

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

## **Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence** **Sommaire du rapport de recherche**

**Auteur : Don McFetridge**

**Titre : le rôle de la restriction sectorielle à la propriété**

### **Aspects examinés :**

- Restrictions sectorielles à la propriété
- Transport des passagers aériens
- Télécommunications
- Radiodiffusion
- Industries culturelles
- Production d'uranium

### *Mécanismes de rechange aux restrictions à la propriété*

Il y a deux principaux mécanismes de rechange aux régimes sectoriels touchant la propriété au Canada : l'examen d'investissements étrangers et les restrictions frappant la participation, tous deux étant déjà utilisés dans certaines sphères politiques, notamment la Loi sur Investissement Canada (LIC) et le secteur des services financiers. La recherche a fait ressortir de nombreuses opinions voulant que l'examen d'investissements étrangers soit problématique dans la mesure où elle repose sur des présomptions négatives à propos de l'investissement étranger, en dépit d'une tendance historique contraire observée au Canada. La recherche indique également que les mesures imposées par un processus d'examen offrent peu de valeur ajoutée parce qu'elles ne sont pas réalisées ou qu'elles ont déjà été prévues. En plus de ces critiques intangibles, la recherche indique que les examens d'investissement entrepris sous le régime de la LIC et par le CRTC font fonction de péage sur les changements de propriété et diminuent le prix de vente des entreprises acquises.

Les restrictions liées à la participation sont moins couramment utilisées dans les politiques publiques au Canada — on les observe seulement dans le secteur des services financiers, même si elles sont prévues à la charte de quelques sociétés canadiennes d'envergure (par exemple Pétro Canada et Canadien National). La recherche fait état de nombreuses opinions voulant que seul le secteur des services financiers offre des motifs convaincants, liés à la prudence, d'appliquer la règle de participation multiple. La recherche soulève également des craintes selon lesquelles les restrictions liées à la participation limiteraient indûment la liberté de gouvernance des entreprises en écartant la possibilité qu'une société ouverte devienne une société privée. La recherche indique que les trois approches (restrictions sectorielles à la propriété, examen sur l'investissement et restrictions liées à la participation) présentent des lacunes tant sur le fond que sur la forme, mais que les effets des restrictions liés à la participation sont des plus ambigus tandis que les coûts reliés à l'examen sur

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

l'investissement et aux restrictions sectorielles à la propriété sont bien tangibles et exacerbent les critiques les concernant.

#### *Les restrictions à la propriété dans le secteur du transport aérien de passagers*

La recherche a indiqué que les restrictions sectorielles à la propriété dans le secteur du transport aérien de passagers au Canada sont fondées sur l'hypothèse ténue que les actionnaires canadiens seront enclins à sacrifier la rentabilité de leur placement pour appuyer des objectifs de la politique publique qui ne sont pas financés par les comptes publics. La principale étude de cas, portant sur Air Canada Enterprises, révèle que cette politique a été extrêmement difficile à mettre en œuvre tout en assurant à l'entreprise le financement requis pour maintenir ses activités; le processus a entraîné un déséquilibre entre les actions avec droit de vote et le capital de risque, ce qui exposait les payeurs de prime (détenteurs d'actions avec droit de vote) à un risque moral. La recherche révèle une préoccupation quant à l'état de la concurrence sur le marché du transport aérien de passagers au Canada. Deux principales solutions sont proposées à cet égard : éliminer les restrictions touchant la propriété dans le cas des transporteurs intérieurs et faire passer le plafond de 25 % à 49 % — il faut noter que toute augmentation au-delà de ce pourcentage est impossible en raison des ententes relatives au droit d'atterrissage conclues avec d'autres pays.

Comparant la situation du Canada à celle d'autres pays, l'auteur souligne que la plupart des pays de l'Union européenne ont déjà augmenté leur limite de la propriété étrangère de transporteurs aériens pour la faire passer à 49 %. Lorsque l'Australie a dû composer avec une situation semblable à celle du Canada concernant le contrôle étranger, la concurrence et l'offre de services en région éloignée, elle a adopté une politique de droit d'établissement permettant à des transporteurs aériens contrôlés par des intérêts étrangers d'effectuer du transport intérieur, ce qui a favorisé l'arrivée de nouveaux joueurs sur le marché australien du transport aérien de passagers. La recherche souligne que le cabinet détient le pouvoir d'appliquer l'une ou l'autre des deux mesures, ou les deux mesures, sans avoir à modifier la loi existante. De plus, l'auteur indique que les deux mesures ne sont pas incompatibles et que dans la mesure où les lois canadiennes et étrangères seront semblables, que le capital étranger sera accru et que la compétitivité sera renforcée, le Canada aurait intérêt à élever la limite de la propriété étrangère à 49 %.

#### *Les restrictions à la propriété dans le secteur des télécommunications*

Les actuelles restrictions à la propriété dans le secteur des télécommunications limitent à 46,6 % la participation étrangère dans toute entreprise de télécommunications — ce pourcentage est subdivisé pour tenir compte des avoirs directs et indirects d'actions avec droit de vote. Le rapport de recherche indique que ces restrictions ont eu pour principal effet d'empêcher l'acquisition d'entreprises de télécommunications canadiennes par des étrangers, au prix d'une plus grande concurrence fondée sur la mise en disposition d'installations dans le marché canadien, comme le souhaiterait

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Industrie Canada. Les restrictions à la propriété ne s'appliquent pas aux revendeurs étrangers de services de télécommunication, ce qui soulève sans cesse des conflits que doit résoudre le CRTC. Le rapport cite une recherche antérieure effectuée par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, selon laquelle la faible concurrence entre les entreprises exploitant les installations au Canada accroît la facture mensuelle de 1,06 \$ dans le cas des abonnés du téléphone, comparativement à 2,61 \$ dans le cas des abonnés des services de télédistribution. Tout comme pour le transport aérien de passagers, la recherche fait ressortir des asymétries entre le capital de risque et les actions avec droit de vote sous ce régime sectoriel.

L'auteur souligne également qu'en plus de ces effets pernicioeux, les restrictions à la propriété n'ont pas suffi à elles seules à garantir que les services de télécommunication demeurent la propriété d'intérêts canadiens, et qu'on doit les conjuguer à un règlement obligeant les entreprises à être sous le contrôle effectif d'intérêts canadiens. Le document indique que le Groupe d'étude sur les politiques en matière de télécommunication a déjà conclu que les modifications apportées au Code criminel étaient la meilleure façon de s'attaquer aux préoccupations à propos de la propriété étrangère de fournisseurs de services de télécommunication. L'auteur ne soutient pas l'argument voulant qu'il soit nécessaire de soustraire les entreprises établies à la concurrence afin de protéger les emplois dans l'industrie, y compris dans les hautes sphères des entreprises. De plus, des comparaisons révèlent que plusieurs membres de l'OCDE, voire la presque totalité d'entre eux, ont déjà atténué ou levé les restrictions dans ce secteur. À la lumière des préoccupations documentées et des recommandations des enquêtes précédentes, il semble que le Canada n'ait plus, dorénavant, besoin de restrictions à la propriété dans le secteur des télécommunications. En effet, l'argument qui avait le plus de poids pour appuyer les restrictions à la propriété voulait que celles-ci permettraient aux entreprises appartenant à des intérêts canadiens de conclure plus facilement des accords d'octroi de subventions par marketing croisé dans la poursuite des objectifs des politiques publiques – sauf que ces accords ont depuis longtemps été mis de côté par le gouvernement du Canada comme mécanisme d'intervention.

#### *Les restrictions à la propriété dans le secteur de la radiodiffusion*

Les restrictions actuelles à la propriété dans le secteur de la radiodiffusion sont très semblables à celles visant le secteur des télécommunications, mais elles mettent davantage l'accent sur le contrôle canadien effectif des distributeurs de radiodiffusion. De nombreux arguments présentés pour défendre ou critiquer les règles de propriété dans le secteur des télécommunications sont identiques à ceux présentés pour le secteur de la radiodiffusion, car il faut noter que la similarité des deux secteurs mène souvent à des règles identiques. Néanmoins, la radiodiffusion est perçue comme étant plus délicate que les services de télécommunications au Canada en raison de la combinaison des services de radiodiffusion et de la production de contenus dans plusieurs

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

entreprises. La recherche donne à penser que cette particularité du secteur de la radiodiffusion et un souci de traitement équitable des deux secteurs ont retardé la libéralisation du secteur des télécommunications. Cependant, le document indique que selon une étude antérieure effectuée par le Groupe d'étude sur les politiques en matière de télécommunication et le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, les fonctions de radiodiffusion et de production de contenu pouvaient être traitées séparément à la fois par les entreprises et dans le cadre des mesures gouvernementales. La recherche a relevé que peu d'opinions ont été émises au sujet des avantages d'une libéralisation de la radiodiffusion, de sorte que ce sont surtout les préoccupations liées à la protection culturelle qui ont alimenté le débat sur la politique. L'auteur indique que, tout comme dans le secteur des télécommunications, le traitement distinct du contenu et de la transmission dans l'analyse et l'élaboration de politique élimine tout argument probant justifiant l'existence du régime sectoriel.

#### *Régimes sectoriels dans le secteur des industries culturelles*

Il existe actuellement divers régimes sectoriels administrés par Héritage Canada au chapitre des industries culturelles, mais l'examen de chacun d'eux, tour à tour, allait au-delà de la portée de la recherche. Toutefois, chaque régime comprend également nombre de leviers stratégiques (subventions directes, incitatifs fiscaux, et licences) utilisés pour promouvoir la production culturelle canadienne. L'auteur indique que ces leviers peuvent être plus efficaces pour accroître la production totale et la consommation de produits culturels canadiens. Une étude de cas portant sur la fusion de Chapters et Indigo révèle que malgré le fait qu'il craignait que cette fusion ne mène à un monopole de fait sur la vente de livres au Canada, le Bureau de la concurrence du Canada a imposé des mesures (notamment la vente de certaines petites chaînes appartenant maintenant à Chapters-Indigo) qui n'ont pas été respectées, étant donné que les restrictions à la propriété dans le domaine de la vente de livres ont empêché leur réalisation. Résultat : le processus a entraîné la hausse du prix des livres au Canada. L'auteur doute que la hausse des prix est une bonne façon d'encourager et d'augmenter la consommation de produits culturels chez les Canadiens.

#### *Les restrictions à la propriété dans le secteur de la production d'uranium*

L'auteur indique que les restrictions à la propriété en matière de production d'uranium reposent sur les importantes craintes concernant les intentions potentiellement douteuses de sociétés d'État et les objectifs en matière de non-prolifération nucléaire. Cependant, la recherche suggère également qu'un processus de sélection plus raffiné est à la fois possible et souhaitable dans ce secteur, étant donné que la zone de préoccupation est particulièrement bien définie.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

### *Conclusions*

En plus des éléments précis mentionnés ci-dessus, l'auteur indique que l'on devrait à certains égards définir des mécanismes précis de sélection des investissements, notamment afin d'éviter tout préjudice causé au Canada ou de veiller aux objectifs stratégiques urgents (telle que la non-prolifération nucléaire). La recherche suggère également que les règlements visant le contrôle effectif des sociétés par des Canadiens devraient être assouplis dans les secteurs partiellement libéralisés du fait qu'aucun élément probant ne permet d'affirmer que les propriétaires et les dirigeants d'entreprises canadiens prennent des décisions d'affaires différentes par rapport aux propriétaires ou dirigeants étrangers. En effet, l'auteur souligne que l'incidence la plus tangible des régimes sectoriels touchant la propriété a été de soustraire les entreprises établies à la concurrence, ce qui a entraîné une hausse des prix à la consommation et une réduction des incitatifs à l'innovation sur le marché.