude à recommander une plus grande harmonisation entre la politique et la réglementation des télécommunications et celles de la radiodiffusion. Un certain nombre de parties ont mentionné que le cadre réglementaire canadien des télécommunications et celui de la radiodiffusion devraient davantage tenir compte des droits d'auteur, en raison de l'importance accrue de toutes les formes de contenu transmis par les réseaux de télécommunications et de radiodiffusion.

Il y a eu une variété d'autres opinions sur la façon dont le Groupe d'étude devrait aborder l'interface de la politique et de la réglementation en matière de radiodiffusion et de télécommunications, et certains se sont même demandé s'il devrait le faire. Certaines parties, y compris les représentants des syndicats canadiens de l'audio-visuel et certaines entreprises de radiodiffusion, ont indiqué dans leur mémoire que le Groupe d'étude devrait limiter ses recommandations à la politique de télécommunications, sans s'occuper des questions liées à celle de radiodiffusion.

Le Groupe d'étude a décidé que, pour un certain nombre de raisons, il ne serait pas adéquat de formuler des recommandations précises pour changer le cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion. Ces questions ne font pas partie du mandat du Groupe d'étude. Il y a dans la politique de radiodiffusion une interaction complexe d'enjeux culturels, industriels et commerciaux que le Groupe d'étude n'a pas étudiés en détail. De plus, les parties touchées par certains enjeux seraient inquiètes, à juste titre, si le Groupe d'étude faisait des recommandations particulières sur des questions qui concernent leurs intérêts sans avoir effectué un examen complet des répercussions de telles recommandations – et sans offrir à ces parties la pleine possibilité de soumettre des mémoires pertinents.

En même temps, le Groupe d'étude reconnaît que l'environnement changeant augmente les interactions et les tensions entre les politiques actuelles de télécommunication et de radiodiffusion du Canada. Ces transformations de l'environnement technologique et du marché risquent de compromettre le système actuel de la réglementation parallèle, particulièrement en ce qui concerne les compagnies traditionnelles de « téléphone » et de « câblodistribution » qui sont des acteurs importants dans la nouvelle industrie convergée des télécommunications. Ces transformations risquent également de nuire aux politiques et aux mesures réglementaires actuelles qui appuient et favorisent le développement du contenu canadien de radiodiffusion. Le Groupe d'étude considère qu'il est important pour la compétitivité économique du pays et sa souveraineté culturelle, ainsi que pour l'intégrité du système réglementaire canadien, de s'assurer que les mesures visant à promouvoir le développement et la distribution du contenu canadien sont efficaces – et réalistes – compte tenu de l'environnement technologique et du marché dans lequel elles sont appliquées.

¹ Voir le mémoire d'Astral Média Inc., 15 août 2005, p. 8. Affiché (en anglais) à [www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Astral_Media_-_Submission.pdf/\\$FILE/Astral_Media_-_Submission.pdf](http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/vwapj/Astral_Media_-_Submission.pdf/$FILE/Astral_Media_-_Submission.pdf).

Selon le Groupe d'étude, le gouvernement du Canada ne devrait pas attendre que la viabilité du cadre réglementaire actuel de la radiodiffusion soit minée par les transformations de la technologie et du marché. Il devrait agir dès maintenant pour examiner ses politiques de radiodiffusion afin qu'elles reflètent les transformations évidentes qui surviennent dans l'environnement de la radiodiffusion.

Transformations du milieu de la radiodiffusion

Même si la rapidité des transformations fait l'objet de discussions acharnées, personne ne peut nier le fait que l'industrie canadienne de la radiodiffusion fait face à des changements radicaux sur le plan de la technologie et du marché. La révolution du protocole Internet permettra bientôt aux consommateurs d'accéder à un plus grand contenu audio et vidéo que ce qu'ils pouvaient obtenir auparavant auprès des radiodiffuseurs canadiens par le truchement d'une variété de réseaux de distribution – dont certains sont assujettis à la réglementation actuelle de la radiodiffusion, alors que d'autres ne le sont pas.

Les organismes de réglementation et les décideurs canadiens sont fiers, à juste titre, de leur rôle de leadership dans la création d'un espace réservé à un contenu national de radiodiffusion diversifié, dans l'ombre des industries nord-américaines dominantes de production et de distribution vidéo qui ont leur siège social aux États-Unis. D'autres pays sont de plus en plus conscients des avantages sociaux, culturels, pédagogiques et économiques qui découlent de la production de leur propre contenu électronique au lieu d'une simple importation de contenu du chef de file dans le marché de la radiodiffusion et du contenu Internet – en l'occurrence, les États-Unis². Il n'y a aucune raison pour que le Canada, un pays caractérisé par la diversité et la créativité de sa population, ne joue pas un rôle de chef de file dans le développement du nouveau contenu électronique pour les réseaux mondiaux de communications.

Toutefois, les transformations dans les technologies et les marchés de distribution de données et de contenu vidéo et audio soulèvent des préoccupations accrues quant à savoir si les politiques actuelles de radiodiffusion représentent la meilleure façon, ou une façon viable, d'exercer un tel leadership à l'avenir. Selon le Groupe d'étude, ces transformations exigent une réévaluation importante du cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion.

Le cadre actuel a été élaboré pour répondre à la possibilité que les marchés canadiens de la radiodiffusion puissent être dominés par des réseaux de radiodiffusion et de distribution vidéo basés aux États-Unis. Face à la marée d'émissions de radiodiffusion attrayantes et à faible prix en provenance des États-Unis, la promotion de la programmation canadienne est devenue un élément clé de la politique canadienne de radiodiffusion – particulièrement dans la partie anglophone du Canada. Les promoteurs du contenu d'émissions canadiennes ont souligné que, sans une intervention réglementaire, les radiodiffuseurs et télédiffuseurs canadiens et les EDR pourraient diffuser des émissions de télévision de haute qualité produites aux

² Le Canada a eu un rôle de leadership dans l'élaboration de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, qui a été adoptée lors de la Conférence générale de l'UNESCO, en octobre 2005. Voir UNESCO, « Le Canada devient le premier État à ratifier la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », 23 décembre 2005. Affiché à http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=29555&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

États-Unis, surtout des émissions dramatiques, pour le dixième du coût de production du contenu national ou même moins. Par conséquent, les radiodiffuseurs et les EDR canadiens privés semblaient avoir peu d'incitatifs financiers pour diffuser des programmes canadiens telles que des émissions dramatiques ou les émissions pour enfants.

Ces préoccupations, ainsi que d'autres inquiétudes similaires, ont abouti à une forte intervention réglementaire sur les marchés canadiens de distribution du contenu de radiodiffusion. Dans les années 1970, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), alors sous la présidence de Pierre Juneau, a introduit des contingents minimums en ce qui concerne la diffusion de musique canadienne sur les stations de radio³. Cette intervention est généralement reconnue comme étant à l'origine de l'industrie moderne de la musique canadienne. Depuis, le CRTC a introduit une gamme de différentes règles de distribution de radiodiffusion, délaissant la radio pour la vidéo et délaissant les contingents pour adopter des mesures telles que celles exigeant la transmission prioritaire des signaux canadiens, la hiérarchisation et la liaison des canaux de transmission par câble et la substitution simultanée de publicités sur les canaux américains de câblodistribution.

Les règles actuelles régissant la distribution de programmes par les radiodiffuseurs conventionnels et la distribution de canaux par câble, satellite et autres EDR ont offert un moyen efficace d'appuyer la production et la distribution du contenu canadien. Les radiodiffuseurs et les EDR obtenaient, et continuent d'obtenir, des licences sous réserve de conditions liées à la transmission préférentielle, aux contingents et aux contributions monétaires directes afin d'appuyer la production et la distribution d'émissions canadiennes.

Toutefois, ces règles remontent à une période où les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications occupaient des créneaux de marché distincts, avec différents fournisseurs de services. Le cadre réglementaire de la radiodiffusion, prévu par la *Loi sur la radiodiffusion*, a été conçu à une époque où les canaux de distribution du contenu de radiodiffusion étaient limités et où des réseaux distincts étaient utilisés pour la diffusion d'émissions de radio, de télévision et de télécommunications. Le public pouvait capter les émissions diffusées uniquement au moyen d'appareils dédiés à cette fin, essentiellement les appareils de radio et de télévision.

De toute évidence, les technologies et les marchés estompent de plus en plus la distinction entre les industries de radiodiffusion et de télécommunications, ainsi que les distinctions entre les types d'appareils utilisés à ces deux fins. Les réseaux de câblodistribution, anciennement dédiés à la « distribution de radiodiffusion », servent de plus en plus à fournir un accès Internet haute vitesse et d'autres services de télécommunications à large bande, notamment les services de la voix sur IP (VoIP). De plus, les réseaux « téléphoniques » servent de plus en plus à transmettre des données et un contenu vidéo à haute vitesse, notamment le contenu distribué auparavant par les réseaux de télévision. De nos jours, un ordinateur portable, un iPod, un téléphone cellulaire, un BlackBerry, un assistant numérique ou une gamme d'autres appareils s'utilisent indifféremment pour la radiodiffusion, la transmission de données et de voix et d'autres services de télécommunications.

³ Les prix de musique au Canada sont toujours appelés « Junos » en l'honneur des initiatives réglementaires de M. Juneau.

Fait plus important, le nombre de canaux réservés à la distribution de la radiodiffusion, ou du contenu « électronique », n'est plus limité. L'univers de 100 canaux est largement dépassé, et les concepts de « canaux » et de « circuits » semblent désuets. La numérisation répandue des réseaux de câble, satellitaires, filaires et sans fil, conjuguée à une infrastructure sur IP acceptant toutes les formes de communication et de contenu, a irrévocablement changé les marchés de la distribution de radiodiffusion.

Dans le monde d'aujourd'hui, il y a de moins en moins pénurie de canaux, et la technologie permet un accès direct au contenu audio et vidéo de tous genres, d'une manière qui défie la notion traditionnelle de station de radio ou de poste de télévision. Les réseaux convergés de services à large bande de câble, filaires, sans fil et satellitaire offrent de tout, depuis les services de la voix jusqu'à la radiodiffusion et l'accès Internet. Les différentes formes de contenu sont de plus en plus disponibles sur demande et utilisent des plateformes IP qui fonctionnent sur une large gamme de différents réseaux réglementés et non réglementés.

Réglementation asymétrique d'une industrie convergée

Le maintien des restrictions traditionnelles liées à la radiodiffusion en ce qui concerne la distribution du contenu vidéo ou audio sur des réseaux convergés deviendra de plus en plus problématique. Il est facile de comprendre pourquoi les radiodiffuseurs et les EDR réglementés par le CRTC s'inquiètent de la concurrence que leur font les services non réglementés.

On a également exprimé des préoccupations quant à l'application éventuelle des règles du contenu lié à la radiodiffusion pour les services en direct, et quant à l'incidence de telles règles sur le développement de l'infrastructure des réseaux de télécommunications et sur l'adoption et l'acceptation des services en direct au Canada.

L'application stricte des règles énoncées dans la *Loi sur la radiodiffusion* actuelle pourrait influencer considérablement les réseaux de télécommunications et les services en direct. Les producteurs offrent déjà un contenu audio et vidéo par le truchement de sites Web et même de téléphones cellulaires. Les stations de radio et la musique sont largement disponibles sur Internet. De nombreuses entreprises et personnes mettent le contenu audio et vidéo à la disposition du public à partir de sites Web ou par courriel, offrant de l'information, de l'aide et même des services de divertissement aux clients, aux amis et aux listes ouvertes d'utilisateurs.

Sans l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*⁴ du CRTC, les entreprises de télécommunications, les fournisseurs de services Internet, ainsi que d'autres entreprises et les particuliers impliqués dans ces activités seraient assujettis aux restrictions sur la distribution du contenu imposées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'ordonnance d'exemption du CRTC a fourni une clarté et une certitude en temps opportun, ce qui a permis de favoriser la croissance des services en ligne de pointe au Canada. Toutefois, les récentes demandes d'examen de l'exemption en réponse à la commercialisation de nouveaux services ont commencé à ébranler cette certitude et cette clarté. Certaines parties ont suggéré

⁴ Avis public CRTC 1999-197, 17 décembre 1999.

que le CRTC étende la réglementation de la radiodiffusion aux nouveaux services qui livrent concurrence à ceux qui sont actuellement réglementés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Inversement, d'autres ont suggéré que la meilleure ligne d'action serait de commencer à adapter le cadre réglementaire pour permettre aux radiodiffuseurs actuellement réglementés de mieux livrer concurrence dans le nouvel environnement de réseau basé sur IP.

Parallèlement, comme les avantages de la forme actuelle de réglementation de la radiodiffusion diminuent à mesure que l'efficacité s'effrite face aux changements technologiques, il faut reconnaître que les coûts pourraient s'accroître. La réglementation de la radiodiffusion peut imposer des coûts à l'industrie, ainsi qu'à la société et à l'économie canadiennes dans leur ensemble. Elle peut entraver la concurrence dans les marchés de télécommunications à large bande et imposer des contraintes artificielles sur la capacité et l'utilisation des réseaux d'EDR. Par exemple, les EDR doivent réserver une certaine capacité et mettre en œuvre des mesures pour accorder une priorité et hiérarchiser la prestation des divers canaux, de façon à promouvoir les services canadiens. De telles contraintes limitent inévitablement la capacité des exploitants de réseaux d'innover et de déployer les types les plus efficaces de réseaux à large bande. À mesure que des exploitants de réseaux ajouteront des services de distribution de radiodiffusion, de telles règles s'appliqueront à un nombre croissant de réseaux. Pourtant, vu l'émergence des réseaux à large bande sur IP, de telles mesures deviendront probablement de moins en moins efficaces.

Même si les contraintes de la réglementation de la radiodiffusion s'appliquent à toutes les formes d'EDR, elles sont sans doute assumées de façon disproportionnée par l'industrie de la câblodistribution. Les EDR de télécommunications par câble jouent un rôle crucial dans la prestation de services de télécommunications à large bande de pointe au Canada. L'introduction rapide de services par modem câble a propulsé le Canada en tête dans la course mondiale au déploiement des réseaux d'accès à large bande. Le déploiement actuel de plateformes de plus en plus fonctionnelles basées sur le protocole IP est tout aussi important au développement d'une industrie canadienne concurrentielle des TIC. À long terme, en imposant une réglementation restrictive aux réseaux de télécommunications par câble pour promouvoir une forme de distribution en déclin du contenu de radiodiffusion, le Canada pourrait perdre davantage qu'il ne pourrait gagner en favorisant le plein potentiel des nouvelles plateformes IP basées sur la câblodistribution.

Selon le Groupe d'étude, afin de réaliser le plein potentiel des services à large bande au Canada, il faudrait examiner l'asymétrie entre le cadre réglementaire de la radiodiffusion et celui des télécommunications.

Tendances internationales

Un nombre croissant de pays élaborent des cadres réglementaires intégrés qui tiennent compte de la convergence de la distribution des télécommunications et de la radiodiffusion, et ce, du point de vue des consommateurs, de la technologie et du marché. Certains pays, comme ceux de l'Union européenne (UE), défont le lien entre la réglementation du contenu de radiodiffusion et la réglementation des services de télécommunications ou de « distribution » utilisés pour fournir un accès au contenu de radiodiffusion.

De plus en plus, les lois européennes sur les télécommunications et le spectre offrent une assise pour réglementer tous les réseaux de télécommunications – ou « réseaux de communications électroniques », comme on les appelle maintenant. En vertu de la politique de la Commission européenne, aucune distinction n'est faite entre la réglementation des réseaux de télécommunications qui ont pris naissance en tant que réseaux téléphoniques et la réglementation de ceux qui ont pris naissance en tant que réseaux de câblodistribution. Des règles distinctes régissent la production et la distribution du contenu de radiodiffusion, mais elles s'appliquent de la même façon à tous les réseaux de télécommunications.

Cette forme de réglementation plus symétrique ou « neutre sur le plan de la technologie » devrait offrir aux exploitants de réseau la liberté d'investir dans l'infrastructure de réseau basée sur IP et de la développer de la manière la plus efficace et efficiente possible en réponse à la demande du marché. En même temps, elle devrait permettre aux politiques visant la promotion du contenu vidéo de se concentrer sur les mesures les mieux adaptées au nouvel environnement de réseau⁵.

Conclusions et approche proposée

Comme le Groupe d'étude n'avait pas été appelé à examiner la politique de radiodiffusion du Canada, il ne serait pas de mise qu'il formule des recommandations précises de changements à la réglementation de la radiodiffusion.

Bien que le Groupe d'étude reconnaisse l'existence de liens de plus en plus étroits entre la politique de télécommunication et de radiodiffusion, il considère que des progrès substantiels peuvent être réalisés afin d'améliorer le cadre de politique et de réglementation en télécommunications du Canada sans influencer directement sur la politique ou la réglementation de la radiodiffusion. Il est également d'avis que la mise en œuvre de ses recommandations visant la réforme des télécommunications ne devrait pas attendre la tenue d'un examen de la politique de radiodiffusion.

Toutefois, le travail effectué par le Groupe d'étude au cours des dix derniers mois a convaincu ce dernier du besoin d'un examen exhaustif du cadre de politique et de réglementation de la radiodiffusion du Canada par un groupe d'experts indépendants. Le monde a nettement changé depuis les derniers examens importants de la politique de radiodiffusion⁶. Il faudrait mener un autre examen avant que les tendances technologiques et du marché ne mettent en péril le cadre stratégique et réglementaire en place.

Le Groupe d'étude est d'avis que cet examen devrait, à tous le moins, considérer les questions suivantes.

⁵ En 2002, l'OCDE a suggéré que le Canada se dirige vers un environnement plus convergé. Voir OCDE. *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*. Paris, 2002. Affiché à www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf.

⁶ Par exemple, au moment du dernier examen détaillé de la politique de radiodiffusion, effectué en septembre 1986 par le Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, sous la présidence de Gerald Caplan et de Florian Sauvageau, très peu de Canadiens avaient entendu parlé du World Wide Web ou d'« Internet ». Il y a vingt ans, presque personne n'avait prévu le potentiel des réseaux IP pour ce qui est d'assurer une radiodiffusion vidéo et audio faisant concurrence aux radiodiffuseurs conventionnels et par câble.

Cadre législatif – Séparation de la transmission et du contenu

Le Canada a été l'un des premiers pays au monde à reconnaître que les industries des télécommunications et de la radiodiffusion évoluaient vers une convergence. En 1976, il a établi un des premiers organismes « convergés » de réglementation, le « nouveau CRTC » (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), qui s'est vu confier le pouvoir de réglementer les industries de communications par téléphone, ligne privée et satellite, en plus du pouvoir de l'« ancien CRTC » (Conseil de la radio-télévision canadienne), qui réglementait les industries de la télévision, de la radio et de la câblodistribution. Toutefois, le Canada a maintenu « deux solitudes » dans les lois qui régissent la transmission du contenu de télécommunications et de radiodiffusion. La *Loi sur les télécommunications* porte sur la prestation de services de télécommunications, y compris les services d'accès Internet par les « entreprises de télécommunications ». La *Loi sur la radiodiffusion* vise la prestation d'un seul type de services de télécommunications – à savoir, la distribution du contenu de radiodiffusion par des stations, des réseaux et des EDR, principalement l'industrie du câble. Alors que l'industrie des télécommunications par câble est assujettie à la *Loi sur les télécommunications* pour certaines activités de « transmission » non liées à la radiodiffusion, notamment la prestation de services d'accès Internet, ses activités de transmission et son infrastructure de réseau demeurent essentiellement réglementées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* aussi. Le traitement différent des fonctions de transmission des télécommunications et de la radiodiffusion persiste, mais il est de plus en plus difficile – voire impossible – de distinguer ces deux fonctions.

Les autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁷ ainsi que certains pays en développement ont pris des mesures pour harmoniser leurs cadres législatifs en matière de télécommunication et de radiodiffusion – tout en séparant les règles de transmission et de contenu. Les États-Unis ont une seule loi sur les communications pour les deux industries depuis 1934⁸. Les pays de l'UE, pour leur part, ont fait un grand pas en avant dans la mise en œuvre d'une approche réglementaire convergée pour les services de « transmission » des télécommunications offerts par les entreprises de télécommunications et les réseaux de câblodistribution.

La directive-cadre⁹ de 2002 de la Commission européenne pour les réseaux de communications électroniques ne fait aucune distinction entre les types de réseaux ou de technologies, mis à part le fait que les réseaux qui utilisent la radiocommunication demeurent assujettis aux exigences d'attribution de licences du spectre. En raison de sa neutralité sur le plan technologique et de l'utilisation des expressions « réseaux de communications électroniques »

⁷ Notons que le récent rapport de 2002 de l'OCDE, (p. 53) suggère que « Le CRTC pourrait examiner plus attentivement la situation de la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion, notamment en ce qui concerne la fusion des cadres juridiques, de manière à ce que la réglementation de l'acheminement s'inscrive dans le cadre d'un seul régime réglementaire. »

⁸ La *Communications Act* de 1934 porte sur les entreprises de télécommunications et de câble dans les différentes parties ou « titres » de la Loi, mais la Federal Communications Commission (FCC) a récemment pris des mesures pour adopter une approche plus cohérente et neutre sur le plan de la concurrence envers le traitement réglementaire des deux industries. La FCC a récemment éliminé l'exigence de la revente des lignes d'accès numérique (LAN) afin d'uniformiser les règles du jeu entre ces fournisseurs et les fournisseurs de services basés sur le câble. Voir FCC, « *FCC Eliminates Mandated Sharing Requirement on Incumbents Wireline Broadband Internet Access services* », 5 août 2005. Affiché (en anglais) à http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-260433A1.pdf.

⁹ Directive 2002/21/CE, 7 mars 2002, sur un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques.

et « services de communications électroniques », définies au sens large, le nouveau cadre est conforme à la convergence de la technologie et du marché, particulièrement entre les réseaux de télécommunications publics conventionnels et les réseaux de câblodistribution.

La directive-cadre de 2002 de la Commission européenne porte sur les questions de « transmission ». Une directive distincte se penche sur le « contenu ». La politique sur la radiodiffusion ou la programmation audiovisuelle de l'UE fait l'objet de la directive « Télévision sans frontières¹⁰ ».

Cette tendance vers la convergence des politiques et des lois régissant la « transmission » des télécommunications et de la radiodiffusion, et l'établissement d'une série distincte de règles pour promouvoir le contenu audiovisuel devraient être considérés dans tout examen de la politique canadienne de radiodiffusion. Un tel examen devrait envisager les questions suivantes :

- le bien-fondé d'adopter une législation unifiée pour traiter toutes les formes de « télécommunications » d'une manière cohérente et non discriminatoire; autrement dit, les services de « transmission » électronique des communications, qu'ils soient acheminés sur les anciennes infrastructures de téléphone, de câblodistribution, par satellite, sans fil terrestres ou autres infrastructures;
- l'établissement de « règles sur le contenu » qui sont clairement distinctes, mais compatibles avec la législation unifiée sur les télécommunications, pour faire face à la promotion de services de contenu canadien sur toutes les formes de réseaux de « transmission » électroniques;
- la mise à jour des règles sur le contenu afin de trouver un moyen plus ciblé et efficace pour promouvoir la production et la distribution du contenu canadien compte tenu des changements importants en cours sur le plan de la technologie et du marché, surtout la transition des EDR, des entreprises de télécommunications et des fournisseurs de services de télécommunications sans fil vers les plateformes IP multiservices.

Cadre d'élaboration de politiques – Élaborer une approche cohérente

Selon le Groupe d'étude, le temps est venu d'examiner la relation entre les cadres d'élaboration de politique du gouvernement fédéral pour la radiodiffusion et les télécommunications. Tout comme pour la convergence réglementaire, le Canada a été très tôt un chef de file dans la convergence de l'élaboration de politique. Le Canada avait établi vers la fin des années 1960 le ministère des Communications (MDC), dont le mandat consistait à élaborer des politiques pour les télécommunications, la radiodiffusion et les autres aspects des communications filaires et sans fil. Le MDC a été aboli en 1993 dans le cadre d'une réorganisation générale et d'une réduction du nombre de ministères. Les fonctions d'élaboration de politique de télécommunication du MDC ont été attribuées à Industrie Canada, et ses fonctions d'élaboration de politique en radiodiffusion ont été transférées au ministère du Patrimoine canadien.

Depuis, ces deux ministères ont fonctionné, beaucoup plus que nécessaire, comme « deux solitudes » ayant souvent des programmes stratégiques conflictuels. Cette séparation complète des fonctions d'élaboration de politique dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications ne semble

¹⁰ Directive du Conseil 89/552/CEE du 3 octobre 1989 « visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ».

pas être la meilleure solution pour faire avancer l'objectif général du Canada consistant à devenir un chef de file dans tous les domaines des TIC¹¹. Dans ce contexte, le Groupe d'étude est d'avis que l'examen de la politique canadienne de radiodiffusion devrait se pencher sur les questions suivantes :

- les avantages et les désavantages découlant de l'établissement d'un rôle « convergé » d'élaboration de politique englobant les télécommunications, la radiodiffusion et les autres aspects de la politique des TIC;
- en raison de l'importance des TIC pour l'avenir de la prospérité et de la culture canadiennes, il faudrait envisager l'attribution d'un rôle convergé d'élaboration de politique à un nouveau « ministère des technologies de l'information et des communications ». Un tel ministère deviendrait le centre unifié, au sein du gouvernement du Canada, pour l'ensemble des principaux programmes et politiques portant sur la création et le maintien du leadership du Canada dans les TIC. Comme autre solution, la fonction unifiée d'élaboration de politique pourrait être confiée à un ministère existant, tel qu'Industrie Canada ou Patrimoine canadien. Dans l'un ou l'autre des cas, cette fonction devrait être coordonnée avec celle du Centre national d'adoption des TIC recommandé au chapitre 7 du présent rapport.

Cadre réglementaire – Reconnaître la convergence

Même si le CRTC a le pouvoir de réglementer à la fois les industries des télécommunications et de la radiodiffusion depuis 1976, il les réglemente sous deux mandats complètement distincts, énoncés dans la législation sur la radiodiffusion et les télécommunications. Les employés du CRTC qui sont responsables de la réglementation en radiodiffusion et en télécommunications relèvent pour la plupart de directions séparées, n'ayant que peu de contact régulier. Les conseillers sont un peu plus exposés aux questions liées à la radiodiffusion et aux télécommunications, mais la plupart des conseillers autres que le président et les vice-présidents se sont traditionnellement concentrés dans une seule industrie et ont relativement peu d'expérience dans les activités de l'autre.

Parallèlement, aucune des deux « sections » du CRTC n'a développé d'expertise réelle dans le traitement des questions de propriété intellectuelle, qui revêtent une importance de plus en plus grande dans la réglementation liée au contenu fourni sur les réseaux de radiodiffusion et de télécommunications, surtout sur Internet et les autres plateformes basées sur IP.

En décembre 2005, le CRTC a annoncé une réorganisation du personnel destinée, en partie, à accroître la coordination de ses mandats de réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion. Le Groupe d'étude reconnaît les avantages de cette réorganisation, mais considère qu'il serait avantageux de prendre d'autres mesures. Par conséquent, l'examen proposé de la politique canadienne de radiodiffusion devrait se pencher sur les questions suivantes :

- une réorganisation plus poussée du CRTC pour développer une capacité accrue de faire face aux répercussions des décisions liées à ses mandats en matière de « radiodiffusion » et de « télécommunications » sur les industries de la radiodiffusion, des télécommunications et des TIC en général;

¹¹ Un récent rapport de 2002 de l'OCDE, (p. 13) fait remarquer que le CRTC rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien (le ministre responsable de la politique de radiodiffusion). Le rapport indique ceci : « Ce ministère n'étant pas chargé de la réglementation économique, mais de la politique culturelle, il n'est pas évident qu'il constitue le meilleur moyen pour le CRTC de rendre compte au Parlement. »

- une meilleure coordination des fonctions du gouvernement dans le domaine du droit d'auteur, d'une part, et de la politique et de la réglementation des TIC, d'autre part, notamment l'éventualité d'une consolidation des fonctions réglementaires de la Commission du droit d'auteur et des fonctions réglementaires en communications du CRTC.

Propriété étrangère

Un des nouveaux objectifs de la politique canadienne de télécommunication, énoncé dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993, consiste à « promouvoir l'accèsion à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens ». La Loi prévoit que les non-Canadiens n'ont pas le droit de contrôler une entreprise de télécommunications qui possède ou exploite des installations de transmission. Elle limite également la participation des non-Canadiens à 20 p. 100 des actions avec droit de vote dans une société en exploitation et à 33¹/₃ p. 100, dans une société de portefeuille.

Restrictions à l'investissement étranger dans le secteur canadien des télécommunications

Le cadre de la politique canadienne de télécommunication de 1987 au Canada, qui a été le premier à établir des restrictions à l'investissement étranger à l'intention des entreprises de télécommunications, a reçu force de loi dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993. L'article 16 de la Loi stipule que, pour être admissible à l'exploitation au Canada, une entreprise de télécommunications doit être « une personne morale constituée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales et [...] la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien ». Le paragraphe 16(3) de la Loi établit les exigences suivantes de propriété et de contrôle canadiens pour les sociétés qui sont des entreprises canadiennes de télécommunications :

- au moins 80 p. 100 des administrateurs sont des Canadiens;
- au moins 80 p. 100 des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;
- la société n'est pas ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

Le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes* de 1994 établit le niveau minimal de propriété canadienne dans une société de portefeuille à 66²/₃ p. 100 des actions avec droit de vote. Cela signifie qu'une entreprise étrangère qui possède 20 p. 100 des actions avec droit de vote dans une entreprise canadienne d'exploitation de télécommunications (propriété directe) peut également posséder une part de 33¹/₃ p. 100 dans les actions avec droit de vote d'une entreprise qui possède le reste des 80 p. 100 des actions avec droit de vote de l'entreprise canadienne d'exploitation de télécommunications (propriété indirecte), à condition que l'entreprise étrangère n'exerce aucun contrôle.

Les revendeurs ne sont pas assujettis aux exigences de propriété et de contrôle canadiens. Ces dernières ne s'appliquent pas non plus aux stations terrestres par satellite ou aux câbles sous-marins internationaux. Les exploitants de satellite sous une propriété ou un contrôle non canadien peuvent également fournir des services au Canada, s'ils sont autorisés à le faire par Industrie Canada.

L'approche du Groupe d'étude pour examiner les règles sur la propriété et le contrôle dans le secteur des télécommunications repose sur les mêmes principes qui l'ont guidé dans l'examen des autres questions réglementaires des télécommunications faisant partie de son mandat. Le Groupe d'étude est d'avis qu'à ce stade de l'évolution du secteur des télécommunications, le Canada devrait se fier principalement au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication. Lorsqu'elles s'avèrent nécessaires, les mesures réglementaires devraient être efficaces et proportionnelles à leur but et elles ne devraient interférer avec le libre jeu du marché que dans la mesure minimale requise pour atteindre leurs objectifs.

Débat en matière de politique

Le Canada figure parmi le nombre de moins en moins élevé de pays membres de l'OCDE qui imposent toujours des restrictions explicites à l'investissement étranger visant les fournisseurs de services de télécommunications nationaux¹². Si les barrières juridiques à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications ont été éliminées dans bien des pays, d'autres maintiennent toujours divers types de contrôle *de facto* par la propriété d'entreprises titulaires, des tests d'intérêt public pour l'investissement étranger et d'autres politiques moins explicites. Néanmoins, il est évident que le Canada se classe parmi les pays les plus restrictifs de l'OCDE en ce qui concerne les restrictions explicites à la propriété étrangère des actions avec droit de vote ou aux autres moyens de contrôle des entreprises nationales de télécommunications.

Le maintien de ces restrictions considérables à l'investissement étranger dans les entreprises canadiennes fait l'objet d'un débat animé depuis que ces restrictions ont été annoncées pour la première fois en 1987 et adoptées dans la *Loi sur les télécommunications* de 1993.

Le débat a été ramené à l'avant-plan en 2003 lorsque les rapports distincts de deux comités de la Chambre des communes (le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie et le Comité permanent du patrimoine canadien) ont tiré des conclusions opposées quant au bien-fondé de maintenir les restrictions touchant l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications.

Dans son rapport *Ouverture sur le monde des communications canadiennes* (avril 2003)¹³, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a recommandé que les exigences de propriété canadienne applicables aux entreprises de télécommunications soient entièrement abolies, y compris l'interdiction du contrôle étranger. Il a également recommandé que toute modification faite aux exigences de propriété et de contrôle canadiens soit applicable, de façon égale, aux entreprises de télécommunications et aux EDR.

¹² La plupart des pays européens ont libéralisé de façon importante leurs marchés des télécommunications et levé les restrictions à la propriété pour les investisseurs étrangers au cours des années 1990. La plupart des pays qui ont conservé des restrictions à la propriété étrangère sont situés en dehors de l'Europe. Il s'agit plus particulièrement de la Corée du Sud, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de la Turquie. À la fin des années 1990, les États-Unis ont libéralisé de façon importante leurs règles sur la propriété étrangère, qui s'appliquent aux investissements par d'autres pays membres de l'Organisation mondiale du commerce. Voir FCC, « Commission Liberalizes Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market », 25 novembre 1997. Affiché (en anglais) à www.fcc.gov/Bureaus/International/News_Releases/1997/nrin7042.html.

¹³ Affiché à www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/INST/Studies/Reports/instrp03/03-cov2-f.htm.

Dans son rapport *Notre souveraineté culturelle : Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne* (juin 2003)¹⁴, le Comité permanent du patrimoine canadien a quant à lui recommandé que les plafonds actuels de propriété étrangère s'appliquant à la radiodiffusion et aux télécommunications soient maintenus. Il a mentionné qu'il « est convaincu que tout assouplissement des règles actuelles concernant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications pourrait avoir une incidence négative sur le système canadien de radiodiffusion ».

Les mémoires présentés au Groupe d'étude contenaient des positions très différentes et fortement opposées sur les règles d'investissement étranger. Ainsi, certains étaient fermement opposés à toute libéralisation des règles d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications. La plupart favorisaient une libéralisation, mais divergeaient quant à la façon optimale d'y arriver.

Les principales préoccupations face à la libéralisation des règles avaient trait aux incidences que l'élimination des restrictions sur l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications pourraient avoir sur les propriétaires d'EDR qui utilisent leurs infrastructures pour fournir des services de télécommunications ainsi que des services de radiodiffusion. Les règles sur la propriété étrangère visant les EDR sont similaires (quoique non identiques) à celles visant les entreprises de télécommunications. Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* déclare que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ». Les règles sur la propriété étrangère sont énoncées dans une directive adressée au CRTC par le gouverneur en conseil¹⁵.

Les câblodistributeurs étaient initialement autorisés à construire des infrastructures destinées à la distribution des services de radiodiffusion. Au cours des dernières années, ils ont mis à niveau ces infrastructures pour fournir en outre des services de télécommunications, comme l'accès Internet haute vitesse et le service téléphonique. Toutefois, comme ces services de télécommunications sont offerts par des entreprises qui possèdent une licence d'EDR, la propriété et le contrôle de leurs infrastructures sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, et non à celles de la *Loi sur les télécommunications*. Les EDR pourraient donc être désavantagées si les règles de propriété sont assouplies ou abolies en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, mais qu'elles ne le sont pas en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Étant donné que les infrastructures qu'elles possèdent sont désormais utilisées pour acheminer des services de radiodiffusion ainsi que des services de télécommunications, certaines des grandes entreprises de télécommunications du Canada, comme Bell Canada et TELUS Communications Inc., détiennent une licence d'EDR. Par conséquent, même si la *Loi sur les télécommunications* était modifiée pour permettre une propriété ou un contrôle étrangers accrus des entreprises canadiennes de télécommunications, ces grandes entreprises seraient toujours assujetties aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* visant la propriété et le contrôle étrangers. Cela pourrait éventuellement désavantager leurs actionnaires, sur le plan des bénéfices susceptibles de découler d'un transfert de propriété, et affaiblir leur position concurrentielle dans le marché canadien des télécommunications.

¹⁴ Affiché à www.parl.gc.ca/InfocomDoc/37/2/HERI/Studies/Reports/herirp02-f.htm.

¹⁵ Instruction au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens). Affiché à www.crtc.gc.ca/frn/legal/noncanad.htm.

En résumé, la libéralisation asymétrique des règles d'investissement étranger du Canada – c'est-à-dire, la libéralisation des règles d'investissement étranger pour les entreprises de télécommunications et non pour les EDR – pourrait laisser les câblodistributeurs et certaines entreprises de télécommunications dans une position de désavantage concurrentiel injuste.

Avantages et risques de la libéralisation

Avantages généraux de l'investissement étranger

Les analyses économiques qui établissent un lien positif entre l'investissement direct étranger (IDE) et l'efficacité économique sont généralement solides, du moins aux niveaux de l'économie et des industries. L'argumentation économique en faveur de la libéralisation de l'IDE est si bien établie au Canada et dans les autres pays membres de l'OCDE que le débat économique ne vise pas à déterminer si la libéralisation stimule la compétitivité et la productivité nationales, mais dans quelle mesure elle le fait.

L'IDE peut rehausser l'efficacité économique de plusieurs façons. L'entrée et la croissance des entreprises étrangères augmentent les pressions concurrentielles sur toutes les entreprises d'un marché. L'investissement étranger procure souvent des ressources financières, technologiques et humaines, ou d'autres actifs auxquels les entreprises nationales peuvent accéder pour améliorer leur propre rendement. L'IDE peut également inciter les entreprises nationales à prendre des initiatives destinées à réduire ou à éliminer toute inefficacité dans leurs pratiques d'affaires et leurs activités en vue de livrer concurrence aux entreprises étrangères dans un marché. L'investissement étranger peut stimuler l'efficacité économique de plusieurs façons¹⁶ :

- l'« adoption » de technologies étrangères par les entreprises nationales, par exemple au moyen de copies ou d'imitations (légales) intégrées aux intrants achetés auprès des affiliées multinationales qui font affaires dans l'économie d'accueil, ou encore le transfert de technologie par les scientifiques, les ingénieurs et les autres employés d'affiliées multinationales qui quittent leur emploi pour lancer de nouvelles entreprises dans l'économie d'accueil ou se joindre à une entreprise nationale;
- l'« appropriation » par les entreprises nationales d'investissements dans la formation et d'autres investissements dans le capital humain en général, dans le cadre desquels une partie de cet investissement est payé par les affiliées multinationales mais où celles-ci ne recouvrent pas leurs investissements, soit parce que les employés formés partent pour démarrer leur propre entreprise ou vont travailler pour des entreprises nationales;
- l'adoption de fonctions de gestion stratégique, de marketing, de gestion des ressources humaines et d'autres fonctions de gestion par les entreprises nationales, qui contribuent à améliorer l'efficacité de ces dernières.

¹⁶ Steven Globerman, « Conséquences des restrictions à la propriété étrangère pour l'économie canadienne – une analyse sectorielle », document de discussion n° 7, Industrie Canada, avril 1999, p. 4. Affiché à [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp07f.pdf/\\$FILE/dp07f.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp07f.pdf/$FILE/dp07f.pdf).

L'IDE est souvent associé à une vaste gamme d'autres avantages économiques. Toutefois, un lien causal direct entre l'IDE et ces avantages est plus difficile à établir, et l'ampleur des avantages potentiels est plus difficile à mesurer. Parmi les exemples, on compte la création d'emplois, la stimulation due aux effets de la balance positive des paiements, y compris la production nationale qui remplace l'importation et le soutien à l'investissement national (c.-à-d., formation brute de capital fixe)¹⁷.

Investissement étranger dans le secteur des télécommunications

Les économistes et les gouvernements ont accordé beaucoup d'attention aux avantages économiques retirés par les pays d'accueil de l'IDE. Toutefois, une grande partie de la recherche a porté sur l'économie globale. Moins d'attention a été accordée à la quantification des incidences qu'exercent les restrictions de la propriété étrangère sur le secteur des télécommunications, particulièrement dans les économies industrialisées comme celle du Canada. Néanmoins, la recherche disponible laisse entendre que la libéralisation des règles d'investissement étranger dans les télécommunications peut aider à améliorer l'efficacité économique et à accroître le choix des consommateurs sur les marchés des télécommunications.

Un certain nombre de mémoires présentés au Groupe de travail ont cité une étude de 2003 menée par Network Research Inc.¹⁸. Selon cette étude, les restrictions de la propriété étrangère augmentent le coût du capital d'au moins 1,06 \$ par mois par abonné pour une compagnie de téléphone titulaire et d'au moins 2,61 \$ par mois par abonné pour les câblodistributeurs canadiens. Le Groupe d'étude note que le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie avait conclu, à la lumière de cette étude et des preuves empiriques des participants de l'industrie, que les règles d'investissement étranger du Canada dans le secteur des télécommunications augmentent le coût des investissements et ont un effet dissuasif sur ces derniers.

Le Groupe d'étude a également considéré les éléments de preuve fournis selon lesquels les règles d'investissement étranger du Canada ont une incidence négative sur les structures de financement des entreprises canadiennes de télécommunications. En limitant la capacité des entreprises de recueillir des capitaux propres en dehors du Canada, les restrictions à l'investissement étranger incitent à recourir à l'endettement plutôt qu'aux capitaux propres et à recueillir une plus grande part de capitaux propres au Canada que ce que ces entreprises feront autrement.

Un certain nombre d'entreprises de télécommunications, particulièrement celles dans les segments de marché émergents des télécommunications sans fil, ont soutenu que les règles d'investissement étranger dissuadent les investisseurs étrangers d'acheter des actions sans droit de vote (c.-à-d., les actions qui ne sont pas directement assujetties aux règles d'investissement étranger), même si leur prix est très attractif. Les restrictions relatives à l'achat et à la vente

¹⁷ Voir Donald G. McFetridge, *Evaluation of Current Policy Towards Inbound FDI*, document préparé pour CTPL, Trade and Investment Conference, Université d'Ottawa, 19 novembre 2004, Ottawa, Université Carleton, département de l'économie, révisé en décembre 2004, p. 2. Affiché (en anglais) à www.carleton.ca/ctpl/conferences/documents/EvaluationofCurrentPolicyTowardsInwardFDI-McFetridge.pdf.

¹⁸ *The Implications of Foreign Ownership Restrictions Upon the Canadian Cable Television Industry*, Oakville, Ont., 12 février 2003. Affiché (en anglais) à www.ccta.com/CMFiles/26-03-cunningham50MAA-912004-6046.pdf.

d'actions avec droit de vote découragent certes les investisseurs stratégiques. Dans certains cas, les investisseurs stratégiques étrangers peuvent certainement ajouter de la valeur aux investissements dans les fournisseurs de nouveaux services de télécommunications et de technologie. À cet égard, voici un des commentaires présentés¹⁹ :

[TRADUCTION] Les investisseurs stratégiques peuvent se spécialiser dans les situations à risque élevé, ou ils peuvent être des fournisseurs éventuels d'expertise, de technologie ou de réputation. Le transfert des actifs stratégiques est complexe. Un simple accord de redevances ne suffit généralement pas. Les accords visant à transférer les actifs stratégiques et intangibles impliquent souvent une partie non négligeable du capital-actions (c.-à-d., avec droit de vote). Il ne s'agit pas d'une simple question de marchandage. Un accord de ce type s'inscrit dans l'intérêt mutuel des deux parties à la transaction. La solution de rechange peut se traduire soit par l'absence de transfert ou par un transfert qui est fort retardé.

Durant les audiences du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie et dans les mémoires présentés au Groupe d'étude, certaines entreprises canadiennes de télécommunications (y compris des entreprises sans fil) ont mentionné que les règles de propriété étrangère limitent leur capacité d'attirer des investisseurs stratégiques. Des preuves non scientifiques appuient ce point de vue, mais aucune étude empirique directement pertinente n'a été portée à l'attention du Groupe d'étude.

Un certain nombre d'études ont été menées sur l'incidence de la libéralisation de l'investissement étranger dans les secteurs des télécommunications dans les autres pays²⁰. En général, ces études mettent en évidence des liens positifs entre la libéralisation de l'investissement étranger et la performance économique du secteur des télécommunications au sein des pays à l'étude. Par exemple, une analyse économétrique effectuée par l'OCDE s'est penchée sur les effets de la libéralisation de l'entrée et de la privatisation sur la productivité, les prix et la qualité des services d'interurbain (national et international) et des services de téléphone cellulaire mobile dans 23 pays membres de l'OCDE au cours de la période 1991-1997. Les auteurs de l'étude²¹ ont tiré la conclusion suivante :

En contrôlant les développements technologiques et les différences dans la structure économique, les estimations des données du groupe d'experts montrent que la concurrence prospective (en fonction du nombre d'années restantes avant la libéralisation) et la concurrence effective (en fonction de la part de nouveaux venus ou du nombre de concurrents) améliorent la productivité et la qualité, en plus de réduire les prix de tous les services de télécommunications à l'étude.

¹⁹ McFetridge, *op. cit.*, p. 12.

²⁰ Voir, par exemple, Steven Globerman, *Modern Telecommunications Infrastructure and Economic Performance*, 2004; Steven Globerman, « Foreign Ownership in Telecommunications: A Policy Perspective », dans *Telecommunications Policy*, vol. 19, n° 1 (1995) p. 2-28; Scott J. Savage, Alan Schlottman et Bradley S. Wimmer, *Telecommunications Investment, Liberalization and Economic Growth*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, publication O3-30, Washington, D.C., décembre 2003, affiché (en anglais) à www.aei.brook.edu/admin/authorpdfs/page.php?id=306; Gary C. Hufbauer et Edward M. Graham, « "No" to Foreign Telecoms Equals "No" to the New Economy », dans *International Economics Policy Briefs*, n° 00-7, septembre 2000, affiché (en anglais) à www.iie.com/publications/pb/pb00_7.pdf; Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, *Assessing Economic Impact of Foreign Ownership Restrictions in the Telecommunications Services Industry*, Industrie Canada, juillet 2001.

²¹ Olivier Boylaud et Giuseppe Nicoletti, *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*, Document de travail de l'OCDE n° 32, 2001/1, OCDE, 2000. Affiché (en anglais) à www.oecd.org/dataoecd/24/33/2736298.pdf.

Le Groupe d'étude considère que cette étude et les autres études internationales n'offrent qu'un appui indirect de la libéralisation de l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications du Canada. Des circonstances très différentes et souvent uniques influencent la performance des marchés des télécommunications dans différents pays, y compris l'état de développement du secteur des services de télécommunications, les régimes de réglementation et les circonstances économiques générales. Pour cette raison, l'approche à l'égard des règles d'investissement étranger devrait tenir pleinement compte du cadre de réglementation canadien applicable aux fournisseurs de services de télécommunications, y compris leur réglementation en vertu des lois régissant la radiodiffusion. Cette approche devrait également tenir compte de l'intérêt public canadien plus général en ce qui a trait au développement futur du système de télécommunications.

La performance du Canada dans les marchés des services sans fil et à large bande

Lorsqu'on tient compte des avantages et des risques éventuels reliés à la libéralisation des restrictions relatives à la propriété étrangère du Canada, il importe de se poser les questions suivantes :

- Quelle performance les marchés canadiens des télécommunications affichent-ils de nos jours?
- Afficheraient-ils une meilleure performance si les restrictions liées à l'investissement étranger étaient assouplies?

Si les marchés canadiens affichaient une des plus hautes performances au monde dans tous les segments, l'argumentation en faveur de la libéralisation ne serait pas aussi forte que s'ils offraient aux Canadiens des services moins nombreux, de moins bonne qualité ou à prix plus élevés que les marchés dans les pays ayant moins de restrictions.

Le chapitre 1 du rapport donne un aperçu de la performance des marchés canadiens des télécommunications par rapport à celle des autres pays membres de l'OCDE. Par le passé, les Canadiens ont joui des services téléphoniques de base de la meilleure qualité et parmi les moins chers au sein de l'OCDE et du G7. Les données du chapitre 1 indiquent que les fournisseurs canadiens de services de télécommunications ont généralement bien servi le pays. Le service téléphonique filaire est offert à 99,5 p. 100 des ménages canadiens, et 96 p. 100 d'entre eux sont abonnés au service. Ce dernier chiffre a légèrement diminué au cours des dernières années car le service sans fil a parfois remplacé le service filaire. Le Canada se classe septième parmi les pays membres de l'OCDE et deuxième parmi les pays du G7 en ce qui concerne le nombre d'abonnés à une ligne téléphonique principale par 100 habitants.

Le Canada a été un chef de file mondial dans la prestation de services de télécommunications à large bande à ses citoyens. Au milieu des années 1990, le Canada a été le premier pays membre de l'OCDE au monde à déployer la technologie de ligne d'accès numérique (LAN) et le deuxième à déployer la technologie du modem câble. Jusqu'en 2003, le Canada s'est classé deuxième au chapitre du nombre d'abonnés aux services à large bande par 100 habitants.

Toutefois, le rôle du Canada en tant que chef de file dans le déploiement des services à large bande a enregistré un certain recul. En juin 2005, le Canada s'est classé au sixième rang en ce qui concerne le nombre d'abonnés par 100 habitants et au sixième rang en ce qui concerne le prix le plus bas pour les services à large bande parmi les pays membres de l'OCDE. Tel que mentionné au chapitre 1, le Canada risque de prendre encore plus de retard à mesure que d'autres pays, dont les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud, avancent à grands pas dans le déploiement de réseaux de pointe et à haute vitesse au moyen de la technologie de fibre optique jusqu'au domicile (FTTH), avec des vitesses jusqu'à concurrence de 100 Mbps.

La performance comparative du Canada n'a pas été aussi bonne dans le domaine des services de télécommunications sans fil. C'est un indicateur troublant, car les services sans fil, mobiles comme fixes, jouent un rôle de plus en plus important dans la productivité canadienne ainsi que pour la commodité, les divertissements, la sécurité et les autres avantages sociaux que les Canadiens tirent des télécommunications.

Aujourd'hui, le Canada se classe avant-dernier parmi 30 pays membres de l'OCDE en ce qui concerne le nombre d'abonnés aux services sans fil par 100 habitants. Des raisons historiques expliquent le retard du Canada, notamment le faible coût comparatif des services filaires au Canada et le fait que les fournisseurs de services sans fil canadiens n'imposent pas leurs frais selon le principe de la facturation de l'appelant – principe utilisé dans plusieurs autres pays membres de l'OCDE. Toutefois, les circonstances des marchés canadiens s'appliquent aussi aux marchés américains. Durant le troisième trimestre de 2005, le taux de pénétration des services sans fil aux États-Unis (67 par 100 habitants) était bien supérieur au taux canadien de 50,6²². En plus d'avoir une pénétration plus faible des services sans fil mobiles que les États-Unis, le Canada affiche un usage beaucoup plus faible – environ 52 p. 100 de l'usage moyen aux États-Unis, en minutes d'utilisation par mois. Comme autre paramètre connexe, le prix des services sans fil canadiens est relativement élevé. Le Canada se classe 10^e parmi les pays membres de l'OCDE au chapitre des prix demandés aux clients à faible usage, 7^e au chapitre de ceux des clients à usage moyen et 13^e au chapitre de ceux des clients à usage élevé.

Il y a lieu de croire que les marchés émergents des télécommunications, particulièrement le marché des services à large bande sans fil fixes, développent et déploient de nouveaux services plus rapidement aux États-Unis et dans plusieurs autres pays, qu'au Canada. On a assisté à un déploiement rapide de nouveaux services sans fil fixes innovateurs dans la plupart des pays membres de l'OCDE à l'extérieur de l'Amérique du Nord, par des fournisseurs de services ayant des licences régionales et nationales. Le Canada n'a pas été en mesure d'avancer aussi rapidement et ce, pour plusieurs raisons.

Il est probable que la qualité, le prix et la disponibilité des services sans fil – tant mobiles que fixes – s'amélioreraient considérablement si les restrictions à la propriété étrangère au Canada étaient libéralisées. On a mentionné au Groupe d'étude que les marchés canadiens des télécommunications ne sont pas aussi concurrentiels que ceux des États-Unis. Le nombre de

²² Voir Merrill Lynch, Global Wireless Matrix, 3Q2005.

fournisseurs de services mobiles est tombé à trois, et ils appartiennent tous trois à des groupes de téléphonie filaire ou de câble. Le Canada tarde à adopter des initiatives pro-concurrentielles, comme il est mentionné au chapitre 1.

Le Canada est l'un des rares pays membres de l'OCDE, voir le seul, où un ou plusieurs grands exploitants internationaux de services sans fil ne participent pas activement à la prestation de services sans fil. La plupart des grands exploitants multinationaux de services sans fil ont fourni aux États-Unis et à la plupart des autres pays membres de l'OCDE d'importants transferts de nouvelles technologies, des capitaux et du savoir-faire en matière de marketing et de gestion, mais ils ne sont pas en mesure de participer pleinement aux marchés canadiens. D'après l'expérience des autres pays, il semble difficile de contester le fait que leur présence améliorerait la gamme, la qualité et le prix des services sans fil mis à la disposition des Canadiens.

Selon le Groupe d'étude, la même constatation s'appliquerait aux marchés des services sans fil fixes à large bande – marchés qui sont un gage de succès pour la capacité du Canada d'assurer une connectivité à large bande à ses citoyens et de déployer des services qui améliorent la productivité des entreprises canadiennes. En conséquence, le Groupe d'étude est d'avis que l'argumentation en faveur de la libéralisation des restrictions du Canada relatives à l'investissement étranger est plus forte que jamais dans les marchés émergents, où la performance canadienne accuse un retard par rapport à celle des autres pays – en l'occurrence les marchés des services sans fil mobiles et fixes.

Considérations d'intérêt public

Les raisons économiques à l'origine de la libéralisation des règles visant l'investissement étranger dans les marchés canadiens des télécommunications sont solides, particulièrement dans les marchés émergents, où la technologie mondiale et les autres transferts de savoir-faire pourraient accélérer le déploiement de services de pointe. Toutefois, le Groupe d'étude a aussi examiné les préoccupations exprimées par certaines parties voulant que la libéralisation limite la capacité du Canada d'atteindre d'autres objectifs stratégiques et de protéger l'intérêt public à de nombreux autres égards. Ces préoccupations visaient souvent la place qu'occupent les entreprises de télécommunications les plus importantes au Canada sur les marchés canadiens de télécommunications et de radiodiffusion. Deux entreprises, BCE Inc. et TELUS Corp., représentent 80 p. 100 de toutes les recettes en télécommunications²³, et deux autres entreprises, Rogers Communications Inc. et Shaw Communications Inc., représentent environ 70 p. 100 de toutes les recettes de télécommunications par câble au Canada²⁴. Trois de ces quatre entreprises, soit BCE, TELUS et Rogers, représentent 92 p. 100 du marché des services sans fil mobiles en ce qui a trait au nombre d'abonnés, et 85 p. 100 pour ce qui est des recettes²⁵.

²³ Données tirées de *Perspectives des communications de l'OCDE 2005*, OCDE.

²⁴ Voir National Bank Financial, Communications and Media, 5 janvier 2006 (Rogers Communications et Shaw Communications).

²⁵ Basé sur les résultats financiers des entreprises concernées.

Parmi les préoccupations d'intérêt public concernant le contrôle étranger des entreprises de télécommunications au Canada, voici quatre exemples se rapportant respectivement au maintien des sièges sociaux et à leurs fonctions pour les entreprises de télécommunications au Canada; à la conservation des emplois et au maintien des employés hautement qualifiés dans le secteur des télécommunications; au maintien au Canada des activités de recherche-développement (R-D); et à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale au Canada.

Emplacement et fonctions des sièges sociaux

On se préoccupe que, dans certains cas, l'acquisition d'une entreprise canadienne par une société étrangère pourrait donner lieu au transfert des fonctions du siège social de l'entreprise aux États-Unis ou dans une autre compétence étrangère, soit celle où se situe la société mère. Il y a des cas où ce scénario s'est produit par le passé. La nature hautement réseautée des services de télécommunications facilite la centralisation de certaines fonctions de gestion et de contrôle de réseau. Toutefois, ces fonctions pourraient être établies dans différents endroits, soit au Canada ou dans un autre pays, et il n'est pas certain que le Canada perdrait les fonctions du siège social ou les activités de contrôle de réseau même si certaines entreprises canadiennes se retrouvaient sous le contrôle de sociétés étrangères.

Néanmoins, une préoccupation subsiste, particulièrement dans le cas des grandes entreprises canadiennes de télécommunications ayant des fonctions élaborées au siège social. Selon cette préoccupation, le transfert des droits de propriété à des entreprises américaines ou d'un autre pays pourrait mener au transfert, à l'extérieur du Canada, des postes réservés au personnel qualifié et des postes à salaire élevé. De même, on craint qu'une entreprise sous contrôle étranger ne se fie plus, dans la même mesure, aux services canadiens d'ingénierie, de finances, de conseils en gestion et autres services de consultation, à savoir des services auxiliaires des fonctions des sièges sociaux.

Emploi et talent mobile

Comme question connexe, le Groupe d'étude constate que le Canada fera face à un important défi démographique. Auparavant caractérisé par un marché du travail excédentaire, le Canada aura bientôt un marché du travail déficitaire, dans le cadre duquel il fera probablement face à des pénuries de main-d'œuvre dans tous les secteurs et régions du pays²⁶. Dans ce contexte, on a exprimé des préoccupations selon lesquelles l'acquisition d'entreprises canadiennes de télécommunications par des sociétés étrangères pourrait mener à la perte de personnel hautement qualifié ou à la diminution de nouvelles possibilités d'emploi – en plus des emplois liés aux fonctions des sièges sociaux.

²⁶ Selon le ministère des Finances, « À l'heure actuelle, on dénombre au Canada plus de cinq personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) pour chaque personne ayant l'âge de la retraite (65 ans et plus). D'ici 15 ans, ce ratio devrait diminuer pour s'établir à 4 pour 1, et on prévoit qu'il sera inférieur à 2,5 pour 1 en 2050. ». Ministère des Finances, *Plan pour la croissance et la prospérité*, Ottawa, novembre 2005, p. 61. Affiché à www.fin.gc.ca/ec2005/ec/eccf2005.pdf.

Il n'est pas certain qu'une telle perte d'emplois se produirait dans le secteur des télécommunications, compte tenu du fait que les acquéreurs étrangers sont fortement encouragés à conserver et à attirer des personnes hautement qualifiées capables de diriger une entreprise de télécommunications axée sur le savoir. Il est en outre probable que les investissements en installations nouvelles, domestiques ou étrangères, dans le secteur des télécommunications créeraient des emplois. De tels investissements pourraient aussi inciter les travailleurs de plus en plus mobiles et qualifiés à rester au Canada plutôt que d'émigrer vers d'autres pays.

Recherche-développement

La R-D dans le secteur des télécommunications et dans les industries des TIC en général s'avère importante pour l'industrie des télécommunications elle-même, mais aussi de façon plus large pour la prospérité économique future du Canada. Comme discuté de façon plus détaillée au chapitre 7, en l'absence d'une base solide de R-D en télécommunications (et en TIC), le Canada ne disposera pas des personnes, des idées et des réseaux de savoir nécessaires pour façonner et mettre en œuvre efficacement des stratégies d'adoption des TIC dans l'ensemble de l'économie canadienne.

Dans ce contexte, le poids des données économiques veut que l'investissement étranger apporte d'importantes capacités en R-D au Canada – y compris, sans s'y limiter, des investissements en installations nouvelles. Néanmoins, en cas de prise de contrôle de certaines entreprises canadiennes par des intérêts étrangers, les conséquences pour la performance en R-D canadienne pourraient se révéler une question d'intérêt public. La principale préoccupation peut ne pas se rapporter nécessairement aux activités de R-D réalisées directement par une entreprise de télécommunications acquise par une société étrangère, mais plutôt à la volonté future de cette entreprise d'acheter des produits et des technologies innovateurs d'autres entreprises canadiennes qui ont fait partie de sa chaîne d'approvisionnement, plutôt que d'acheter auprès des entreprises de la chaîne d'approvisionnement de l'acquéreur étranger.

Sécurité publique et sécurité nationale

De nombreuses soumissions présentées au Groupe d'étude ont soulevé la question de l'incidence de la libéralisation des investissements étrangers dans le secteur des télécommunications sur la capacité du Canada de protéger ses intérêts en matière de sécurité publique et de sécurité nationale. Le Groupe d'étude constate aussi que les règles visant l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications, lesquelles sont fondées sur les restrictions d'actions avec droit de vote, pourraient ne pas répondre complètement aux préoccupations liées à la sécurité nationale.

Le Canada n'a pas été exempt des préoccupations liées à la sécurité nationale, qui ont pris de l'ampleur partout dans le monde au cours des dernières années. Le Groupe d'étude constate que le 20 juin 2005, le ministre de l'Industrie a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-59, *Loi modifiant la Loi sur Investissement Canada*, qui « permettrait au Canada d'examiner les investissements en provenance de l'étranger dans les rares cas où ceux-ci risqueraient de porter atteinte à la sécurité nationale du Canada²⁷ ». Le Parlement n'a pas adopté ce projet de loi, qui est mort au feuillet en décembre 2005.

²⁷ « Le ministre de l'Industrie propose des modifications à la *Loi sur Investissement Canada* », Communiqué d'Industrie Canada, 20 juin 2005. Affiché à www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a5d006b97208525702600505e0d!OpenDocument.

L'infrastructure des télécommunications joue un rôle essentiel dans la sécurité nationale de tout pays. La mise en œuvre de lois efficaces en matière d'écoute électronique, de cyberfraude et de droit pénal général pourrait donner suite à la plupart des préoccupations liées à la sécurité nationale. Toutefois, dans l'environnement de sécurité accrue du XXI^e siècle, il est très probable que l'acquisition, par des sociétés étrangères, d'entreprises de télécommunications de pays membres de l'OCDE tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et le Japon pourrait tout de même soulever des préoccupations liées à la sécurité nationale, notamment en fonction de la nationalité et de la motivation de l'acquéreur. Ces pays exercent un contrôle explicite ou implicite sur les investissements étrangers dans leurs entreprises de télécommunications.

Incidences sur la politique de radiodiffusion

Même si les préoccupations d'intérêt public énoncées ci-dessus ont été soulevées dans le contexte de la libéralisation au Canada des restrictions à la propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications, les principales préoccupations soulevées au cours des dernières années ont trait à l'incidence d'une telle libéralisation sur l'efficacité de la politique canadienne de radiodiffusion.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude constate qu'au cours de la même année, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a recommandé la libéralisation des restrictions à la propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications alors que le Comité permanent du patrimoine canadien recommandait « de maintenir les règles actuelles afin de protéger le système de radiodiffusion du Canada contre une domination étrangère ». Les membres du milieu canadien de production de la radiodiffusion et d'organismes connexes ont exprimé des préoccupations similaires à plusieurs reprises.

La préoccupation est en partie fondée sur l'hypothèse raisonnable que l'élimination des restrictions à l'investissement étranger applicables aux entreprises de télécommunications forcerait le gouvernement à éliminer également les restrictions à l'investissement étranger dans les EDR qui sont exploitées dans le même marché que les entreprises de télécommunications.

Puisque les entreprises de télécommunications font de plus en plus concurrence dans les mêmes marchés que les EDR, le Groupe d'étude convient qu'il serait inéquitable sur le plan de la concurrence, et nuisible sur le plan financier, que l'industrie des EDR conserve les restrictions à la propriété étrangère applicables si elles sont éliminées pour les entreprises de télécommunications. Dans la mesure où l'élimination de ces restrictions mènerait à un accès accru et à moindre coût aux marchés des capitaux étrangers, le cadre réglementaire en matière de propriété étrangère devrait traiter de façon équitable les deux types de concurrents.

Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis qu'il devrait être possible de trouver une méthode progressive et flexible pour libéraliser les restrictions à la propriété étrangère au Canada. Cette méthode devrait traiter de façon équitable les principaux intervenants des deux industries, tout en permettant au Canada de bénéficier à court terme des investissements étrangers dans des

concurrents nouveaux et plus petits, particulièrement lorsqu'il s'agit de marchés émergents où de tels investissements sont susceptibles d'accroître considérablement l'efficacité et le rendement des marchés canadiens des télécommunications.

Conclusions et proposition

Parmi les pays membres de l'OCDE, le Canada a conservé un ensemble de règles parmi les plus restrictives et rigides limitant l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications. Cependant, le Groupe d'étude constate que les pays qui ont éliminé, ou libéralisé considérablement, leurs restrictions à l'investissement étranger dans leur secteur des télécommunications n'ont généralement pas renoncé à la capacité globale de tenir compte des préoccupations d'intérêt public liées à l'investissement étranger dans ce marché. D'autres pays membres de l'OCDE ont des sauvegardes explicites ou implicites pour veiller à ce que l'investissement étranger dans leurs marchés des télécommunications soit utile et ne nuise pas à leur intérêt public national.

Aux États-Unis, par exemple, la *Communications Act* de 1934 permet à la FCC de refuser d'octroyer des licences radio à des entreprises dont le contrôle par des investissements étrangers dépasse 25 p. 100, s'il y va de l'intérêt public. En cette ère de communications sans fil, la protection de l'intérêt public a une portée très étendue. De plus, le gouvernement américain conserve un droit de regard discrétionnaire considérable sur l'examen de tout IDE à des fins de sécurité nationale²⁸. Le Groupe d'étude a appris que d'autres mécanismes de surveillance peuvent servir à faire un examen des investissements étrangers dans des infrastructures clés des télécommunications des pays membres de l'UE et d'autres pays membres de l'OCDE.

Le Groupe d'étude voit des avantages importants au fait d'éliminer au Canada les restrictions rigides et inflexibles à la propriété étrangère qui existent actuellement dans les marchés des télécommunications et de les remplacer par un régime plus souple permettant d'accepter les investissements étrangers qui procurent un avantage au Canada et de refuser ceux qui ne le font pas.

Selon un tel régime, on pourrait considérer, d'une part, les avantages éventuels de catégories précises d'investissement (tels que la promotion de la concurrence, un meilleur service et une innovation dans des marchés dont le rendement n'est pas aussi élevé qu'il devrait l'être) et d'autre part, les risques (tels que ceux décrits dans la section de la postface traitant de préoccupations d'intérêt public). D'autres facteurs mettant en jeu les intérêts du Canada pourraient aussi être pris en considération, comme la sécurité et les négociations ou relations commerciales multisectorielles. Par exemple, il n'est peut-être pas de l'intérêt du Canada d'approuver un investissement provenant d'un pays qui maintient des barrières non tarifaires au commerce canadien dans d'autres marchés importants. Un régime d'investissement plus flexible permettrait d'équilibrer l'intérêt public canadien, sans toutefois empêcher la population du pays d'obtenir les avantages réels qui pourraient être réalisés grâce à des investissements étrangers.

²⁸ Aux États-Unis, l'article 5021 de la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 avait modifié l'article 721 de la *Defense Production Act* de 1950 pour accorder au président des États-Unis le pouvoir de suspendre ou d'interdire toute acquisition, fusion ou prise en charge étrangère d'une société américaine qui est jugée menacer la sécurité nationale des États-Unis (communément appelé la disposition d'Exon Florio).

Comme le constate le Groupe d'étude, la relation entre la politique canadienne de radiodiffusion et celle de télécommunication s'est révélée un enjeu important dans le cadre des débats sur la libéralisation au Canada des restrictions à l'investissement étranger dans l'industrie des télécommunications. Même si l'élimination des restrictions en télécommunications augmentait la compétitivité de l'industrie des télécommunications dans des segments de marchés clés et améliorerait la productivité des marchés canadiens des télécommunications, des préoccupations sont constamment soulevées quant aux incidences sur la politique canadienne de radiodiffusion – particulièrement les incidences qu'un investissement étranger accru dans des EDR canadiennes par câble et par satellite aurait sur la radiodiffusion au Canada.

Le Groupe d'étude a laissé entendre ci-dessus que l'examen proposé de la politique de radiodiffusion devrait résoudre les questions liées à la séparation entre, d'une part, la politique canadienne sur la radiodiffusion relative au « contenu » et, d'autre part, les politiques de « transmission » des télécommunications. Une telle séparation permettrait la création de règles symétriques visant l'investissement étranger, applicables aux entreprises de télécommunications traditionnelles ainsi qu'aux entreprises de câblodistribution et de communications par satellite qui font maintenant affaires dans les mêmes marchés de télécommunications.

En attendant que cet examen soit mené à bien, le Groupe d'étude propose que le gouvernement adopte une démarche progressive et flexible pour libéraliser les restrictions à l'investissement étranger applicables aux fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure où ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*. La propriété et le contrôle des entreprises canadiennes de télécommunications devraient faire l'objet d'une libéralisation en deux phases :

- Dans une première phase, la *Loi sur les télécommunications* devrait être modifiée pour conférer le pouvoir au Cabinet fédéral de lever les restrictions à la propriété et au contrôle étrangers applicables aux entreprises canadiennes de télécommunications s'il considère qu'un investissement étranger ou une catégorie d'investissements est dans l'intérêt public.
- Durant cette première phase, on devrait supposer que les investissements dans une entreprise de télécommunications en démarrage ou dans une entreprise de télécommunications représentant moins de 10 p. 100 des revenus provenant d'un marché de service de télécommunications sont dans l'intérêt public, peu importe qu'il s'agisse d'une entreprise de services filaires ou sans fil, fixes ou mobiles. Cette présomption pourrait être réfutée par des données relatives à un investisseur ou un investissement en particulier. Pour encourager les investissements à plus long terme, les investisseurs étrangers devraient être exemptés des restrictions touchant les investissements étrangers s'ils réussissent à faire augmenter la part de marché de leurs entreprises au-delà du seuil de 10 p. 100.

- La seconde phase de la libéralisation devrait avoir lieu après que l'examen de la politique de radiodiffusion proposé par le Groupe d'étude sera terminé. À ce moment-là, la libéralisation des règles visant l'investissement étranger devrait être plus vaste, de sorte qu'elle englobe toutes les entreprises de télécommunications, y compris l'industrie de télécommunications par câble, de façon juste et neutre sur le plan de la concurrence. La libéralisation proposée devrait s'appliquer à l'activité de « transmission » des EDR, et selon la nouvelle politique de radiodiffusion, toute restriction à la propriété jugée nécessaire devrait être axée sur les entreprises de « contenu » de radiodiffusion. Le Cabinet devrait conserver le pouvoir de passer au crible les investissements importants dans les entreprises canadiennes de télécommunications pour veiller à ce que ceux-ci respectent l'intérêt public.

Comme il l'a indiqué dans sa proposition, le Groupe d'étude est d'avis qu'à la suite de la libéralisation au Canada des règles visant la propriété étrangère, il serait préférable de modifier la *Loi sur les télécommunications* pour permettre l'acquisition d'une entreprise canadienne de télécommunications par des investisseurs étrangers, si c'est conforme à l'intérêt public. Cette modification prévoirait probablement une démarche progressive de libéralisation qui conviendrait mieux au secteur canadien des communications que si ce pouvoir était exercé en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. Plus précisément :

- Il s'agirait d'une meilleure solution à l'approche économique d'ordre général évaluant les « bénéfiques nets » utilisée en vertu de la *Loi sur Investissement Canada* et permettrait l'élaboration de politiques canadiennes favorisant l'investissement étranger de façon à refléter la structure du secteur des télécommunications, le cadre réglementaire et les circonstances du marché. Par exemple, la libéralisation faciliterait l'introduction de la présomption proposée par le Groupe d'étude selon laquelle l'investissement étranger dans un nouveau venu ou une entreprise de télécommunications représentant moins de 10 p. 100 des revenus provenant d'un marché de service de télécommunications irait dans l'intérêt public à moins de preuve contraire. Des investissements dans de telles entreprises ne soulèveront généralement aucun problème important en ce qui a trait à l'équité concurrentielle pour les titulaires courants qui sont soumis à l'heure actuelle aux restrictions à l'investissement étranger en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ou de la *Loi sur la radiodiffusion*. Bon nombre des marchés pertinents qui seraient couverts en vertu de cette présomption représentent des secteurs émergents et innovateurs où les capitaux patients et nouveaux sont cruciaux, tels que des nouvelles applications de la technologie sans fil fixe ou mobile.
- Il y aurait probablement moins de problèmes éventuels liés aux politiques d'investissement et aux politiques commerciales relativement aux engagements du Canada en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain.
- Des critères plus transparents et concrets que ceux existants ou envisagés en vertu de la *Loi sur Investissement Canada* pourraient être constitués en ce qui a trait à l'application d'un examen de l'intérêt public (notamment dans le secteur de la sécurité publique et de la sécurité nationale).