



Canadian Radio-television and  
Telecommunications Commission

Conseil de la radiodiffusion et des  
télécommunications canadiennes

## **A Competitive Balance for the Communications Industry**

Submission of the Canadian Radio-Television and Telecommunications  
Commission to the Competition Policy Review Panel

Canada 





## **A Competitive Balance for the Communications Industry**

Submission of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission to the Competition Policy Review Panel

### **Executive Summary**

The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) welcomes the opportunity to make its submission to the Competition Policy Review Panel (“the Panel”).

The Commission considers this national review of competitiveness an important part of the reconsideration of the role of regulation in both the telecommunications and broadcasting industries, including the wireless sphere.

As the communications landscape evolves with the rapid introduction of new technologies, it is clear that the regulatory and legislative regimes that govern the communications industries must be re-evaluated. The objectives remain the same: ensuring that regulation incorporates the critical values of fairness, transparency and flexibility while recognizing the unique role that these industries play in our democracy.

The new media environment offers new opportunities to Canadian companies. The proposals and considerations outlined in this document suggest ways to capitalize on the potential of dramatically emerging communications technology to provide economic benefit, strengthen the national identity, and project Canada’s cultural voice onto the international stage.

To reach the goal of a lighter and smarter approach to regulating this sector, it is recommended that:

- **There should be a single Act governing broadcasting, telecommunications and radiocommunication.**
- **To provide the Commission with administrative monetary penalty powers (AMPs) as a prerequisite to moving from an ex ante to ex post regulatory regime.**
- **Spectrum licensing for telecommunications and broadcasting are one element in a coherent system and should therefore be the responsibility of the Commission.**
- **A merger review process for communications entities should be implemented in which the roles of the Competition Bureau and the Commission are clearly defined, in which decisions are made openly and transparently, and in which the Commission, in the public interest, will have the ultimate responsibility for approval.**
- **No foreign entity should be allowed to own, directly or indirectly, more than 49% of the issued voting shares of a Canadian communications company, and in no case have “control in fact” of the company.**

Innovation is occurring at the edge of the system, and there is great potential to spur new contributions to achieving Parliament's cultural goals if regulation can evolve to become a system of incentives rather than restrictive protection. The promotion, not protection, of Canadian culture should be high on the Commission's agenda as champion of the communications industry in an on-demand world.

The Commission submits that the opportunity exists now to capitalize on new opportunities to promote converged enterprises to resonate with global audiences. To achieve this goal a more appropriate legislative and regulatory framework is required.

## **Introduction**

The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) welcomes the opportunity to make its submission to the Competition Policy Review Panel.

The Commission considers this national review of competitiveness an important part of the reconsideration of the role of regulation in both the telecommunications and broadcasting industries, including the wireless sphere. As the communications landscape evolves with the rapid introduction of new technologies, it is increasingly apparent that the regulatory and legislative regimes that govern the communications industries must be re-evaluated to ensure that regulation incorporates the critical values of fairness, transparency and flexibility while recognizing the unique role that these industries play in our democracy. The Commission, of course, understands that considerations such as national security must be taken into account in policy making for the communications sector, and that these are beyond its jurisdiction.

Several points are critical to the Commission's submission:

- Canada's communications industry is now vibrant and healthy.
- The socio-cultural considerations of both the Telecommunications Act and Broadcasting Act stipulated by Parliament remain relevant in the digital age.
- Regulation that has recognized the unique challenges of Canadian cultural content production has resulted in export success, and fostered the pre-conditions domestically which could lead to a globally competitive sector.
- Technological convergence over the Internet is blurring the lines between content and carriage, and is providing innovative ways to engage audiences.
- Canada's communications industries are engaged in a rapid process of consolidation.

## **Canada's communications industries are healthy**

Regulatory treatment of Canadian broadcasting and telecommunications must be sensitive to the significant contribution those sectors make to the national economy. Over the course of decades these sectors have both contributed to the achievement of national social and democratic objectives and witnessed the building of strong companies that employ tens of thousands and generate billions of dollars in economic activity every year. These companies continue to deploy

the most advanced communications technology and offer highly regarded entertainment to Canadians.

In its Telecommunications Monitoring Report, the Commission reported in July 2007 that telecommunications revenue was \$36.1 billion in 2006, an increase of 4.5% over the previous year. Much of that growth was the result of large revenue increases for mobile phone and high-speed Internet services, 15% and 18% respectively. The growth in competitive local telephone service was also impressive. In the residential market, competitor lines increased by 89%. The growth in advanced services such as broadband, mobile and cable telephony helped propel the telecommunications industry's earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (EBITDA) from \$12.4 billion to \$13.1 billion – a 5% increase. Increasing capital expenditure by telecommunications companies to stay abreast of consumer demand for advanced communications services increased in 2006 to \$6.9 billion from \$5.6 billion the year before – a 24% rise. Competition continued in 2006 to play a key role in driving economic activity. Competitor share of telecommunications revenues rose to 38% in 2006.<sup>1</sup>

At the same time as Canadian telecommunications companies reported strong performance results, broadcasters in radio and television reported healthy results in 2006. Private radio broadcasters' revenues increased to \$1.43 billion during the period from \$1.34 billion. Since 2000 private radio revenues have risen by an average of 5.5% per year<sup>2</sup>. PBIT for private commercial radio stations rose from \$277 million in 2005 to \$285 million in 2006. PBIT margins for the last four years remain in the 20% range. The television sector reported revenues of just over \$6.06 billion in 2006, up 8.2% from 2005 – the third largest year-over-year revenue gain for the last 10 years.<sup>3</sup>

In 2006, the broadcasting distribution sector reported a rise in revenues to \$7.7 billion from \$6.4 billion in 2005. In the same year, only 2/3 of revenues stemmed from regulated broadcasting programming services, a large decrease from 83% in 2002 – evidence of the extent to which broadcasting distribution undertakings including satellite television companies have effectively competed with new, non-programming services in response to consumer demand.<sup>4</sup>

The strong economic performances by Canadian communications companies evidence the presence of a financially strong sector which has achieved internationally outstanding levels of penetration of advanced digital voice and broadcasting services in the current Canadian policy and regulatory climate.

### **The policy objectives of the Broadcasting Act and Telecommunications Acts in the digital age**

---

<sup>1</sup> CRTC *Telecommunications Monitoring Report*, July 2007. pp. i-ii.

<sup>2</sup> CRTC *Broadcasting Policy Monitoring Report*, July 2007. p. 15

<sup>3</sup> Statistics Canada. *Television Broadcasting Industries*. (56-207-XWE), p.13.

<sup>4</sup> *Broadcasting Policy Monitoring Report*, op. cit., p.101.

Each of the *Broadcasting Act*, the *Telecommunications Act*, and the *Radiocommunication Act* (by reference to the *Telecommunications Act*<sup>5</sup>) define prescribed objectives for pursuing Canadian communications policy. Both Acts recognize the role of communications technologies to “safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada.” Both Acts stress Canadian ownership and control of Canadian communications infrastructure and content. Both Acts make clear that all Canadians should be able to access new technologies and services, and that the companies engaged in providing those should strive to develop new technologies to the benefit of all Canadians. These are clearly articulated Parliamentary objectives, in light of which the Commission is required to assess current developments.

As communications become global, and the geographic constraints on communications become increasingly irrelevant, the objectives of the *Telecommunications*, *Broadcasting* and *Radiocommunication* Acts remain.

The continued relevance of the Acts’ objectives in the digital age was confirmed recently by the Hon. Josée Verner, Minister of Canadian Heritage, in a speech to the Canadian Association of Broadcasters. Minister Verner’s affirmation that “[o]ur policy objectives are not solely economic, but also cultural and social – anchored in the commitment that Canadians have access to content that speaks to their realities and aspirations”<sup>6</sup> reflects the continued importance of cultural goals in broadcasting and telecommunications policy.

The Commission takes this opportunity to underline that an assessment of Canadian policies and regulations with respect to nationally sensitive sectors such as communications must consider the goals Parliament has enunciated. The Competition Policy Review Panel considers detailed comment on “the trade-off between economic competitiveness and other policy objectives of each sectoral investment regime” outside the scope of its mandate. The Commission, however, has the obligation to ensure that Parliament’s objectives for the communications sectors be taken into account given industry and technological convergence.

### **The cultural and telecommunications industries are converging**

The rapid development of the Internet, a converged pipeline for content ranging from text, audio-visual material, and voice, has in the past decade spurred greater change in the communications landscape than has been seen at any time in its history. Technology and geography have hitherto conspired to create an orderly landscape: monopoly telecommunications companies have traditionally provided voice services; broadcasters have been licensed to serve Canadians with over-the-air television and cable distributors have provided cable services. In a new digital environment, this structure is dissolving.

Internet pipes are content-agnostic, and telephone companies are now among the largest providers of television services, while cable companies are rapidly gaining telephone customers. As the Internet renders it possible for consumers to choose from a myriad of providers of voice, entertainment and other content, incumbent communications companies have aggressively

---

<sup>5</sup> *Radiocommunication Act*, s. 5 (1.1): “In exercising the powers conferred by subsection (1), the Minister may have regard to the objectives of the Canadian telecommunications policy set out in section 7 of the *Telecommunications Act*.”

<sup>6</sup> Speech by Josée Verner, Minister of Canadian Heritage, to Canadian Association of Broadcasters. 6 November 2007, Ottawa.

expanded their operations to capture the greatest possible number of communications entry points into the digital home. The Commission has responded to new economic imperatives with a lighter regulatory hand, allowing the market to determine where communications companies make critical network investments.

Increasingly, these separate networks – wireless, Internet, cable and phone – are converging into unified platforms for content delivery. The access networks under development today will provide a new layer of capability in the near future with greater intelligence with respect to a customer's context. The differences between a fixed or mobile service or different devices will be eliminated. Strong communications companies are capitalizing on these trends by consolidating multiple networks under single ownership.

Technology-driven change has resulted in wholesale changes to the corporate landscape in Canada. From the perspective of the Commission, it is increasingly difficult to differentiate between large communications companies on the basis of the underlying technology used to deliver services to Canadians. As competition takes hold, this trend can only solidify.

The convergence of platforms will create new economic value for communications companies through the provision of advanced services to consumers. More than the sum of several networks now made interoperable, intelligent networks with presence-awareness and seamless delivery of news and entertainment content will be, in effect, a new form of content. Faced with the commoditization of Internet access (which will increasingly mean broadcasting and voice access) and the prospect of foreign competition, Canada's communications companies will rely on the convergence of their networks for competitive advantage.

The new media environment offers both a challenge and an opportunity to the Canadian companies now emerging. The proposals in this document are intended to suggest ways to use the potential of communications technology to provide economic benefit, strengthen the national identity, and project Canada's voice internationally in ways not previously possible.

These developments require that the regulator shift from a gate-keeping role with respect to which players are allowed to participate in the new cultural economy. Innovation is occurring at the edge of the system, and there is great potential for Canadians to benefit if regulation can evolve to become a system of incentives rather than restrictive protection.

This thrust is true globally, and various regulators in the G8, European Union and OECD nations are experimenting with the evolution of cultural regulation in a digital world. The Commission submits that its recommendations will enable Canadian communications companies to capitalize on the new opportunities to allow new providers and strong new converged enterprises to create a strong Canadian presence that can compete internationally.

### **A strong domestic industry is critical to export success for the cultural sector**

The sector-specific regulations that govern broadcasting in Canada are responsible for a thriving domestic marketplace for Canadian television and music production. Subsidies, tax credits, and regulation that favour the exhibition of Canadian programming on television and radio support a domestic capacity for production that has had an ancillary effect of attracting foreign producers to this country.

Sector-specific regulation and foreign ownership restrictions have created a market for domestic content in the face of the unique challenges of living adjacent to the world's largest culture-creation engine.

The economics of television production in Canada, particularly, are well-documented. Very high quality, compelling American programming is sold into the Canadian market by producers at prices bearing little relationship to the costs associated with those productions. Canadian broadcasters can purchase the rights to these programs for a fraction of the cost of buying similarly high-quality programming from Canadian producers since U.S. producers have already recouped the cost of their productions domestically before turning to international distribution.

Further, the promotion of those productions has already been accomplished in Canadian markets by US border broadcasters. Canadian broadcasters pay little toward the marketing and promotion of that content, while they must bear the full cost of promoting Canadian productions. Most Canadian-certified production typically requires a broadcaster licence fee commitment to trigger the flow-through of tax credits and subsidies that would put it on a solid financial footing. That commitment from the broadcaster would be unlikely without regulator support for minimum Canadian content expenditure and exhibition levels. Without a competitive edge in the form of protection for a domestic market, it is unlikely that export success for Canadian producers can continue.

While the Panel has stated that it will, with respect to sector-specific regulation “focus on the impact of such restrictions and limitations on Canada’s competitiveness ...”, the Commission submits that regulatory mechanisms that protect a domestic market for cultural products play a key role in the sector’s international competitiveness. Support for a strong domestic market for cultural products enhances Canadian communications companies’ ability to compete globally as the provision of access becomes inextricably linked with cultural content. Well-supported Canadian music and video content provides access to providers with different value propositions that are the base for continued competitiveness of those access providers in a global cultural marketplace.

### **Multiple regulatory regimes for the communications industries is increasingly untenable**

As the business and technological lines between broadcasting, wireless services and telecommunications become increasingly difficult to discern, the justification for separate regulatory and legislative regimes disappears. The ultimate goal of Parliament, as expressed in the objectives of the *Broadcasting, Telecommunications, and Radiocommunication Acts* are complementary. Regulatory and policy fragmentation in the administration of those statutes is a burden on both the regulated and the regulator.

Because communications regulation is housed among multiple bodies it is challenging to create coherent universal measures that combine the cultural and economic goals of the various Acts. Yet technological forces are creating a fully converged content and access environment that demands coherence from Government.

Consumers and providers of communications services face a regulatory regime for the sector that falls under the purview of two departments, three Acts, three sets of regulations, and two licensing bodies. Broadcasting licensing is performed separately from spectrum licensing. There are inconsistencies in undue preference mechanisms, regulatory proceeding rules,

reporting requirements, and enforcement powers under the *Telecommunications and Broadcasting Acts*.

More fundamentally, the tools available to achieve the disparate objectives of the various acts cannot be used holistically or flexibly.

The migration of broadcasting content onto converged Internet pipes will in future create challenges. The provision of Internet access is governed under the *Telecommunications Act*, which does not have the broader goals of the Broadcasting Act.

Efficiency requires that the Commission be given the flexibility to respond to a changing broadcasting environment to minimize disruption for enterprises in the space. Treatment of communications companies as single entities avoids treating individual components of their businesses – wireless, telecommunications, broadcasting, television distribution and Internet access – as discrete elements with overlapping and potentially conflicting regulatory treatment.

Breaking down the regulatory silos between the *Acts* must be a priority for the Government as the separate objectives of multiple legislative frameworks result in conflicts between various bodies. These administrative conflicts, for example with respect to the issue of spectrum licensing for broadcasting, have been considered by some to hinder the innovation and experimentation that are the cornerstone of Canadian communications companies' future competitiveness.

The Panel might also recognize the need to consolidate the objectives of the Acts to allow public policy decisions to be made as flexibly and non-intrusively as possible. The objectives of the *Telecommunications Act* are rooted in the concerns of access and competitiveness. They contain the objective that has been clearly enunciated by Government to “foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required is efficient and effective.”

The objectives of the *Broadcasting Act*, by contrast, stress cultural goals and the predominance of Canadian content within the system. The *Radiocommunication Act*, which governs wireless communication and provides the authority to the Minister of Industry to set policies for wireless in the public interest, makes no reference to the cultural goals of the *Broadcasting Act*. Yet, increasingly, wireless is serving as a conduit for content similar to a cable or direct-to-home satellite. Conversely, broadcasters make significant use of radio frequency spectrum for over-the-air television and radio operations.

Good public policy that recognizes the reality of convergence is complex and difficult in such an environment. A comprehensive approach to policy-making and regulation is required.

### **Recommendation 1**

- **There should be a single Act governing broadcasting, telecommunications and radiocommunication.**

**Streamlining the regulatory framework for converged companies is a critical priority**

The Commission shares the Panel's belief that "our relatively small, diverse population and the availability of U.S. broadcasts limit the degree to which market forces can ensure the provision of a range of Canadian news and entertainment programming in both official languages."<sup>7</sup> At the same time, the Commission agrees that it should continue to seek ways to regulate that rely to the greatest extent possible on market forces. Further, the Commission agrees that foreign direct investment (FDI) can spur innovation and economic activity. The challenge for Government will be to preserve both the protection for the communications industry while also encouraging a competitive dynamic.

The Commission further recognizes that traditional regulatory tools will become less relevant in the virtually borderless world of the Internet. The Commission's legacy of monopoly regulation, and particularly licensing, are becoming tenuous in the Internet era. Traditional checks on the reach of communications companies such as the reach of physical infrastructure and the footprint of over-the-air broadcasting signals will, in future, remove natural leverage points for policymakers to exercise public interest regulation.

While Canadian communications companies are converging around a mix of access and content, firms globally are doing the same. Multi-national enterprises are increasingly able to offer their services in Canada. Over-the-top aggregators, for instance, can provide Canadians with services that will increasingly resemble traditional cable services with respect to the breadth and quality of the offering. These companies are currently attracting billions in venture capital financing globally. Not all of these services will originate from multi-nationals. Some will be created by Canadian entrepreneurs who see the opportunities to respond to consumer demand.

Innovative services that take advantage of the low barriers to entry – including regulatory barriers to entry – cannot and should not be discouraged. Restrictive regulation that attempts to corral experimentation into traditional models is no longer possible. Short of exercising draconian control over ISPs, it will become increasingly challenging for the regulator to dictate the terms of content providers' entry into Canadians' homes. As a result, incumbent broadcasters and aggregators in Canada will be faced with an accelerating pace of competition from over-the-top providers that face no regulatory hurdles between themselves and Canadian citizens.

The Commission considers it critical that incumbent communications companies be in a position to innovate and to react quickly to new forms of content and distribution models. *Ex ante* rules and regulations that restrict our broadcasters' and distributors' freedom of action prevents those from taking full advantage of new opportunities. Silos that divide providers into neat "carrier" "distribution" "broadcaster" "distribution undertaking" "specialty channel" or "VOD provider" categories can be obstacles to the achievement of the overall objectives of Canada's communications policies as the distinctions between them fade. The technology-neutrality sought by policy makers is threatened as the same content is regulated separately, according to whether it travels over wireless, Internet, television distribution, or over-the-air broadcasting pipes.

---

<sup>7</sup> Competition Policy Review Panel, *Sharpening Canada's Edge*. October 30, 2007. p. 43.

Sometimes conflicting objectives between multiple acts gives content creators no comfort that they will be able to reach their audiences. In turn, network owners in a position to bring scale, scope and investment to new forms of content have no defined place in the complicated broadcasting ecosphere. As content becomes increasingly mobile, consumers have no assurance that spectrum policy is statutorily guided by cultural objectives.

Resolving these future conflicts and uncertainties, and creating an environment conducive to competition cannot, the Commission asserts, be efficiently done under the current legislative framework. The legacy regime that attempts to define cultural players within categories of creator, broadcaster, distributor and voice telecommunication provider provides the Commission with increasingly meagre guidance in an age when the lines between each are becoming impossible to discern. It is time, the Commission believes, to consider a new legislative framework that stresses flexibility and fairness in a manner that allows Canadian communications to innovate and respond to change in the most competitive manner possible.

In the move to that new framework, the ability to impose meaningful administrative monetary penalties (AMPs) is a necessary enforcement tool for a regulator such as the Commission. In the absence of AMPs, the Commission is left with the choice of either ineffective or inappropriately drastic measures. In the CHOI case, for instance, the Commission had only two alternatives to resolve an ongoing problem: the exercise of moral suasion or licence revocation. Meaningful, balanced sanctions are a precondition to an *ex post* regulatory regime, as recognized by the Telecommunications Policy Review Panel<sup>8</sup>, and as proposed in Bill C-23<sup>9</sup>.

## **Recommendation 2**

- **To provide the Commission with administrative monetary penalty powers as a prerequisite to moving from an *ex ante* to *ex post* regulatory regime.**

### **Spectrum licensing a particular and pressing concern**

As described at length in the Telecommunications Policy Review Panel's March 2006 report, the structural separations between the spectrum licensing functions of Industry Canada and the Commission, is inefficient. Further, the separation excludes the Commission from critical international decision-making on spectrum issues.<sup>10</sup>

The *Radiocommunication Act*, which governs wireless communication and provides the authority to the Minister of Industry to set policies for wireless in the public interest, makes no reference to the cultural goals of the *Broadcasting Act*. For example wireless is increasingly serving as a conduit for content. A converged set of objectives for all communications technology will ensure that wireless services are licensed according to Parliamentary objectives – in keeping with the critical importance of wireless to the whole of the Canadian landscape, both economic and cultural.

---

<sup>8</sup> Telecommunications Policy Review Panel Final Report, March 2006. pp. 9-36.

<sup>9</sup> Government of Canada. Bill C-23: *An Act to Amend the Competition Act and the Competition Tribunal Act*. 2001.

<sup>10</sup> Telecommunications Policy Review Panel Final Report, March 2006. pp. 5-25 – 5-26

Communications companies are often required to apply for authorizations to use radio frequency from both the Commission and Industry Canada. This is clearly inefficient, and runs counter to the models employed by most industrial countries to harmonize spectrum licensing under a single regulatory body. In the near term, spectrum freed by the migration of broadcasting to digital technology will be available through auction. The effects of a dual regime for radio frequency will be amplified in this environment.

### **Recommendation 3**

- **Spectrum licensing for telecommunications and broadcasting are one element in a coherent system and should therefore be the responsibility of the Commission.**

### **Industry-specific regulation is the most appropriate model for communications**

As the Panel seeks to reduce regulatory burdens on communications companies, it must, the Commission cautions, be mindful of the unique role those companies play in the lives of Canadian citizens. The new breed of communications company that is in the ascendant can exercise considerable power to influence not just consumer behaviour, but also Canadians' access to critical health, social, political, and financial information. These companies can determine which content finds a route between creator and Canadians. They will be uniquely placed to serve the public interest through the provision of programming – in whatever form that eventually takes in a multi-platform world – that might not in normal circumstances be available by virtue of the challenges of economics; but that is vital to the country's inclusiveness and cultural values.

As communications companies gain greater access into the digital home through the provision of unified voice, television, Internet and other content forms, the impact of inappropriate behaviour on the part of these enterprises as they seek the greatest return for these investments will not be limited to anti-competitive harm. There is a further risk that Canadians could be deprived of the information and cultural programming. The Panel's mandate initially precludes it from consideration of the balance between economic competitiveness and cultural objectives. From the Commission's perspective, however, cultural and social objectives remain important in assessing communications regulation.

For the reason that they have a unique role in Canadian society, communications companies should be regulated by a single body that has a broad mandate to consider a public interest test in supervising the industry. The Competition Bureau, expert as it is in its domain, has no such public interest test within its economic framework. The Commission must be guided in its decisions by transparently provided input from the Competition Bureau, but a broader view of the public interest should hold sway. In the case of mergers, a review process for communications entities should be implemented in which the roles of the Commission and the Competition Bureau are clearly defined. The Competition Bureau and the Commission should co-operate in the review of proposed mergers. The Competition Bureau should present its conclusion, in an open and transparent manner, to the Commission. In the event that the Commission disagrees, the views of the Commission should prevail and the Commission would be required to publish its reasons for its position.

The Commission submits that, for the foreseeable future, its role will continue to be a critical one as we enter the digital environment. A regulator for the industry that has the mandate both to

ensure the attainment of objectives set by Parliament in a healthy system that contributes to citizenship, while recognizing the imperative that the companies involved be globally competitive to achieve domestic strength, is required.

#### **Recommendation 4**

- **A merger review process for communications entities should be implemented in which the roles of the Competition Bureau and the Commission are clearly defined, in which decisions are made openly and transparently, and in which the Commission, in the public interest, will have the ultimate responsibility for approval.**

#### **A Canadian communications sector must be controlled by Canadians**

The Commission submits that no foreign entity should be allowed to own, directly or indirectly, more than 49% of the issued voting shares of a Canadian communications company, and in no case have “control in fact” of the company. An erosion of Canadian control in the communications sector would be especially harmful in this sensitive industry. Concerns noted by the Panel in its consultation paper are amplified in culturally-sensitive sectors. A Canadian capacity to reflect Canadian cultural values must be protected in the digital age.

Foreign direct investment has played a critical role in capacity-building with respect to the broadcasting industries. Foreign capital has been attracted to the benefits of Canada’s advantageous tax credit system for cultural production, including the treaty co-production system, and low dollar. Recently, the capital required to execute high profile mega-mergers that strengthen the communications industry with greater scope and scale has been found to a large extent offshore. It is important to note that this influx of capital has been executed under strong Canadian ownership rules found in the *Broadcasting Act*, *Telecommunications Act* and *Radiocommunication Act*. These foreign ownership regulations have, in recent times, served to protect Canadian control of the communications industry without barring participation by entities wishing to participate in the strong investment opportunities found here. The existing regime has ensured the presence of strong head offices with skilled, effective employees.

The economics of Internet production do not favour local content. As localism is eroded, the maintenance of Canadian capacity in the form of Canadian-owned and –controlled companies will become more critical. A branch plant economy for cultural production and distribution is difficult to envisage. Multi-national enterprises would have little incentive to create uniquely national content.

For these reasons, a foreign investment regime for the Canadian communications industries should maintain control in fact in Canadian hands. These rules should be transparent, fair, and provide certainty to industry players seeking foreign capital. The current approach with its rules governing holding companies is complex. A simple control rule will alleviate this difficulty.

#### **Recommendation 5**

- **No foreign entity should be allowed to own, directly or indirectly, more than 49% of the issued voting shares of a Canadian communications company, and in no case have “control in fact” of the company.**

The Commission appreciates this opportunity to make its submission to the Competition Policy Review Panel's consultation, and remains available to explore its position more fully at the Panel's request.



## **Un équilibre concurrentiel pour l'industrie des communications**

Mémoire du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes présenté au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence



## **Un équilibre concurrentiel pour l'industrie des communications**

Mémoire du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes présenté au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

### **Résumé**

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est heureux de pouvoir présenter son mémoire au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (le Groupe d'étude).

Le Conseil considère cet examen national sur la compétitivité comme un élément important de la réévaluation du rôle de la réglementation dans les industries des télécommunications et de la radiodiffusion, y compris dans le domaine des technologies sans fil.

Comme le monde des communications évolue constamment en raison de l'introduction rapide de nouvelles technologies, la nécessité de réévaluer les régimes réglementaire et législatif qui régissent les industries des communications est évidente. Les objectifs demeurent les mêmes, c'est-à-dire s'assurer que la réglementation intègre les valeurs essentielles que sont l'équité, la transparence et la souplesse tout en tenant compte du rôle unique que jouent ces industries au sein de notre démocratie.

Le monde des nouveaux médias offre de nouvelles possibilités aux entreprises canadiennes. Les propositions et les considérations mises de l'avant dans le présent document suggèrent des façons de tirer parti du potentiel des technologies de communication qui évoluent constamment afin d'en retirer des avantages économiques, de renforcer l'identité nationale et de diffuser la voix culturelle du Canada sur la scène internationale.

Afin d'en arriver à une approche moins lourde et plus ingénieuse concernant la réglementation du secteur, nous recommandons ce qui suit :

- **Une seule et même loi devrait régir la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication.**
- **Conférer au Conseil le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires comme condition préalable pour le passage d'un régime de réglementation *ex ante* à un régime *ex post*.**
- **Dans un système cohérent, la délivrance des licences d'utilisation du spectre en télécommunications et en radiodiffusion devrait constituer un seul élément et, par conséquent, être la responsabilité du Conseil.**
- **Instituer, dans le cas des entreprises de communication, un processus d'examen des fusions établissant clairement les rôles respectifs du Bureau de la concurrence et du Conseil, où les décisions sont prises de façon ouverte et transparente, et où le Conseil a, dans l'intérêt public, l'ultime responsabilité en matière d'approbation.**
- **Aucune entité étrangère ne devrait pouvoir détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % des parts d'une entreprise de communication canadienne et, en aucun cas, avoir le « contrôle de fait » d'une telle entreprise.**

Les changements émergent au sein du système et, si on arrive à faire évoluer la réglementation de façon à orienter davantage le système sur des incitatifs plutôt que sur une protection restrictive, des possibilités intéressantes feront surface pour encourager de nouvelles contributions afin d'atteindre les objectifs culturels du Parlement. La promotion, et non la protection, de la culture canadienne devrait être la priorité du programme du Conseil, en tant que défenseur de l'industrie des communications dans un monde « à la demande ».

Le Conseil affirme qu'il est maintenant possible de tirer parti de nouvelles possibilités pour promouvoir les nouvelles entreprises convergentes de façon à trouver écho auprès du public mondial. Pour atteindre cet objectif, il faut toutefois établir un cadre réglementaire et législatif qui soit plus approprié.

## **Introduction**

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est heureux de pouvoir présenter son mémoire au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence.

Le Conseil considère cet examen national sur la compétitivité comme une excellente occasion d'entreprendre la réévaluation du rôle de la réglementation dans les industries des télécommunications et de la radiodiffusion, y compris dans le domaine des technologies sans fil. Comme le monde des communications évolue constamment en raison de l'introduction rapide de nouvelles technologies, le besoin de réévaluer les régimes législatif et réglementaire qui régissent les industries des communications se fait de plus en plus sentir. Il est nécessaire de s'assurer que la réglementation intègre les valeurs essentielles que sont l'équité, la transparence et la souplesse tout en tenant compte du rôle unique que jouent ces industries au sein de notre démocratie. Le Conseil comprend bien entendu qu'il faut tenir compte d'éléments tels que la sécurité nationale dans l'élaboration des politiques en matière de communication et que cela excède sa compétence.

Plusieurs points sont essentiels au mémoire du Conseil :

- L'industrie canadienne des communications est désormais dynamique et saine.
- Les considérations socioculturelles précisées par le Parlement dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* demeurent pertinentes même à l'ère numérique.
- La réglementation qui a été établie en tenant compte des défis propres à la production de contenu culturel canadien a permis d'exporter des produits avec succès et de favoriser la mise en place, au Canada, des conditions préalables susceptibles d'assurer la compétitivité du secteur à l'échelle mondiale.
- La convergence des technologies sur Internet rend de plus en plus floue la distinction entre le contenu et le moyen de diffusion. Elle offre également des façons novatrices d'engager le public.
- Les industries canadiennes des communications sont engagées dans un processus rapide de consolidation.

## Les industries canadiennes des communications sont en santé

Le traitement réglementaire des télécommunications et de la radiodiffusion canadiennes doit tenir compte de l'importante contribution de ces secteurs à l'économie nationale. Au cours des décennies où la réglementation a été bien soupesée et pertinente, ces secteurs ont contribué à l'atteinte des objectifs démocratiques et sociaux du pays, en plus d'avoir été témoins de l'établissement d'entreprises solides qui emploient des dizaines de milliers de personnes et génèrent chaque année des retombées économiques qui se chiffrent en milliards de dollars. De plus, ces entreprises continuent à déployer les technologies de communication les plus sophistiquées et à offrir aux Canadiens ce qu'il y a de mieux au monde en matière de divertissement.

En juillet 2007, dans son rapport de surveillance sur les télécommunications, le CRTC a souligné qu'en 2006, les revenus générés par les télécommunications s'élevaient à 36,1 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 4,5 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation est en majeure partie attribuable aux importantes hausses des revenus générés par les services téléphoniques sans fil et les services Internet haute vitesse, qui sont respectivement de 15 % et 18 %. La croissance des revenus générés par les services téléphoniques locaux concurrentiels est également remarquable. Dans le marché de résidence, le nombre de lignes offertes par la concurrence a augmenté de 89 %. La croissance des services évolués comme la large bande, la téléphonie mobile ou la téléphonie par câble a aidé à faire passer l'excédent brut d'exploitation (EBE) de l'industrie des télécommunications de 12,4 à 13,1 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 5 %. Les dépenses d'immobilisation réalisées par les entreprises de télécommunications pour demeurer à la hauteur de la demande pour les services de communication évolués sont passées de 5,6 milliards de dollars en 2005 à 6,9 milliards de dollars en 2006, ce qui représente une augmentation de 24 %. En 2006, la concurrence a continué à jouer un rôle clé dans l'activité économique. La part des revenus de télécommunications des concurrents est passée à 38 % en 2006<sup>1</sup>.

Tout comme les entreprises canadiennes de télécommunications qui ont dégagé d'excellents rendements, les radiodiffuseurs et les télédiffuseurs ont également fait état d'excellents résultats en 2006. Les revenus des radiodiffuseurs privés sont passés de 1,34 milliard de dollars à 1,43 milliard durant la période. Depuis 2000, les revenus de la radio privée ont enregistré une augmentation moyenne de 5,5 % par année<sup>2</sup>. Les bénéfices avant intérêts et impôts pour les stations de radio commerciales privées sont passés de 277 millions de dollars en 2005 à 285 millions de dollars en 2006. Les marges des bénéfices avant intérêts et impôts pour les quatre dernières années sont demeurées autour de 20 %. En 2006, le secteur de la télévision a réalisé des revenus légèrement supérieurs à 6,06 milliards de dollars, soit une augmentation de 8,2 % comparativement à 2005. Il s'agit de la troisième hausse en importance, mesurée sur douze mois, pour les dix dernières années<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications, juillet 2007, p. i-ii.

<sup>2</sup> Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion du CRTC, juillet 2007, p. 15.

<sup>3</sup> Statistique Canada. *Industries de la télédiffusion*. (56-207-XWF), p. 13.

En 2006, les revenus du secteur de la distribution de radiodiffusion sont passés à 7,7 milliards de dollars comparativement à 6,4 milliards de dollars en 2005. Au cours de la même année, seulement les deux tiers des revenus provenaient des services de programmation de radiodiffusion réglementée, ce qui représente une diminution importante comparativement à 83 % en 2002. Ces chiffres démontrent la mesure dans laquelle les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), y compris les entreprises de télévision par satellite, ont livré une véritable concurrence aux nouveaux services hors programmation en réponse à la demande des consommateurs<sup>4</sup>.

La solide performance économique des entreprises de communication canadiennes témoigne de l'équilibre qui a été établi par les décideurs, les organismes de réglementation et les entreprises elles-mêmes de façon à atteindre le meilleur taux de pénétration pour les services évolués de radiodiffusion et de communication vocale numérique et à assurer la solidité financière du secteur.

### **Les objectifs de politique générale énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications* à l'ère numérique**

La *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiocommunication* (par voie de référence à la *Loi sur les télécommunications*<sup>5</sup>) établissent toutes trois des objectifs précis pour assurer le respect de la politique canadienne en matière de communication. Les deux lois reconnaissent le rôle des technologies de communication qui consiste à « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada ». Les deux lois mettent l'accent sur la propriété canadienne et le contrôle du contenu et des infrastructures de communication canadiennes. Les deux lois établissent clairement que tous les Canadiens devraient pouvoir avoir accès aux nouvelles technologies et aux nouveaux services, et que les entreprises qui les fournissent devraient s'efforcer d'élaborer de nouvelles technologies dans l'intérêt de tous les Canadiens. Il s'agit là d'objectifs clairement définis par le Parlement, en fonction desquels le Conseil doit évaluer les évolutions actuelles.

Malgré la mondialisation des communications et la suppression des contraintes géographiques, les objectifs de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion* demeurent pertinents.

La pertinence continue des objectifs des lois à l'ère numérique a récemment été confirmée par l'honorable Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, dans un discours à l'Association canadienne des radiodiffuseurs. L'affirmation de la ministre Verner selon laquelle : « [...] les objectifs de notre politique ne sont pas seulement à caractère économique, mais également à caractère culturel et social – ils sont ancrés dans l'engagement pris envers les Canadiens visant à leur assurer l'accès à un contenu qui reflète leur réalité et leurs aspirations »<sup>6</sup> témoigne de

---

<sup>4</sup> Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion, *op. cit.*, p. 101.

<sup>5</sup> *Loi sur la radiocommunication*, paragraphe 5(1.1) : « Dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'alinéa (1)a), le ministre peut recourir à un processus d'adjudication pour délivrer des autorisations de radiocommunication. »

<sup>6</sup> Discours de Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, prononcé devant l'Association canadienne des radiodiffuseurs le 6 novembre 2007 à Ottawa.

l'importance continue des objectifs culturels de la politique sur la radiodiffusion et les télécommunications.

Le Conseil saisit cette occasion pour souligner qu'un examen des politiques et de la réglementation canadiennes à l'égard des secteurs clés au pays, comme le secteur des communications, doit tenir compte des objectifs énoncés par le Parlement. Le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence estime qu'il n'entre pas dans son mandat de « discuter en détail des compromis entre la compétitivité économique et les autres objectifs en matière de politique de chaque régime sectoriel d'investissement ». Toutefois, le Conseil a l'obligation de s'assurer que les objectifs du Parlement pour les secteurs des communications sont pris en compte étant donné la convergence de l'industrie et des technologies.

### **Les industries culturelles et les industries des télécommunications convergent**

Au cours de la dernière décennie, le développement rapide d'Internet, une canalisation convergente permettant de transporter divers types de contenus, comme du texte, du matériel audiovisuel ou la voix, a été à l'origine des plus importants changements à survenir dans toute l'histoire des communications. Les technologies et la géographie ont jusqu'ici fait en sorte de créer un environnement ordonné : les entreprises de télécommunications qui détenaient le monopole fournissaient les services de communication vocale, les radiodiffuseurs détenaient des licences leur permettant de fournir aux Canadiens des services de télévision en direct et les câblodistributeurs fournissaient des services de câblodistribution. Dans la nouvelle ère numérique, cette structure s'effrite.

Le type de contenu n'est d'aucune importance sur les réseaux Internet. De plus, les compagnies de téléphone font maintenant partie des fournisseurs de services de télévision les plus importants, tandis que de plus en plus d'abonnés se tournent vers les entreprises de câblodistribution pour les services de téléphonie. Comme l'Internet offre aux consommateurs la possibilité de choisir parmi une multitude de fournisseurs de services de communication vocale, de divertissement et de divers autres types de contenu, les entreprises de communication titulaires ont pris des mesures dynamiques pour étendre leurs activités afin de s'approprier le plus grand nombre possible de points d'accès dans les foyers qui sont branchés à la technologie numérique. Le Conseil a réagi aux nouveaux impératifs économiques en allégeant la réglementation de façon à permettre au marché de déterminer où les entreprises de communications font des investissements essentiels dans le réseau.

De plus en plus, ces réseaux distincts – communications sans fil, Internet, câble et téléphonie – convergent vers des plateformes unifiées pour la diffusion du contenu. Les réseaux d'accès qui sont actuellement en cours de perfectionnement offriront une nouvelle gamme de possibilités dans un avenir rapproché grâce à un niveau d'intelligence plus élevé pour ce qui touche le contexte du client. Les différences entre un service fixe ou mobile ou entre divers dispositifs seront éliminées. Les entreprises de communications solides tirent parti de ces tendances en consolidant plusieurs réseaux sous une propriété unique.

Les changements motivés par la technologie ont entraîné des changements importants dans le paysage commercial au Canada. De l'avis du Conseil, il devient de plus en plus difficile de différencier les grandes entreprises de communications en se fondant sur la technologie sous-jacente utilisée pour fournir les services aux Canadiens. Étant donné l'implantation de plus en plus ferme de la concurrence, cette tendance ne peut que se solidifier.

La convergence des plateformes entraînera une nouvelle valeur économique pour les entreprises de communications, soit de fournir des services évolués aux consommateurs. En plus des nombreux réseaux qui sont maintenant interfonctionnels, les réseaux intelligents qui sont capables de détecter la présence et de diffuser en continu le contenu de nouvelles et de divertissement représenteront, en effet, une nouvelle forme de contenu. Devant la banalisation de l'accès Internet (qui deviendra de plus en plus un accès à la radiodiffusion et aux communications vocales) et la menace de la concurrence étrangère, les entreprises canadiennes de communications se reposeront sur la convergence de leurs réseaux comme avantage concurrentiel.

Le monde des nouveaux médias représente autant un défi qu'une menace pour les entreprises canadiennes qui émergent. Les propositions mises de l'avant dans le présent document suggèrent des façons d'utiliser le potentiel des technologies de communication afin d'en retirer des avantages économiques, de renforcer l'identité nationale et de diffuser la voix du Canada sur la scène internationale grâce à des moyens qu'il était auparavant impossible d'utiliser.

Ces développements exigent que le rôle de l'organisme de réglementation, qui agit actuellement comme un surveillant chargé de déterminer quels joueurs peuvent participer à la nouvelle économie culturelle, devienne davantage un rôle de catalyseur. Les changements émergent au sein du système et, si on arrive à faire évoluer la réglementation de façon à orienter davantage le système sur des incitatifs plutôt que sur une protection restrictive, des possibilités intéressantes s'offriront aux Canadiens.

Cette idée est vraie pour l'ensemble du monde et divers organismes de réglementation du G8, de l'Union européenne et des pays de l'OCDE sont confrontés à l'évolution de la réglementation culturelle dans un monde numérique. Le Conseil soutient que ses recommandations permettront aux entreprises canadiennes de communications de tirer parti des nouvelles possibilités de façon à ce que les nouveaux fournisseurs et les nouvelles entreprises convergentes solides soient à même d'établir une forte présence canadienne sur la scène internationale.

### **Pour le secteur culturel, une industrie nationale forte est essentielle au succès des exportations**

La réglementation sectorielle qui régit la radiodiffusion au Canada est responsable de la prospérité du marché national de la production de contenu télévisuel et musical canadien. Les subventions, les crédits d'impôt et la réglementation qui favorisent la distribution de programmation canadienne à la télévision et à la radio appuient la capacité nationale de production, attirant les producteurs étrangers au Canada.

La réglementation sectorielle et les restrictions à la propriété étrangère ont créé un marché prospère pour le contenu national, malgré les défis uniques que représente le fait d'être voisin du plus important créateur de contenu culturel au monde.

Le marché de la production télévisuelle au Canada est tout particulièrement bien documenté. Des productions américaines intéressantes et de très grande qualité sont vendues sur le marché canadien par les producteurs à des prix qui correspondent très peu aux coûts réels de ces productions. Les radiodiffuseurs peuvent acheter les droits de ces émissions pour une fraction du prix qu'ils devraient déboursier pour acheter les droits d'émissions de même qualité auprès de producteurs canadiens puisque les producteurs américains ont déjà pu récupérer les coûts de leurs productions aux États-Unis avant de se tourner vers la distribution internationale.

De plus, la promotion de ces productions a déjà été faite dans les marchés canadiens par les radiodiffuseurs à la frontière américaine. Les radiodiffuseurs canadiens ne consacrent que peu d'argent au marketing et à la promotion de ce contenu, tout en assumant l'ensemble des coûts liés à la promotion des productions canadiennes. La plupart des productions canadiennes certifiées requièrent habituellement un engagement équivalent aux droits de licence de radiodiffusion pour être admissible aux crédits d'impôt et aux subventions qui permettent d'établir de solides assises financières. Cet engagement de la part d'un radiodiffuseur serait peu probable si ce n'était du soutien de l'organisme de réglementation pour les exigences minimum relatives à la diffusion et aux dépenses au titre des émissions canadiennes. Sans l'avantage concurrentiel qu'offre la protection du marché national, les producteurs canadiens ne pourraient vraisemblablement pas continuer à exporter leurs produits avec succès.

En ce qui concerne la réglementation sectorielle, bien que le Groupe d'étude ait affirmé qu'il « [...] s'intéressera aux incidences de telles restrictions sur la compétitivité du Canada [...] », le Conseil soutient que les mécanismes de réglementation qui protègent un marché national pour les produits culturels jouent un rôle clé dans la compétitivité du secteur. Le soutien nécessaire pour assurer la force d'un marché national pour les produits culturels permet d'améliorer la capacité des entreprises canadiennes de communications à être concurrentielles sur la scène mondiale puisque la fourniture de l'accès devient inextricablement liée au contenu culturel. La production canadienne de contenu musical et vidéo dynamique et suffisamment financé offre aux fournisseurs d'accès des propositions dont la valeur fluctue et qui sont à la base d'une compétitivité continue dans un marché culturel mondial.

### **La pertinence des régimes de réglementation multiples relatifs aux industries de communications est de plus en plus difficile à défendre**

Alors qu'il est de plus en plus difficile de cerner la différence entre les activités commerciales et les activités technologiques dans les domaines de la radiodiffusion, des services sans fil et des télécommunications, il devient impossible de justifier la présence de régimes de réglementation et de régimes législatifs distincts. Bien que les objectifs ultimes des parlementaires, conformément aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiocommunication* soient complémentaires, la fragmentation des politiques et des règlements pour l'administration de ces lois constitue un fardeau tant pour les entreprises réglementées que pour l'organisme de réglementation.

Comme la réglementation relative aux communications relève de multiples organismes, il est difficile de mettre en place des mesures cohérentes et universelles permettant d'atteindre les objectifs à la fois culturels et économiques des différentes lois. Cependant, on assiste à la création, par les forces technologiques, d'un contenu et d'un accès tout à fait convergents qui exigent une certaine cohérence de la part du gouvernement.

Les clients et les fournisseurs de services de communication sont confrontés à un régime de réglementation dans un secteur qui relève de deux ministères, de trois lois, de trois ensembles de règlements et de deux organismes d'attribution de licences. L'attribution des licences de radiodiffusion est effectuée séparément de l'attribution des licences d'utilisation du spectre. Il existe des incohérences relatives aux mécanismes de préférence induite, aux règles en matière d'instances réglementaires, aux exigences en matière de rapports et aux pouvoirs de contrainte aux termes de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Plus fondamentalement, il est impossible d'utiliser de façon holistique et avec souplesse les outils permettant d'atteindre les divers objectifs des différentes lois.

La migration du contenu diffusé vers des réseaux Internet convergents représente un défi pour le Conseil. La fourniture de services d'accès Internet relève de la *Loi sur les télécommunications*, dont les objectifs ne sont pas aussi vastes que ceux de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Afin d'assurer une certaine efficacité, le Conseil doit disposer de la souplesse nécessaire pour réagir à l'évolution de l'environnement de radiodiffusion en vue d'éviter de perturber les entreprises présentes dans ce secteur d'activité. En traitant les entreprises de communication comme des entités distinctes, on évite d'avoir à traiter chacun des éléments de leurs activités – sans fil, télécommunication, radiodiffusion, télévision et Internet – en tant qu'éléments distincts dont les traitements réglementaires se chevauchent ou peuvent être contradictoires.

Comme les objectifs distincts des cadres législatifs multiples provoquent des conflits entre les différents organismes, l'harmonisation de la réglementation aux termes des différentes lois doit être prioritaire pour le gouvernement. Certains estiment que ces conflits administratifs, notamment en ce qui concerne la question de l'attribution des licences d'utilisation du spectre pour la radiodiffusion, nuisent à l'innovation et à l'expérimentation dont dépend la compétitivité future des entreprises canadiennes de communication.

Le groupe de travail doit également prendre conscience de la nécessité d'harmoniser les objectifs des lois en vue de permettre la prise de décisions de politique publique de la façon la plus souple et la moins intrusive possible. Les objectifs de la *Loi sur les télécommunications* reposent sur des préoccupations en matière d'accès et de compétitivité. Ils comprennent l'objectif clairement énoncé par le gouvernement qui vise à « favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire ».

Par contre, les objectifs culturels énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion visent la prédominance du contenu canadien au sein du système. La Loi sur la radiocommunication, qui régit la communication sans fil et qui permet au ministre de l'Industrie de mettre en place des politiques en matière de communication favorisant l'intérêt public, ne fait pas référence aux objectifs culturels énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion. Toutefois, les services sans fil représentent de plus en plus un moyen de diffusion de contenu semblable au câble et au satellite de radiodiffusion directe. Inversement, les radiodiffuseurs font un usage important du spectre des radiofréquences pour la diffusion d'émissions de télévision ou de radio en direct.

Dans un tel environnement, la mise en place de politiques publiques appropriées et adaptées à la convergence est complexe et difficile. Il est nécessaire d'établir une approche globale relativement à la réglementation et à l'élaboration de politiques.

## **Recommandation 1**

- **Une seule et même loi devrait régir la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication.**

## **La simplification du cadre de réglementation relatif aux entreprises de convergence représente une priorité importante**

Le Conseil partage l'avis du groupe d'étude selon lequel « la population peu élevée et diversifiée ainsi que la disponibilité des stations américaines diminuent la capacité des forces du marché à assurer à elles seules la prestation d'un éventail d'émissions de nouvelles et de divertissement canadiennes dans les deux langues officielles<sup>7</sup>. » Du même coup, le Conseil admet qu'il devrait continuer de privilégier des mesures réglementaires qui, dans la plus grande mesure possible, s'appuient sur le libre jeu du marché. En outre, le Conseil est d'avis que l'investissement étranger direct (IED) peut favoriser l'innovation et l'activité économique. Le gouvernement devra s'efforcer de protéger l'industrie des communications tout en favorisant une dynamique concurrentielle.

Le Conseil reconnaît également que la pertinence des outils conventionnels en matière de réglementation sera réduite dans le monde d'Internet où les frontières sont pratiquement inexistantes. À l'ère d'Internet, l'héritage que laisse le Conseil dans le domaine de la réglementation des monopoles, et notamment dans le domaine de l'attribution des licences, se fragilise. L'évaluation conventionnelle de la portée des entreprises de communication, comme l'étendue des infrastructures physiques et l'empreinte des signaux de radiodiffusion hertzienne, ne constituera plus dorénavant, pour les responsables de l'élaboration des politiques, un moyen naturel de mettre en place des règlements d'intérêt public.

Alors qu'on assiste à la convergence de l'accès et du contenu au sein des entreprises canadiennes de communication, on assiste au même type de convergence à l'échelle mondiale. Les multinationales sont en mesure d'offrir de plus en plus de services au Canada. Par exemple, d'importants regroupements de contenu vidéo peuvent offrir aux Canadiens une gamme de services de qualité semblable aux services offerts par les câblodistributeurs conventionnels en ce qui a trait à la gamme de services et à la qualité. À l'heure actuelle, ces entreprises attirent des milliards de dollars en financement par capital de risque à l'échelle mondiale. Tous ces services ne sont pas offerts par des multinationales. Certaines de ces entreprises seront mises sur pied par des entrepreneurs canadiens désireux de tirer avantage d'un tel espace non réglementé pour répondre à la demande des clients.

On ne peut pas et on ne devrait pas dissuader les entreprises qui veulent offrir des services novateurs de tirer avantage de la présence réduite d'obstacles à l'entrée, y compris les obstacles réglementaires à l'entrée. Une réglementation restrictive qui vise à soumettre l'expérimentation aux modèles conventionnels n'a plus sa place. À défaut d'imposer des mesures draconiennes aux fournisseurs de services Internet, l'organisme de réglementation aura de plus en plus de difficulté à dicter les conditions d'entrée des fournisseurs de contenu dans les foyers canadiens. Par conséquent, les diffuseurs titulaires et les regroupements de contenu du Canada seront confrontés à l'accroissement accéléré de la concurrence de la part des grands fournisseurs de services qu'aucun obstacle réglementaire ne sépare des Canadiens.

Le Conseil estime qu'il est très important que les entreprises de communication titulaires soient en mesure d'innover et de réagir rapidement aux nouvelles formes de contenu et aux nouveaux

---

<sup>7</sup> Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, *Investir dans la position concurrentielle du Canada*. Le 30 octobre 2007, page 43.

modèles de distribution. Or, aux prises avec des règlements *ex ante* qui restreignent leur liberté d'action, nos diffuseurs et nos distributeurs ne peuvent pas profiter pleinement des nouvelles occasions qui s'offrent à eux. Le cloisonnement des fournisseurs en catégories nettes d'« entreprises », de « distribution », de « radiodiffuseurs », d'« entreprises de distribution », de « canaux spécialisés » et de « fournisseurs de services VSD » peut être un obstacle à l'atteinte des objectifs globaux des politiques canadiennes en matière de télécommunication, car les distinctions entre les catégories s'estompent. Le cloisonnement qui permet de classer les fournisseurs dans des catégories précises (p. ex. entreprise de télécommunications, distributeur, diffuseur, entreprise de distribution, chaîne thématique, fournisseurs de services vidéo à la demande) contribue de moins à moins à l'atteinte de l'ensemble des objectifs des politiques canadiennes en matière de communication à mesure que les différences entre ces catégories s'amenuisent. Comme un même contenu est assujéti à une réglementation distincte selon qu'il est diffusé à l'aide d'un réseau sans fil, sur Internet, à la télévision, ou par ondes hertziennes, la neutralité technologique que cherchent à atteindre les responsables de l'élaboration des politiques est menacée.

Parfois, les objectifs contradictoires des différentes lois ne garantissent pas aux créateurs qu'ils seront en mesure d'atteindre leur auditoire. Les propriétaires de réseau qui sont à leur tour en mesure d'étendre leur portée et leur taille, et d'investir dans de nouvelles formes de contenu ne trouvent pas leur place dans le système complexe de diffusion. Avec l'accroissement de la mobilité du contenu, les clients n'ont aucune garantie que les politiques en matière d'utilisation du spectre sont fondées sur des objectifs culturels prévus par la loi.

Comme l'affirme le Conseil, le cadre législatif actuel ne permet pas d'intervenir efficacement pour résoudre les conflits qui se dressent et clarifier les incertitudes qui planent afin de créer un environnement propice à la concurrence. Le régime classique qui vise à classer les intervenants culturels par catégorie (p. ex. créateur, diffuseur, distributeur et fournisseur de services de télécommunication vocale) offre au Conseil de moins en moins de direction à une époque où les frontières entre chaque catégorie sont de plus en plus floues. Selon le Conseil, il est temps d'envisager un nouveau cadre législatif qui repose sur la souplesse et sur l'équité permettant aux entreprises canadiennes de communication d'innover et de réagir au changement de la manière la plus concurrentielle.

Dans la foulée du changement au profit de ce nouveau cadre, il est essentiel pour un organisme de réglementation comme le Conseil de pouvoir imposer de sévères sanctions administratives pécuniaires (SAP). Autrement, le Conseil se retrouve à devoir choisir entre des mesures inefficaces ou de regrettables mesures drastiques. Dans le cas de CHOI, le Conseil n'avait que deux choix pour résoudre une problème qui perdurait : l'emploi de la persuasion ou la révocation de la licence. Comme en fait état le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications<sup>8</sup>, et tel qu'il est indiqué dans le projet de loi C-23<sup>9</sup>, le droit d'imposer des sanctions justes et sévères constitue une condition préalable à tout régime de réglementation *ex post*.

---

<sup>8</sup> Rapport final du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, mars 2006, p. 9-39.

<sup>9</sup> Gouvernement du Canada. Projet de loi C-23, *Loi modifiant la Loi sur la concurrence et la Loi sur le Tribunal de la concurrence*, 2001.

## Recommandation 2

- **Conférer au Conseil le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires comme condition préalable pour le passage d'un régime de réglementation *ex ante* à un régime *ex post*.**

### **L'attribution des licences d'utilisation du spectre constitue une préoccupation particulière et urgente**

Tel qu'elles ont été présentées en détail dans le rapport du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, publié en mars 2006, les séparations structurelles entre les fonctions relatives à l'attribution des licences d'utilisation du spectre d'Industrie Canada et du Conseil sont inefficaces. En outre, ces séparations excluent le Conseil des prises de décisions importantes à l'échelle internationale au sujet de l'utilisation du spectre<sup>10</sup>.

La *Loi sur la radiocommunication*, qui régit la communication sans fil et qui permet au ministre de l'Industrie de mettre en place des politiques en matière de communication favorisant l'intérêt public, ne fait pas référence aux objectifs culturels énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Par exemple, les services sans fil représentent de plus en plus un moyen de diffusion de contenu. Or, un ensemble d'objectifs convergents s'appliquant à toutes les technologies de communication permettra de garantir l'attribution des licences pour les services sans fil en fonction des objectifs du Parlement, et ce, conformément à l'importance fondamentale de ces services pour l'unité du paysage canadien, tant sur le plan économique que social.

Pour pouvoir utiliser une radiofréquence, les entreprises de communication doivent souvent obtenir des autorisations du Conseil et d'Industrie Canada, ce qui est tout à fait inefficace et contraire aux modèles que préconisent la plupart des pays industrialisés pour regrouper sous les commandes d'un seul et même organe de réglementation la délivrance des licences d'utilisation du spectre. À court terme, le spectre qui se libérera en raison de la migration au numérique en radiodiffusion sera ouvert aux enchères. Un tel contexte viendra amplifier les effets d'un double régime concernant l'attribution des radiofréquences.

## Recommandation 3

- **Dans un système cohérent, la délivrance des licences d'utilisation du spectre en télécommunications et en radiodiffusion devrait constituer un seul élément et, par conséquent, être la responsabilité du Conseil.**

### **Pour le secteur des communications, un régime de réglementation axé sur l'industrie constitue le meilleur modèle**

Le groupe d'étude cherche à réduire le fardeau réglementaire des entreprises de communication, mais ce faisant, il doit, prévient le Conseil, être conscient du rôle unique que jouent ces entreprises dans la vie des Canadiens. La nouvelle génération d'entreprises de communication qui est en plein essor peut exercer une influence importante non seulement sur le comportement des consommateurs, mais également sur l'accès des Canadiens aux renseignements importants en

---

<sup>10</sup> Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, Rapport final, mars 2006. pp. 5-30 – 5-32

matière de santé, de société, de politique et de finance. Ces entreprises peuvent choisir quel genre de contenu culturel trouve son chemin entre les créateurs et les Canadiens. Elles occuperont une place de choix qui leur permettra de servir l'intérêt public grâce à une offre de programmation, sous la forme que prendra éventuellement un monde multiplateforme, qui ne pourrait pas normalement être offerte en raison des contraintes économiques, mais qui est essentielle à l'inclusivité et aux valeurs culturelles du pays.

À mesure que ces entreprises s'enracinent dans le foyer numérique grâce à la fourniture de contenu unifié, vocal, télévisuel, Internet et autres, l'effet du comportement inapproprié de ces entreprises qui cherchent à accroître le rendement de leurs investissements ne se résumera pas à des manœuvres anticoncurrentielles. En effet, les Canadiens risquent même de se voir privés d'émissions d'information et d'émissions culturelles. Selon son mandat initial, le groupe d'étude ne peut pas tenir compte de l'équilibre entre les objectifs culturels et ceux liés à la compétitivité. Toutefois, aux yeux du Conseil, les objectifs culturels et sociaux demeurent importants dans le contexte de l'évaluation du régime de réglementation des communications.

Comme les entreprises de communication jouent un rôle central au sein de la société canadienne, elles doivent relever d'un seul organisme de réglementation dont le vaste mandat lui permet d'assurer la supervision de l'industrie tout en tenant compte de l'intérêt public. Le Bureau de la concurrence, bien que spécialiste dans son champ d'activité, ne tient pas compte de l'intérêt public. Au moment de rendre une décision, le Conseil doit tenir compte de l'avis du Bureau de la concurrence, mais l'intérêt public dans son ensemble devrait prévaloir. Dans le cas des fusions touchant des entreprises de communication, il faudrait instituer un processus d'examen établissant clairement les rôles respectifs du Conseil et du Bureau de la concurrence. Les deux organismes devraient collaborer à l'examen des projets de fusion, après quoi le Bureau de la concurrence présenterait, de façon ouverte et transparente, ses conclusions au Conseil. En cas de désapprobation du Conseil, les opinions du Conseil devraient l'emporter et le Conseil devrait alors rendre publics les motifs de sa position.

Le Conseil affirme que dans un avenir prévisible, en ce passage à l'environnement numérique, son rôle continuera de revêtir une importance capitale. En effet, il faut pour l'industrie un organisme de réglementation dont le mandat vise à la fois à atteindre les objectifs fixés par le Parlement dans un système dynamique qui favorise la citoyenneté, et à préserver sur la scène mondiale la compétitivité des entreprises qui font partie du système.

#### **Recommandation 4**

- **Instituer, dans le cas des entreprises de communication, un processus d'examen des fusions établissant clairement les rôles respectifs du Bureau de la concurrence et du Conseil, où les décisions sont prises de façon ouverte et transparente, et où le Conseil a, dans l'intérêt public, l'ultime responsabilité en matière d'approbation.**

#### **Le secteur canadien des communications doit être contrôlé par les Canadiens**

Le Conseil affirme qu'aucune entité étrangère ne devrait pouvoir détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % des actions avec droit de vote d'une entreprise de communication canadienne et, en aucun cas, avoir le « contrôle de fait » d'une telle entreprise. L'érosion du contrôle canadien dans le secteur des communications serait particulièrement dommageable en

raison de la vulnérabilité de l'industrie. Dans les secteurs qui respectent les différences culturelles, on constate que les préoccupations soulevées par le groupe d'étude s'amplifient. À l'ère du numérique, il faut préserver la capacité du Canada de refléter les valeurs culturelles canadiennes.

L'investissement étranger direct a joué un rôle capital en matière de renforcement des industries de radiodiffusion. L'avantageux système canadien de crédit d'impôt à la production culturelle, y compris les coproductions faisant l'objet d'un accord, ainsi que la faiblesse du dollar ont favorisé l'investissement étranger. Ces derniers temps, les capitaux nécessaires à la réalisation des mégafusions qui ont permis de renforcer l'industrie des communications et d'en accroître la portée et la taille provenaient en grande partie de l'étranger. Il est important de noter que l'injection de capitaux a eu lieu conformément aux règles sévères en matière de participation canadienne de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiocommunication*. Ces règles en matière de participation étrangère ont, ces derniers temps, contribué à préserver le contrôle canadien sur l'industrie des communications, sans interdire aux groupes étrangers de tirer avantage des possibilités intéressantes en matière d'investissement au Canada. Le régime actuel a permis d'assurer la présence de sièges sociaux dotés du personnel compétent et efficace.

L'aspect économique de la production Internet ne favorise pas le contenu local. Comme on assiste à l'effritement du contenu local, la protection du pouvoir canadien grâce à des entreprises détenues et contrôlées par des Canadiens aura une importance encore plus grande. Il serait difficile d'envisager une économie de succursales pour la production et la distribution culturelles. Les entreprises multinationales ne seraient guère motivées à créer du contenu uniquement canadien.

Par conséquent, un régime d'investissement étranger propre aux industries canadiennes de communications doit garantir un contrôle canadien. Ces règles devraient être transparentes et justes, et elles devraient viser à rassurer les intervenants qui sont à la recherche de capitaux étrangers. Actuellement, la ligne de conduite sous-jacente aux règles qui régissent les sociétés de portefeuille est compliquée. Une simple mesure de contrôle permettrait d'atténuer le problème.

## **Recommandation 5**

- **Aucune entité étrangère ne devrait pouvoir détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % des parts d'une entreprise de communication canadienne et, en aucun cas, avoir le « contrôle de fait » d'une telle entreprise.**

Le Conseil est heureux d'avoir pu soumettre un mémoire dans le cadre des consultations du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Il est d'ailleurs disposé à approfondir sa position si le groupe d'étude lui en fait la demande.